



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**POLÍTICA NAS POLÍTICAS:
UM OLHAR SOBRE OS ESTUDOS NA AGRICULTURA
BRASILEIRA**

JORGE OSVALDO ROMANO

Sob a Orientação do Professor

Dr. John Wilkinson

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Seropédica, RJ

Março de 2007

338.1881
R759p
T

Romano, Jorge Osvaldo
Política nas políticas : um
olhar sobre os estudos na
agricultura brasileira / Jorge
Osvaldo Romano - 2007.
352 f.

Orientador: John Wilkinson.
Tese (doutorado) - Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro,
Instituto de Ciências Humanas e
Sociais.

Bibliografia: f. 331-352.

1. Políticas públicas -
Agricultura - Brasil - Teses. 2.
Políticas públicas - Análise -
Teses. 3. Redes políticas - Teses.
I. Wilkinson, John. II.
Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro. Instituto de Ciências
Humanas e Sociais. III. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

JORGE OSVALDO ROMANO

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 26/03/2007

Assinatura
John Wilkinson. Dr. UFRRJ

Assinatura
Nelson G. Delgado. Dr. UFRRJ

Assinatura
Renato J. Maluf. Dr. UFRRJ

Assinatura
Beatriz M.A. de Heredia. Dra. UFRJ

Assinatura
Paulo R. Beskow. Dr. UFSCar

RESUMO

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira**. 2007. 352 p. Tese (Doutorado em Ciências). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

Partindo do estudo das políticas públicas como instâncias empíricas do Estado em ação, a presente tese procura sistematizar as análises que têm tratado as questões políticas das políticas públicas e refletir sobre as suas potencialidades e limites, tendo como caso particular as análises das políticas públicas para a agricultura no Brasil nos últimos trinta anos (isto é, no período da democratização). Para isso, se faz um balanço da literatura internacional recente sobre as abordagens, enfoques, teorias e modelos que recuperam as questões políticas nas políticas públicas, seguido de um olhar sobre o estudo dessa temática no Brasil, visando, em ambos momentos, recuperar o enfoque de redes como o que pode contribuir melhor para revelar, através das políticas públicas, a dinâmica política das relações Estado/sociedade.

Palavras chaves: políticas públicas, agricultura, redes

ABSTRACT

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Politics in policy: a watch on Brazilian agriculture studies**. 2007. 352 p. Thesis (Ph.D in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

Considering the study of public policies as empirical instances of the State in action, the present thesis aims at systematize the analysis of public policies that discuss political issues and reflect on their potentialities and limits, having as a specific case the analysis of public policies for agriculture in Brazil in the last 30 years (during the democratization period).

In order to do that, we will review the recent international literature about the approaches, focus, theories and models that recover the political issues in public policies followed by a watch on the study of this theme in Brazil aiming in both moments to recover the focus of networks such as the one that can better contribute to expose - through the public policies - the political dynamic State-society.

Key words: public policies, agriculture, networks

*“Sentir que es un soplo la vida
Que veinte años no es nada ...”*

(Do tango Volver, de Gardel e Lepera).

Faz já mais de vinte anos que a questão da tese está presente e ausente na minha vida. Muita gente torceu para que eu conseguisse terminá-la. Obrigado.

Do Museu Nacional ao CPDA, de Lygia a John, do CNPQ a Marta, de Lulli a Sergio e para meus alunos e orientados que criaram oportunidades ou deram apoio, assistência e incentivo para que eu concluísse o doutorado.

De Beatriz a Nelson, de Aurélio a Guillermo, de Cristina a Glauce e para Sebastián e Julia (que quase não me conhecem sem estar fazendo tese), por terem me acompanhado durante este “soplo de vida”, já que amizade, amor ou carinho não se agradecem: eles se vivem e se compartilham.

“Sócrates – A respeito de quem é o autor de um texto, e a quem ele pertence depois de escrito, quem está mais certo: aquele que diz que todo discurso é obra de apenas um homem, e portanto a ele pertence por inteiro, ou aquele que pensa que um discurso é apenas uma espécie de mosaico, resultando da colagem de pedaços de muitos discursos?

Fedro – Aquele que vê o discurso como mosaico teria razão.

Sócrates – Você diria então, meu caro Fedro, que não pode haver nunca um discurso totalmente original, fruto apenas da inspiração das musas, e que todo discurso é ao menos em parte, cópia de outros discursos já existentes?

Fedro - É exatamente este o meu modo de ver as coisas. Mas há ainda algo que precisa ser esclarecido, Sócrates. Se pensarmos o discurso como uma colagem, todo homem, fosse ele poeta ou não, seria capaz de compor belos discursos, simplesmente colhando aqui e ali trechos já ditos por outros e colocando-os lado a lado.

Sócrates – Muito me surpreenderia que as coisas sucedessem de tal forma! Ainda que seja verdadeiro que o discurso não é fruto apenas da inspiração é preciso que aquele que compõe seja capaz de combinar, segundo as regras da harmonia e obedecendo aos preceitos divinos, diversos elementos recolhidos em diferentes textos que ele tenha lido, acrescentando ainda a estes alguns trechos que ele terá pessoalmente composto, juntando-os de forma harmoniosa num novo texto, que saberá falar por si mesmo. Ora, é preciso levar em conta a dificuldade de tal tarefa, quando pensamos na quantidade imensa de textos que há atualmente, e no número virtualmente infinito de combinações possíveis. É sem dúvida nenhuma uma grande arte, esta de saber encontrar fragmentos adequados no meio aos discursos existentes, e depois combiná-los num todo que seja iluminado pelos ideais do que é belo e verdadeiro.

Fedro – Não lhe parece que este novo texto seria um pouco mais que uma cópia, feita, é certo com particular arte e atenção, mas ainda assim uma cópia?

Sócrates – Não, Fedro, pois nunca houve um original. Na verdade tudo que sempre fizemos foi reescrever, nas novas linguagens que surgem ao longo da história, os muitos ancestrais de nossa raça, que são comuns a todos os homens.”

(Platão,1989: Diálogos:Menón, Banquete e Fedro 1, p.201-202)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: A IMPORTÂNCIA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	1
As questões específicas e a metodologia que orientam a reflexão	8
A estrutura da tese	17
 CAPÍTULO I. AS ABORDAGENS PLURALISTA E ELITISTA E O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	 20
1.1. A Abordagem Pluralista	23
1.1.1. O pluralismo clássico	24
1.1.1.1. Os supostos sobre o Estado	25
1.1.1.2. O Estado como instituição de “não-mercado” e como local de conflitos.	26
1.1.1.3. Consenso, participação e poder	27
1.1.1.4. O processo de formulação de políticas e os grupos de interesse	29
1.1.2. Limites do pluralismo clássico na análise da formulação e implementação de políticas	29
1.1.2.1. Sobre a dispersão do poder e a democratização do acesso dos grupos às políticas	30
1.1.2.2. Sobre as restrições do método positivista na consideração da diacronia, da ideologia e da estrutura	31
1.1.2.3. Sobre a ênfase no consenso em torno de valores	32
1.1.2.4. Sobre a supervalorização da eficácia das restrições externas e internas para a concentração de poder em alguns grupos	32
1.1.2.5. Sobre a sub-valorização da importância dos atores estatais	34
1.1.2.6. Sobre o etnocentrismo original da abordagem	35
1.1.3. A procura pela superação dos limites do pluralismo clássico	35
1.1.3.1. O acesso diferencial ao processo político pela institucionalização das relações entre os grupos e o governo	37
1.1.3.2. O poder empresarial	37
1.1.3.3. A não-neutralidade do Estado e a seletividade das regras do jogo	38
1.1.3.4. A superação do localismo e do caráter conjuntural: Lowi e sua tipologia de políticas	39
1.1.4. Os novos enfoques do pluralismo	40
1.1.4.1. O pluralismo de elite	40
1.1.4.2. O neo-pluralismo	42
1.1.4.3. O pluralismo reformado	44
1.1.4.4. O lobismo	45
1.1.4.5. A democracia radical	48
 1.2. A Abordagem Elitista	 50
1.2.1. Os enfoques tradicionais	52
1.2.1.1. O elitismo clássico	53
1.2.1.2. O elitismo democrático	54
1.2.2. Os enfoques contemporâneos	58
1.2.2.1. As elites de poder	58
1.2.2.2. Corporativismo	61
1.2.2.2.1. Os modos de intermediação de interesses	63

1.2.2.2.2. O corporativismo estatal e o societal	65
1.2.2.2.3. O corporativismo como modelo de formação de políticas	66
1.2.2.2.4. A distinção entre os níveis macro, meso e micro	68
1.2.2.3. O neocorporativismo	69
1.2.2.3.1. O neocorporativismo e o Estado	70
1.2.2.3.2. A atribuição de status público	72
1.2.2.3.3. O governo de interesse privado	74
1.2.2.3.4. As críticas ao corporativismo e ao neocorporativismo	76

CAPÍTULO II. REDES E OUTROS ENFOQUES, TEORIAS E MODELOS NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Enfoques, Teorias e Modelos que Recuperam a Questão Política nas Análises das Políticas Públicas	81
2.1.1. O enfoque neoinstitucional	81
2.1.2. A análise de setor	87
2.1.3. Os modelos cognitivos	91
2.2. As Redes e o Estudo das Políticas Públicas	93
2.2.1. A análise das relações de patronagem e clientelismo	94
2.2.1.1. Caráter secundário ou estruturador das relações de patronagem e clientelismo?	96
2.2.1.2. Clientelismo: troca generalizada e troca específica	97
2.2.1.3. A não redução das relações de patronagem e clientelismo ao âmbito do local	99
2.2.1.4. Clientelismo e corrupção	100
2.2.1.5. Patronagem, clientelismo e políticas públicas	101
2.2.2. Individualismo relacional e relações sociais nos estudos norte-americanos sobre redes	103
2.2.2.1. As interações Estado/sociedade	105
2.2.3. Os estudos britânicos de redes de política no marco do pluralismo reformado	107
2.2.3.1. O contexto sócio-estatal no desenvolvimento da noção de “redes de política”	107
2.2.3.2. A questão da governança	108
2.2.3.3. A questão do Estado	109
2.2.3.4. A proposta: redes temáticas e comunidades de política	110
2.2.3.5. O aporte das análises de redes de política	111
2.2.3.6. Os antecedentes americanos e europeus dos trabalhos britânicos	113
2.2.3.7. A fase inicial dos trabalhos britânicos	115
2.2.3.8. O modelo Rhodes	116
2.2.3.9. O modelo Wilks e Wright	119
2.2.3.10. O modelo Rhodes e Marsh: redes temáticas e comunidades de política pública	121
2.2.3.11. A diversidade de tipologias de redes	123
2.2.3.12. A compreensão das interações	123
2.2.3.13. A explicação das políticas públicas	126
2.2.3.14. Questões e problemas	128

CAPÍTULO III A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM CAMPO INCIPIENTE	132
3.1. Sobre a Trajetória do Campo da Análise das Políticas Públicas no Brasil	138
3.2. Sobre os Temas Recorrentes do Campo da Análise das Políticas Públicas no Brasil	145
3.2.1. O “encantamento com o Estado”	146
3.2.2. Os estudos setoriais	147
3.2.3. A avaliação de políticas	149
3.2.4. A reforma do Estado	150
3.2.5. A dimensão social da democracia	153
3.3. Sobre as Leituras das Políticas Públicas para a Agricultura Brasileira	154
 CAPÍTULO IV. AS LEITURAS ELITISTAS E PLURALISTAS NOS ESTUDOS BRASILEIROS	156
4.1. As Leituras Elitistas: o Estado e a Agricultura	157
4.1.1. Os anéis burocráticos e a interpenetração entre interesses públicos e privados	158
4.1.2. A ênfase no poder: caráter dos regimes, setores e confrontos intraburocráticos	160
4.1.2.1. A formação de políticas no caso brasileiro	162
4.1.2.2. A formação de políticas agrícolas: o papel dos grupos intra-governamentais	165
4.1.2.3. Os problemas decorrentes da interação intraburocráticos	170
4.1.3. A leitura corporativista da agricultura	172
4.1.3.1. As contribuições espanholas sobre o corporativismo na agricultura: o modelo de sóciogênese e pistas para a análise dos fenômenos corporativos.	172
4.1.3.2. A leitura brasileira: a ênfase no corporativismo setorial e nos complexos agroindustriais como espaços de orquestração de interesses	175
4.1.3.2.1 A governança setorial	177
4.1.3.2.2. Fatores que favorecem e dificultam as práticas corporativistas	178
4.1.3.3. Análises de casos da leitura brasileira sobre o corporativismo na agricultura	181
4.1.3.3.1. Arranjos neo-corporativistas na construção do complexo florestal	181
4.1.3.3.2. Arranjos neo-corporativistas no processo de formulação de políticas setoriais no complexo tritícola	184
4.1.3.3.3. Ação coletiva e formas de organização de interesses nos complexos agroindustriais brasileiros	188
 4.2. As Leituras Pluralistas: Grupos de Interesse, Arranjos Institucionais e Políticas	198
4.2.1. A ênfase nos grupos de interesse e no lobismo	199
4.2.1.1. Os grupos de interesse na agricultura	200
4.2.1.2. Os grupos de interesse e a arquitetura da política agrícola antes da democratização	201
4.2.1.3. A democratização, a fragmentação do pacto entre grupos agroindústrias e governo e a consolidação do lobismo	204
4.2.2. A ênfase nos arranjos institucionais e na natureza contextual das interações entre os atores num contexto de pluralismo limitado	206
4.2.2.1. A importância do nível institucional	206

4.2.2.2. A natureza contextual das interações de grupos de interesse privado e de agências burocráticas nos processos de tomada de decisão	208
4.2.2.3. O processo de tomada de decisão na política da pecuária de corte	209
4.2.2.4. O processo de tomada de decisão na política do álcool	212
4.2.2.5. Repensando o Estado a partir das políticas: conflito, fragmentação, permeabilidade e informalidade no Estado burocrático-autoritário	218
4.2.3 .A ênfase nas arenas decisórias e nos atores	219
4.2.3.1. O modelo na análise da política distributiva: o caso da equivalência produto	223

CAPÍTULO V. AS LEITURAS DE REDES POLÍTICAS E SOCIAIS NOS ESTUDOS BRASILEIROS

5.1. Redes Pessoais, Sociais e Políticas: a Importância da Patronagem e do Clientelismo	227
5.1.1. O poder do atraso: a força do clientelismo	229
5.1.1.1. A legitimidade da cultura do favor	232
5.1.2. Clientelismo como gramática nas relações Estado-Sociedade no Brasil	235
5.1.2.1. A forma de operar do clientelismo	236
5.1.2.2. A continuidade do sistema: a interação e o equilíbrio entre as gramáticas	238
5.1.3. A política como um saber fazer: a força da política de reputações e das lealdades faccionais	240
5.1.3.1. Patronagem e clientelismo na atuação parlamentar na elaboração do orçamento	245
5.1.3.1.1. A força das bases e do compromisso	247
5.1.3.1.2. A burocratização das práticas do clientelismo	249
5.1.3.1.3. O saber fazer na política local e na política nacional	251
5.1.3.2. Coalizões de interesses, facções burocráticas e redes pessoais na política fundiária	251
5.1.3.2.1. A formação de uma nova coalizão de interesses e as facções burocráticas	255
5.1.3.2.2. As descontinuidades introduzidas pela experiência democrática	256
5.2. As Leituras dos Modelos de Redes de Política	259
5.2.1. Redes de poder territoriais e complexos agroindustriais	260
5.2.1.1. CAIs como redes de poder	260
5.2.1.2. A introdução do território	261
5.2.1.3. A articulação com o enfoque neo-institucional	263
5.2.1.4 A rede de poder territorial citrícola	266
5.2.1.5. Uma proposta de organização inter-profissional	272
5.2.2.. A ênfase nas redes de política pública: arranjos entre interesses públicos e privados nas políticas públicas para a agricultura	273
5.2.2.1. A significância das redes de política pública para a análise do desenvolvimento institucional do setor público agrícola	274
5.2.2.2. Os arranjos institucionais entre interesses públicos e privados na trajetória do setor público agrícola brasileiro	276
5.2.2.3. Tipos de política, atores e arranjos institucionais no período da democratização	284
5.2.2.4. Tipos de redes e políticas	296

5.2.2.5. Crise da institucionalidade do setor publico: reforma do Estado ou construção de uma governança democrática?	299
---	-----

CONCLUSÕES	304
-------------------	-----

Sobre a produção intelectual internacional que olha as questões políticas nas políticas públicas	304
--	-----

Sobre como se tem enfrentado as questões políticas nas políticas públicas nos estudos sobre a agricultura brasileira	310
--	-----

Sobre as propostas analíticas que abririam pistas mais promissoras para revelar, através das políticas públicas, as relações Estado/sociedade no Brasil	318
---	-----

Sobre os limites e potencialidades da metodologia escolhida	325
---	-----

BIBLIOGRAFIA	331
---------------------	-----

INTRODUÇÃO: A IMPORTÂNCIA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O mercado e o âmbito associativo e comunitário da sociedade civil operam como mecanismos constitutivos de estruturas, relações e distribuições sociais de diversos tipos¹. Junto a esses mecanismos, as políticas públicas poderiam ser entendidas como ações ou propostas – promovidas principalmente pelos governos – de regulação dos múltiplos problemas e contradições que afrontam as sociedades contemporâneas. Toda política pública, de alguma forma, entranha um processo conflituoso de alocação pública de recursos e oportunidades entre os diferentes grupos sociais com interesses e preferências, por sua vez, em disputa. Esse conflito de alocação de recursos através das políticas públicas age num plano relativamente autônomo em relação às lógicas mercantis, familiares e associativo-comunitárias (Subirats e Gomà, 1998: 13).

Por que relativamente autônomo? Porque, por um lado, as políticas públicas implicam em opções feitas pelos governos, enraizadas em valores, paradigmas e idéias que não são necessariamente produto de uma dessas esferas e lógicas em particular. Ao mesmo tempo, essas opções se conformam num marco institucional estatal específico resultante de conflitos políticos anteriores, conflitos inclusive desenvolvidos em torno das próprias políticas públicas. Uma razão central do conflito se deve ao fato das políticas públicas apresentarem oportunidades e limites diferenciados no processo de alocação de recursos, no que diz respeito aos diversos atores da sociedade civil e do mercado². Esses atores – com estratégias, capacidades e poder de negociação também diferentes – interagem política e conflituosamente, visando influenciar o resultado decisório sobretudo, mas não exclusivamente, através dos seus representantes no campo político. As políticas públicas trasladam à arena da decisão coletiva, de forma mais ou menos explícita, tanto concepções

¹ Num sentido mais amplo, também a esfera doméstico-familiar poderia ser considerada como um mecanismo de distribuição social e de alocação de recursos de âmbito privado – como o mercado – porém de escopo muito mais limitado.

² Segundo Habermas, a sociedade civil se distinguiria tanto do sistema econômico como do complexo institucional estatal, conformado pelo governo e pelas diversas organizações de administração pública, pelo parlamento e pelo judiciário. Diferenciando-se da economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, a sociedade civil possui um núcleo institucional conformado por associações e organizações livres, não-estatais e não-econômicas. Essas instituições captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas e os condensam e transmitem para a esfera pública política (Habermas, 1977: 99).

quanto referentes normativos e interesses em conflito (Subirats e Gomà, 1998: 13).

Tentar compreender esse processo conflituoso de alocação pública de recursos, relativamente autônomo, implica, inicialmente, em ampliar a análise das políticas públicas considerada – segundo a já clássica definição de Jobert e Muller (1987) – como “análise do Estado em ação”. Ampliar do âmbito exclusivo do Estado, mas sem perder a centralidade do governo. Especificamente, implica em perguntar sobre o que os governos – em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado – escolhem fazer ou deixar de fazer; porque fazem; como fazem; que diferença suas escolhas fazem; quem se beneficia com esse fazer (Dye, 2002: 1).

Também leva a questionar sobre o emaranhado institucional³ onde o processo opera, entendendo-o como um espaço social no qual se concentra um grande número de padrões de comportamento coletivo. Implica em interrogar sobre como e em que grau a distribuição de poder nas unidades do Estado e da sociedade distorce-se em poder burocrático, o qual, ao surgir, interfere na consecução dos objetivos de governo inicialmente estabelecidos. Faz-se necessário discutir acerca da luta das principais forças sociais para impor um projeto de direção ideológica ao Estado e à sociedade (Torres, 1998: 119). Cabe também indagar sobre os atores envolvidos nos processos – governamentais ou não – de alocação pública, suas preferências, recursos, estratégias, a intermediação dos seus interesses, as relações pessoais e institucionais que se estabelecem, a interpenetração de interesses privados e públicos, a cooperação e/ou conflito resultante. Envolve, enfim, compreender as relações entre um nível micro de análise – como este do papel dos interesses privados e do governo no contexto de decisões políticas particulares – e o nível macro da distribuição de poder na sociedade.

Porém, esta complexidade política das políticas públicas não tem sido necessariamente consensual entre os analistas e, menos ainda, entre os formuladores e planejadores de políticas. Têm existido visões que apresentam não só os conteúdos, mas as políticas públicas como um todo, como se fossem passíveis de serem deduzidas de valores sociais dados, ou de imperativos de maior eficiência do mercado. Tudo sendo elaborado através de uma análise

³ A identificação do termo "instituição" como "organização" (como se faz desde as correntes que estudam o comportamento de organizações do tipo empresas, sindicatos, cartéis, etc.) é, em certa medida, restritiva em termos da análise das políticas públicas aqui considerada. A noção de instituição deveria se ampliar, entendida tanto como um conjunto de pautas de atividades supra-organizativas, através das quais os seres humanos regem sua vida material no espaço e no tempo, quanto como um conjunto de sistemas simbólicos que servem para categorizar essas atividades e atribuir-lhes significado (Alford e Friedland, 1991).

“racional”, “objetiva” e “científica”, liberada das visões “ideologizadas” como as que enfatizariam as questões do poder.

O neoliberalismo, com o seu questionamento do Estado e a valorização de uma concepção administrativo-gerencial da coisa pública, acentuou a “despolitização” das políticas. A despolitização das políticas seria, em última instância, resultado da emergência do “fascismo societal” (Santos, 2006: 29) no bojo do neoliberalismo, em particular de uma de suas formas, o “fascismo paraestatal”⁴. Esse fascismo paraestatal exercido por poderosos atores do mercado e, em alguns casos, pela sociedade civil (leia-se “terceiro setor”), propicia a usurpação da regulação social como prerrogativa estatal, através da privatização dos serviços públicos, da seguridade social, da atenção médica, etc. O contrato social que regia a produção desses serviços públicos pelo Estado – seja este de “bem-estar” ou “desenvolvimentista” – fica reduzido a um contrato individual de serviços privatizados. O “fascismo paraestatal” passa a exercer as funções de regulação social que anteriormente eram assumidas por um Estado que agora, de forma implícita ou explícita, as terceiriza para agentes paraestatais. Esta cessão realiza-se, sem que se conforme um desenho institucional efetivo que permita a mediação da participação ou do controle dos cidadãos. Dessa forma, por um lado, o próprio Estado converte-se em cúmplice da produção social do “fascismo paraestatal” (Santos, 2006: 31). Por outro, o bem público vira mercadoria. O cidadão, de um ator com direitos que lhe garantiam o benefício das políticas e serviços que davam acesso a esses bens, transforma-se em consumidor dos novos bens públicos privatizados. Os direitos dos cidadãos, no melhor dos casos, ficam reduzidos a opções de consumo. E as políticas públicas sofrem também uma profunda despolitização.

Essa despolitização dos bens públicos, dos cidadãos, dos direitos e das políticas públicas que davam acesso a esses bens tem se materializado nas propostas de Reforma do Estado em debate ou em implementação nos países latino-americanos, desde os anos 90. Essas propostas, promovidas pelas agências multilaterais aderentes ao Consenso de Washington, ainda estão

⁴ Para Boaventura de Sousa Santos, esse “fascismo societal” é, em última instância, resultado da crise do contrato social da modernidade efetivada, principalmente, através do predomínio do consenso neoliberal. O fascismo societal não é um regime político – similar ao dos anos 30 e 40 – mas um regime social e de “civilização”. Esse fascismo não pretende sacrificar a democracia ante as exigências do capitalismo, mas a fomenta até o ponto em que não seja necessário ou conveniente removê-la para promover o capitalismo. Consequentemente, é uma nova forma de fascismo pluralista e que se desdobra em modos ou formas de sociabilidade fascista, como o fascismo de *apartheid* social, o fascismo de Estado paralelo, o fascismo territorial, o fascismo populista, o fascismo da insegurança, o fascismo financeiro e o fascismo paraestatal (Santos, 2006:29-33).

presentes em nossos dias⁵. No que diz respeito às políticas públicas, nessas reformas tem se auspiciado a diluição da distinção dos âmbitos da “política” e da “administração”, onde se desenvolve a problemática do governo. Ao considerar como “falsa dualidade” a distinção entre política e administração, o debate neoliberal das reformas desloca a problemática de governo do campo dos conflitos políticos, pela alocação de recursos para o campo administrativo da “alocação racional”; do princípio da incerteza para o da estabilidade; do objetivo do poder para o do lucro.

Assim, a aplicação de princípios e modelos de gestão e mudança das organizações privadas às organizações públicas generalizou-se como uma alternativa para o trânsito a um “novo Estado”, configurando-se como uma renovada forma de governo e de gestão do público. Sucederam-se – e continuam sucedendo-se – diferentes “ondas” ou “modas” desse tipo de gestão, por exemplo: a da “gerência pública” (com a aplicação de enfoques como o da “administração por objetivos”, a “administração por políticas” e o “controle total da qualidade”); a da “gerência das interdependências organizacionais”; e a da “nova gestão pública” (Torres, 1998: 41-56). Esses modelos que, em última instância, procuravam “reinventar o governo” (para que “funcione melhor”), promovendo políticas públicas “racionais e eficientes” a um “custo menor”, passaram da implementação ao fracasso.

A aplicação dos elementos da administração e gestão privada ao setor público defronta-se com uma série de restrições que se fundamentam em diferenças substantivas. Essas diferenças poderiam ser sintetizadas em cinco pares de oposição:

- *Administração/Política*: a separação entre política e administração radica nos âmbitos onde cada uma se desenvolve. Sinteticamente, a *administração* diz respeito ao problema de alocações racionais; sua natureza está definida por verdades fundamentais de validade geral para qualquer caso; suas metas e objetivos são verificáveis e atingíveis; sua essência é a estabilidade, sendo que o seu propósito, definido de antemão, não pode ser o produto de ações contingentes ou provocadas por pressões externas; seu objetivo é a geração de lucro, que pode ser reinvestido no negócio. Diferentemente, a *política* está determinada pelo conflito que expressa os graus de confrontação entre atores com interesses e racionalidades diferentes; sua arena está marcada pela incerteza, a qual condiciona os

⁵ Os anos 80 foram assolados pela “primeira onda” de reformas estruturais ou econômicas promovidas por essas agências multilaterais. A partir dos anos 90, as mesmas agências defenderam uma “segunda onda” de reformas, as Reformas do Estado ou institucionais, sob o pressuposto de que uma mudança específica na estrutura institucional realizaria mudanças na política pública para adequá-la às reformas da “primeira onda”.

graus de tensão e intensidade com que os conflitos permeiam as ações; seu objetivo é o poder que expressa a capacidade para afetar o sentido e o conteúdo das decisões políticas e de política, assim como para definir o rumo das ações estatais (Torres, 1998: 83-100).

- *Setor privado/Setor público*: enquanto, no setor privado, o desenho e operação das estruturas, funções e procedimentos organizacionais reagem aos requerimentos da dinâmica do mercado, no setor público esses componentes respondem a uma lógica jurídico-institucional, evidenciando uma clara diferença em termos de natureza e funcionalidade entre os dois setores.
- *Burocracia/Poder burocrático*: a visão administrativa tende a ver a burocracia ou desde uma matriz *parsoniana* (como capacidade de mobilizar recursos para desempenhar as funções próprias do sistema organizacional) ou através de enfoques como o de Crozier (1984), que ressaltam as disfunções da eficiência dos modelos organizacionais para considerarem as burocracias como “patologias” caracterizadas pelo formalismo, a excessiva hierarquização e a corrupção. Isto é, não olham o peso específico das burocracias como “poder burocrático” que se faz sempre presente – com influência diferente – no comportamento organizacional e na obtenção de resultados públicos.
- *Solução ótima/Política factível*: nos processos de análise e formulação de políticas, tanto os analistas como os formuladores que compartilham a visão administrativa da gestão privada no setor público tendem a se preocupar mais com a otimização *parettiana* das decisões do que com a “factibilidade” de que tais decisões consigam converter-se em ações. Para estes enfoques tecnocráticos, uma alternativa de política pode ser factível, mas também pode implicar alocações ineficientes dos recursos. Nesse caso, tendem a optar por soluções teoricamente “ótimas” ou – ao menos – mais eficazes, ao invés de enfrentarem a problemática da factibilidade.
- *Governança de mercado/Governança democrática*: existe uma diferença substancial entre ambos os tipos de governança. A aplicação de modelos de gestão ao setor público veio associada a uma noção de governança de mercado. Essa noção traz no centro da sua agenda a discussão sobre a normatização institucional requerida pelas reformas macroeconômicas neoliberais, como também a coordenação dos atores para permitir a “boa gestão” do governo. Desde uma perspectiva política, o eixo se desloca da capacidade governativa de gestão para uma noção de governança democrática centrada na questão dos arranjos institucionais necessários que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores da sociedade civil e do mercado (Santos Jr, 2001: 67). Essa coordenação e

regulação propiciam o balanço das relações de poder visando a garantia e expansão dos direitos dos cidadãos, através do fomento a políticas públicas orientadas para o desenvolvimento sustentável, a equidade e a justiça social.

O deslocamento da política pela administração, propiciado no contexto do neoliberalismo, tem significado a perda do sentido e do conteúdo governativo do exercício do governo e de sua relação com a sociedade e o mercado. Ao se fazer esse deslocamento, não se pondera que a problemática do governo – incluindo nela a promoção de políticas como alocação pública de recursos e oportunidades – movimenta-se no nível das estruturas de poder (político) e das relações que delas derivam. Isto é, não se considera que a problemática de governo esteja situada, fundamentalmente, no âmbito da política⁶.

Em oposição a estas visões que propiciaram a aplicação de modelos de gestão privados às organizações públicas, a retomada da separação entre política e administração permite recuperar esse sentido e conteúdo governativo da prática governamental. Através dessa separação ou distinção, se pode não só delimitar as arenas onde se desenvolve o governo, mas também identificar os critérios políticos com que avançam os processos de institucionalização das políticas e organizações públicas. Isto é, criam-se condições para uma repolitização das políticas públicas e da sua análise, na linha já estabelecida anteriormente por Lowi no seu *The End of Liberalism*: o processo de elaboração de políticas expressaria a política real como luta pelo poder em função de interesses e vantagens (Lowi, 1969: 32).

A “visão política” das políticas públicas lhes confere uma importância marcante nos processos econômicos, sociais e políticos de uma sociedade, ao mesmo tempo em que um valor heurístico significativo, em termos analíticos. As políticas públicas se constituem verdadeiramente no dispositivo de governo por excelência, em sua relação com a sociedade e o mercado.

⁶ Num sentido amplo, a política diz respeito ao poder, lidando com a resolução de conflitos e com mecanismos para a tomada de decisões, isto é, com mecanismos através dos quais a ação coletiva pode ser exercida em qualquer arena institucional, na qual não exista unanimidade de opiniões a respeito das decisões a tomar. A atividade política é geral, ocorrendo em todas as organizações – empresas, sindicatos, igrejas e outras entidades sociais. Também é o que, nas democracias, é compreendido especificamente por “sistema político” – com suas instituições, processos e atores. Assim, em sentido restrito, o âmbito da política refere-se principalmente ao sistema político, tendo seu *locus* no governo e no parlamento, nos processos eleitorais, no equilíbrio de poder entre os poderes estatais e na ação pública governamental (Outhwaite, *et alli*. 1996:80-81). Finalmente, no que diz respeito ao objeto do trabalho – as políticas públicas – considera-se que o âmbito da política, ainda que com foco na problemática do governo, reflete também as relações Estado/sociedade civil/mercado.

Em sua função estratégica, as políticas públicas:

- definem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado;
- permitem visualizar o nível de autonomia de uma ação pública;
- definem quais são os assuntos que alcançam o *status* de interesse público, como para que sejam incluídos na agenda de governo.

Em sua condição institucional, as políticas públicas:

- expressam a particular configuração das estruturas, funções e procedimentos que regem o Estado e as organizações públicas;
- revelam a particular dinâmica conflituosa na qual se desenvolve a ação pública.

Em sua relação com as estruturas políticas e com as forças sociais, as políticas públicas:

- dão conta de um grau determinado de conflito na sociedade;
- expressam uma particular mobilidade das forças políticas;
- manifestam uma dinâmica específica de incorporação ou exclusão política, econômica e social;
- revelam e especificam as orientações de um projeto de direção política do Estado e da sociedade que se governa, e de um projeto de direção ideológica sobre como se deve modelar o Estado, para que interaja com o conjunto dos atores da sociedade civil, e também do mercado (Torres, 1998: 118-119).

Ao se deixar de considerar as políticas como uma mera ação administrativa – resultado da eleição de um impessoal "planejador racional" – e passar a visualizá-las como produto de um complexo processo político, entram de novo em cena na sua análise questões tradicionais da ciência política, do tipo: como se distribui o poder; em que consiste o conflito; e quem ganha e quem perde com cada alternativa de política.

Essas questões são qualificadas, desdobradas e complementadas por diferentes abordagens, enfoques e modelos analíticos desenvolvidos não só na ciência política mas também em outras ciências humanas – como a sociologia, a economia e a antropologia – ou num diálogo interdisciplinar entre elas.

As questões específicas e a metodologia que orientam a reflexão

No Brasil, a reflexão que enfatize as questões políticas, na análise das políticas públicas na agricultura, ainda está por se desenvolver. Os estudos têm se preocupado mais com os impactos – principalmente em termos de eficácia dos resultados – e, em alguns casos, sobre os processos de implementação, em termos de eficiência da gestão, do que com os processos políticos das políticas, como reveladores da dinâmica das relações Estado/sociedade civil/mercado.

Esta falta de desenvolvimento não acontece só nos estudos “setoriais” sobre a agricultura. Tanto nas pesquisas sobre outros setores como nos estudos gerais das políticas públicas também são escassos os trabalhos que ressaltem as questões políticas das políticas públicas. Como aponta Melo (1999), o próprio processo de institucionalização do campo de investigação das políticas públicas ainda está se fazendo (Melo, 1999: 65).

Para mim – que, partindo da antropologia e em diálogo intenso com colegas de outras ciências humanas, venho trabalhando já há vários anos no ensino, na pesquisa e na assessoria sobre “políticas públicas, Estado e atores sociais” nos processos de desenvolvimento e agricultura – o reconhecimento da importância das questões políticas nas políticas públicas, como também do estado incipiente do seu debate nos estudos brasileiros, trouxe questões sobre as quais procurei refletir e desafios que tentei enfrentar nesta tese:

- Primeiro: Quais são as principais abordagens, enfoques, teorias e modelos analíticos que, na produção intelectual internacional, vêm dando conta das questões políticas nas políticas públicas? E como o fazem?
- segundo: Como têm se enfrentado as questões políticas nas políticas públicas, nos estudos sobre a agricultura brasileira?
- e terceiro: Quais das abordagens, enfoques, teorias ou modelos sobre políticas públicas abrem pistas mais promissoras para revelar, através das políticas públicas, a dinâmica das relações Estado/sociedade, no Brasil?

Para dar conta dessas questões, se empreendeu um intenso trabalho bibliográfico – internacional e nacional – de mapeamento e caracterização de abordagens, enfoques, teorias e modelos; de identificação de autores; de seleção de obras; e de reconstrução de versões que

pudessem ilustrar a questão política das políticas públicas.

Para esse mapeamento e caracterização, se distinguiu conceitualmente “abordagens”, “enfoques”, “teorias” e “modelos”. Na ciência política, e nas ciências humanas em geral, os autores mantêm discrepâncias em torno das abordagens e enfoques de análise apropriados, propondo teorias e modelos que, em alguns casos, se contradizem. Isto é, ao descreverem o mesmo fenômeno, o analisam de forma muito diversa. Observam o mundo de forma diferente (Zukerman, 1991: 13).

A ciência política caracteriza-se por um conjunto de “abordagens”, como por exemplo, o pluralismo e o elitismo. Outros autores utilizam o termo “escola” (Leftwich, 1984: 5), porém, seguindo a Stoker (1997), preferi utilizar o termo “abordagem”, para evitar a exagerada conotação de coesão e ordem que o termo “escola” pode despertar. Nessa concepção, as abordagens orientam os cientistas políticos para determinadas formas de compreender a sua disciplina. Propiciam a formulação das perguntas sobre o objeto principal em foco. Induzem à aplicação dos métodos para observar os dados e a natureza do processo de teorização que se deve levar a cabo. Além de mostrarem diferentes pressupostos subjacentes ao caráter e funcionamento da política (Stoker, 1997 19).

Os “enfoques” – como os novos enfoques do pluralismo (neopluralismo, pluralismo reformado) ou os enfoques contemporâneos do elitismo (elites de poder ou corporativismo) – são subdivisões específicas das abordagens que se desenvolvem pelo aperfeiçoamento das mesmas, muitas vezes como respostas a críticas provenientes de autores que trabalham diferentemente; ou como adaptação da abordagem aos avanços na produção de pesquisa; ou até como resultado da difusão de enfoques de outras áreas disciplinares. Os enfoques tendem a compartilhar – ainda que num escopo mais restrito – das características das abordagens em termos de orientar os estudos, propiciar a formulação das perguntas, etc. Por sua vez, nos enfoques, por influência das formações disciplinares ou dos diálogos e debates dos temas e problemas, pode vir a se desenvolver um conjunto de “correntes” ou “variantes” do enfoque (como por exemplo, a variante neocorporativa).

O propósito fundamental das “teorias” é, de alguma forma, explicar, compreender e interpretar a realidade. As teorias desempenham funções importantes na busca de uma explicação para o funcionamento do mundo social. Colocam em primeiro plano certos

aspectos do mundo e orientam sobre o que investigar. Em segundo lugar, funcionam como “sistemas de classificação”: como um marco no qual situar a observação da realidade, estruturando a observação. Em terceiro lugar, as teorias possibilitam o desenvolvimento de modelos. Uma boa teoria não só resiste às provas da observação, mas combina num todo complexo, além de coerência lógica e profundidade, um conjunto de idéias e hipóteses (Stoker, 1997 28). Se poderia exemplificar, no caso deste estudo, com as teorias das relações de patronagem e clientelismo.

Finalmente, os “modelos” são representações ou descrições estilizadas e simplificadas da realidade, que identificam os componentes importantes de um sistema, contemplando ou não as relações entre variáveis (Stoker, 1997 28). No desta pesquisa se podem citar, por exemplo, os modelos de análise setorial, cognitivos ou de redes de política pública.

O mapeamento e caracterização das abordagens, enfoques, teorias e modelos (assim como das críticas entre os mesmos), somados à identificação dos seus principais autores, me acenaram com a possibilidade de tentar compreender a dinâmica dessa produção intelectual, através da noção de “campo”.

Essa noção foi desenvolvida e aplicada por Pierre Bourdieu, inicialmente para analisar o campo intelectual⁷ como um universo relativamente autônomo de relações específicas, um espaço estruturado de posições, no qual as relações imediatamente visíveis entre os agentes envolvidos – por exemplo, os debates entre os autores, ou as relações entre autores, financiadores ou editores – disfarçam as relações objetivas entre as posições ocupadas por esses agentes e determinam a forma de tais interações. Um campo científico se define, assim, por elementos como relações de poder, capitais em disputa, posições e tomadas de posição, debates, instituições, publicações periódicas, e controle de recursos de pesquisa e de processos de legitimação⁸.

Porém, ao longo do trabalho, tive que diminuir minha expectativa no que diz respeito à possibilidade de reconstruir consistentemente um hipotético “campo da análise de políticas

⁷ Ver P. Bourdieu, “Champ Intellectuel et Project Créateur”, in *Les temps modernes*, num. 246, novembro de 1966, pp 865-906.

⁸ Ver também P. Bourdieu “Algumas propriedades dos campos”, in *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1983, pp 89-94; e P. Bourdieu, “A gênese dos conceitos de habitus e de campo”, in *O Poder Simbólico*. 9ª edição, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006, pp 59-74.

públicas”. Este limite veio à tona por um conjunto de motivos. No nível internacional, constatei que ainda predomina uma lógica mais focada em âmbitos nacionais específicos em termos de interesses em jogo, relações entre os atores do suposto campo, posições, etc. Mesmo os debates internacionais entre os autores que fazem uso das diferentes abordagens, enfoques, teorias e modelos se apresentam como muito desiguais e incipientes. Em outras palavras, mais que um campo de análise das políticas públicas no nível internacional, poderia ser reconstituída uma série de incipientes campos específicos, principalmente no Reino Unido, na França e nos Estados Unidos. Essa tarefa excedia minhas possibilidades, como também me deslocaria dos fins de minha tese.

No caso brasileiro, apresentaram-se limites que poderiam ser considerados do próprio “objeto”, ou melhor, da aplicabilidade da proposta bourdiana de campo ao estado da produção intelectual sobre políticas públicas, no país. Tanto minha análise, como os resultados de trabalhos realizados por autores como Lamounier (1982), Melo (1999) e Arretche (2003) apontam para um estado incipiente maior – se comparado com as realidades norte-americana e européia – daquilo que se poderia denominar como campo de análise das políticas públicas no Brasil. Essa limitação ainda se potencializa, pois só considerei a produção sobre políticas públicas na agricultura. Assim, a reconstrução da produção intelectual sobre políticas públicas, como um campo de análise das políticas públicas no Brasil e, dentro dela, o espaço específico – ou sub-campo – que diz respeito ao setor da agricultura foi elaborada como uma primeira aproximação a um contexto que, de por si, se apresenta como difuso e em desenvolvimento. Os comentários que oportunamente apresentarei têm que ser lidos, em muitos casos, mais como formulações hipotéticas do que como resultados analíticos passíveis de clara comprovação.

No que diz respeito a esse estado incipiente do campo da análise das políticas públicas, Melo (1999) chamava a atenção para que a trajetória que se pode delinear seria mais a da história de um conjunto de discursos do que a de um campo nitidamente composto nos termos da proposta bourdiana (Melo, 1999: 63). A constatação dessa colocação me orientou para uma outra decisão metodológica: a de considerar os diferentes textos ou estudos que têm enfrentado as questões políticas das políticas públicas na agricultura brasileira como diferentes “discursos” que expressam distintas “leituras”, formadoras de diversas “visões” do real. Isto é, os textos ou as obras serão tomados como “discursos” – escritos – de “supostos informantes científicos”. Esses discursos expressam “leituras”, isto é, olhares analíticos

constituídos a partir de abordagens, enfoques, teorias e modelos específicos ou, como em muitos casos, de sua articulação conceitual e metodológica. Por sua vez, essas leituras conformam “visões” diversas sobre uma ou mais áreas do real. Isto é, tanto sobre as políticas públicas na agricultura brasileira como também sobre as dinâmicas das relações Estado/sociedade/mercado que se manifestam no processo de modernização da agricultura brasileira⁹.

As leituras resultantes que serão tratadas em detalhes nos próximos capítulos são algumas vezes complementares e outras, contraditórias. Essas leituras não são resultado de uma agenda de pesquisa “consensuada” no campo. Nem tampouco foram necessariamente produzidas tendo uma a outra como referência, alimentando debates intelectuais ou políticos travados realmente na trajetória desse campo. Em alguns casos, com a reconstrução e ordenação das leituras, pode criar-se a impressão de debates e confrontos que muitas vezes não existiram, pelo estado incipiente do próprio campo.

Assim, como resultado desta opção metodológica que implemento na análise dos estudos sobre políticas públicas na agricultura brasileira, passa-se a ter uma polifonia de discursos, leituras e visões¹⁰. Isto é, diferentes discursos expressando leituras distintas, as quais, por sua vez, conformam diferentes visões sobre uma área do real. Portanto, essa polifonia mostra discursos, leituras e visões, principalmente sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas na agricultura brasileira.

A polifonia presente nesta parte da tese também poderia ser vista como um jogo de espelhos – como os de um parque de diversões – que refletem de forma diversa o real, a partir das diferentes óticas, como produto das abordagens, enfoques, teorias e modelos que, de forma individual ou articulada, são utilizados pelos diversos autores. Assim, criei as condições para tentar entender as leituras – ou olhares analíticos – em termos das “fontes teóricas” das quais essas leituras se nutrem e com as quais estão dialogando.

A tese não apresenta nem o discurso, nem a leitura, nem a visão completos de um autor ou de um conjunto de autores. Não analisei os autores, nem suas trajetórias no incipiente campo

⁹ A respeito de discursos e leituras ver, entre outros, Orlandi (1983).

¹⁰ Geertz (2002) ressalta o texto como parte do fazer etnográfico. Este fazer implicaria em escrever etnografias tendo como modelo as diferentes versões, como uma polifonia.

da análise das políticas públicas, nem os debates de que porventura tenham participado. Em grande medida, isso se deveu aos limites que o próprio estado do campo impõe para esse tipo de empreendimento. Mas também o fiz por uma opção metodológica. O que trouxe foram fragmentos. Fragmentos recortados por mim, como autor.

A partir desse recorte, considero que podem ser encontrados na tese três planos de significados. Por um lado, os significados específicos dos fragmentos em si, produzidos por cada autor. Para isso, tentei reproduzir, em muitos casos quase linearmente, os seus discursos. “Quase” porque, por questões práticas de extensão e fluidez na tese, realizei escolhas e reproduzi sinteticamente os discursos desses autores. Fiz um esforço, uma vigilância, para não introduzir categorias alheias ou estranhas nesses discursos, nem modificar as leituras e as visões resultantes. Mas sei que, apesar desse esforço, perde-se autenticidade e, talvez, alguns componentes particulares dos discursos desses autores. Foi um risco calculado em função da necessidade de clareza do trabalho. Apesar disso, sou consciente de que a tese não tem a fluidez necessária, em muitas de suas partes. Chega a demandar uma atenção ao mesmo tempo detalhada e sintética que, em alguns momentos, corre o risco de fazer perder o fio condutor. Peço desculpas, agradecendo o esforço e a perseverança dos leitores.

Um segundo plano de significado poderia ser delimitado, a partir do conjunto de fragmentos. Conjunto que, ainda que parcial e com ausências, permite ao leitor acompanhar a trajetória tanto da dinâmica social e política da agricultura como de sua reflexão. Da dinâmica, já que os fragmentos, que às vezes se superpõem – discrepando ou confluindo – terminam no geral se complementando, dando uma visão ampla – polifônica – de processos, atores, agências do Estado, sistemas institucionais, disputas, conflitos da agricultura brasileira pós anos 30. Da reflexão, pelo apanhado de leituras produzidas nos últimos trinta anos, que enfatizam as questões políticas nas políticas públicas na agricultura, no Brasil.

O terceiro plano de significado seria uma espécie de metassignificado, ou um significado novo, produto da tese como um todo. Isto é, da tese como um outro discurso, composto – como um *bricolage* ou resultado polifônico – dos fragmentos dos discursos dos outros. Estou usando esses fragmentos a partir de um outro olhar e com uma questão diferente, um problema distinto daqueles que originaram os fragmentos particulares. Não tento somente recuperar o diálogo, quando o houve, entre esses discursos. Com a tese, procuro fazer com que esses discursos se escutem, dialoguem de forma nova entre eles. A lógica da tese recorta,

fragmenta a lógica dos discursos específicos dos autores, mas, ao mesmo tempo, introduz uma outra lógica nesses discursos, tenta produzir uma “nova” leitura e contribuir para conformar uma visão particular sobre as questões políticas nas políticas públicas na agricultura, no Brasil.

Estou escrevendo desde uma posição, numa trajetória de autor, diversa daquela de muitos desses autores. Mas não produzindo uma “nova leitura” desde um outro campo. Em muitos casos, os conheço pessoalmente, tendo até trabalhado com alguns deles. Os diálogos estabelecidos, as posições comuns, as aulas que recebi de alguns deles ou dei para outros, as conferências que assisti, os debates que fizemos juntos em seminários no Projeto Intercâmbio em Pesquisa Social na Agricultura (PIPSA), na Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) e em outra série de espaços acadêmicos, que conformaram a arena do campo, têm informado o meu próprio discurso e a leitura e a visão que partilho da realidade. Minha trajetória não está marcada por uma profunda reflexão teórica ou por um intenso trabalho de pesquisa. Tenho desenvolvido em parte essas experiências, mas sobretudo com uma forte preocupação de facilitar o uso das mesmas pelos outros, sejam alunos ou membros de ONGs, movimentos sociais ou governos. Tenho sido professor num curso interdisciplinar, consultor e propulsor de propostas de políticas através de redes e ONGs. Nessa trajetória no campo, tenho agido, sobretudo, como uma sorte de tradutor intelectual, facilitador ou “versionista”. Nesse sentido, com este novo discurso – com este metassignificado que se poderia delinear nesta tese – estou sendo fiel à prática mais recorrente de minha trajetória: a de ser facilitador ou “versionista”.

Finalmente, cabem alguns comentários sobre os critérios utilizados na escolha tanto das abordagens, enfoques, teorias e modelos, como dos estudos sobre políticas públicas na agricultura brasileira e que possibilitaram reconstruir a polifonia de discursos e leituras que a tese apresenta.

A questão do recorte do “objeto empírico” – neste caso, livros, artigos e publicações diversas – foi uma tensão recorrente no presente trabalho. No caminho desse recorte – que foi do amplo “universo das probabilidades”, passando pelo “conjunto do possível” até chegar ao “objeto necessário” – tive que fazer escolhas. Essas escolhas estiveram orientadas por critérios que, ao serem aplicados, permitissem delimitar esse “objeto necessário”, para dar conta das questões-chave da tese, isto é: quem trata (e como trata) das questões políticas nas

análises das políticas públicas, na produção intelectual internacional e, especialmente, nos estudos sobre a agricultura brasileira; e dentre eles, quais de seus enfoques ou modelos abririam pistas analíticas mais promissoras para se entender o contexto brasileiro.

No universo da produção intelectual internacional, consideraram-se inicialmente as três abordagens clássicas do campo da ciência política que têm desenvolvido enfoques e teorias sobre o Estado e suas relações com a sociedade: o pluralismo, o elitismo e o marxismo¹¹. E dentro delas, afinando o recorte em função do foco nas questões políticas nas políticas públicas, se decidiu por não introduzir as contribuições do marxismo¹². Principalmente, pela dificuldade que o marxismo ainda apresenta do reconhecimento das “especificidades políticas” dos “processos políticos” através dos quais se formulam e se implementam as “políticas públicas”. Ainda que várias leituras do marxismo tenham superado o economicismo que paira no marxismo clássico de Marx, Engels e Lenin, a determinação – ou “sobredeterminação” – externa do âmbito político permaneceria, seja por questões estruturais que visam garantir a sobrevivência do sistema capitalista (o “capitalista coletivo ideal”), seja pela lógica que rege a conformação e reprodução das classes sociais. A escolha foi difícil, sabendo da existência de leituras que vão desde a obra gramsciana, passando por Milliband (1972) e o “segundo” Poulantzas (1985) de *State, Power and Socialism*, até, por exemplo, o marxismo estratégico de Jessop (1982) ou de Przeworski (1988). Mas o recorte foi feito e, em termos de abordagem da ciência política, colocado o foco no pluralismo e no elitismo¹³.

Na produção intelectual internacional, além do recorte em termos de abordagens, implementou-se um segundo processo de escolhas, agora entre enfoques, teorias e modelos sobre políticas públicas. Também neste caso o critério principal foi o de não incluir no campo de análise aquelas propostas que não ressaltassem, em suas leituras, as questões políticas das políticas públicas. Assim, ficou de fora uma série de enfoques, teorias e modelos que têm sido produzidos, principalmente, a partir de debates na economia – sobretudo em torno das propostas neoclássicas – ou na sua difusão em outros campos disciplinares¹⁴.

¹¹ Esse reconhecimento do pluralismo, do elitismo e do marxismo como as três abordagens principais tem sido destacado pela grande maioria dos autores do campo da ciência política. Ver a respeito, entre outros, Marsh e Stoker (1997) e Alford e Friedland (1991).

¹² Diga-se de passagem, a não inclusão do marxismo foi feita também com muita resistência pessoal, por históricas “afinidades eletivas e afetivas”.

¹³ Fica a vontade de enfrentar especificamente estas leituras do marxismo, num possível desdobramento desta tese.

¹⁴ O universo é amplo e profícuo. Por exemplo, as teorias da regulação (Stigler, 1971), do *rent-seeking* (Krueger, 1974; Tollison, 1982) e da escolha pública (Buchanan e Tullock, 1962); o isomorfismo organizacional de Di

Por último, também no que diz respeito ao universo da produção internacional, dentro do conjunto de outros enfoques, teorias e – sobretudo – modelos que vêm dando conta das questões políticas nas políticas públicas, também tive que fazer escolhas. Aqui o critério aplicado foi, principalmente, o de minha avaliação sobre a importância e reconhecimento dos mesmos nos campos das políticas públicas dos principais centros de produção intelectual internacional, como o norte-americano e o europeu. Decidi, assim, introduzir no meu “objeto necessário” tanto um breve olhar sobre três enfoques e modelos – o neo-institucional, a análise de setor e os modelos cognitivos – como uma reflexão mais exaustiva sobre os enfoques e teorias que desenvolvem a análise de redes sociais e políticas¹⁵. Evidentemente, o critério desta seleção teve um componente maior de subjetividade. Até porque é grande o volume de produção de novos modelos e variantes de sua aplicação que se autonomizam e ganham nomes próprios e, com certeza, ou por falta de acesso ou mesmo de conhecimento, sequer foram considerados em meu universo de escolha¹⁶.

No que diz respeito aos estudos sobre políticas públicas na agricultura brasileira, o processo de recorte para chegar ao “objeto necessário” também foi tenso e demorado. Sou consciente que o universo inicial de probabilidades não foi necessariamente completo. Correspondeu aos trabalhos aos quais tive acesso nas diferentes bibliotecas de instituições universitárias do Rio de Janeiro e de São Paulo, complementado por conhecimentos pessoais e referências de colegas no país. O recorte temporal desse universo correspondeu, em grande medida, ao momento no qual aparecem e se desenvolvem as análises que recuperam questões políticas nas políticas públicas: isto é, desde meados dos anos de 1970 até o início dos anos 2000. Um outro critério foi o de poder exemplificar as abordagens, enfoques, teorias e modelos que identifiquei na produção intelectual internacional. Neste sentido, os textos considerados não são necessariamente os de maior qualidade científica ou acadêmica do período, ou as obras mais importantes do autor. São, sim, aquelas onde é possível perceber melhor as leituras que os autores produzem sobre políticas públicas. Em alguns casos, as

Maggio e Powell (1983); a aplicação da teoria dos jogos às políticas como escolha racional estratégica em situações competitivas (Schwartz, 1998); e os modelos do racionalismo ou do ganho social máximo (Dye, 2002), entre outros.

¹⁵ Ficaram de lado, por exemplo, o modelo de equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993); o modelo de múltiplos fluxos de Kindgom (2003); como também todo o leque de modelos na área específica de avaliação de políticas, sejam os *top-down* ou *bottom-up* desenvolvidos nos anos 80 e 90 (a respeito ver: Faria, 2005).

¹⁶ Este mapeamento da produção internacional foi feito a partir de pesquisa bibliográfica nas principais bibliotecas de instituições universitárias do Rio de Janeiro e de São Paulo, assim como das Universidades de Sussex e Swansea, no Reino Unido. Também fiz uso de pesquisa na Internet.

obras tocam pontualmente políticas públicas na agricultura, mas foram incluídas por darem subsídios para se entender melhor as abordagens, enfoques, modelos e teorias aplicados ao contexto brasileiro. Finalmente, optei por me incluir na escolha dos estudos que compõem os diversos conjuntos temáticos da trajetória do campo de políticas públicas no Brasil a serem citados e analisados, em grande medida, pelo caráter de reconstrução de minha trajetória, que também assumiu esta tese.

A estrutura da tese

Além da presente Introdução – onde apresento a importância do tema, como também as questões específicas e da metodologia que orientam a reflexão – a tese está organizada em cinco capítulos e uma conclusão.

No capítulo I, tratei das principais abordagens da ciência política que enfatizam as questões políticas nas políticas públicas: o pluralismo e o elitismo. Partindo de um ponto introdutório, onde destaquei as diferenças entre as concepções de público e privado em ambas as abordagens, passei a apresentar as características do pluralismo clássico, seus limites na análise da formulação e implementação de políticas e a procura pela superação desses limites, através dos novos enfoques como o neopluralismo, o pluralismo reformado, o pluralismo de elite, o lobismo e a democracia radical. Num segundo momento, tentei caracterizar a abordagem elitista e o estudo das políticas públicas, tanto através dos enfoques tradicionais (elitismo clássico e elitismo democrático), como dos contemporâneos: as elites de poder e, principalmente, o corporativismo e sua variante neocorporativa. Nestes casos, detive-me não só na consideração de suas propostas, mas também nas críticas elaboradas, principalmente a partir do pluralismo.

No capítulo II, em sua primeira parte, se expõem, sinteticamente, os principais elementos de outros enfoques, teorias e modelos que, de alguma forma, abordam também as questões políticas nas análises das políticas públicas. São três, basicamente: o enfoque neo-institucional, a análise de setor e os modelos cognitivos. Na segunda parte, comentei os diversos enfoques e teorias que desenvolvem a proposta de redes sociais e políticas, especificamente as teorias sobre a patronagem e clientelismo, as teorias e modelos do individualismo relacional dos estudos norte-americanos e os modelos dos estudos britânicos de redes de política, no marco do Pluralismo Reformado.

O capítulo III apresenta, com as restrições apontadas oportunamente, uma aproximação também sintética do que seria o campo de análise das políticas públicas. Partindo dos seus antecedentes internacionais, tentei reconstruir tanto a trajetória quanto os temas recorrentes no campo, como o “encantamento” com o Estado, os estudos setoriais, a avaliação de políticas, a “reforma do Estado” e a dimensão social da democracia. Durante o desenvolvimento do capítulo, tentei destacar a análise de políticas na agricultura, como uma área ou “subcampo” específico.

No capítulo IV, comecei tratando das leituras feitas a partir das abordagens elitista e pluralista em estudos brasileiros sobre a agricultura, nas quais foram recuperadas as questões políticas nas políticas públicas. No caso das leituras elitistas, ressaltando o seu encantamento com o Estado, parti de uma aproximação sintética da proposta de anéis burocráticos na análise do Estado Burocrático Autoritário. Depois, expus uma leitura que enfatiza as relações de poder nos confrontos entre elites burocráticas nas instituições do Estado que tratam com a agricultura desde os anos 30; para finalmente me deter na leitura que recupera o enfoque corporativo na agricultura, sobretudo do corporativismo setorial e dos complexos agroindustriais. Na segunda parte do capítulo, apresentei algumas leituras pluralistas, começando com a que destaca o papel dos grupos de interesse, com a prática de lobismo, e seguindo com a que enfatiza os arranjos institucionais e a natureza contextual das interações entre os atores num contexto de pluralismo limitado. Finalizei, recuperando as que põem em foco as arenas decisórias e os atores das políticas públicas para a agricultura.

O capítulo V trata de leituras baseadas em outros enfoques, teorias e modelos que contribuem no estudo das questões políticas das políticas públicas na agricultura brasileira, particularmente aquelas que trabalham com redes políticas e sociais. Na sua primeira parte, recuperei as leituras que ressaltam a importância da patronagem e do clientelismo. Assim, expus leituras que visualizam a força do clientelismo como uma manifestação do poder do atraso; ou aquelas que apontam o clientelismo como uma das gramáticas nas relações Estado/sociedade, no Brasil. Também apresento uma leitura que olha a política como um saber fazer, destacando o papel das reputações e das lealdades “faccionais” em casos que vão desde a elaboração do orçamento público até a política fundiária. A segunda parte do capítulo recupera dois exemplos das análises, em termos dos modelos de redes de política. Começa-se com uma leitura que procura a articulação das redes de poder com o território e o enfoque neo-institucional na análise de complexos agroindustriais. E finaliza-se o capítulo com um

estudo meu que, partindo do enfoque dos estudos britânicos de redes de política pública, tenta caracterizar os arranjos entre interesses públicos e privados nas políticas públicas para a agricultura, num contexto de Reforma do Estado.

Por último, nas Conclusões é feita uma avaliação das questões e desafios de que se tentou dar conta na tese, os quais foram apontados nesta Introdução. Especificamente, se reflete sobre: a identificação da produção intelectual internacional que olha as questões políticas nas políticas públicas; como se tem enfrentado as questões políticas nas políticas públicas nos estudos sobre a agricultura brasileira; as propostas analíticas que abririam pistas mais promissoras para revelar, através das políticas públicas, as relações no Brasil; e os limites e potencialidades da metodologia escolhida nesta tese.

CAPÍTULO I. AS ABORDAGENS PLURALISTA E ELITISTA E O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentre as abordagens tradicionais da ciência política, tanto o pluralismo como o elitismo têm um papel de destaque no resgate das questões políticas, nas políticas públicas. Ambos tratam do liberalismo na política, porém, desde posições diferentes. O pluralismo analisando e assumindo a democracia e o governo liberal contemporâneo como os melhores modelos a serem seguidos. O elitismo questionando as premissas fundamentais de grande parte dos pressupostos desse liberalismo político ocidental.

Ambas as abordagens recuperam também a primazia do político. Com diferença de posições e de matizes, as políticas públicas promovidas pelos governos – como interfaces da esfera pública e da esfera privada – são consideradas tanto pelo pluralismo quanto pelo elitismo como resultados políticos, produto do conflito entre interesses e forças sociais em pugna pela adjudicação de recursos escassos num contexto que apresenta – em maior ou menor medida – desigualdades estruturais (Marsh, 1997: 278).

O pluralismo, na forma de corrente majoritária na ciência política, tem se modificado muito desde as propostas clássicas de autores como Truman, Dahl ou Easton¹. As tentativas de superação dos limites dessas propostas têm produzido novos enfoques, como, por exemplo, o pluralismo de elite, o neopluralismo, o pluralismo reformado, o lobismo e a democracia radical².

A abordagem do elitismo – denominada freqüentemente como “dirigencial” – também está composta por uma variedade de aportes que partem dos enfoques tradicionais do elitismo clássico, de autores como Michels (1962), Pareto (1935) e Mosca (1939); e do elitismo democrático, o qual se constitui a partir de trabalhos de Weber (2004) e dos trabalhos mais recentes de Schumpeter (1976). Como no pluralismo, também se encontra a renovação das propostas através de enfoques mais recentes, como os da elite de poder (Mills, 1956), do

¹ Como exemplo da obra desses autores, cabe destacar Truman (1951), Dahl (1967) e Easton (1967).

² Só à guisa de exemplo, caberia lembrar aqui de Lindblom (1977) como expoente do neopluralismo; Heclo (1977) e Richardson e Jordan (1979), do pluralismo reformado; Lowi (1969) e Mc Farland (1987), do pluralismo de elite; Graziano (1994), do lobismo; e Hirst (1990) e Wainwright (1993), da democracia radical.

corporativismo (Schmitter, 1974) e do neocorporativismo (Cawson, 1994).

São várias as distinções que podem ser apontadas entre o pluralismo e o elitismo – ou, dizendo melhor, entre “os pluralismos” e “os elitismos” – nas suas análises políticas das políticas públicas. Por exemplo, enquanto a versão pluralista enfatiza a vontade ativa dos grupos para explicar o acesso diferencial dos atores sociais às políticas públicas, o elitismo o faz considerando o peso das desigualdades estruturais que caracterizam a sociedade, e que estão presentes no formato das instituições estatais e nos processos que fluem nelas, como é o caso das políticas públicas. Ou ainda, enquanto os enfoques contemporâneos do elitismo explicam a intermediação de interesses nas políticas públicas através do padrão do corporativismo social-democrata europeu, o pluralismo o faz a partir do típico padrão norte-americano de *lobbies*.

Mas, em última instância, o conjunto de diferenças pode remeter a concepções diversas sobre a esfera privada e a esfera pública, que se visualizam em ambas as abordagens³. A abordagem pluralista dá primazia teórica à *esfera privada*. As atitudes, opiniões e preferências dos grupos e indivíduos são consideradas como postulados teóricos. As políticas, na qualidade de fenômenos, são definidas em termos de força de indivíduos e grupos; o poder é atribuído a grupos ou indivíduos, tendo como base seus desempenhos no processo de *decision-making*. O padrão de resultados dos processos de decisão determina o tipo de sistema que está sendo observado.

No elitismo, a noção liberal tradicional de privado é abandonada, reduzindo-se seu âmbito e significado à expansão da esfera pública. As parcelas da esfera privada que mantêm significado teórico são as correspondentes à ordem institucional dominante e que, levando a marca da oficialidade, funcionam como pilares da esfera pública. O que resta da esfera privada seriam massas alienadas, anômicas: famílias, minorias religiosas, étnicas e outras organizações sociais que estariam numa posição de inferioridade em tamanho e poder, em relação à ordem institucional hierárquica dominante. O corporativismo apresenta especificidades dentro da abordagem elitista. Em particular, oferece um espaço teórico

³ No senso comum, apresentam-se diversas denotações do termo *público*: relativo, pertencente ou destinado ao povo, à coletividade; que é de uso de todos; comum, aberto a qualquer pessoa; de conhecimento de todos; esfera governamental, ação ou esfera administrativa; comportamento em locais geralmente freqüentados, comportamento em locais de propriedade governamental. Da mesma forma, se podem reconhecer diversas denotações do termo *privado*: particular; privacidade; propriedade privada; que não pertence a todos os indivíduos; de uso exclusivo de alguém; atividades e instituições sociais como clubes, entidades de caridade.

significativo à esfera privada (porém, mais limitado que no paradigma pluralista). O corporativismo atribui aos grupos ocupacionais, às classes, empresas ou indústrias, instituições culturais, grupos de linguagem, região, religião ou etnia uma base firme de realidade no setor privado. Estes interesses privados podem procurar os espaços públicos, como também podem ser procurados e sistematicamente incorporados em decisões estatais e jurisdições administrativas. Diferentemente do pluralismo, não se considera que a força e a interação entre esses grupos constituiriam os elementos essenciais e completos do processo político. O fundamental é o reconhecimento e a atribuição de *status* público dado pelo Estado aos grupos. O reconhecimento da formação de interesses privados está ligado a elementos essenciais de existência cultural, organização social técnico-científica e modos econômicos.

Para a abordagem pluralista, a *esfera pública* estaria habitada por partidos políticos, legislaturas, cortes, mandatários e agências e comissões burocráticas, os quais apresentam marcas constitucionais de oficialidade. Ela é dirigida por líderes e funcionários, eleitos ou nomeados. O Estado, ou mais precisamente o setor público, seria uma arena na qual as vitórias e as perdas de grupos de interesse são registrados, e não o ponto de origem das políticas públicas. A política pública seria o resultado bem sucedido da exploração feita pelos grupos de oportunidades de acesso aos funcionários públicos que tomam decisões. O setor público se movimenta na direção do maior poder e influência presente nas forças privadas. Não existe nenhum conceito substancial de interesse público na perspectiva pluralista, salvo o compromisso de regras de jogo constitucionais e de sua manutenção. O único espaço onde o Estado é autônomo corresponde precisamente a essa atividade de compromisso com as regras constitucionais fundamentais.

Na abordagem elitista, como foi apontado, manifesta-se uma expansão da esfera pública. O governo ou os aparelhos estatais são elemento central da esfera pública. Ainda que os funcionários públicos possam ter alguma autonomia, o desenvolvimento de uma política diz respeito usualmente à classe política, composta por um seleto grupo de pessoas de outras ordens institucionais dominantes. O interesse das questões empíricas e teóricas na abordagem elitista orienta-se para compreender o grão e a forma da unidade e coesão que são conseguidas entre estes diferentes setores da esfera pública. O corporativismo recoloca o problema da independência entre a esfera pública e privada. O Estado é visualizado como significativamente autônomo em relação às classes, grupos ou indivíduos privados e, ainda, quanto às demandas do sistema econômico. Mesmo que o Estado responda às necessidades e

desejos da sociedade, nem todos os objetivos políticos são derivados das necessidades e desejos socioeconômicos, já que o Estado corporativo também responde às necessidades, desejos e objetivos de seu próprio funcionalismo. O Estado é uma formulação independente. Em função de seus próprios objetivos, o Estado pode tomar a iniciativa de incorporar vários grupos sociais, de modos diferentes, nos processos administrativos ou de *decision-making*, procurando também atingir seus próprios fins.

A visão política das políticas públicas tem que dar conta da interpenetração entre as esferas privada e pública. Também nesse caso as abordagens pluralista e elitista colocam diferentes questões que informam suas análises particulares. Na abordagem pluralista, aparecem questões como: quais são as condições e técnicas de mobilização individual e grupal para a participação pública; quais são as estratégias políticas usadas para adquirir e manter poder, e afetar decisões políticas; quem consegue o quê e como. Na abordagem elitista, encontramos questões do tipo: quais são os padrões de ordenação institucional dominantes que modelam e determinam a alocação de recompensas, *status*, privilégios e recursos; quais são as capacidades das elites para uma ação e coordenação unificada; quais são os canais de institucionalização ou de colaboração formal entre interesses organizados e elementos da estrutura do Estado; qual é a estrutura de interesses organizados na sociedade; quais são os fatores históricos, sociais, políticos, econômicos que impelem o Estado a incorporar interesses organizados nos processos de *decision-making*.

Passemos agora a ver com mais detalhe, nos pontos seguintes deste capítulo, as especificidades, aportes e limites das abordagens pluralista e elitista, tanto nos seus enfoques clássicos como nos contemporâneos, particularmente no que diz respeito à análise política das políticas públicas.

1.1 A Abordagem Pluralista

A origem do pluralismo remonta às teorias pioneiras do liberalismo e do bem comum. Através de suas diversas denominações – democrática, funcionalista, condutiva, individualista, de mercado, etc. – tem sido a corrente majoritária e mais difundida da ciência política⁴. Existem muitas interpretações diferentes desta abordagem mas, em geral, todas elas

⁴ Dentre o grande número de autores que têm contribuído para o desenvolvimento dessa abordagem, se podem mencionar Truman (1951), Polsby (1963, 1980), Dahl (1967), Easton (1967) e Lindblom (1977).

compartilham seu caráter preceptivo, porque oferece um modelo ideal de governo; normativo, porque este modelo é considerado como a melhor forma de governo; e descritivo, pela análise que desenvolve a partir da ênfase no observável. Porém, é igualmente consensual a avaliação sobre o *déficit* teórico do pluralismo. (Smith, M., 1997: 217).

1.1.1. O Pluralismo Clássico

O pluralismo clássico, representado por autores como Dahl, Truman e Polsby, e que foi dominante sobretudo nos anos 50 e 60, considera que os indivíduos, com suas preferências e valores, são as unidades constitutivas das organizações e da sociedade: as interações e intercâmbios entre os indivíduos constituem todas as diversas entidades sociais da sociedade moderna. Assim, os diversos tipos de organizações (por exemplo, associações voluntárias, grupos de pressão, agências do Estado, partidos, empresas) representam agregados de indivíduos, respondem a suas preferências e subsistem enquanto mantenham um apoio suficiente dos mesmos. As múltiplas relações entre grupos e organizações geram – normalmente – um consenso social através da comunicação das preferências e valores, da formação da opinião pública e das ações responsáveis dos seus líderes. Por sua vez, a sociedade é visualizada como um conjunto de papéis e atividades individuais, interdependentes e diferenciados. Ou, de forma mais geral, como um agregado de indivíduos relacionados pelo mercado, o qual tem socializado os valores culturais. O mercado é focado como local de confrontação das preferências e valores (Alford e Friedland, 1991: 45).

Com relação ao Estado, o tipo de questões ressaltadas pela abordagem pluralista seria, por exemplo: como são influenciadas as decisões governamentais pelos grupos sociais; quais são as conseqüências da participação para a estabilidade das normas e dos valores democráticos; como se constituem as instituições políticas a partir de papéis e valores múltiplos; quais são as conseqüências do “disenso” ou da falta de confiança na eficácia das instituições políticas; como socializar os indivíduos nos valores democráticos (Alford e Friedland, 1991: 46).

Entre as características principais do pluralismo está sua ênfase na diversidade, na diferença. A complexidade do mundo contemporâneo supõe que nenhum grupo, classe ou organização possa ter o domínio da sociedade. Neste contexto, enfatiza-se a separação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil; a diferença entre o poder político e poder econômico e a diversidade dos interesses que se afirmam em áreas políticas diferentes. O poder está

disperso e é não-acumulável; conseqüentemente, o papel do Estado é mais o de regulador dos conflitos que o de dominador do mercado ou da sociedade em função de interesses particulares (Smith M., 1997: 218).

1.1.1.1. Os supostos sobre o Estado

Em geral, do ponto de vista da abordagem pluralista, não se fala do Estado. Há uma rejeição – sobre bases políticas e teóricas – às idéias de estrutura monolítica, hierarquização e centralização associadas à noção clássica de Estado e que pressupõem que a organização que governa a sociedade tenha um forte caráter autoritário e uma ampla abrangência política, econômica, social e ideológica. Assim os autores que participam dessa abordagem falam de sistema político (Easton, 1967); comunidade política (De Grazia, 1948); sociedade organizada (Long, 1962); ou sistema pluralista (Mc Farland, 1969). Em geral, os pluralistas preferem falar explicitamente de governo mais que de Estado (Alford e Friedland, 1991: 49).

Porém, seja de forma explícita ou implícita, a abordagem pluralista assume uma série de supostos sobre o Estado: que ele está integrado por valores; que é uma instituição escolhida pelos indivíduos; e que é funcional para a sociedade. A questão sobre quais são os valores mais coerentes com a ordem social e com a estabilidade governamental faz parte, dentro do pluralismo, de um debate constante entre posturas liberais e conservadoras. Por um lado, os liberais enfatizam a importância da escolha individual, do direito à participação, da necessidade de que a ação governamental garanta a igualdade de oportunidades e de que as decisões do governo representem a todos os grupos de interesse. Por outro lado, os conservadores ressaltam a necessidade de minimizar a “sobrecarga da demanda”⁵, a fim de aliviar a responsabilidade de tomadas de decisão atribuídas às lideranças políticas, mantendo as demandas, a todo momento, dentro dos limites do consenso. Por trás desse debate, está um dos pressupostos centrais da abordagem pluralista: os valores como fonte de integração do Estado e da sociedade. A coerência dos valores de diferentes instituições e uma cultura política democrática promoveriam a estabilidade⁶ (Alford e Friedland, 191: 49).

⁵ Através da noção de “sobrecarga da demanda”, aponta-se para contextos, onde a existência de um número excessivo de grupos requerendo demasiados assuntos do Estado, gera uma sobrecarga do sistema político que leva à ingovernabilidade do país (Smith, M., 1997:227).

⁶ Ainda que os valores sejam centrais em sua abordagem, os pluralistas tendem a não explicar as suas origens e variações históricas, e sim a utilizá-los para dar conta de outros fenômenos. Da mesma forma que a economia clássica considera que as preferências de consumidores e produtores são variáveis exógenas que não têm que ser necessariamente explicadas, para os analistas pluralistas do Estado democrático os valores dos votantes são um referente irreduzível na explicação da ação política (Alford e Friedland, 1991: 50).

Um segundo suposto ressalta que, da mesma forma que as demais organizações e a própria sociedade, o Estado é construído a partir de indivíduos que escolhem acreditar que existem regras, normas e valores aos quais têm que se adequar, ou são persuadidos a atuar como se eles existissem e fosse necessário acreditar neles. A lei é considerada como escolha dos indivíduos, e o Estado é um agente cujo papel fundamental é fazer cumprir as leis: ele é necessário por causa dos conflitos entre os interesses individuais. Uma das imposições principais é a proteção do direito individual de fazer coisas. Porém, com frequência se atribui aos próprios Estados a capacidade de escolher, de atuar, de decidir e ainda de dizer, como se fossem, eles mesmos, indivíduos (Alford e Friedland, 1991: 50).

Um terceiro suposto é que o Estado é funcional para a sociedade. Isto é, na perspectiva pluralista a principal função do Estado é servir como mecanismo neutral para agregar preferências e integrar a sociedade mediante a corporificação dos valores consensuais. O Estado é visto como provedor de bens coletivos, ao mesmo tempo em que é uma unidade de decisão que faz o que a sociedade escolhe. Ou seja, quando o Estado funciona adequadamente, gerando um processo político normal, os seus interesses e os da sociedade são idênticos (Alford e Friedland, 1991:51).

1.1.1.2. O Estado como instituição de “não-mercado” e como local de conflitos

A noção implícita de Estado – e, em sentido estrito, a de governo – remete à distinção entre instituições de mercado e de “não-mercado”. Nas posições extremas de economistas como Arrow, o governo é só uma das instituições coletivas a mais, que se distingue das outras basicamente pelo monopólio do poder coercitivo (Arrow, 1974: 25)⁷. Para ele, quando o mercado não consegue um nível ótimo, a sociedade reconhece a falha e aparecem instituições coletivas de não-mercado tratando de superá-la. Neste caso, o Estado – ou o governo – como instituição de não-mercado, realiza a função que a sociedade necessita. Quando as ações privadas não bastam, as necessidades sociais gerais (isto é, o interesse público, o equilíbrio ótimo) são satisfeitas pela via das ações públicas (Alford e Friedland, 1991: 51-52).

A partir de posições não tão extremas, o Estado é visualizado em função de instituições político-burocráticas desenvolvidas. Isto é, como um conjunto de instituições tais como o

⁷ Williamson (1981) é outro dos economistas que, na mesma linha, considera o Estado como mais uma das organizações de não-mercado.

Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o funcionalismo público, que são diferentes da sociedade civil. Assim se enfatiza a complexidade do Estado e a sua separação da sociedade civil. Por meio de mecanismos como as eleições ou a atuação dos grupos de pressão, o governo reflete as demandas da sociedade e se encontra constrangido pelo poder compensador da sociedade civil e de outras organizações. Seguindo a Dahl (1967), os pluralistas reafirmam a existência de centros de poder múltiplos, nenhum dos quais plenamente soberano (Smith M., 1997: 219).

As instituições que conformam o Estado estão num processo de mútuo constrangimento. Não só o Legislativo e o Judiciário estabelecem limites ao Executivo, mas, dentro do próprio Executivo, os ministérios se constroem mutuamente, através do que foi denominado por Wilson (1977) – tendo como referência o Reino Unido – de “pluralismo *Whitehall*”⁸. Segundo Wilson, ainda que um departamento desenvolva uma relação muito estreita com um grupo de pressão (como, por exemplo, a relação entre o Ministério de Agricultura e a *National Farmer’s Union*, no Reino Unido), o fato de que a política agrícola se discuta também no Gabinete e nos comitês do Gabinete permite que outros interesses (agrícolas e, sobretudo, não-agrícolas) sejam contemplados (Wilson, 1977: 45).

Assim, os pluralistas consideram o Estado como um local de conflito entre ministérios, secretarias e outros órgãos governamentais que representam um leque muito diverso de interesses⁹. Este conflito permanente promove a dispersão da autoridade, a qual, por sua vez, garante que nenhum interesse por si só possa dominar o Estado (Smith, M., 1997: 219).

1.1.1.3. Consenso, participação e poder

Apesar de reconhecer que o conflito entre os grupos é endêmico na democracia liberal, serão poucas as vezes em que se considera que tal conflito ameaça a estabilidade política. O sistema, no seu conjunto, se mantém por um consenso que define os limites das ações

⁸ Em referência à rua de Londres onde se encontra a maior parte dos ministérios do governo.

⁹ Entre as diferentes análises que, como no caso do “pluralismo *Whitehall*”, visualizam o Estado como um espaço de conflito enfatizando a competição entre órgãos governamentais, se poderia mencionar o modelo de “políticas da corte” (Rose, 1973). Segundo esse modelo, o Estado, mesmo em regimes autocráticos, raramente é uma entidade monolítica, unitária. Ele compreende uma coleção de instituições e organizações, em cujo âmbito se efetiva o confronto entre grupos. Nas sociedades em que o confronto intragovernamental predomina, estariam dadas as condições para a conformação de “políticas da corte”. Nessas sociedades, as políticas públicas se conformam a partir da interação entre grupos (“setores”) num contexto onde não existem regras claras fixadas institucionalmente, mas sim no âmago do Estado, isto é, da “corte”.

políticas e os marcos dos resultados que as políticas produzem (Smith, M., 1997: 221). Porém, na democracia liberal, o consenso apresenta tensões em relação a outro princípio fundamental do pluralismo: o direito de participação. As tensões se manifestam de muitas formas: institucionalização *versus* participação; interesse público *versus* preferências privadas; poder *versus* responsividade; escolha social *versus* valores individuais.

Dentre essas formas, e como resultado mais problemático da modernização, os pluralistas ressaltam as tensões provocadas pela tendência da participação política crescer mais rápido do que a institucionalização política. Quando as expectativas surgem com maior rapidez que as oportunidades apresentadas pelo desenvolvimento econômico, os grupos sociais recentemente mobilizados se orientam para a participação política. Onde a institucionalização política é forte, a participação política regulariza as relações intergrupais, cria novas bases de interesse e identidade comuns e proporciona novas oportunidades para a mobilidade individual. Porém, onde a institucionalização política é débil, é difícil que as demandas dos grupos recentemente mobilizados sejam agregadas através de canais legítimos. Como um círculo vicioso, isto leva ao enfraquecimento das organizações e dos procedimentos políticos fragilmente estabelecidos (Huntington, 1968: 54-56). Ainda nos casos onde a institucionalização política é forte, a tensão entre consenso e participação permanece pelo risco – já comentado – de “sobrecarga de demandas” (Alford e Friedland, 1991: 59).

A importância do consenso para a abordagem pluralista é tal, que sustenta sua concepção de poder. “Poder” seria a capacidade que tem um ator de fazer alguma coisa que influencie em outro, de tal forma que modifique o modelo provável de acontecimentos estabelecidos para o futuro (Polsby, 1963: 5). Ou, nos termos de Dahl, *A* tem poder sobre *B* quando consegue que *B* faça algo que, se não fosse por esse poder, *B* não faria (Dahl, 1957: 202-203). Os pluralistas consideram que seria possível determinar empiricamente quem tem o poder. Para isso, analisam quem está implicado e quem predomina no processo de tomada de decisões (Smith, 1994: 145). A metodologia empregada estabelece que se observe a conduta real, ou se reconstrua a partir de documentos ou testemunhas, visando também determinar se o mesmo grupo de atores influencia uma ou mais áreas (Polsby, 1963: 4)¹⁰.

¹⁰ A metodologia centra-se em quem faz o quê e em quem consegue seus objetivos. Para além das críticas – que serão apresentadas posteriormente – a metodologia apresenta vantagens como o fato de não considerar pressupostos sobre distribuição do poder. A descrição da distribuição do poder resultante revela informações importantes sobre a fragmentação do sistema de governo e da sociedade contemporânea (Smith M., 1997: 222).

1.1.1.4. O processo de formulação de políticas e os grupos de interesse

O pluralismo pensa o processo de formulação de política em termos da influência dos interesses privados nas decisões públicas. Os interesses privados são analisados principalmente a partir da “teoria dos grupos de interesse”, que remonta a autores como Truman (1951) e Bentley (1967).

As políticas são o resultado da interação de diversos grupos sociais. O processo de formulação de políticas dentro do Estado constitui uma tentativa de mediação entre interesses opostos. A política é um processo de negociação constante que garante que os conflitos se resolvam pacificamente (Dahl, 1967: 24). O processo de elaboração, freqüentemente, é em si mesmo um contínuo conflito e intercâmbio entre diferentes grupos, onde o governo seria um grupo a mais (Smith, M., 1997: 219-220).

Na visão clássica, os grupos são vistos como entidades homogêneas que cumprem a função de “articular” demandas frente aos partidos políticos; os partidos, por sua vez, “somam” essas demandas. Em teoria, os grupos complementam os partidos como um conjunto alternativo de organizações representativas que podem afetar as decisões públicas, mas sem atingir diretamente as posições dos tomadores de decisões de políticas. Porém, a pesquisa empírica sobre os grupos de interesse evidencia que estes não só fazem as funções de articulação, como também influenciam na vida dos partidos e participam na definição e execução das políticas públicas, sendo que os resultados destas negociações “*tripartites*” entre grupos de interesse, partidos e agentes do governo tomadores de decisões convertem-se em políticas públicas.

1.1.2. Limites do pluralismo clássico na análise da formulação e implementação de políticas

Tanto de autores que se identificam com o pluralismo como de autores que trabalham a partir de outras abordagens, têm sido levantadas críticas e identificados limites da análise que o pluralismo clássico faz dos processos de formulação e implementação de políticas, em particular das relações entre o Estado e os grupos de interesse. As críticas apontam, por um lado, a ênfase dada por essa teoria à dispersão do poder e à democratização do acesso dos grupos às políticas. Também ressaltam-se os limites do método positivista adotado, por não

dar conta da estrutura, da ideologia e diacronia. Ao mesmo tempo, considera-se descabida sua ênfase no consenso em torno de valores. Por outro lado, o pluralismo clássico supervaloriza a eficácia das restrições externas e internas, no que se refere à concentração de poder em alguns grupos, e subvaloriza a importância dos atores estatais. Além disso, as análises apresentam um forte caráter conjuntural e localista, dificultando a construção de marcos mais gerais de distinção de políticas. Nessa linha, finalmente, a abordagem desenvolvida, principalmente a partir do caso norte-americano, apresenta um forte caráter etnocêntrico. Passemos a ver com mais detalhe cada uma destas limitações.

1.1.2.1. Sobre a dispersão do poder e a democratização do acesso dos grupos às políticas

O pluralismo clássico acredita que, nas sociedades democráticas, o poder se encontra muito disperso e não é cumulativo. Existiriam diversos tipos de recursos que permitiriam expressar queixas ao governo, impedindo o domínio exclusivo de grupos na maioria das áreas da política pública. O êxito numa área de políticas não aumentaria o poder em outras. Não existiria conexão entre o poder econômico e o poder político. Apesar de recursos como o dinheiro não estarem distribuídos da mesma forma entre os atores, os que carecem de dinheiro disporiam de recursos alternativos, como o voto. Nesse sentido, tende-se a considerar o empresariado simplesmente como um grupo a mais (Smith, M., 1997: 223).

Para os pluralistas clássicos, a existência de grupos potenciais¹¹, de uma gama diversa de atores políticos, de técnicas de grande amplitude para influenciar no governo e do interesse do próprio governo em consultas sistemáticas à população são aspectos que falariam da democratização do acesso dos grupos às políticas públicas (Smith, M., 1994: 146). Conseqüentemente, interesses organizados contando com argumentos de peso conseguiriam, em algum momento, acessar a formulação de políticas, fazendo com que o governo os leve em consideração. Porém, esse pluralismo não explica porque certos grupos que reúnem essas características têm sido impedidos, por muito tempo, de participarem na arena política. Por exemplo, no caso inglês – ou no brasileiro – é recorrente a exclusão dos consumidores nos processos de formulação e implementação das políticas agrícolas. Isto é, a abordagem não se ocupa adequadamente dos mecanismos – como os do não-reconhecimento ou não-legitimação de determinados grupos pelo governo – que existem dentro dos processos de elaboração de

¹¹ Isto é, grupos que compartilham interesses, mas que, no momento, não se encontram organizados.

políticas para excluir os grupos “não desejados” pelos que detêm o poder (Smith, M., 1997: 223).

1.1.2.2. Sobre as restrições do método positivista na consideração da diacronia, da ideologia e da estrutura

Tendo como centro de sua abordagem metodológica o comportamento observável com uma forte ênfase sincrônica, o pluralismo clássico considera como um indicador fundamental de acesso – e, conseqüentemente, de influência – que existam dados sobre a implementação de consultas aos grupos, atribuindo muitas vezes relações causais – por exemplo, de influência – a simples correlações empíricas. Essa ênfase na investigação empírica apoiada em “fatos observáveis” leva os pluralistas clássicos a não verem, muitas vezes, as autênticas razões das políticas, já que não prestam suficiente atenção – ou não conseguem levar em conta – os contextos estruturais e ideológicos nos quais as políticas se formulam. A influência dos grupos de pressão não se origina só nos seus recursos, mas também nas características desses contextos, os quais, introduzindo um viés particular no processo decisório, levam a favorecer alguns interesses em detrimento de outros¹² (Smith, M., 1997: 223).

Assim, como consequência das restrições do método, a abordagem clássica do pluralismo tem dado escassa atenção às limitações estruturais externas do governo. Isto é, dá pouca importância – ou tem dificuldade em considerar – a influência dos cenários mundiais ou regionais na formulação das políticas públicas. Por exemplo, essa abordagem teve dificuldades em avaliar que a mudança radical de orientação na política do governo do Partido Trabalhista na Inglaterra, em 1977, não se deveu só à pressão da Confederação Industrial Britânica (CBI) ou ao poder da *City*, mas também à competição que enfrentava o Reino Unido no mercado mundial e ao impacto do relativo declínio econômico na diminuição do gasto público (Smith, M., 1994: 224).

Mas, ao mesmo tempo em que a ênfase rigorosa no comportamento observável propicia que o pluralismo clássico desconsidere a importância dos contextos ideológico e estrutural, a ênfase ou os quase-supostos sobre o poder disperso e a necessidade de democratização do

¹² Para captar a influência dos grupos, seria fundamental considerar, desde uma perspectiva diacrônica, o desenvolvimento histórico de uma área de política, analisando de que modo os grupos de interesse fizeram parte dela, quais foram excluídos e que arranjos institucionais surgiram no processo decisório (Smith, M., 1997:223).

acesso para os grupos o leva a introduzir, sem muito controle analítico, questões polêmicas nos próprios termos empíricos, como a das “reações antecipadas”. Isto é, partindo dos supostos do poder disperso e do equilíbrio de poder no sistema político, sem comprovação empírica, os pluralistas atribuem a certas ações levadas a cabo pelos grupos o sentido de reação ante possíveis ações de outros grupos, que ainda não aconteceram. Atribui-se um sentido teleológico às ações, desconsiderando as especificidades históricas dos contextos. Por exemplo, a “reação antecipada” dos membros do Congresso americano ante as possíveis pressões dos grupos, na análise de Truman (Truman, 1951: 338); ou a “reação antecipada” dos políticos de New Haven frente aos notáveis econômicos, apresentada em Dahl (Dahl, 1961: 84).

1.1.2.3. Sobre a ênfase no consenso em torno de valores

A não consideração da ideologia leva os pluralistas clássicos a acreditarem no predomínio do consenso básico em torno de valores na sociedade, e de que esse consenso seja politicamente neutro e resultado de um amplo acordo. Na prática real, o grau de consenso é questionável e, ainda que esse grau seja elevado, o consenso não é neutral, já que serve a um determinado conjunto de interesses (Smith, M., 1997: 224).

Por sua vez, a falta de atividade observável de determinados grupos passa a ser visualizada, no pluralismo clássico, como um sinal de consenso e não como resultado do fato de que, em geral, os grupos que questionam o consenso são excluídos do processo político. Frequentemente as políticas que se produzem com base nesses consensos não são as que levam em conta o interesse geral. Elas são as apoiadas pelos atores principais na elaboração das políticas, servindo dessa forma a interesses determinados. Assim, a abordagem pluralista clássica não dá conta das implicações totalmente diferentes, quando o consenso é fruto de uma aceitação geral ou quando é o resultado da exclusão de determinados grupos do processo político (Smith, M., 1994: 150).

1.1.2.4. Sobre a supervalorização da eficácia das restrições externas e internas para a concentração de poder em alguns grupos

Os pluralistas clássicos consideram que nas sociedades industriais modernas existe uma tendência predominante à dispersão de poder. Essa dispersão estaria garantida por um

conjunto de restrições externas e internas sobre a concentração de poder em determinados grupos, nos processos de formulação e implementação de políticas¹³.

As restrições externas se manifestariam através de poderes que se contrapõem: isto é, a existência real – ou potencial – de um contra-grupo alternativo. Não existiria um único grupo que toma todas as decisões e se beneficia delas. A existência de um ou mais contra-grupos, com as diferentes formas de competição entre eles, expressaria e reforçaria a dispersão do poder.

Na sociedade, as pessoas pertenceriam a diversos “grupos potenciais”. A ameaça da possível organização e atuação desses grupos funciona como contrapeso político e como forma de dispersar o poder, levando a que os dirigentes políticos – preocupados com sua própria reeleição – registrem seus interesses e os considerem no momento de tomar suas decisões (Truman, 1951: 397).

Porém, além dos problemas, em termos conceituais, com a própria noção de “grupo potencial” (por exemplo, a incompatibilidade da noção de grupo potencial com o fato de que o estar em grupo pressupõe uma identidade coletiva e uma existência com algum grau de organização), seria questionável que esses grupos viessem a exercer grande influência sobre os *decision-makers*. É muito difícil que esses grupos venham a se organizar efetivamente¹⁴ e consigam o reconhecimento dos seus interesses; como também é estranho que um único aspecto influencie nos votos de muita gente: conseqüentemente, os grupos potenciais não se constituiriam numa real ameaça eleitoral (Smith, M., 1994: 149).

Dentre as restrições internas, os pluralistas ressaltam, por exemplo, os mecanismos de constrangimento do sistema de governo de gabinete (ou “pluralismo *Whitehall*”). O fato de que no Gabinete – ou nas comissões interministeriais ou interdepartamentais – venha a estar representada uma pluralidade de interesses impediria o monopólio de algum desses interesses, numa área específica de política pública. Porém, cabe relativizar a eficácia desses mecanismos de constrangimento ou restrição interna do “pluralismo *Whitehall*”. No mais das vezes, a política se faz concretamente em departamentos ou ministérios, sem relação com

¹³ Os pluralistas clássicos também tendem a valorizar excessivamente a eficácia dessas restrições.

¹⁴ Para que essa organização aconteça, lembra Olson (1999), a ameaça a seus interesses tem de ser muito grande.

comitês interdepartamentais ou com o próprio Gabinete, limitando ou impedindo, assim, a representação de interesses alternativos. Porém, ainda quando outros ministérios possam vir a ter acesso a esse processo de formulação de políticas, em geral, a proposição de mudanças radicais nas políticas apresentadas por um ministério não acontece, seja tanto pela cautela na crítica a outro órgão, visando não fechar portas a futuros apoios para as suas propostas de políticas, seja pela freqüente falta de tempo real para apresentar alternativas no prazo certo (Headley, 1974: 48).

Os pluralistas clássicos não levam em conta que, nos governos parlamentaristas, apesar de existirem consultas e discussões e que estas possam apontar para outras alternativas, a tendência resultante é a de não alterar o andamento da política que tinha sido proposta inicialmente pelos ministérios respectivos. A maioria das políticas se formula dentro dos ministérios, sem intervenção de comitês interministeriais ou de outros órgãos do Executivo (Jordan e Richardson, 1987: 28).

1.1.2.5. Sobre a subvalorização da importância dos atores estatais

A tendência a exagerar a importância dos grupos e de seus recursos no processo de elaboração das políticas, focalizando as análises na conduta e na organização dos mesmos, leva a que outros atores sejam descuidados ou subvalorizados no pluralismo clássico, em particular os agentes do Estado.

A maioria das políticas é iniciativa de atores governamentais. Esses atores as desenvolvem não só por pressões dos grupos de interesse, mas tendo em consideração suas próprias idéias e interesses (Nordlinger, 1981: 39). O peso excessivo atribuído pelos pluralistas clássicos aos grupos de interesse os leva a não reconhecer a importância dos atores estatais na formulação e na implementação das políticas, e a não dar conta de uma análise mais detalhada dos interesses e capacidades da burocracia, nesses processos (Skocpol, 1985: 21)¹⁵, nem das relações institucionais tampouco – sejam elas formais ou informais – que dão coesão aos componentes do Estado e estruturam suas relações com a sociedade (Hall, 1986: 19).

¹⁵ Com freqüência o poder ou a influência de um grupo de interesse nos processos de formulação e de implementação de políticas deriva da percepção que os funcionários tenham do grupo e do *status* público que o governo lhe atribua (Offe, 1989: 39).

1.1.2.6. Sobre o etnocentrismo original da abordagem

O pluralismo clássico – de autores como Dahl, Truman e Bentley – provém de um âmbito cultural e histórico muito concreto: os Estados Unidos da América do Norte, em particular de meados do século XX. Nesse contexto, não predominavam as idéias de um governo central forte baseado no Executivo. Pelo contrário, existiam fortes poderes estaduais e locais e uma constante disputa entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A existência desta multiplicidade de poderes e de suas disputas supõe que, para os atores governamentais, seria benéfico que os grupos de interesse entrassem no processo de formulação de políticas, aportando apoio nos conflitos internos que normalmente acontecem nesses processos, assim como cooperando na implementação das políticas. Por sua vez, o descrédito dos partidos, o fracasso das organizações sindicais e a forte presença de clivagens de tipo regional, étnico e econômico faziam com que os indivíduos encontrassem nos grupos de interesse um instrumento melhor de representação e de identidade, do que nos partidos ou sindicatos. Assim, os Estados Unidos teriam um sistema político muito mais sensível à pressão dos grupos, abrindo para eles um espaço legítimo maior nos processos de formulação e implementação de políticas (Smith, M., 1997: 226).

As características desse contexto cultural e histórico norte-americano impregnaram os pressupostos, as questões e a acumulação de conhecimentos no pluralismo clássico, imbuindo a abordagem de um forte caráter etnocêntrico, que dificulta sua aplicabilidade plena em outros contextos sociais, sem que se façam as relativizações e readequações necessárias.

1.1.3. A procura pela superação dos limites do pluralismo clássico

As mudanças das condições históricas¹⁶ reforçaram as críticas provenientes de análises que utilizavam outras abordagens e teorias. Olson (1999), tendo como base os conceitos de bens públicos e de incentivos seletivos, questionou a idéia de que os grupos se formassem espontaneamente, a partir de interesses comuns. Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985) desmontaram a visão que fazia do Estado um mero reflexo da competição e resultados sociais,

¹⁶ A guerra do Vietnã, o movimento pelos direitos civis e a persistência das desigualdades indicavam que o “paraíso” pluralista apresentava falhas (Smith, M., 1997: 226).

já que, segundo suas análises, o Estado seria um ator principal nos processos políticos, com ampla capacidade e influência nos resultados desses processos.

A crítica empírica mais contundente ao pluralismo foi levada a cabo, principalmente, por dois enfoques muito diferentes: o “corporativismo” e a “nova direita” do “neoliberalismo”. Desde o “corporativismo” se assinalava que as sociedades liberais estavam se tornando cada vez mais corporativas. Ao invés de existir um tipo de interação relativamente aberta entre os grupos e o Estado nos processos de formulação de políticas – em particular, os de política econômica – estes, cada vez mais, eram conduzidos através de negociações restritas aos principais atores econômicos e o Estado (Schmitter, 1974).

Por sua vez, o enfoque da Nova Direita¹⁷, com o ideário e agenda do neoliberalismo, a partir do desenvolvimento da noção de “sobrecarga da demanda”, ressaltou que a expectativa de que os governos dessem soluções através de suas políticas, aos diversos tipos de problemas demandados pelos grupos de interesse, levava à crise do Estado e à estagnação econômica. A proliferação dos grupos de pressão, ao invés do seu papel positivo de controle do Estado e de manutenção democrática do processo de formulação de políticas, estava aumentando excessivamente o tamanho do Estado e passando a asfixiar a democracia ao defender interesses particularistas. O processo político estaria dominado pelos grupos de interesse e não pelos votantes; e o predomínio dos interesses particularistas estaria impedindo a reestruturação necessária para limitar os privilégios concedidos (Smith, M., 1997: 227).

Ante essas críticas polares e procurando dar conta dos novos contextos históricos, vários autores, partindo do pluralismo, vêm desenvolvendo outras propostas de análise que visam uma compreensão mais complexa das relações entre os grupos de interesse e o governo, reconhecendo problemas como o acesso diferencial ao processo político, o poder empresarial, a não-neutralidade do Estado e a existência de regras de jogo que podem favorecer a alguns grupos frente a outros (Smith, M., 1994: 142).

¹⁷ A ascensão de Thatcher e Reagan ao poder, no Reino Unido e nos EUA, veio acompanhada da consolidação de um pensamento neoconservador – a Nova Direita – que articulou componentes de enfoques, teorias e modelos utilizados para a análise de políticas públicas, como, por exemplo, a da escolha pública e o *rent seeking*. O neoliberalismo foi o cerne do ideário e da agenda da Nova Direita. Ele foi sendo elaborado, principalmente, por intelectuais com um pé na academia e outro em consultorias da *city* financeira, assessorias dos governos e nos quadros diretivos de bancos e agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

1.1.3.1. O acesso diferencial ao processo político pela institucionalização das relações entre os grupos e o governo

Na sua concepção clássica, o acesso diferencial ao processo político teria a ver com o poder do grupo, o qual, por sua vez, dependeria – basicamente – dos recursos de que ele dispunha. Isto é, ao grau e ao tamanho de sua organização, ao volume de recursos financeiros, à sua capacidade de mobilização, às capacidades e qualificações dos dirigentes e à legitimidade do grupo e de seus dirigentes (Truman, 1951: 267-269; Eckstein, 1963: 16).

Porém, já o próprio Truman (1951) e, posteriormente, Alderman (1984) aceitaram que os grupos têm acesso diferenciado ao processo político, admitindo que podem se desenvolver relações institucionalizadas entre unidades governamentais e grupos de interesse concorrentes que, uma vez estabelecidas, impeçam o acesso ao processo político de outros grupos externos (Truman, 1951: 10 e 354). Essas relações seriam estreitas e exclusivas (Alderman, 1984: 125).

Nos embates com autores corporativistas, surgiram novas análises que visavam dar conta das áreas de política nas quais existem relações bilaterais muito estreitas entre o governo e os grupos de interesse. Assim, Jordan coloca que, onde a consulta aos grupos de pressão esteja formalizada, se pode falar de “institucionalização do pluralismo” (Jordan, 1981: 112; Jordan, 1984: 145). Para referir-se a situações onde os grupos de interesse capturam o governo, estabelecendo um acordo tácito por não concorrerem entre si e estreitando a dimensão da arena política, se tem proposto a categoria “pluralismo corporativo” (Smith, M., 1994: 140).

Mas esta abertura não implicaria em abrir mão dos elementos centrais da abordagem. Segundo Cox, em sua resposta aos críticos do pluralismo, para poder refutar a utilidade da abordagem pluralista na análise das políticas públicas, haveria que demonstrar que a grande maioria das políticas, durante quase todo o tempo, esteve configurada pelos mesmos interesses, o que, segundo ele, não seria demonstrável na maioria das sociedades modernas (Cox, 1994: 132).

1.1.3.2. O poder empresarial

Porém, pluralistas como Easton (1967) e Truman (1951) apontam que existem grupos de pressão com uma quantidade tão significativa de poder, que conseguem até vetar a política

governamental, o que os transformaria em atores fundamentais, na determinação dos resultados políticos. Entre esses atores, destaca-se o poder cada vez maior dos grupos empresariais¹⁸.

Truman já apontava que os grupos empresariais têm uma posição privilegiada, fomentada pela existência de um sistema econômico no qual a confiança dos homens de negócios e as expectativas de benefício são de suma importância, para o andamento do sistema (Truman, 1951: 225). Esses grupos operam dentro de um marco ideológico favorável que considera que os empresários defendem interesses legítimos, respeitando as regras de jogo básicas do mercado e da sociedade (Lindblom, 1977: 42). Eles possuem organizações já estabelecidas – como as empresas – que impedem que tenham de se enfrentar com os problemas da ação coletiva comum a outro tipo de interesses (Olson, 1999: 72). Caso sejam donos dos meios de comunicação, podem ter melhor acesso a fontes de informação que qualquer dos outros grupos. Assim o poder diferencial dos grupos de empresários seria um fato cada vez menos questionável (Smith, M., 1997: 225).

1.1.3.3. A não-neutralidade do Estado e a seletividade das regras do jogo

Segundo Smith (1994), para os novos pluralistas o Estado é – quase no sentido poulatziano – a “condensação” da força de diferentes tipos de grupos e organizações. O Estado refletiria as pressões que os grupos de interesse, os partidos, o eleitorado e a burocracia exercem sobre ele. Nessa nova visão, o Estado não pode ser mais considerado como neutro. Há o reconhecimento de que existem regras de jogo que poderiam favorecer alguns grupos frente a outros. Isto é, os grupos de interesse não só têm que estar de acordo com certos valores gerais sobre a sociedade, mas também têm que compartilhar pontos de vista específicos, operando a partir de um consenso muito mais restrito. Esse consenso se estabeleceria principalmente entre os grupos de interesse, a burocracia e os dirigentes políticos do governo, e se traduz em regras de jogo particulares. Os grupos que não aderirem a elas não têm garantido o acesso ao espaço das políticas públicas. Os acordos que estão na base

¹⁸ Na visão clássica, os grupos do empresariado se defrontariam com uma série de restrições que levariam a que o seu poder não viesse a ser desmedido em relação ao dos outros grupos. Por exemplo, os grandes empresários seriam poucos, freqüentemente não estariam de acordo entre si e sua autoridade se limitaria às próprias empresas. Os grupos empresariais teriam uma limitada coesão interna e só participariam em outras políticas, de forma marginal (Dahl, 1961: 74-76).

das políticas públicas, em geral refletem essas especificidades, beneficiando alguns interesses e prejudicando outros (Smith, M., 1994: 141).

1.1.3.4. A superação do localismo e do caráter conjuntural: Lowi e sua tipologia de políticas

A busca da superação do localismo e do caráter fortemente conjuntural do pluralismo clássico foi empreendida por Lowi (1964). Ele partiu da proposta de Dahl (1961) de diferenciar a análise da estrutura de poder a partir da discriminação de *issues* ou temas relevantes, o que lhe permitia estabelecer um marco de distinção das políticas. Mas, visando superar o localismo e esse caráter conjuntural também presente na proposta de Dahl, elaborou um esquema analítico integrador que ainda hoje é referência nas análises que destacam as questões políticas nas políticas públicas (Subirats e Gomà, 1998: 23-24).

Enfatizando, principalmente, o impacto que cada política pretendia conseguir na sociedade, ele diferenciou as políticas distributivas das regulatórias e das redistributivas. Em 1972, Lowi repensou o seu esquema, ao introduzir a variável do tipo de coação que se poderia exercer desde o espaço de poder governamental para garantir a efetiva implementação da política, assim como a identificação do contexto no qual ela principalmente se desenvolveria. Surgiu assim um quarto tipo de política: a constitucional ou institucional (Lowi, 1972: 299).

Cada tipo de política propiciaria a geração de estruturas ou arenas políticas próprias. As políticas distributivas, com a alocação de novos recursos facilmente divisíveis, propiciariam relações e estruturas de clientelismo, patronagem e acordos de soma positiva efêmeros. As políticas regulatórias, que visam controlar e disciplinar determinadas atividades, gerariam maiores conflitos, diferenciando claramente ganhadores e perdedores. Conseqüentemente, elas demandariam maior capacidade de geração de alianças menos efêmeras, ainda que não permanentes. Os seus parâmetros poderiam ser mais bem explicados desde as categorias tradicionais do pluralismo. As políticas redistributivas, que modificam a distribuição de recursos pré-existentes, seriam mais conflituosas, gerando a necessidade de alianças mais estáveis e lideranças mais fortes. Para a análise desse tipo de políticas, se faria necessário recorrer a categorias como elite e poder empresarial. As políticas constitucionais, que visam a ordenação do sistema com a mudança das regras do jogo político, geram um impacto que atinge a todos ou a conjuntos maiores de atores. As categorias analíticas do pluralismo

clássico, por si sós, não dariam conta plenamente dessas políticas (Subirats e Gomà, 1998: 24).

Em termos de coerção e de contexto, as políticas distributivas e as regulatórias, ainda que apresentando graus diversos de força e pressão exercidos desde o espaço de poder governamental para garantir a implementação das mesmas, têm em comum o fato de se concretizarem em arenas mais descentralizadas. Por sua vez, as políticas redistributivas e as constitucionais também se diferenciam em termos do maior ou menor grau de coerção, mas tendem a se manifestar em arenas mais centralizadas (Subirats e Gomà, 1998: 23-24). O processo de elaboração de cada política se explicaria a partir da consideração não só do arranjo institucional, mas também dos atores, estratégias e interações que cada tipo de política tende a gerar.

O marco analítico comum para as distintas políticas e programas de ação governamental elaborado por Lowi, além de superar o localismo e o caráter conjuntural do pluralismo clássico, ressaltou a importância do espaço governamental ao mostrar, claramente, que os poderes públicos dispunham de uma diversidade de instrumentos para dar conta de diferentes temas e demandas.

1.1.4. Os novos enfoques do pluralismo

Como resultado do conjunto das críticas e dos avanços e relativizações, não se pode falar mais de um enfoque pluralista (o clássico) que considere que todos os grupos de pressão tenham a mesma influência, ou que o Estado esteja sempre aberto e seja neutro em relação a esses grupos. Assim, junto ao pluralismo clássico, fazem parte do debate outros enfoques, sendo os mais importantes o “pluralismo de elite”, o “neopluralismo”, o “pluralismo reformado”, o “lobismo” e a “democracia radical”.

1.1.4.1. O pluralismo de elite

Os trabalhos de Lowi, em particular *The End of Liberalism*, de 1969, junto com os de autores como McConnell (1966) – onde se ressalta que os grupos de interesse de produtores norte-americanos dominavam cada vez mais determinadas áreas de políticas ou

“subgovernos” – assentam as bases de um enfoque que, posteriormente, McFarland (1987) denominaria de “pluralismo de elite”.

Segundo Lowi, estes subgovernos assumiriam a forma de um excludente “triângulo de ferro” (*iron triangle*) conformado, em geral, por um subcomitê do Congresso, agências do Executivo e grupos de interesse específicos, como responsáveis por uma determinada política. Num “triângulo de ferro”, cada ator tem necessidade dos outros dois para ter êxito em seus resultados. Por exemplo, o grupo de interesse tem necessidade da agência para distribuir serviços a seus membros e ganhar uma porta de entrada amigável no governo; enquanto que a agência necessita do grupo de interesse para mobilizar o apoio político entre os clientes implicados pelas políticas públicas. Todos os que estão envolvidos num triângulo de ferro também têm um conjunto de interesses equivalentes. Apesar dos seus interesses específicos, em última instância os participantes do triângulo representam os mesmos indivíduos que desempenham, alternativamente, os papéis de eleitores, de clientes e de membros de uma organização ou grupo de interesse. Através do triângulo de ferro, fecha-se a entrada de outros grupos de interesse privados, assim como de instituições governamentais que possam vir a ameaçar os objetivos comuns construídos internamente, no espaço do subgoverno (Lowi, 1969: 22-24).

McFarland (1987) retoma o tema dos subgovernos, assim como os aportes de Nordlinger sobre a autonomia do Estado¹⁹, ao propor a “teoria triádica” do poder. Apesar de admitir o poder dos grupos de interesse de produtores e de reconhecer uma certa autonomia dos órgãos públicos, aponta que, freqüentemente, os poderes compensatórios que se opõem aos interesses dos produtores têm importância. Assim, mais do que subgovernos comandados na forma de triângulos de ferro, McFarland propõe a existência de uma tríade composta por um órgão governamental com certa autonomia, um grupo de interesse de produtores e um poder compensatório que pode ou não estar organizado em grupo de interesse (McFarland, 1987: 141). Essa unidade analítica pode ser ampliada, quando se incorporam membros do Legislativo, do Judiciário e agentes da Presidência encarregados de reformas e articulação de políticas. Em períodos de reformas, haveria um maior poder desses agentes da Presidência sobre os membros rotineiros de órgãos de governo setoriais presentes na tríade original.

¹⁹ Nordlinger (1981) passou a reconhecer a autonomia relativa do Estado, ressaltando o papel determinante dos funcionários públicos na elaboração das políticas. Também considera que os conflitos que se manifestam entre esses funcionários, em função dos seus interesses particulares, apontam para a existência de pluralismo dentro do Estado (Smith, M., 1997: 229).

Passado o período de reformas, é possível que se volte ao esquema de subgovernos em tríade (Smith, M., 1997: 229-230).

Assim, os defensores desse enfoque ressaltam uma visão fragmentada do Estado, ao mesmo tempo em que consideram que os setores e agências dispõem de uma certa margem de autonomia. A sociedade civil é visualizada como autônoma, mas com influência limitada. O acesso ao Estado é diferencial segundo os grupos, sendo privilegiados nesse acesso aqueles que dispõem de um maior número de recursos. Ainda que esses grupos de “elite” disponham de acesso privilegiado, o domínio das áreas de política é compartilhado com outros grupos e com setores do Estado. Reconhecem que o poder é tanto observável como não-observável e que tem uma tendência a se concentrar, ainda que, em certas áreas de política, esteja disperso. A importância dos grupos de elite, no processo político e, em particular, em áreas de política segmentada, limitaria a eficiência da democracia (Smith, M., 1997: 218).

1.1.4.2. O neopluralismo

O enfoque do neopluralismo desenvolveu-se nos Estados Unidos da América, inicialmente através de Lindblom (1977 e 1983) e, posteriormente, de Dunleavy e O’Leary (1987). O enfoque, ainda que compartilhando a proposta de competição entre os grupos de interesse nos processos de formulação e de implementação das políticas públicas, reconhece que as grandes empresas contam com recursos extras na esfera política e manifestam seu poder também de forma não-observável; que a ideologia tem um papel significativo no processo político; e que existem certas áreas desse processo onde o pluralismo está ausente (Lindblom, 1977 e 1983; Smith, M., 1997).

Para os autores do neopluralismo, as grandes empresas e corporações americanas – que já possuíam um grande poder, apresentando claras vantagens sobre os consumidores no mercado – com as necessidades econômicas criadas pela Segunda Guerra Mundial e posteriormente pela Guerra Fria, estreitaram as relações com o governo, influenciando fortemente e controlando diversas áreas e setores onde se formulavam políticas que afetavam os seus interesses (Dunleavy e O’Leary, 1987: 275). Essas empresas passaram a contar com privilégios outorgados pelo governo porque este dependia, em grande medida, do bom desempenho da economia, tendo portanto que incentivar os negócios e as empresas que os realizavam (Lindblom, 1977: 172). As medidas que o governo implementou em favor das

empresas muitas vezes foram realizadas sem que estas tivessem que desenvolver qualquer tipo de “ação observável empiricamente”, nos termos metodológicos do pluralismo clássico. Este fato apontaria para o reconhecimento de um poder estrutural que estaria na própria organização da sociedade e não nas ações individuais ou de grupos (Lindblom, 1977: 175). Esse poder das corporações empresariais é considerado por alguns autores como uma manifestação da hegemonia de classe²⁰.

Ao mesmo tempo, num sistema de mercado, as empresas tomam decisões sobre aspectos importantes na vida das pessoas, decisões estas que são excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático. As empresas procuram doutrinar os cidadãos de modo que estes não percebam a posição privilegiada das mesmas, impedindo, por exemplo, que os assuntos que ameacem o seu poder venham a fazer parte da agenda política. Assim, o consenso não é necessariamente resultado do acordo, mas da manipulação dos desejos dos indivíduos (Lindblom, 1977: 178). Dessa forma, os neopluralistas reconhecem a ausência de pluralismo em algumas áreas do processo político, a partir da distinção entre “assuntos importantes”, ou seja, os que afetam os interesses das grandes empresas e que, portanto, serão excluídos do grande público, e “assuntos secundários”, onde manifesta-se a possibilidade de participação dos grupos da forma como aponta o pluralismo clássico (Lindblom, 1977: 142).

Em resumo, os neopluralistas vêem o Estado pendendo para os grandes interesses empresariais, pelo menos no que diz respeito às políticas econômicas fundamentais. A sociedade civil é considerada como autônoma, porém com influência limitada. Apontam ainda que o poder não está reduzido ao observável, mas que também existem dimensões estruturais e ideológicas. O poder empresarial, por sua vez, está muito concentrado nos grandes problemas e disperso nos secundários, havendo pouco controle democrático dos grandes problemas. Os interesses empresariais têm um papel crucial, sendo que o poder da estrutura que se conforma limita a importância do comportamento dos demais grupos.

As propostas dos neopluralistas têm recebido diversas críticas. Um questionamento freqüente é o de que: Se as empresas por si sós fossem tão privilegiadas, por que então elas teriam que formar associações para representar e fazer valer os seus interesses? Ao mesmo tempo, ressalta-se que, desde os anos 60, com a ascensão dos grupos de interesse público,

²⁰ No reconhecimento do poder das relações das empresas com o governo, as posições do neopluralismo se aproximam de autores de tradição marxista, como O'Connor (1973) e Offe (1988).

como os ambientalistas que defendem políticas que vão contra os interesses das empresas, a influência destas têm diminuído (Vogel, 1987: 394). Segundo Smith (1997), apesar da ênfase que os neopluralistas atribuem ao papel das empresas no processo político, eles não conseguem especificar a forma institucional que as articula com o governo. Ainda que destaquem o poder estrutural, não logram descrever os seus mecanismos. Ao mesmo tempo, essa ênfase nas empresas os faz desvalorizar a relativa autonomia do Estado. Os Estados industriais ocidentais, em função de seus recursos, têm poder sobre as empresas pois estas dependem dos governos, por exemplo, para não serem taxadas excessivamente, para obter regulações que não as afetem tanto ou para proteger melhor os seus interesses no plano econômico internacional (Smith, M., 1997: 231).

1.1.4.3. O pluralismo reformado²¹

Para o pluralismo reformado, a característica principal do Estado é sua complexidade e fragmentação. No sistema segmentado de governo contemporâneo, a adjudicação coletiva de recursos escassos gera conflitos entre múltiplas clientelas. Para superar esses conflitos e ao mesmo tempo maximizar a sua legitimidade e autonomia, os departamentos governamentais procuram criar redes estáveis de clientelas, fontes de sustentação e alianças intragovernamentais (Laumann e Knoke: 1987: 8). Por sua vez, partindo da identificação de interesses comuns e do estabelecimento de prioridades compartilhadas com o governo, os grupos de interesse procuram capturar esses departamentos e agências. Todo este processo tem conduzido à criação de “comunidades de política pública” nas quais predomina a cooperação e um estilo de consenso (Richardson e Jordan, 1979: 13 e 55). Nessas comunidades, determinados grupos de interesse (por exemplo, de profissionais e/ou de empresários) estabelecem suas relações rotineiras com um departamento governamental, através de acordos formais e informais (Jordan e Richardson, 1987: 27). Diluem-se os limites entre grupos de interesse privados e o setor público.

Porém, a elaboração de políticas não é a mesma em todos os setores da política pública, podendo oscilar entre contextos onde predomina este tipo fechado de comunidades de política e até outros, do tipo de “redes temáticas”, nos quais existe a possibilidade dos departamentos

²¹ No próximo capítulo, serão tratadas com mais atenção as características do pluralismo reformado, particularmente a partir da análise de redes de política pública.

governamentais estabelecerem relações muito mais abertas, com diversos grupos de interesse que entram e saem da arena política (Heclo, 1977: 88).

Em síntese, para os autores do pluralismo reformado, o Estado é visualizado como fragmentado e sensível à pressão dos grupos da sociedade civil, do mercado e do próprio Estado. A sociedade civil e o mercado estariam articulados ao Estado através das comunidades ou redes que se centram em determinadas políticas. Consideram que o poder é observável e se apresenta relativamente disperso. O acesso ao Estado é diferencial, havendo grupos privilegiados em diferentes áreas da política, o que não impede que os grupos excluídos possam condicionar a mudança das políticas. (Smith, M., 1997: 218).

1.1.4.4. O lobismo

A análise do “lobismo” (*lobbying*), componente fundamental no cenário político norte-americano, é um dos desdobramentos dentro do pluralismo que mais tem se difundido, para a compreensão dos processos de formulação e implementação de políticas. O lobismo é visto como troca – geralmente informal – de idéias e informações entre o governo e atores privados, visando influir nas políticas públicas (Graziano, 1994: 317).

Como um comportamento ou relação interpessoal, o lobismo inspira-se numa ética e numa lógica de troca em que a gratidão e a confiança individuais são fundamentais, para cimentar relações que não podem se resumir a termos contratuais precisos. Na atividade de *lobbying*, gratidão e confiança são, ao lado da competência em áreas políticas específicas, a chave do acesso; isto é, da capacidade de ser eficientemente ouvido pelos que decidem, quando estes tomam decisões relevantes para o grupo. No lobismo manifesta-se um tipo reciprocidade instrumental, já que grande parte das expectativas da clientela apóia-se na capacidade de obter respostas apropriadas e oportunas de funcionários e instituições governamentais, mediante um repertório de instrumentos, estratégias e recursos (Graziano, 1994: 320).

O lobismo apresenta elementos que o distinguem de outras formas de troca política. O cenário político norte-americano compreenderia uma vasta gama de interesses organizados – desde Igrejas, corporações empresariais até governos locais – assim como um amplo leque de grupos de interesse público ou *lobbies* de cidadãos. Neste contexto tão diversificado, uma troca política generalizada teria escasso significado sistêmico, criando-se maior espaço para

as trocas políticas restritas, como a do lobismo. Consequentemente Conseqüentemente, a noção que descreveria melhor essa realidade norte-americana marcada pela troca restrita é a de “subsistema lobista”, a qual evoca, em parte, as categorias de “comunidades de política” do pluralismo reformado e a dos “triângulos de ferro” de Lowi (Graziano, 1994: 318).

Esses subsistemas lobistas estão presentes em arenas específicas e contam com a sua contrapartida nas agências federais e no Congresso, em particular com relação aos membros influentes das comissões parlamentares, relevantes para os grupos de interesse em questão. Ao mesmo tempo, o lobismo ressalta uma política de grupos inteiramente competitiva, em vez de centrada em pactos. O elemento cooperativo só tende a se manifestar no interior do subsistema lobista, explicitando-se em coalizões geralmente temporárias e bem circunscritas quanto ao objeto. A especialização dos grupos e a necessidade de concentrar-se em uma agenda bem definida nascem dessa estrutura fragmentada e, por sua vez, a alimentam (Graziano, 1994: 318-319).

O lobismo apresenta uma série de características (como informalidade e personalização), recursos (quadros, bases e meios de comunicação de massa) e estratégias (como as coalizões) que contribuem para a questão de sua legitimação social.

Apesar de nos Estados Unidos o lobismo ser um direito constitucionalmente assegurado, ele tem se desenvolvido amplamente como troca informal. Este caráter tem a ver com a natureza intrinsecamente informal da representação de interesses em contextos pluralistas. Neles, é difícil desde medir o grau de representatividade de um grupo (mesmo quando formalmente organizado) ou identificar quem é o representante (já que, além de seus representante oficiais, as associações podem recorrer a seus membros de maior prestígio na condição de porta-vozes), até saber quais dos grupos existentes devem ser consultados pelo governo ou pelo Congresso. Nesse contexto, mais do que a representação formal, o que guia as opções de um grupo é a tentativa de exercer influência através de processos informais (Graziano, 1994: 326).

Como já foi apontado, o lobismo implica em relações altamente personalizadas, o que se explicaria tanto pela natureza informal desse tipo de representação, como pelo fato de que o que é valioso para o lobista só pode ser obtido mediante contactos interpessoais. O importante para o lobista é manter os canais abertos para preservar seu patrimônio político: grande parte

do capital de um lobista consiste nos contatos e relações úteis que ele conseguiu construir ao longo do tempo (Graziano, 1994: 330-332).

A importância dos quadros ou funcionários do lobismo é crucial. Os quadros do lobismo tornam-se especialistas nas suas áreas de atuação, criando-se assim laços de dependência dos políticos para com “o seu especialista”, sendo tanto maiores quanto mais forte for o grau de confiança pessoal (Graziano, 1994: 327/8).

Outros dois recursos importantes do jogo lobista são a consulta às bases – ou lobismo indireto (*grassroots lobbying*) – e os meios de comunicação de massas. A mobilização desses recursos assume geralmente a forma de uma estratégia em dois níveis: pressão no centro, por intermédio dos quadros na capital do país; e pressão na base, no âmbito do colégio eleitoral do congressista que se pretende influenciar, contando com a ajuda das novas tecnologias eletrônicas de comunicação. Em relação aos meios de comunicação de massa, toda associação de certa importância que pratica o lobismo tem um departamento de relações públicas que se ocupa dos vínculos com a imprensa. Através dele, pretende afirmar-se e manter uma espécie de monopólio sobre o discurso político “apropriado” ou “legítimo”, relativo aos temas de interesse da associação (Graziano, 1994: 329-330).

Junto com a pressão no centro e a pressão na base, a estratégia política mais comum utilizada no lobismo é a de operar por meio de coalizões. A principal função dessa estratégia não é a de mostrar força numérica e sim o prestígio e diversidade de membros. A presença de parceiros significativos dá maior peso e credibilidade às demandas de um grupo ou associação que vê a sua própria causa defendida e legitimada por outros. No interior das coalizões vigora a divisão do trabalho: estruturalmente, pois as associações possuem um pacote específico de questões e prioridades que as distinguem de outras; e funcionalmente, isto é, diante de uma campanha a ser enfrentada através de coalizões, o papel de liderança será assumido pela associação que tiver maior autoridade no assunto e/ou que dispuser de mais recursos (Graziano, 1994: 328-330).

A institucionalização e legitimação do lobismo apresentam-se de forma diversa, segundo os países. Em contextos como o latino-americano o lobismo assume, em geral, conotação negativa em termos de ilegitimidade e até de ilegalidade, pelos freqüentes traços de corrupção

e de favorecimento sistemático a grupos de interesse – em particular, setores empresariais – associados ao exercício dessa prática.

Nos Estados Unidos, o lobismo é um sistema institucionalizado cujas regras e técnicas estão codificadas em manuais e ensinadas em conceituadas universidades e centros de serviços (Graziano, 1994: 320). Porém, ainda que nenhum país tenha ido tão longe no reconhecimento do lobismo como instituição e profissão, a própria ambigüidade do lobismo e as denúncias de corrupção, cada vez mais freqüentes, associadas a ele têm levado a que o termo seja freqüentemente substituído por nomes mais palatáveis, como “influência” (*advocacy*), “educação política” ou “relações federais” (Graziano, 1994: 333).

Nos Estados Unidos, a legitimação do *lobby* estaria dada tanto por sua legalidade, como por uma cultura política que jamais fez uma distinção muito precisa entre Estado e sociedade, possibilitando e favorecendo assim *inputs* provenientes da sociedade e de seus diversos grupos organizados. Fundamentalmente, o lobismo é produto de uma cultura política onde se manifesta o divórcio entre política e ideologia, e onde se reconhece tanto a inevitabilidade das facções quanto a necessidade de limitar-lhes o poder. A institucionalização do lobismo e o seu reconhecimento legal nos processos de formulação e de implementação das políticas públicas levariam a que o interesse que o origina tivesse muito menos incentivo e justificativa para atuar clandestinamente e por meio de corrupção (Graziano, 1994: 336-337). A flexibilidade do lobismo como instrumento, sua capacidade de defender qualquer interesse ou causa, o coloca como uma prática atrativa no mundo neoliberal, no qual se transita desde os anos 90.

1.1.4.5. A democracia radical

É justamente no início dos anos 90, em meio aos debates trazidos pelo pós-modernismo, que teria surgido na ciência política o enfoque da democracia radical, o qual reformula os argumentos principais do pluralismo. Segundo Hirst (1990), o pluralismo apresentava um marco teórico geral que daria conta, inicialmente, do funcionamento das democracias liberais. Porém, esse marco necessitaria ser readequado para permitir introduzir um modelo de democracia que também desse conta das desigualdades de base socioeconômicas (Hirst, 1990: 47). Reafirmando que a democratização das relações é um valor fundamental, considera-se que o caminho do pluralismo, com o seu reconhecimento da diversidade e sua ênfase no espaço da sociedade, ofereceria as bases para reflexão e para propiciar as mudanças que

levariam à redução de desigualdade, permitindo aumentar a influência e o poder dos estratos menos enriquecidos.

No enfoque da “democracia radical”, o principal papel nas mudanças cabe à sociedade civil. Acompanhando as orientações do pluralismo, McClure (1992) levanta fortes receios em relação ao Estado, pelo seu papel na concentração de poder. Considera-se desejável e necessária a existência de organizações voluntárias – como associações, movimentos sociais e organizações não-governamentais – que, através de mecanismos alternativos, promovam a distribuição dos bens públicos, eliminando a centralidade do Estado nas políticas públicas e, ao mesmo tempo, reduzindo o seu poder pelo controle social.

Outra dimensão do Estado questionada pelos defensores da democracia radical é a do monopólio do conhecimento. Para Wainwright, o ideal seria que o conhecimento se desenvolvesse e difundisse de forma pluralista, através de um leque de movimentos sociais (Wainwright, 1993). Em geral, os movimentos sociais são considerados como fundamentais para a sociedade. A sociedade civil é visualizada como complexa e plural, podendo os indivíduos pertencer a um conjunto diverso de grupos e movimentos sociais que se desenvolvem por meio da luta e da interação social (Mc Clure, 1992: 115).

Diferentemente do pluralismo clássico, o enfoque da democracia radical pretende vir a ser uma crítica profunda da distribuição de poder nas sociedades capitalistas contemporâneas, oferecendo uma alternativa para uma política participativa e comunitária (Phillips, 1993). Outra diferença significativa com o pluralismo clássico refere-se aos planos epistemológico e metodológico. Enquanto os pluralistas clássicos, a partir de seu método positivista, defendem a existência de uma verdade objetiva, o olhar da democracia radical se “construiria socialmente”, estando sujeito a diferentes leituras e interpretações, nenhuma mais valiosa que a outra (Smith, M., 1997: 23).

Em síntese, o enfoque da democracia radical, da mesma forma que as demais variantes do pluralismo, dá muita importância aos grupos no processo político. Considera que o Estado é dominado por grupos profissionais e econômicos privilegiados. Porém, apesar da importância desses grupos, o papel dos cidadãos e dos excluídos – através dos movimentos sociais, organizações não-governamentais e outras associações – seria importante no desenvolvimento de formas políticas alternativas. A existência do poder ideológico concentrado em alguns

grupos é reconhecida, mas existiriam possibilidades de dispersão, através dessas formas políticas alternativas. Considera que, com as estruturas políticas existentes, é pouco provável que impere uma verdadeira democracia. Porém, o desenvolvimento de formas de participação democrática alternativa não só é possível, como também desejável. E os movimentos sociais são o ator-chave e o caminho para mudar as estruturas políticas e promover uma democracia radical. Assim, a sociedade civil muito politizada é visualizada como alternativa cada vez mais crescente ao Estado, na defesa e promoção do interesse público (Smith, M., 1997: 218).

1. 2. A Abordagem Elitista

Junto com o pluralismo e seus enfoques – pluralismo clássico, neopluralismo, pluralismo reformado, pluralismo de elite, *lobismo* e democracia radical – cujas principais características vêm sendo apresentadas até agora, na primeira parte deste capítulo, o elitismo tem se constituído na outra abordagem tradicional da ciência política, que ressalta as questões políticas nas políticas públicas.

Como se comentou inicialmente, ambas as abordagens recuperam a primazia do político e tratam do liberalismo no Ocidente – sobretudo da democracia e do governo liberal – porém o fazem com diferentes matizes e posições. A abordagem elitista questiona os pressupostos do liberalismo político ocidental, partindo da convicção de que a história da política é a história do domínio das elites. Assim, a natureza de toda sociedade – esteja ela fundada no consenso ou no autoritarismo, seja ela legítima ou ilegítima – estaria determinada pelo caráter de sua elite. A elite estabelece e manipula todos os objetivos políticos, sociais e ideológicos que seriam consenso na sociedade (Evans, M., 1997: 234). Ao considerar que o domínio das elites é inevitável, a democracia liberal, nos modelos delineados pelo pluralismo clássico, passa a ser vista como “irracional”.

A abordagem do elitismo dá um peso fundamental às relações de poder e à dimensão política como elementos estruturadores das organizações da sociedade, do mercado e do Estado. A sociedade estaria constituída por organizações com recursos diferenciados, usados para a sua dominação recíproca e a dominação da própria sociedade. O mercado também estaria composto por organizações privadas como as firmas, que competem entre si, com regras cada vez mais oligopólicas ou monopólicas. O Estado, em si mesmo, é considerado como uma grande organização, composto, por sua vez, por um conjunto de organizações

específicas (ministérios, departamentos, agências, etc.). Cada uma das organizações é controlada por elites. Os conflitos de elites *intra* e *inter* organizações, pelo controle de recursos e de áreas ou setores, se resolvem por meio de negociações, concessões, ordens legais e, por fim, pela força. O poder deriva da institucionalização hierárquica da autoridade, em estruturas nas quais se dá a tomada de decisões.

Assim, para o elitismo, o Estado pode ser considerado como um conjunto de organizações burocráticas relativamente independentes, com seus próprios interesses e bases de domínio. Nas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade, o primeiro seria a organização central. Existiria uma tendência no Estado pelo controle do todo o conjunto social, construindo a autonomia necessária para regular o mercado, as classes e grupos sociais. A autonomia do Estado reside, em última instância, no monopólio dos instrumentos de coação. Ele consegue deslocar os interesses de classe e dos grupos, fazendo prevalecer os seus próprios. Assim, o “poder dirigencial” do Estado seria mais importante que o poder de uma classe capitalista ou dos grupos de interesse, na estruturação das relações entre o Estado e a economia. Porém o conflito é constante, e a presença de forças – como a dessas classes e grupos de interesse – tendem, freqüentemente, a produzir a fragmentação do próprio Estado (Alford e Friedland, 1991: 179).

A abordagem do elitismo ressalta que as formas de organização política baseadas na participação democrática plena são impossíveis. A participação é mobilizada pelas elites organizacionais, mais do que pelas preferências individuais ou os interesses de classe. Essa participação é restringida pela tendência para a oligarquia, dentro das organizações. Com o crescimento econômico, a participação política é menos necessária e até perigosa para a tomada racional de decisões.

Nessa leitura, a democracia seria uma consequência da competição das elites, que procuram apoio popular. O modelo de equilíbrio do “mercado político” está fundado na divisão de trabalho entre políticos ativos e o eleitorado passivo. O equilíbrio é fundamental para a racionalização do sistema. A racionalização é ao mesmo tempo uma lógica de eficiência e uma estratégia de legitimação. As elites políticas conformam a opinião pública, controlando a seleção das questões e manipulando a participação. O equilíbrio também se manifesta nas limitações que sofre a tendência que procura fortalecer a hierarquia das elites e

o seu governo monolítico, ante a necessidade das próprias elites conservarem o apoio popular (Evans, M., 1997: 236).

Essa tendência à centralização também está limitada pela competição das elites governamentais e pela pressão e influência das organizações privadas. Na grande maioria dos casos, as elites do Executivo predominam sobre as do Legislativo. A burocratização do Estado limita o alcance das tomadas de decisão do Legislativo. Ao mesmo tempo, se desenvolvem fortes interdependências entre os órgãos públicos e as organizações privadas. As elites organizacionais do Estado têm sido capazes de estruturar os processos de tomada de decisões, fazendo com que só alguns problemas se transformem em questões de política e permitindo o acesso seletivo de alguns interesses aos centros de decisão. Nesses processos, com frequência a autoridade pública é delegada a organizações privadas. O êxito das organizações públicas e privadas depende do fluxo constante e recíproco de informação, pessoal e recursos materiais (Alford e Friedland, 1991: 182).

Feita esta síntese introdutória dos principais argumentos e características da abordagem elitista, se passa agora a olhar as grandes linhas da sua trajetória, recuperando as especificidades dos seus principais enfoques. Comentarei sinteticamente os enfoques tradicionais do “elitismo clássico” (Michels, Pareto e Mosca) e do “elitismo democrático” (presentes em Weber e em Schumpeter), para depois tratar dos enfoques renovadores da “elite de poder” (Mills) e, sobretudo, deter-me nas contribuições do “corporativismo”, de autores como Schmitter, e do “neocorporativismo” através dos aportes de Cawson e Offe, entre outros.

1.2.1. Os enfoques tradicionais

Ainda que se encontrem referências desta perspectiva nas idéias de Platão e de Maquiavel, o elitismo, como teoria do poder social, apresenta dois conjuntos de autores que são reconhecidos como formadores dos enfoques tradicionais da abordagem. O primeiro, constituído por Michels, Pareto e Mosca, constituiria o denominado “elitismo clássico”. O segundo, que compreenderia autores como Weber e Schumpeter – com obras que transcendem as áreas específicas da ciência política – comporiam o “elitismo democrático”.

1.2.1.1.O elitismo clássico

Michels, Pareto e Mosca se distanciam da crença pluralista na disseminação do poder. Eles coincidem na tese de que a concentração do poder social num pequeno grupo de elites dominantes é inevitável. Também pressupõem a integração das elites. Porém, os três autores rejeitam tanto a dominação de classe como a expectativa marxista de uma mudança evolutiva para uma sociedade sem classes, na qual o poder estaria distribuído eqüitativamente (Evans, M., 1997: 236 e 238).

Para Michels (1962), socialista radical alemão, o ideal prático de democracia implicava em poder limitar o princípio de delegação. Isto é, conseguir o autogoverno das massas através de decisões em assembléias populares. Mas, até nesse sistema de assembléias populares, não era possível evitar que operassem os elementos negativos presentes no princípio de delegação, com o qual tendia a conformar-se, inevitavelmente, um grupo oligárquico. Este Esse argumento foi aplicado na elaboração de uma teoria da dominação das elites nos partidos políticos da Europa Ocidental. As funções técnicas e administrativas dos partidos fazem inevitável a constituição, primeiro, de uma burocracia e, depois, sua transformação em oligarquia. Assim ele formulou sua “lei de ferro da oligarquia”, que estabelece: “Quem diz organização, diz oligarquia”. Através dessa lei, Michels expressa a irreversibilidade da dominação das lideranças sobre suas bases, exprimindo, ao mesmo tempo, sua concepção sobre a natureza das elites. A renovação das elites se garante pela incapacidade das massas para se mobilizar contra elas (Evans, M., 1997: 237-238).

Partindo de uma revisão do realismo de Maquiavel, Pareto (1935) ressalta a universalidade das elites, isto é, o fato de que qualquer área da atividade humana tem sua própria elite. A história apontaria para uma constante renovação das elites e das oligarquias. Para ilustrar a natureza das estruturas das elites que governam, Pareto retoma a distinção de Maquiavel entre “raposas” e “leões” (isto é, entre elites progressistas e elites conservadoras). As “raposas” – decididas, astutas, inteligentes, inovadoras – governam procurando construir constantemente o consentimento. Porém, tais virtudes levam essas elites a enfrentar os momentos de crise pacificamente e fazendo concessões. Quando fracassam seus intentos de obter uma solução política, o regime se encontra totalmente debilitado. Por seu lado, os “leões” estariam caracterizados como enérgicos, estáveis, frios, pouco imaginativos, interessados e dispostos a utilizar a força para manter sua posição. São os defensores do *status*

quo, tanto no Estado como na sociedade civil. As qualidades das raposas e dos leões se excluem mutuamente. Assim, para Pareto, a história seria um processo no qual se alternam, se renovam e substituem esses dois tipos de elite. O sistema de governo ideal seria aquele no qual se desse um equilíbrio de forças entre as qualidades das raposas e dos leões (Evans, M., 1997: 236-237).

Mosca (1939) também ressalta a inevitabilidade das elites, já que toda sociedade estaria caracterizada pela ditadura de uma minoria – “a classe dominante” – sobre a maioria. Da classe dominante – não definida necessariamente em termos econômicos – surgem os cargos de poder mais importantes. Toda classe dominante desenvolve uma “fórmula política” que mantém e legitima seu domínio sobre o conjunto da população. A noção de “fórmula política” tem considerável relação com a noção de “hegemonia” da Ideologia Alemã de Marx e Engels (1976), no sentido de que as idéias da classe dominante são as que predominam na sociedade²². A renovação das elites da classe dominante se dá principalmente de forma hereditária. Porém, quando se esgota a “fórmula política”, outra elite assume a dominação (Evans, M., 1997: 237).

1.2.1.2. O elitismo democrático

O elitismo democrático está associado aos trabalhos de Weber e Schumpeter, que coincidem em ressaltar que a participação na política está limitada por poderosas forças sociais. Para eles a democracia liberal, no melhor dos casos, seria uma forma restrita de selecionar dirigentes e de outorgar-lhes legitimidade através de eleições e, na pior das hipóteses, uma forma de autoridade atenuada que tem por objetivo garantir a hegemonia de uma elite política dominante (Evans, M., 1997: 238-239).

Sob essa perspectiva, a política implica numa luta incessante pelo poder, com a primazia dos interesses do Estado-nação. Rejeita-se tanto a democracia liberal como o socialismo, considerando que uma hierarquia de dominação é inevitável, sendo ilusória toda a idéia que pretenda abolir a dominação do homem sobre o homem. Ainda que, em geral, as contribuições se centrem na dominação das elites dentro do aparelho do Estado, isso não

²² Porém, Mosca não desenvolveu sua noção de “fórmula política” como fez seu contemporâneo Gramsci com a de “hegemonia” (Evans, M., 1997: 237).

significa que o elitismo deixe de ser uma característica de qualquer tipo de organização contemporânea, em todas as esferas da vida social (Evans, M., 1997: 241-242).

Weber ressalta a influência independente do político em relação ao econômico, rejeitando a concepção de que a história das idéias possa ser reduzida aos fatores econômicos. Ao mesmo tempo, a organização burocrática seria um componente inevitável do crescimento do capitalismo, que teria fragilizado a eficácia do modelo liberal democrático. Para ele, a democracia seria muito mais uma forma de garantir o bom governo, do que uma expressão – ou o resultado – do controle do povo e da igualdade política (Evans, M., 1997:239).

O domínio das elites dentro do aparelho do Estado seria inevitável. Por sua vez, o Estado estaria caracterizado por um conjunto diferenciado de instituições e de pessoal; pela centralização das relações políticas sobre um território; e pelo monopólio autoritário, na elaboração de normas e meios de violência física (Weber, 2004: 124).

A dominação – isto é, “o poder de mando autoritário” – é uma característica necessária e inevitável na construção e na dinâmica do Estado. A dominação por parte do Estado necessita um mínimo de obediência voluntária, a aceitação das ordens como normas válidas e a crença na legitimidade da forma de dominação. Assim, ainda que a força esteja sempre presente, por si só ela não é suficiente para garantir a estabilidade e a sobrevivência de um regime. Todos os sistemas têm que outorgar uma fonte de legitimidade a sua forma de autoridade (Evans, M., 1996: 239).

Para Weber, haveria três tipos de dominação legítima: a tradicional, a carismática e a racional. Esses três tipos puros não representam estágios históricos, sendo que qualquer caso empírico pode vir a apresentar uma combinação específica de elementos dos diferentes tipos. A dominação tradicional, com uma origem não racional, fundada nos costumes e onde a mudança é muito mais lenta, apresenta lideranças de tipo consuetudinário e tem se dado principalmente nos Estados patrimoniais e no feudalismo. A dominação carismática, de origem afetiva ou emocional, fundada no heroísmo, centrada na liderança pessoal e produzida pela rotinização do carisma, é considerada como a força criativa e revolucionária da história, mas também uma manifestação intrinsecamente instável, já que o destino do carisma é decair à medida que se desenvolvem as estruturas institucionais. A dominação racional fundada na convicção da legalidade do ordenamento promulgado, com uma liderança impessoal,

dinâmica, é a forma de Estado considerada como predominante nas sociedades ocidentais (Weber, 2004: 233-238). Desses três tipos puros de dominação surgem diferentes categorias de elites assim como formas de renovação das mesmas.

A burocracia é considerada como a personificação de uma estrutura organizada formalmente segundo princípios racionais. A adoção da administração burocrática tem se dado em todas as formas de organização modernas, seja no Estado, no exército, na igreja, no partido, na economia, nos grupos de interesse, nas associações voluntárias ou nas organizações beneficentes. Porém, como a burocracia teria surgido nos Estados patrimoniais, para Weber ela careceria de certos traços essenciais para as democracias modernas (Evans, M., 1997: 242).

Um tipo puro de burocracia racional supõe organização das funções de forma contínua e regular; divisão das esferas de competência segundo as funções; organização hierárquica e o controle vertical; normas de trabalho técnicas ou que necessitam de aprendizagem; cargos separados da propriedade dos meios de produção e não-apropriáveis; administração com informes escritos; e pessoal administrativo burocratizado. Conseqüentemente existe uma hierarquia de dominação que contém um sistema de regras racionalmente coerentes e uma especialização no trabalho dos funcionários, que aplicam as ditas regras de forma impessoal²³(Weber, 2004: 248).

Weber considerava que a política implicava na constante luta pelo poder e que os interesses do Estado-nação deviam prevalecer sobre todos os demais. Nesse contexto, o principal problema do Estado-nação moderno era deter ou controlar o poder da burocracia

²³ Outras teorias trataram da burocracia a partir de uma ótica até oposta aos princípios de impessoalidade presentes na proposta weberiana. Entre elas, por suas influências indiretas nos debates brasileiros, cabe lembrar as “teorias ecológica e das sociedades prismáticas” de Fred Riggs (1968). A proposta de Riggs, dialogando com o estrutural-funcionalismo de Parsons e com um olhar que articula elitismo e patronagem, tenta dar conta das especificidades da modernização das sociedades tradicionais e os seus impactos para a administração, o planejamento e as políticas. Ele propõe a “teoria das sociedades prismáticas” como uma analogia da refração da luz num cristal em forma de prisma. A luz branca que atravessa o prisma representaria os fusos da estrutura da sociedade tradicional. O arco-íris que também aparece, no momento do prisma ser atravessado pela luz branca, representaria a refração das estruturas de uma sociedade industrializada. O prisma em si mesmo seria a sociedade em transição. Nessas sociedades, a importância e o poder da burocracia, também como intermediária do poder das elites tradicionais, são fundamentais. Essa burocracia apresenta uma fachada formal e de procedimentos impessoais, correspondente à burocracia racional weberiana. Porém, o seu real funcionamento acompanha as regras do “sistema nativo”, personalizadas e elitizantes. Isto é, o funcionamento das elites burocráticas responde aos condicionantes da ecologia política e social da sociedade em transição local.

estatal e o demasiado individualismo para preservar todas as liberdades individuais (Evans, M., 1997: 243).

Por sua vez, Schumpeter (1976) retoma proposições e metodologias desenvolvidas por Weber e as combina com aportes utilitaristas e marxistas. Acompanhando a perspectiva marxista, considerava que era inevitável o fim do Estado capitalista pelas suas próprias contradições e que os grandes grupos econômicos dominavam a produção e distribuição dos bens (Evans, M. 1997: 243). O elemento fundamental do socialismo seria o planejamento de recursos para o “grande governo”. Isto é, um modelo institucional que colocasse o controle do sistema de produção numa autoridade centralizada. Diferentemente de Weber, o socialismo não seria necessariamente incompatível com a democracia, porém se deveria procurar um tipo de democracia que mais favorecesse às demandas de planificação do “grande governo” na vida econômica e política. O processo de elaboração das políticas públicas corresponderia à lógica desse tipo de planejamento centralizado e seria levado a cabo tendo como ator principal a *intelligentzia* estatal, sob a liderança do grande governo.

Em função de melhor responder às demandas da transição para um governo centralizado (isto é, para o grande governo), cabia revisar as travas que representavam tanto os processos de burocratização como o próprio processo de democratização. Defendia-se a necessidade de um modelo de democracia com uma liderança forte, rejeitando a doutrina da democracia clássica. O povo não seria mais que um “formador de governos”, um mecanismo para selecionar os homens que têm a capacidade de decidir. A noção de vontade popular seria a de um *constructo* social sem base racional, uma vontade manufaturada pelas elites, mais que realmente popular. Conseqüentemente, a vontade popular seria mais um produto que a força impulsora do processo político (Schumpeter, 1976: 296 e 256).

A democracia de Schumpeter se funda num sistema *a priori* competitivo de partidos, o qual atuaria principalmente como fonte de legitimidade da elite governante. Mais que competitivo, esse sistema ou “mercado” de partidos políticos tendia a ser oligopólico, já que existiriam só uns poucos provedores de bens políticos. A partir da divisão de trabalho no mercado político entre os políticos profissionais (“produtores”) e o eleitorado (“consumidores políticos”), o modelo de equilíbrio apontava para a necessidade da passividade do eleitorado, para que houvesse um governo forte e eficiente na defesa das liberdades desse mesmo eleitorado. A hierarquia seria inelutável, sendo o processo democrático basicamente o foro

para a legítima competição entre as elites. Desde essa perspectiva, as elites políticas não são só inevitáveis, mas também necessárias (Evans, M., 1997: 244).

1.2.2. Os enfoques contemporâneos

Dentro do conjunto de enfoques contemporâneos que tem contribuído de forma direta ou indireta para o desenvolvimento da abordagem elitista, podem ser ressaltados dois deles: o enfoque das elites do poder e o corporativismo, com sua principal variante, o neocorporativismo.

1.2.2.1. As elites de poder

Tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido, a partir da segunda metade dos anos 50, têm se desenvolvido estudos sobre as elites de poder e as redes que elas conformam (*National Elite Power Networks – NEPNs*) (Evans, M. 1997: 244)²⁴. Estas análises visavam refletir também sobre processos e temas como o da constituição das elites do poder, a conformação da sociedade de massas, a autonomização do poder dessas elites na alocação de recursos através das políticas públicas e a capacidade de reprodução e integração das diferentes elites. A base desses estudos encontra-se na obra de Wright Mills (1956), *The Power Elite*, escrita durante a “guerra fria”, período no qual as instituições dominantes do regime democrático norte-americano pareciam invulneráveis a qualquer questionamento (Alford e Friedland, 1991: 178).

²⁴ Os estudos no Reino Unido se desenvolveram por um longo período, vinculando diversos aportes. É o caso dos estudos sobre a formulação de políticas de Smith B. (1976), que procura articular as redes de poder com o modelo sistêmico, visando a superação dos limites do pluralismo clássico. Para Smith, o processo de formulação de políticas, bem como as redes de poder que nele se manifestam, ganharia maior sentido, caso fosse analisado como parte de um sistema político que funciona num ambiente composto pelo mundo físico e pela sociedade. Os insumos originários são as demandas, os recursos e o apoio de grupos e indivíduos. Os componentes são a complexa entidade formuladora de políticas, junto com, por um lado, elementos como partidos, elites, facções, grupos de interesse e opinião pública; e, por outro lado, instituições e organizações para a implementação, administração e execução das decisões de política. Esse complexo mecanismo conformaria uma verdadeira “caixa preta” onde se processariam os insumos, transformando-os em produtos do sistema; isto é, em políticas públicas. Esses produtos, por sua vez, repercutem no sistema, produzindo alterações na interação de forças. Cabe ressaltar que o modelo sistêmico também serviu de base para a teoria da “escolha pública”, a qual propiciava a diluição do Estado e a redução do “mistério da política” nos processos que aconteceriam na caixa preta. Porém, visando superar os limites do modelo sistêmico, Smith procura abrir essa “caixa preta” que conformaria o sistema, identificando e caracterizando as redes, grupos, elites e relações de poder que nela se manifestam (Smith B., 1976: 7-14).

Mills distinguia três níveis de poder. O nível superior, onde se tomariam as “grandes decisões”, ocupado pelas elites do poder, nas quais se diferenciam três categorias de organizações poderosas: a do Executivo, a das corporações econômicas e a militar²⁵. Um segundo nível, o intermédio, no qual manifestava-se a interação semi-organizada entre grupos de interesse e atores políticos do Legislativo. Especificamente, este nível estaria ocupado pelo Congresso, associações voluntárias, sindicatos, pequenas empresas e a classe média²⁶. Finalmente, o nível baixo estaria ocupado pela “sociedade de massas”, politicamente fragmentada (Evans, M., 1997: 245).

A hierarquia, o controle e a coordenação no nível superior teriam os seus complementos necessários na subordinação, passividade e fragmentação no nível baixo. A conformação dessa elite do poder, com a estreita relação que se manifestava entre os seus diferentes componentes, teria a ver com um processo complexo de centralização e burocratização no Executivo federal. Fariam parte desse processo tanto a decadência dos políticos profissionais como a maior influência de “agentes políticos externos” ao campo, procedentes das corporações econômicas e militares (Evans, M., 1997: 245).

Em íntima relação com a conformação da elite de poder estaria um outro processo: o da constituição da sociedade de massas. A sociedade de massas seria o resultado da quebra dos vínculos individuais com os grupos sociais conformados em torno de valores de todo tipo, por exemplo: religiosos, étnicos, comunitários ou de vizinhança. Os indivíduos e as famílias teriam ficado socialmente isolados, atomizados e fragmentados. Este processo seria o resultado da extrema burocratização do trabalho, da política e da educação. Todas as instituições significativas teriam diluído suas conexões orgânicas com a grande maioria da população (Alford e Friedland, 1991: 178).

Não só teriam perdido poder os indivíduos e as famílias, mas também os níveis médios de organização. No nível superior, a elite do poder tenderia a controlar as decisões principais que

²⁵ Segundo Mills, a economia teria passado a estar dominada por “duzentas ou trezentas” corporações gigantes, administrativa e politicamente inter-relacionadas, as quais, em conjunto, teriam em mãos as chaves das decisões econômicas. A ordem política teria se convertido num *establishment* executivo centralizado. Ao mesmo tempo, a ordem militar teria passado a ser o aspecto maior e mais oneroso do governo, apresentando “toda a eficiência feia e tosca” de um domínio burocrático em expansão (Mills, 1956: 7)

²⁶ Para Mills, os pluralistas, com o seu modelo que apontava o poder dos grupos de interesse na formulação das políticas públicas, só conseguiam perceber as interações neste nível, confundindo-o com a completa estrutura de poder dos países capitalistas (Evans, M., 1997: 245).

afetam a vida da população. Ao mesmo tempo, através dos meios de comunicação social, essa elite manipularia as preferências da população. Assim, a conformação da sociedade de massas – que na perspectiva pluralista seria o resultado de uma organização ainda insuficiente dos grupos intermédios – para Mills é a consequência natural de uma centralização do poder burocrático, tanto da economia como do Estado, e de sua influência ideológica através do domínio dos meios de comunicação. Essa centralização teria provocado a desestruturação e ineficácia dos grupos intermediários (como as associações voluntárias e os sindicatos) e do próprio Congresso. As decisões sobre diversos aspectos das políticas públicas se diluem em confrontos infrutíferos no Congresso, ou entre ele e os diferentes grupos de interesse. Os líderes das associações voluntárias perdem o contato com os seus membros, já que ou se convertem numa parte periférica da elite do poder ou são obrigados a aceitar sua marginalização total dos processos decisórios (Alford e Friedland, 1991: 178).

O poder real sobre o acesso a recursos através do conjunto central de políticas públicas tenderia a se concentrar. A elite de poder conseguiria tomar decisões quase sem controle popular (com o povo agora convertido em massa) ou sem ter que se submeter a canais de influência pública significativa. As eleições deixariam de ter relação real com a elaboração das políticas e de sua agenda. Os fatores que explicariam a conduta do voto podem vir a ser totalmente diferentes dos fatores que explicariam a alocação de recursos através do governo. Assim, cada vez mais, o funcionamento do sistema de elaboração de políticas tenderia a se reproduzir sem controle efetivo dos cidadãos.

No que diz respeito à “elite do poder” – marcando diferenças com o marxismo – Mills ressalta que seria um erro acreditar que o aparelho político tenha virado um apêndice das corporações econômicas. Na mesma linha, questiona o uso da expressão “classe governante”, já que, com ela, se confunde o poder econômico (de classe) com o poder político (do governo), não reconhecendo a autonomia suficiente tanto da ordem política como da militar. A elite de poder seria um fenômeno político, e não econômico. A democracia “burguesa” – que segundo a perspectiva marxista seria produto da subordinação do sistema político aos requerimentos do capitalismo – resultaria na verdade, da dominação das elites de poder (Alford e Friedland, 1991: 178-179).

Essas elites, que gozam de um considerável grau de autonomia e que por vezes entram em confronto entre si, apresentavam, no momento do estudo de Mills, um marcado nível de

integração. Especificamente, era possível distinguir três dimensões significativas da integração dessas elites. Em primeiro lugar, a homogeneidade social, que se manifestava no pertencimento a uma mesma classe e a origens equivalentes de posição e *status*. Uma segunda dimensão estava conformada pelo consenso em relação aos valores, o qual ressaltava o acordo existente entre as elites sobre as regras do jogo. E, finalmente, dava-se a interação pessoal entre as elites, tanto informal – através de contatos sociais e pessoais – como formal, pelo pertencimento a organizações comuns²⁷ (Evans, M. 1997: 245 e 248). Assim, se por um lado a elite do poder era composta por hierarquias separadas, com fontes específicas de poder (o econômico, o político e o militar), ao mesmo tempo a origem social semelhante, os valores comuns, o intercâmbio pessoal, os contatos sociais, os matrimônios e as fontes comuns de recrutamento propiciavam o estreitamento de relações entre essas diferentes hierarquias, a sua integração, coesão e consenso. Mills não percebia na sociedade norte-americana nenhuma força organizada potencialmente capaz de desafiar a forma de dominação imposta pela elite do poder (Alford e Friedland 1991: 179).

1.2.2.2. Corporativismo

Um segundo enfoque contemporâneo que propiciou a renovação do elitismo é o do corporativismo. A origem do termo “corporativismo” remonta ao sistema das antigas corporações da Europa medieval. Por sua vez, o corporativismo encontra-se também na doutrina social cristã do final do século XIX, inscrita na encíclica *Rerum Novarum* de Leão XIII, como reação ao individualismo liberal e ao marxismo. Essa doutrina foi posteriormente adaptada e modificada nos regimes totalitários mediterrâneos, ibéricos e latino-americanos surgidos nos anos 20 e 30, como o fascismo italiano, o salazarismo português, o franquismo espanhol e o Estado Novo no Brasil (Evans, M., 1997: 250).

Nesse contexto, para pensadores como Manólesco, o século XX seria o século do cooperativismo. As tensões externas tinham-se elevado após a Primeira Guerra e as corporações poderiam suprir as necessidades de lealdades intermediárias hierarquicamente dispostas, fazendo a ponte entre o indivíduo e o Estado. As corporações seriam organizadas segundo seu papel funcional na estrutura produtiva, atuando inclusive em atividades

²⁷ Esta última dimensão se exemplificaria na repetição de nomes nos conselhos de administração das principais corporações norte-americanas.

periféricas, podendo o Estado concentrar-se nas atividades essenciais de defesa e segurança (Belik, 1994: 21/3).

Mas, para além desta origem carregada ideologicamente, o corporativismo foi recuperado por diversos acadêmicos, em meados dos anos 70, outorgando ao termo novas capacidades heurísticas. Especificamente em 1974, difundiram-se trabalhos de Schmitter nos Estados Unidos, Lehmbruch no Reino Unido e Pahl e Winkler na Alemanha Federal, que pareciam assinalar o “descobrimento simultâneo” de novos processos sociais e políticos que transformavam a concepção vigente da natureza das sociedades capitalistas desenvolvidas, especialmente no que se refere às relações entre a sociedade civil e o Estado. (Sanz Menéndez, 1994: 15/16).

Porém o termo “corporativismo” apresenta um caráter polissêmico. A leitura dominante – representada por Schmitter – identificou o corporativismo como uma forma específica de intermediação de interesses. A importância residia no suposto fracasso dos agentes tradicionais de intermediação e geração da vontade política, particularmente dos partidos políticos. Uma outra leitura, ancorada nas análises de Lehmbruch e que posteriormente se associou à anterior, era a que visualizava o corporativismo como uma forma institucionalizada de elaboração e formação de políticas públicas. Finalmente, a leitura de Pahl e Winkler orientava-se para outra dimensão, ao considerar o corporativismo como uma forma de organização da economia na qual o Estado, de uma forma burocratizada e intervencionista, dirigia e controlava as atividades privadas (Sanz Menéndez, 1994: 18/19).

Junto com essas leituras do “descobrimento simultâneo” do corporativismo, também se podem identificar autores com outras tradições. Assim, nas análises de Offe (1989) e Streeck (1985), o corporativismo era entendido como um sistema específico de relações laborais ou industriais associado com a gestão pactuada da política global de salários. Ao mesmo tempo, para autores como Jessop (1982) e Panitch (1980), o corporativismo era claramente identificado como um sistema de controle capitalista sobre a classe operária (Sanz Menéndez, 1994: 19).

O uso do conceito se estendeu rapidamente. Para isso contribuiu seu potencial normativo no contexto específico da Europa Ocidental. A crise e a recessão econômica tinham-se manifestado e ainda estavam presentes as lembranças dos conflitos sociais de finais dos anos

60. A preocupação central era a procura de soluções para a crise, tendo em conta problemas como governabilidade e a sobrecarga das democracias (Pahl e Winkler, 1974: 72). Ante a aparente desordem, cabia olhar para o funcionamento de um grupo de democracias da Europa, construídas em sociedades muito fragmentadas, mas que manifestavam-se como politicamente estáveis, a partir de uma nova ordem, nem competitiva nem voluntária, e com um ativo papel do governo. As soluções “corporativistas” pareciam conseguir garantir a estabilidade e a negociação da saída da crise (Sanz Menéndez, 1994: 26-27).

1.2.2.2.1. Os modos de intermediação de interesses

Segundo Schmitter, a partir da reflexão sobre os contextos históricos contemporâneos se poderiam construir diversos modos de representação ou intermediação de interesses: o corporativismo, o pluralismo, o monismo (predominante no contexto soviético) e o sindicalismo (de natureza radical e utópica²⁸). Esses modos de intermediação de interesse diferem em número e amplitude das unidades que os compõem; em grau de voluntariedade em relação aos membros; em amplitude da hierarquia centralizada dentro do campo dos interesses; em importância do reconhecimento – de *jure* e de fato – das autoridades do Estado; no grau a que estão sujeitos, quanto aos controles formais ou informais, tanto na seleção das lideranças como nos modos de articulação de interesses; e, finalmente, no grau em que demandam e aceitam a execução de tarefas governamentais quase-públicas (Schmitter, 1977: 8/9).

Nessa diversidade, o corporativismo, como um tipo ideal, é definido como um sistema de representação de interesses, cujos elementos constitutivos estão organizados num número limitado de categorias singulares obrigatórias, não concorrentes, hierarquicamente ordenadas e diferenciadas segundo suas funções. A essas categorias reconhecidas ou autorizadas pelo Estado se lhes concede um monopólio de representação bem preciso no interior das categorias respectivas, em troca de um direito de controle sobre a seleção de seus dirigentes e a articulação de suas reivindicações e de seus apoios (Schmitter, 1974: 93-94).

²⁸ O sindicalismo estaria conformado por unidades voluntárias, dispersas, não-especializadas, não-hierárquicas, autonomamente responsáveis por alocar valores e resolver seus conflitos (Schmitter, 1977: 9). Há na leitura de Schmitter uma expectativa de transição para o “sindicalismo” como sistema de representação de interesses.

Por sua vez, no outro sistema mais significativo de representação de interesses, o pluralismo, manifesta-se um número não especificado de categorias múltiplas; voluntárias; competitivas; não hierarquicamente ordenadas; autodeterminadas; que não estão reconhecidas, subsidiadas, criadas ou de alguma forma controladas pelo Estado na seleção de seus dirigentes ou na articulação dos seus interesses; e que não exercem um monopólio de atividades representativas dentro de suas respectivas categorias (Schmitter, 1974: 96).

Assim, o enfoque corporativista propõe um conjunto de instrumentos para a análise do relacionamento entre o Estado e a sociedade, em países capitalistas, distinto não só da abordagem pluralista como também do marxismo, sendo igualmente diferente a sua interpretação dos processos de elaboração e execução de políticas públicas (Cawson, 1985: 2-3).

Em geral a crítica à abordagem pluralista baseia-se na pressuposição de que essa abordagem partiria da existência de um mercado politicamente competitivo, com uma teoria de interesses voluntarista e metodologicamente individualista, além de supor um governo neutro, desengajado dos conflitos de interesses e preservador dos limites ideológicos e institucionais entre as esferas pública e privada. A crítica ao marxismo centra-se na sua tendência de reduzir o processo político à sua base econômica e de supor que os interesses políticos estão estruturalmente dados pelas relações de classes econômicas, sendo o Estado visto predominantemente como um instrumento da classe dominante (Cawson, 1985: 2-3).

Diferentemente, no corporativismo ressaltam-se características como: a ênfase na cooperação entre as classes, mais do que no conflito ou na exploração; a existência de uma estrutura de interesses organizados de classe, setoriais ou profissionais, diferente e com um modelo diverso de interação com as agências estatais; e o fato de que a maioria das áreas de formulação de políticas públicas estaria dominada por esses interesses organizados, que não podem ser reduzidos aos interesses de classe.

Mas o corporativismo não seria um modo exclusivo, num contexto nacional determinado. Em realidade, o corporativismo seria uma das formas possíveis de articulação entre o Estado e os interesses sociais, coexistindo com esferas competitivas – ou “pluralistas” – da política.

1.2.2.2.O corporativismo estatal e o societal

O corporativismo, como um sistema de representação de interesses, não deveria ser confundido com o sistema amplo de dominação política (basicamente, o fascismo). O corporativismo diz respeito a um particular arranjo institucional típico-ideal, que vincula interesses organizados em associações da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado e que é compatível com diversos tipos de regimes (Schmitter, 1974: 92), ainda que possa se manifestar predominantemente em alguns deles.

Levando em consideração as relações dos modos de representação de interesses com os regimes políticos, Schmitter estabelece duas variedades ou subtipos de corporativismo: o estatal e o societal (Schmitter, 1982).

O corporativismo estatal está associado a sistemas políticos nos quais as subunidades territoriais estão estreitamente subordinadas ao poder burocrático central; as eleições ou não existem ou são plebiscitárias; os sistemas de partidos estão dominados ou monopolizados por um partido único; as autoridades executivas são ideologicamente exclusivas e recrutadas entre um círculo pequeno de pessoas; as subculturas políticas dos diferentes grupos profissionais são reprimidas; e os grupos de interesse devem participar obrigatoriamente das corporações definida pelo Estado.

Esse tipo de corporativismo foi um elemento estrutural de um grande número de “estados autoritários” no século XX. Teria sua origem na queda rápida do pluralismo nascente, vinculada aos problemas gerados pelo desenvolvimento capitalista tardio e dependente num contexto de relações de classe não hegemônicas. Nesse contexto, no qual a burguesia está débil, dividida, externamente dependente e com escassos recursos para responder às demandas, a possibilidade de reforçar a paz social através da ênfase na repressão e na exclusão se apresenta com muita força. Abolido o voto universal, o sistema competitivo de partidos e o governo parlamentar, as ditaduras modernas empregam diversas técnicas de controle da mobilização e de formação de consenso, disciplinando o movimento de massas e promovendo um sistema de corporativismo estatal. Esse tipo de corporativismo pode ser exemplificado nas ditaduras que ainda se faziam presentes nos anos 60 e 70, na Espanha, Portugal, Grécia, Brasil, Chile e Peru.

Por sua vez, o corporativismo societal repousa em sistemas políticos de Estado autônomos; com processos eleitorais e sistemas partidários competitivos e abertos; com autoridades executivas ideologicamente diversas e baseadas em coalizões; com subculturas políticas altamente estratificadas e fragmentadas. Nesse corporativismo societal, diferentes grupos articulam livremente seus interesses em organizações, enquanto que o Estado, reconhecendo algumas delas, lhes outorga o monopólio da representação e da interlocução. A origem do corporativismo societal estaria na decadência lenta do pluralismo, vinculada ao desenvolvimento capitalista avançado, monopólico e de relações de classe harmônicas. Nesses contextos, manifesta-se a possibilidade de um regime estável, o qual, ainda que dominado marcadamente pela burguesia, apresenta uma expansão do papel das políticas públicas assim como da racionalização de decisões dentro do Estado, ao incorporar no processo político – por meio da concessão de *status* público – grupos sociais determinados e até as próprias classes subordinadas. Esse corporativismo é concomitante com o “estado de bem-estar social”, podendo ser exemplificado nos anos 70, na Suécia, Suíça, Holanda, Noruega e na Dinamarca.

1.2.2.2.3.O corporativismo como modelo de formação de políticas

Os aportes de Lehmbruch (1974, 1982) destacam que o corporativismo vai além da intermediação de interesses. Dando ênfase ao papel do Estado, considera o corporativismo como um modelo de formação de políticas. Para ele, o Estado, nos sistemas corporativistas, não se limita a reconhecer, autorizar ou outorgar o monopólio, por um lado, e exercer o controle sobre a seleção de lideranças ou a articulação de demandas e de apoios, pelo outro. O corporativismo é mais do que um modelo particular de articulação de interesses: é um modelo institucionalizado de formação de políticas, no qual grandes organizações de interesses cooperam entre si e com as autoridades públicas. Essa cooperação se dá não só na articulação ou na intermediação de interesses, mas na conformação de consenso nos valores e na implementação das políticas. A interpenetração entre as burocracias estatais e as grandes organizações de representação de interesses leva a que o conceito pluralista ou liberal de representação de interesses autônomo e múltiplo deixe de ser pertinente (Lehmbruch, 1982: 176-177).

A análise de Lehmbruch centra o corporativismo no campo das estratégias concertadas, vinculando-o a um tipo de regime particular – o das “democracias consensuais” – no qual as

elites desenvolvem condutas que tendem ao desenvolvimento da cooperação. Assim, em contraste com o “corporativismo autoritário”, Lehmbruch nos fala de um “corporativismo liberal” que corresponderia ao que Schmitter denomina de “corporativismo societal”. Esse “corporativismo liberal” estaria presente na Europa Ocidental, em países nos quais tem permanecido enraizado um sistema de democracia constitucional liberal com liberdade de associação. A questão que se coloca nesses países é saber se o corporativismo tende ou não a substituir o governo parlamentar e o sistema de partidos, nas suas funções de elaboração de políticas. A hipótese de Lehmbruch é que as relações do corporativismo e do governo de partidos tendem a se desenvolver na direção de uma diferenciação estrutural em subsistemas que lhes permitem absorver um maior volume de problemas. Ao invés de serem rivais, ambos os subsistemas ficam inter-relacionados por uma espécie de simbiose que pode tomar formas diversas. Mas essa relação pode não ser estável, já que, em alguns casos, pareceria existir uma tendência para uma expansão corporativista (Lehmbruch, 1982: 174-175).

A ênfase colocada por Lehmbruch na conceituação do corporativismo como modelo de formação das políticas passou a ser incorporada por Schmitter quando, para fins analíticos, passou a distinguir entre o “corporativismo 1” e “corporativismo 2”. Com o “corporativismo 2” (denominado por ele como “concertação”) ele se remete ao processo de negociação de políticas, isto é, a um modo particular de formação e implementação de políticas públicas. Esse “corporativismo 2” ou “concertação de políticas” é considerado como uma forma de tomada de decisão pública (oposta à pressão dos grupos de interesse) que envolve uma interação regular entre os atores em contextos funcionalmente especializados; acesso privilegiado e até exclusivo de determinados grupos aos espaços de formulação e implementação de políticas; consultas ao Executivo mais que a deliberação e o *lobby* com o Legislativo; paridade na representação entre os principais atores; e responsabilidade pública devolvida aos atores privados como a maneira usual de implementação de políticas (Schmitter, 1982: 264).

Para Schmitter também haveria compatibilidade estrutural ou afinidade efetiva entre “corporativismo” e “concertação”, por um lado; e entre “pluralismo” e “pressão dos grupos de interesse”, pelo outro (Schmitter, 1982: 263).

Assim a análise corporativista do próprio Schmitter vai se deslocando da estrutura da intermediação organizada de interesses para os processos de formação e de implementação de

políticas. Em particular, o foco se orienta para a análise das condições de possibilidade e dos termos do intercâmbio entre Estado e os grupos de interesse (Sanz Menéndez, 1994: 38).

Avançando nessa direção, Schmitter ressalta que haveria diferenças nos processos de formação de políticas públicas, em função da variante de corporativismo que se esteja considerando, isto é, o “corporativismo estatal” ou o “societal”. No “corporativismo estatal”, num contexto onde a sociedade civil não está desenvolvida ou está coercitivamente dominada, apresenta-se um modelo “do alto para o baixo”, no qual o Estado minimiza a autonomia dos grupos organizados. Diferentemente, no “corporativismo societal” o processo de elaboração de políticas implica na consulta e na negociação entre o Estado e grupos, que por sua vez estão estruturados de forma hierárquica. Uma vez decididas, as políticas são implementadas, em grande parte, pelas próprias corporações e grupos de interesse (Rhodes e Marsh, 1995: 34). Nesse “corporativismo societal” as decisões são tomadas a partir da “orquestração de interesses”, com a busca do consenso através do diálogo sistemático.

Enquanto o “corporativismo estatal” – ou “velho corporativismo” – se organizava em torno do Estado, identificando-o com a sociedade de uma forma imposta, o “corporativismo societal” – ou “novo corporativismo” – está organizado com autonomia, é policêntrico e leva em conta esquemas tripartites de governança entre capital/trabalho/governo. Ou seja, pressupõe uma relação de troca ou barganha entre os principais interesses presentes na sociedade (Belik, 1994: 25/6).

1.2.2.2.4.A distinção entre os níveis macro, meso e micro

Junto com essa mudança de foco para os processos de formação e implementação de políticas públicas, tem acontecido também uma mudança de escala. Em linhas gerais, nos primeiros trabalhos, a abordagem corporativista tinha como objetivo elaborar um instrumental teórico para a análise do macrosocial. Isto é, para entender as novas estruturas políticas produzidas na fase do capitalismo monopolista ou organizado e as questões de governabilidade. Posteriormente, como resultado da onda de críticas pluralistas e marxistas, a ênfase da abordagem corporativista se desloca do nível macro para os níveis meso e micro.

Assim, Lehmbruch (1982) passa a distinguir um “corporativismo de âmbito setorial” de outro de “âmbito nacional”. O “corporativismo setorial” é visto como uma representação

corporativista de interesses que se limita a setores específicos da economia; onde tende a haver o reconhecimento de interesses únicos; o modelo típico *tripartito* (capital, trabalho, agências de governo) de tomada de decisões; o estabelecimento de clientelas específicas; e que está vinculado historicamente ao protecionismo. Por sua vez, no corporativismo de âmbito nacional – denominado como “concertação corporativista” – não se manifesta um interesse único com acesso privilegiado, mas interesses diversos e antagônicos, sendo que as organizações procuram solucionar seus conflitos e buscam coordenar suas ações com as do governo, em relação às necessidades sistêmicas da economia nacional. Esta “concertação nacional” estaria vinculada à própria esfera da política, especialmente ao caráter dos partidos políticos, e se manifestaria mais facilmente se existissem ao mesmo tempo formas de “corporativismo setorial” (Sanz Menéndez, 1994: 38-39).

1.2.2.3.O neocorporativismo

A reorientação no foco da análise do corporativismo para os estudos setoriais²⁹ de intermediação de interesses e dos processos de formulação e implementação de políticas é reconhecida nos debates como a origem de sua principal variante, o “neocorporativismo”.

No “neocorporativismo” distinguem-se três níveis diferentes de práticas corporativistas, definidos em função da agregação da representação de interesses e nos quais as políticas públicas são operacionalizadas. Por um lado, temos o nível macro, que corresponde a arranjos macrocorporativistas ou “pactos sociais”, relacionados com um intercâmbio que envolve as grandes organizações de classe de nível nacional e o governo na definição e implementação de políticas em áreas, por exemplo, como o planejamento nacional e/ou macropolíticas econômicas e fiscais (Cawson, 1994: 114).

No nível intermédio, caracteriza-se o mesocorporativismo, no qual se privilegia o intercâmbio entre agências estatais e associações representativas de interesses de determinados segmentos econômicos – ou categorias – na elaboração e implementação de políticas para setores específicos. Ou seja, tem-se uma agregação de interesses intermediários, organizados em representações de interesses setoriais³⁰ (Cawson, 1994: 116).

²⁹ No próximo capítulo serão vistos mais detidamente a noção de setor e os estudos setoriais.

³⁰ Para a existência do mesocorporativismo – na proposta de Cawson – seriam dois os pré-requisitos: a capacidade organizacional por parte dos interesses setoriais e a falta de disposição por parte do Estado para

Finalmente, no nível micro encontram-se arranjos microcorporativistas, os quais se referem às negociações entre agências do Estado e firmas individuais, visando acordos contratuais específicos que se levam a cabo sem a participação de outras formas ou níveis de organização (Cawson, 1994: 116-117)³¹.

O enfoque neocorporativista se encaixaria melhor no nível meso, uma vez que é na formulação e implementação das políticas setoriais onde as relações Estado/sociedade – efetivadas através das agências governamentais e das associações e grupos de interesse específicos do setor – assumem o formato corporativo de concertação. Em geral, as políticas são elaboradas e executadas pelos mesmos agentes. Considerando a organização das ações em setores, observa-se que muito do que é atribuído ao mercado, como “*locus* da concorrência”, poderia ser visto – num sentido mais amplo – como resultado de “ações de concertação” (Belik, 1994: 26/27).

1.2.2.3.1.O neocorporativismo e o Estado

Como vinha sendo apontado, o enfoque neocorporativista tem o seu foco nas formas de mediação social e na articulação entre organizações ou grupos de interesse da sociedade e o Estado nos processos de formação e implementação de políticas, particularmente em nível meso. Recuperando-o do “esquecimento” pluralista, o Estado se constitui num dos aspectos cruciais do enfoque. Os principais autores neocorporativistas não tratam de elaborar uma nova teoria do Estado, mas sim de reconhecer a importância do Estado na sua leitura dos processos de formulação e implementação de políticas públicas

Nessa recuperação do Estado, Cawson toma como ponto de partida a constatação de que a maioria das áreas de formulação de políticas públicas estão dominadas por interesses

assumir um papel diretivo no setor ou para confiar que os processos de mercado produzam os fins desejados (Cawson, 1994).

³¹ Alguns autores evitam incluir as práticas do microcorporativismo, argumentando que as firmas só participam de práticas corporativistas através da intermediação das associações especializadas. A negociação direta entre firmas e agências estatais não poderia, por isso, ser caracterizada como corporativismo (Schmitter, 1985: 63). Porém, Cawson contra-argumenta que, numa estrutura econômica caracterizada por grandes firmas, o poder de mercado pode converter-se em poder político: as firmas podem atuar diretamente como grupos de pressão, sem necessitar de qualquer intermediação. O autor afasta assim a discussão sobre se é ou não necessário que as firmas sejam representadas por organizações de interesses, sustentando que a característica constitutiva do microcorporativismo é a participação de atores estatais nos processos de negociação (Cawson, 1994: 117).

organizados que não são redutíveis a interesses de classe. Conseqüentemente, não caberia pensar exclusivamente nas classes sociais, definidas a partir das relações de produção, como as forças determinantes dos conflitos políticos e do funcionamento do Estado. Nessa linha, o corporativismo procuraria dar uma explicação estrutural das forças não classistas, construindo as bases para uma visão “dualista” das relações Estado/sociedade (Cawson, 1994: 110).

Essa visão “dualista” assinala que existe uma outra contradição essencial nas sociedades do capitalismo tardio, tão significativa como a polarização entre as classes. Essa contradição se dá entre os interesses organizados em acordos corporativistas e os interesses desorganizados e competitivos que ficam excluídos. A contradição aponta, inicialmente, para distinguir duas esferas na sociedade. Por um lado, a “esfera corporativa”, onde o jogo político está dominado pela relação de negociação entre os grupos corporativos – de classe ou setor – e as agências estatais, e que se manifesta, principalmente, na política de produção. Pelo outro, a “esfera competitiva”, na qual o jogo político se dá entre grupos de preferência, num meio fluido, competitivo, em constante mudança e que se manifesta nas políticas de consumo (Cawson, 1994: 110-111).

Para compreender a atuação do Estado frente a essas duas “esferas” da sociedade, não cabe uma única visão geral do Estado. Cawson recorre a modelos ou teorias de alcance médio, que procuram explicar os diferentes aspectos da política do Estado, segundo os processos sociais e políticos específicos, como, por exemplo as teorias sobre a autonomia relativa do Estado. Segundo Cawson, o corporativismo requer um Estado que seja forte o suficiente para preservar sua própria autonomia, mas não tanto ao ponto de impor à sociedade uma concepção independente que transcenda o conjunto dos interesses envolvidos (Cawson, 1985: 225).

A autonomia relativa do Estado é vista nesse enfoque do corporativismo como uma necessidade estrutural que se baseia nos seus interesses institucionais próprios. Essa autonomia não é condutista (no sentido de que dependa das preferências dos funcionários), nem funcional (no sentido de se organizar nas necessidades de reprodução no longo prazo do capital), nem tática (no sentido de que é apenas um disfarce da classe dominante que está no poder por detrás de uma pretensa neutralidade do Estado). Os interesses institucionais do Estado são distintos analiticamente dos interesses do governo e dos funcionários que pretendem atuar em defesa dos interesses do próprio Estado. Esses interesses do Estado são

definidos pelas relações com os outros Estados – isto é, nas relações de soberania nacional – e pelo exercício de autoridade legítima, não apenas vinculados à repressão mas, principalmente, à sua capacidade de legislar. Assim, nas leituras do neocorporativismo, as razões estruturais da autonomia relativa do Estado não derivam nem de imperativos macrofuncionais da economia capitalista nem de micromotivações de agentes privados e/ou funcionários públicos. Sua base estrutural estaria nos acordos de conveniência mútua entre os interesses das organizações privadas representativas do setor e o Estado (Soto, 1992: 28-29).

1.2.2.3.2.A atribuição de *status* público

A relação de conveniência mútua faz com que as organizações privadas passem a fazer parte integrante da elaboração e implementação das políticas públicas, adquirindo um *status* público (isto é, exercendo funções públicas delegadas pelo Estado)³². Além de representar interesses de forma monopólica, essas organizações assumem simultaneamente a tarefa de controlar os seus membros na implementação de políticas (Ramalho Jr. 1994: 25).

A questão sobre a atribuição de *status* público às organizações privadas é largamente desenvolvida por Claus Offe. Através da atribuição de um status público aos grupos de interesse, o Estado procura limitar o potencial de obstrução e maximizar o potencial de cooperação dos grupos, integrando-os nos processos corporativos de formação e implementação de políticas (Offe, 1989: 241).

Segundo Offe, os sistemas políticos podem ser mais ou menos corporativistas – isto é, estar mais ou menos adiantados no processo de corporativização – conforme o grau em que atribuem *status* público a grupos de interesse organizados. A corporativização aumenta de acordo com os seguintes fatores:

- O grau em que os recursos de uma organização de interesse são supridos pelo Estado, por exemplo: subsídios diretos, isenções fiscais, filiação compulsória, acessos aos meios de comunicação de massas, etc.; Offe denomina esse conjunto de fatores como “*status* de recursos”.
- O grau em que o alcance da representação – isto é, a área possível de atuação – é definida por meio da legislação estatal (“*status* de representação”).

³² O *status* público refere-se, direta ou indiretamente, à aquisição daquele recurso que só o Estado detém: a capacidade da coerção legítima. (Streeck e Schmitter, 1985: 20).

- O grau em que são reguladas as relações internas entre os membros da base e os representantes da organização (“*status* de organização”).
- E o grau em que as organizações de interesse são reconhecidas e convidadas a assumir um papel na legislação, no planejamento e na implementação da política (Offe, 1989: 243).

Os grupos que recebem a atribuição de *status* público poderiam ser divididos em dois tipos³³. Por um lado, os “participantes do mercado”. São organizações de classe ou de frações de classe que representam os lados da demanda ou da oferta nos mercados de trabalho e de bens e de serviços (sindicatos e organizações patronais, segundo ramos da indústria, região ou tamanho das empresas). A sua influência varia segundo a posição de classe dos membros da organização. Porém, em geral, as organizações dos “participantes do mercado” influenciam de forma significativa a elaboração da política governamental, tendo implicações diretas na estabilidade da ordem social e política (Offe, 1989: 245).

O segundo tipo corresponde aos “receptores de políticas”. São grupos de interesse pluralistas, participantes de um “mercado político” (como associações de contribuintes ou até coalizões de governos municipais), onde tributação, subsídios ou privilégios são trocados por apoio político. Esses grupos representam coletividades específicas afetadas por políticas que transcendem à divisão de classes (Offe, 1989: 245).

O Estado teria objetivos diferentes, ao garantir o direito de representação dos “participantes do mercado” ou dos “receptores de política”. No caso dos participantes do mercado, o Estado procuraria impor restrições, disciplina e mais previsibilidade dos comportamentos referentes aos conflitos³⁴. No caso dos “receptores de política” – ou grupos de interesse pluralista – o Estado procuraria delegar, devolver e transferir questões e reivindicações específicas que eliminariam o conflito com o governo central, e diminuiriam a agenda.

³³ Esses tipos poderiam ser remetidos aos “grupos corporativos” e “grupos de preferência” apontados por Cawson (1986).

³⁴ No caso dos participantes do mercado, os efeitos e os limites desse vínculo com o Estado são diferentes, segundo se tratem das associações de empresários e patrões ou dos sindicatos de trabalhadores, devido principalmente à existência de mais de uma lógica da ação coletiva (Offe, 1989).

Assim, Offe participa na discussão sobre o corporativismo introduzindo dois elementos fundamentais: a idéia de controle e o caráter desigual dos arranjos neocorporativistas. A idéia de controle significa que o neocorporativismo é uma forma de solucionar a “crise de racionalidade do Estado capitalista”, que se expressa na sua dificuldade de fazer políticas³⁵. Quanto ao caráter desigual dos arranjos neocorporativistas, Offe ressalta que esses arranjos têm um viés de classe e que os modos de interação dominantes em geral favorecem uma categoria de agentes e resultam na exploração sistemática de outras (Offe, 1989: 8).

1.2.2.3.3.O governo de interesse privado

A atribuição de *status* público a grupos de interesse privados é uma das formas principais onde se manifesta a relação de “conveniência mútua” entre esses grupos e o Estado, na esfera corporativista. Nessa relação, ambos – grupos e agências do Estado – têm algo a oferecer e algo a temer. As organizações e grupos de interesse podem dispor da capacidade para conseguir a concordância de seus membros para aceitar a formulação e implementação de determinadas políticas públicas. Ao mesmo tempo, as organizações temem ser objeto de cooptação, isto é, de transformarem-se em receptoras dependentes de favores políticos e agentes passivos das políticas do Estado. Por sua vez, as autoridades estatais têm a capacidade de conceder recompensas e outorgar certo *status* legal às organizações, “cooptadas” ou não. Porém, elas temem que, agindo dessa forma, possam vir a ser colonizadas pelas organizações que fortaleceram (Schmitter, 1985: 58).

A partir dos acordos que venham a se conformar nessa relação de conveniência mútua num contexto corporativista, Schmitter distingue três modelos de interação entre o Estado e as organizações e grupos de interesse: o “governo privatizado”, o “governo de subordinação” e o “governo de interesse privado” (Schmitter, 1985: 60).

³⁵ Para Offe, a formulação de políticas no Estado Moderno parece estar organizada em torno de dois tipos de racionalidade política:

a) O primeiro tipo estaria associado às políticas intervencionistas ativas que procuram a satisfação ótima e abrangente de determinadas demandas efetivas, colocadas por interesses manifestos. Essas políticas seriam principalmente “conjunturais”. Isto é, aquelas que procuram maximizar a adequação das respostas da política aos problemas, da forma como surgem ou aparecem na ordem do dia.

b) O segundo tipo se faz presente quando os que elaboram a política acham difícil conciliar interesses significativos, devido à falta de recursos disponíveis. Nesse caso, pretende-se compensar os resultados que não serão os desejados, com uma preocupação na canalização das demandas, enfatizando o sistema de representação de interesses e os modos de resolução do conflito. Nessa racionalidade, uma boa política não implica necessariamente em satisfazer as demandas, mais em dar-lhes uma forma e canalizá-las de modo a torná-las passíveis de serem satisfeitas. Esta seria a forma que os Estados capitalistas avançados têm construído para dar resposta política às condições da profunda crise econômica e institucional que vivenciam (Offe, 1989: 240).

No modelo de “governo privatizado”³⁶ só uma organização, quase sempre monopolista, coloniza um organismo particular do Estado, fazendo assim uso privado de seus poderes públicos para ditar normas, conceder subsídios, etc. Segundo Alan De Janvry, a luta entre grupos de interesse para ter acesso às políticas públicas acaba levando à cooptação de determinadas instituições públicas e ao fracionamento do Estado, processo que denomina de “balcanização” do setor público e seus serviços. (De Janvry, 1981: 193). Nesse modelo, os grupos se apropriam de instituições públicas com o objetivo principal de obter proveito próprio, e não de se comprometerem com as políticas (Ramalho Jr, 1994: 28).

No pólo oposto, o modelo de “governo de subordinação” encontra-se quando um Estado, geralmente autoritário, cria, coopta ou controla uma organização de interesse e pode, portanto, usá-la para coagir seus líderes ou membros. (Schmitter, 1985: 60). Nesse caso, o estado se apropria ou “estatiza” as organizações privadas, exercendo o seu poder controlador (Ramalho Jr, 1994: 27).

No modelo de “governo de interesse privado”, considerado como a forma mais acabada de neocorporativismo, se manifestaria a autoregulação dos grupos através de organizações privadas, reforçada por uma delegação da autoridade estatal e legitimada pela pretensão de atuar pelo interesse público (Schmitter, 1985: 60). As organizações privadas – em conjunto com o Estado – assumem responsabilidades de elaboração e de execução de políticas públicas para um determinado setor, fazendo uso do seu poder de controle sobre o respectivo grupo, outorgado pelo próprio Estado como também pelos seus próprios membros. Em geral, uma organização representativa de determinada categoria, ao ganhar o *status* público e participar nas decisões durante a fase de elaboração de uma política, vem posteriormente – com a participação e o controle dos seus próprios membros – a substituir o Estado na fase de execução efetiva da política. O Estado fica assim “liberado” dessa tarefa, mantendo basicamente só a sua função de supervisão (Ramalho Jr, 1994: 25).

Mas essa delegação de funções por parte do Estado não significaria a desvalorização do seu papel. Pelo contrário, no “governo de interesse privado” o papel do Estado é crucial, uma vez que este deveria ser suficientemente autônomo para não ser colonizável pelos interesses

³⁶ Segundo Soto, dentro desse padrão de relacionamento é que se pode inserir a definição feita por Cawson (1985) de “clientelismo” como o caso onde as autoridades estatais são fracas, dependem de grupos de interesse para obter informações vitais e concebem sua própria tarefa como servindo aos interesses de seus grupos de clientes (Soto, 1992: 31).

envolvidos e ter suficiente autoridade para impor uma regulação direta, caso as organizações privadas não aceitem orientar suas atuações pelo “interesse público”. E, ao mesmo tempo, o Estado deveria ser suficientemente fraco para reconhecer como altos os custos de impor sua autoridade – poder coercitivo – em organizações que não pode controlar diretamente (Schmitter, 1985: 61).

Uma das principais vantagens funcionais dos “governos de interesse privado”, no âmbito de implementação de programas reguladores por parte do Estado, é o fato de as mesmas associações que negociam os termos da regulação do comportamento dos seus membros serem as encarregadas da responsabilidade da sua execução. O que contribui para legitimar a coordenação hierárquica do Estado³⁷, transformando a regulamentação comportamental num assunto de auto-interesse organizado dos próprios grupos afetados (Streeck e Schmitter, 1985: 27).

Comparando os modelos, denota-se um tipo de inversão na relação entre organizações privadas e o Estado. No modelo de “governo privatizado” ocorre o uso de instituições públicas por organizações privadas. Nesse caso, temos uma “mão única” de interesse. Isto é, a apropriação (ou privatização) de instituições públicas por segmentos privados específicos, visando exclusivamente seus próprios interesses. Já no “governo de interesse privado” temos o uso de organizações privadas como instituições públicas (isto é, por assumirem funções públicas). Por um lado, isso permite às organizações privadas exercer influência na definição de políticas públicas, mas, ao mesmo tempo, as faz assumir também responsabilidade na sua implementação. Ficaria caracterizada assim uma “mão dupla” de interesses, ou conveniência mútua (Ramalho Jr, 1994: 28).

1.2.2.3.4. As críticas ao corporativismo e ao neocorporativismo

Em termos gerais, o novo enfoque corporativista, com sua variante neocorporativista, teriam surgido num contexto que apontava para uma profunda crise nas sociedades mais

³⁷ Schmitter alerta para a questão das práticas neocorporativistas enfrentarem um problema sério de legitimação social, pela transformação que trazem na forma de intermediar interesses e de elaborar políticas públicas (Schmitter, 1985: 71-2). Segundo Offe, esse problema de legitimidade social dos acordos neocorporativistas tem a ver com o fato de os meios de intermediação política e o conteúdo dos interesses substantivos não serem neutros (Offe, 1989).

desenvolvidas. Crise econômica e também crise política³⁸. Ao mesmo tempo, os instrumentos teóricos e analíticos da abordagem dominante no campo da ciência política – isto é, o pluralismo – que tinham como referência central o governo e a sociedade norte-americana, apresentavam-se limitados para pensar essa crise.

Nesse contexto, o debate sobre o corporativismo teria sido um dos intentos mais visíveis de formulação de alternativas, de busca de revisão de conceitos e das questões dominantes na ciência política. Mas a receptividade do enfoque não se deveria tanto a seu potencial analítico como a seu potencial normativo. Os esquemas corporativistas constituíam-se em possibilidades sociopolíticas de regulação³⁹.

O corporativismo veio a fundar-se no plano normativo, mais que no plano correspondente ao dos “paradigmas”⁴⁰. Ou, mais modestamente, no plano dos enfoques (o corporativismo como uma forma de orientar os estudos, propiciar a formulação das perguntas-chave, etc.), ou das teorias (o corporativismo como uma “problemática alternativa”), ou ainda dos modelos (o corporativismo como um “modelo diferente das relações entre associações representativas e o Estado”). O corporativismo pretendia oferecer explicações sobre as causas e conseqüências de si mesmo, incluindo também um conjunto de predições⁴¹. Schmitter observa uma “tendência irreversível à expansão do corporativismo” nas sociedades modernas. As duas vias que se perfilavam eram a evolução do pluralismo para o corporativismo social, nas sociedades desenvolvidas ocidentais, e o colapso do nascente pluralismo em corporativismo autoritário, nas sociedades em desenvolvimento. Assim pareceria existir uma “lei evolutiva” que levava para o corporativismo, com o desaparecimento do pluralismo. Esse seria o autêntico campo de conflito com o pluralismo, isto é, o campo do espaço normativo: os teóricos corporativistas anteviam o desaparecimento das formas pluralistas, competitivas, de representação de interesses (Sanz Menéndez, 1994: 30-32).

³⁸ No dizer de Lowi, quando a liderança e as ideologias começam a vacilar, os estandartes estabelecidos caem e os procedimentos costumeiros produzem resultados inesperados (Lowi, 1969: 182).

³⁹ Offe (1988) assinala explicitamente a estreita relação entre os resultados das polêmicas e pesquisas em torno do corporativismo com a teoria política normativa e a concepção da teoria de democracia.

⁴⁰ Para Schmitter (1974), o corporativismo seria um paradigma alternativo ao pluralismo.

⁴¹ A conjuntura socioeconômica oferecia um marco que chamava a atenção para os temas que o corporativismo tratava. Ao mesmo tempo, a situação da pesquisa sociopolítica ajudava a gerar os novos “empresários acadêmicos” desejosos de desafiar as formas dominantes de abordar os problemas. Schmitter, teria conseguido difundir e comercializar a idéia da necessidade de um programa de pesquisa corporativista, num ambiente que procurava encontrar modalidades de gestão para a crise econômica e política nacionais (Sanz Menendez, 1994: 24).

Além dos debates suscitados no plano normativo, também se manifestaram críticas a partir do pluralismo no plano analítico. Por exemplo, para Cox não haveria nada de novo na abordagem corporativista, que não tivesse sido explicado pelos novos enfoques como os do neopluralismo e do pluralismo reformado (Cox, 1994). A partir do marxismo também proliferaram críticas que ressaltavam, por exemplo, que o corporativismo não prestava atenção à dimensão ideológica da análise ou que concedia ao Estado uma autonomia injustificada, no seu papel mediador. Ao mesmo tempo, apesar das reformulações promovidas com o neocorporativismo, estas não teriam conseguido especificar a que interesses serviria esse novo corporativismo (Evans, M., 1997: 251).

Entre os problemas apontados no corporativismo, Rhodes e Marsh ressaltam a importância exagerada concedida às características “do alto para baixo” na elaboração das políticas públicas, aos interesses econômicos e ao nível agregado da análise. Mesmo no domínio econômico, as características do corporativismo identificadas por Schmitter – por exemplo, a agregação de interesses, a autorização dos grupos, o monopólio de representação e a regulamentação dos membros dos grupos – raramente se encontram de forma pura, levando à proliferação de adjetivos para adequar a conceituação aos diversos contextos: neocorporativismo, corporativismo liberal, corporativismo negociado, etc. (Rhodes e Marsh, 1995: 35).

Junto com a proliferação dessa adjetivação, que visava adequar o conceito a contextos diferentes, se deu o processo oposto. O conceito passou a ser usado de uma forma demasiadamente inclusiva, abraçando um campo muito amplo e, portanto, contribuindo para a confusão. Por exemplo, o corporativismo se situava, nos debates sobre os sistemas políticos autoritários na América Latina, não só como um dos dispositivos possíveis utilizados pelo Estado no exercício de sua dominação, mas principalmente como um sistema de dominação política integral. Na Europa democrática, ao passar a usar o conceito de corporativismo originado na descrição desses regimes autoritários latino-americanos, ele foi aplicado aos fenômenos mais adiante delimitados como de “concertação”, sem levar em conta suas especificidades. O resultado desse tipo de uso múltiplo foi a perda de precisão (Sanz Menendez, 1994: 21).

Schmitter teria levado a cabo, na terminologia de Sartori (1970), um processo de “transposição conceitual” (*conceptual travelling*), provocando o “alongamento conceitual” (*conceptual stretching*) do mesmo. Ao mesmo tempo, ainda que o argumento fosse demasiado amplo e parecesse referir-se a todos os interesses sociais e setores, não foi tão abrangente a ponto de servir como uma teoria geral dos grupos de interesse, dado que, em geral, ignorou os grupos de interesse construídos à margem da produção (Sanz Menendez, 1994: 49).

Junto com a transposição conceitual, estava a polissemia e a falta de uma estrutura conceitual. No debate inicial polarizado por Schmitter e Lembruch, corporativismo referia-se a três sentidos relacionados, mas diferentes: a) formas não competitivas nem voluntárias de representação de interesses expressas através de associações; b) modelo de formação de políticas públicas; c) ou até, um sistema de relacionamento específico entre patronato, operários e governo – principalmente no setor industrial – com formas tripartitas de concertação. Além das dificuldades desse caráter polissêmico do conceito, nunca se chegou a estabelecer uma estrutura conceitual precisa entre os três elementos, que pudesse dar conta das fronteiras e das relações entre eles⁴² (Sanz Menendez, 1994: 21).

Para outros, grande parte dos problemas conceituais do modelo corporativista original procede da confusão entre níveis de análise. O modelo pretende centrar-se no nível das teorias do Estado, das relações entre Estado e sociedade civil, enquanto o nível que se apresenta como mais adequado para o estudo dos fenômenos corporativistas parece ser o dos “arranjos institucionais” (Alford e Friedland, 1985).

Finalmente, segundo Sanz Menendez, as debilidades e fracassos do debate corporativista se deveriam às mesmas razões que, num momento inicial, ajudaram no seu êxito. Isto é, suas ambições macroteóricas – ou, ao menos, o seu descaso na elaboração de categorias, produto do alongamento conceitual – que, em seu momento, contribuíram para gerar a impressão de estar produzindo um conceito geral (que permitiria generalizações científicas), teriam deixado como resultado obscuridade conceitual e meras generalidades. Ao mesmo tempo, sua relevância normativa, que oportunamente ajudou na rápida difusão do debate a partir dos 90 –

⁴² Nessa linha, também se criticou a falta de definição sobre o tipo de relações entre os conceitos de corporativismo1 e corporativismo2. No argumento de Schmitter parece haver uma relação causal: o corporativismo1 produziria o corporativismo2. Mas a evidência demonstraria que se encontram países onde não existem formas corporativas de representação (corporativismo1), mas existem pautas corporativas de formulação de políticas (corporativismo2) (Wilson F., 1983).

já passada sua importância conjuntural – contribuiu para dificultar desenvolvimentos analíticos construídos com essas categorias. Na prática, foram os monopólios representativos – em particular, os sindicatos – os que erodiram. Muitos países sem acordos corporativistas superaram em estabilidade política e em resultados econômicos aqueles que tinham construído esses tipos de acordos (Sanz Menendez, 1994: 17 e 48).

Para além das críticas, o certo foi que os debates travados em torno do corporativismo favoreceram o aprimoramento do conhecimento sobre os mecanismos de representação de interesses e das análises que recuperavam as questões políticas das políticas públicas. Ao mesmo tempo, esses debates contribuíram para o desenvolvimento de novos enfoques no pluralismo, assim como de outros modelos e teorias específicas.

O uso do conceito de corporativismo no campo da representação de interesses chamou a atenção para situações onde os interesses não competiam entre si, existindo monopólio de representação reconhecidos pelo Estado. Ao mesmo tempo, o enfoque corporativista contribui para o deslocamento das explicações do campo dos *inputs*, nos termos da análise dos sistemas políticos, para o dos *outputs*, na medida em que os resultados podem se explicar melhor pelos arranjos institucionais que se conformam no processo do que pelos *inputs* do sistema (Lange e Meadwell, 1985).

O reconhecimento da importância dos arranjos institucionais, em grande medida fruto do enfoque corporativista, não implicaria em negar a relevância dos grupos de interesse nos processos de formulação das políticas públicas e na mudança da percepção das mesmas. Mas a influência dos grupos se daria dentro do contexto dos interesses do Estado, dos condicionamentos externos, da organização do *policy making*, do poder estrutural e dos paradigmas políticos. As capacidades dos Estados, os limites estruturais, o papel da ideologia, os objetivos e a organização do governo surgiriam como outros fatores determinantes dos resultados das políticas públicas. Nesse amplo contexto, a concertação corporativista seria só uma das formas de participação nas políticas públicas que os sistemas de representação de interesses, tanto competitivos como monopólicos, podem vir a desenvolver.

CAPÍTULO II. REDES E OUTROS ENFOQUES, TEORIAS E MODELOS NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Junto com as abordagens tradicionais da ciência política – pluralismo e elitismo – que foram recuperadas no capítulo anterior, tem se desenvolvido um conjunto de enfoques, teorias e modelos que, em maior ou menor medida, vem contribuindo para enriquecer a visão política das políticas públicas.

Dentro desse amplo leque, em função dos critérios apontados na Introdução, selecionaram-se dois conjuntos específicos, que serão apresentados a seguir. O primeiro é conformado pelo enfoque neoinstitucional, pelo modelo de análise setorial e pelos modelos cognitivos, como aportes de reconhecida importância nos estudos norte-americanos e europeus. O segundo é constituído pelas análises que retomam o papel de redes pessoais, sociais e políticas nas políticas públicas. Esse segundo conjunto inclui as teorias sobre as relações de patronagem e clientelismo, a teoria do individualismo relacional norte-americano e, sobretudo, os modelos das redes de política pública (*policy network*), nos quais se enfatizam questões institucionais e organizacionais, e que se desenvolvem a partir dos trabalhos britânicos do “pluralismo reformado”.

2.1. Enfoques, Teorias e Modelos que Recuperam a Questão Política nas Análises das Políticas Públicas

Dentro do conjunto de enfoques, teorias e modelos que tem evitado cair nos determinismos econômicos ou racionalismos, não se poderia deixar de mencionar, ainda que brevemente, o enfoque neoinstitucional, a análise setorial e os modelos cognitivos. Essas propostas analíticas são também as que têm marcado fortemente os debates internacionais sobre a análise política das políticas públicas.

2.1.1. O enfoque neoinstitucional

As instituições governamentais têm sido um foco central da ciência política. As atividades políticas geralmente se centram em torno de instituições governamentais específicas: o Congresso, a presidência, o Judiciário, as burocracias, os estados, os municípios. A política

pública é oficialmente determinada, implementada e executada por essas instituições. Existe uma estreita relação entre política pública e as instituições governamentais¹ (Dye, 2002: 13).

O institucionalismo tradicional, centrado na descrição e comparação de estruturas institucionais e jurídicas de diferentes níveis governamentais e entre diferentes países, foi um enfoque fundamental na constituição autônoma da ciência política, tendo predominado tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido. Sua abordagem clássica combina a comparação histórica com a investigação formal-legal (isto é, da estrutura legal/constitucional que afeta as organizações formais) e um método descritivo/indutivo que valoriza a análise histórica factual e a observação, e despreza as formulações da teoria social e política (Rhodes e Marsh, 1995: 54-56).

Esse institucionalismo não devotou muita atenção aos vínculos entre a estrutura das instituições governamentais e o conteúdo da política pública. Ao invés disso, os estudos institucionais normalmente descreveram instituições governamentais específicas – suas estruturas, organização, obrigações e direitos – sem inquirir sistematicamente sobre o impacto das características institucionais nas produções de políticas (Dye, 2002: 14).

Durante os anos 80 e 90, se desenvolveu uma retomada da importância das instituições, não mais considerando-as de uma forma descritiva e como rebatimento de outras esferas, mas como um elemento estratégico central dos processos políticos e sociais. Essa retomada deu origem ao que comumente se denomina como neoinstitucionalismo. O neoinstitucionalismo não se constitui como uma abordagem ou enfoque unitário, mas como um enfoque multidisciplinar, para o qual têm confluído autores que trabalham com diferentes olhares, em diversas disciplinas das ciências humanas. Assim, se recuperam contribuições das mais diversas, que vão desde autores como Weber, Tocqueville e Polanyi², passando pela economia

¹ Estritamente falando, a política não se torna uma política pública até ser adotada, implementada e executada por alguma instituição governamental. As instituições governamentais conferem três características distintas à política pública. Primeiro, o governo empresta *legitimidade* às políticas. As políticas governamentais são geralmente consideradas como obrigações legais que comandam a lealdade dos cidadãos. Em segundo lugar, as políticas governamentais envolvem *universalidade*. Só as políticas governamentais se estendem a todas as pessoas numa sociedade. Por fim, o governo monopoliza a *coerção* legítima na sociedade, para impor suas políticas. Essa capacidade do governo de comandar a lealdade de todos os seus cidadãos, de decretar políticas que governam toda a sociedade e de monopolizar o uso legítimo da força estimularia os indivíduos e grupos a trabalhar pela promulgação de suas preferências numa política (Dye, 2002: 12-13).

² O trabalho de Polanyi (1980) sobre a sociedade de mercado, no qual, através de uma análise histórica de instituições de nível intermediário – como legislações ou decisões judiciais – dá-se conta de transformações macroeconômicas, é uma referência para as variantes históricas do neoinstitucionalismo (Marques, 1997: 78).

neoclássica e a sociologia das organizações, até a ciência política de inspiração marxista e os novos enfoques do pluralismo (Marques, 1997: 75). Diversas leituras neo-institucionais vêm construindo teorias de médio alcance e modelos a serem testados e modificados a partir de estudos tanto sincrônicos como históricos.

As instituições reduziriam incertezas por coordenar o uso dos recursos cognitivos, mediar os conflitos e oferecer incentivos, aportando estabilidade aos processos (Subirats e Gomà, 1998: 28). Mas a própria conceituação da instituição tem sido um elemento de debate. North (1990) propõe distinguir uma visão ampla das instituições – que incluiriam qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas – de uma visão restrita centrada nas organizações, como aquelas que englobam corpos políticos (partidos, agências do estado, etc.), econômicos (firmas, sindicatos, etc.), sociais (igrejas, clubes, etc.) e educacionais (escolas, universidades, etc.). Em termos de amplitude, por exemplo, se podem ressaltar outras concepções que sustentam uma visão ampla das instituições, como a de Hall (1986), que inclui tanto regras formais como constrangimentos informais relacionados a códigos de comportamento e convenções, diferentemente de visões como a de Levy (1991), que propiciam a distinção entre normas – com incentivos e “desincentivos” cognitivos e sociais – de instituições que disporiam de um aspecto legal e apresentariam uma estrutura clara de implementação de decisões (Marques, 1997: 76).

Dentro do enfoque multidisciplinar do neoinstitucionalismo, poderiam ser distinguidas duas grandes correntes que propiciam leituras específicas da realidade: o “neoinstitucionalismo da escolha racional” e o “neoinstitucionalismo histórico”³.

No “neoinstitucionalismo da escolha racional”, se considera que as instituições tanto constroem a escolha estratégica dos atores, modificando o seu comportamento auto-interessado, como a reduzem a ocorrências de soluções sub-ótimas. Progressivamente distanciando-se dos neoclássicos, enfatizam o conhecimento imperfeito das condições das transações pelos agentes. Assim, num entorno onde predominam as incertezas e onde os custos de transação são altos, as instituições – entendidas como construções sociais –

³ Segundo Marques (1997), os autores que melhor representariam o *neoinstitucionalismo da escolha racional* seriam Williamson e North. Por sua vez, o *neoinstitucionalismo histórico* incluiria autores como March, Olsen, Tilly e Skocpol.

pretendem reduzir esses custos, propiciando maior predição do fluxo de interações sociais
⁴(Subirats e Gomà, 1998: 28).

Segundo North, os modelos da escolha racional na política têm aplicado sem questionamento os supostos da economia neoclássica que incluem a racionalidade instrumental e a noção de mercados eficientes. Diferentemente, uma teoria política fundada na noção de custos de transação teria que ter como supostos que a informação é custosa, que os atores utilizam modelos subjetivos para explicar o entorno e que os acordos se cumprem imperfeitamente (*enforcement* imperfeito). As decisões que se tomam com base nesses modelos subjetivos gerariam altos custos de transação, fazendo com que os mercados políticos venham a ser muito imperfeitos (North, 1998: 97).

Na visão de North, diferentes marcos institucionais geram distintos custos de intercâmbio político. Ao mesmo tempo, o marco institucional da política (como o da economia) se caracterizaria por retornos crescentes, de forma tal que a mudança das formas de governo e de suas políticas estaria fortemente marcada a favor de políticas consistentes com o marco institucional básico. Esse padrão de dependência (*path dependency*) que rege a mudança institucional e que determina a evolução do mercado político – incluindo as políticas – e da economia se conforma por restrições que derivam do passado, e pelas conseqüências freqüentemente não antecipadas de inúmeras eleições incrementais de organizações, empreendedores políticos e empresários, que continuamente modificam essas restrições (North, 1998: 108-110).

Por sua vez, os “neoinstitucionalistas históricos” enfatizam o distanciamento das visões neoclássicas de que os atores sejam maximizadores bem-informados e egoístas, apontando que, pelo geral, os atores procuram acompanhar as regras e normas sociais, sem estar pensando constantemente no seu próprio interesse. As instituições não apenas constrangeriam as interações sociais, mas alterariam as preferências. Assim, as preferências deixam de ser algo exógeno ao modelo, como apontam os neoclássicos e vários neoinstitucionalistas da escolha racional. As preferências seriam endógenas, isto é, construídas social e politicamente durante o processo (Marques, 1997: 77-78).

⁴ As instituições, produto histórico da ação estratégica dos atores, podem funcionar bem ou mal, reduzindo ou aumentando os custos de transação, e propiciando – na linha de North – diferentes performances econômicas entre os países (Marques, 1997: 77).

A estabilidade e transformação das instituições estariam condicionadas por fenômenos e processos de quatro diferentes ordens: as normas, a coerção, a coação e o consenso contingente. Os dois primeiros aumentariam os custos de desobediência, nas normas pela sanção social e na coerção pelo possível uso da força. No caso da coação, ela agiria aumentando a adesão e obediência através da distribuição de benefícios. Por sua vez, no caso do consenso contingente, a obediência estaria condicionada ao convencimento de que os arranjos institucionais em vigor são equânimes. Quando a justiça ou a reciprocidade são quebradas, os agentes têm motivação para tentar mudar as instituições (Marques, 1997: 79).

A primeira geração de estudos dos neoinstitucionalistas históricos (Skocpol, 1979 e 1985) estava muito centrada nas dinâmicas do Estado e enfatizava o seu papel como ator, o insulamento da burocracia e o papel das instituições como moldadoras do campo da política. A autonomia estatal seria uma característica recorrente que variaria em cada situação histórica pelas potencialidades estruturais que cercam o Estado, pelas estratégias dos atores e pelas mudanças promovidas dentro do Estado na organização administrativa e na coerção. Grupos de funcionários estatais, gozando de insulamento que lhes garante margem de autonomia nos interesses presentes na sociedade, propiciariam políticas públicas de longo prazo, em muitos casos diferentes das defendidas pelos grupos de interesse que se dirigem ao Estado. Esse insulamento, por sua vez, dependeria de um conjunto de fatores como a estrutura organizacional da máquina estatal, a estabilidade de suas agências e as relações de poder entre uma agência com o poder central, outras agências e atores do ambiente externo (Marques, 1997: 80).

Conseqüentemente, o estudo sobre as políticas públicas assume um caráter relacional, não se resumindo à análise descritiva das instituições estatais. O processo de produção das políticas vai a depender da capacidade do Estado, já que os seus agentes procurarão propiciar políticas que possam implementar. A lógica da ação coletiva desses funcionários os leva a tentar aumentar o poder e o controle do Estado sobre a sociedade. Porém o resultado e a racionalidade das políticas é contingente, em função das estratégias dos atores de dentro e de fora do Estado, e do processo de formação de instituições. Ou seja, como Skocpol (1985) aponta, na análise da história da formação das instituições e das políticas, se faz necessário caracterizar as relações de poder que envolvem os atores estatais com os atores dos ambientes socioeconômicos e políticos (Marques, 1997: 81).

Os neoinstitucionalistas históricos também enfatizam que as instituições influenciam de diferentes formas. Por um lado, influenciam na cultura política, isto é, na formulação das representações sobre a política. Ao mesmo tempo, conformariam a agenda dos grupos de interesse (os grupos de interesse se constituem e elaboram suas agendas no diálogo com a reprodução de suas questões em agências e estruturas organizacionais estatais⁵). Em terceiro lugar, ao fixar as regras do jogo político, o desenho institucional media a relação entre as estratégias dos atores e a implantação de determinadas políticas, moldando situações de resultados diferentes ante atores de poder equivalente⁶. Finalmente, segundo Skocpol (1994), o ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes de políticas públicas e a forma – espacial ou temática – que assume a estrutura organizacional das instituições tende a definir as possibilidades de mobilização e de vitória desses demandantes (Marques, 1997: 82-83).

Assim, em meados dos 90, os estudos priorizaram sua análise nas relações entre Estado e atores da sociedade, como partidos e grupos. Embora continuem presentes o insulamento das burocracias e a importância das instituições no enquadramento da política, são incorporados na análise os demais atores e a articulação entre instituições e estratégias dos agentes. Essa preocupação converge com os interesses de autores próximos do neoinstitucionalismo, mas críticos da sua ênfase inicial nas estruturas estatais, como Midgal *et al.* (1994). Para esses autores do chamado “*state-in-society approach*”, as fronteiras entre Estados e sociedades, em muitas situações e períodos históricos, não seriam muito claras ou sólidas. Eles defendem que a forma de compreender detalhadamente o insulamento, a autonomia e a permeabilidade passa pela desagregação do Estado e a análise dos inúmeros atores nas múltiplas arenas da sociedade, deixando como contingentes os resultados da política (Marques, 2000: 49/50).

Os desdobramentos do neoinstitucionalismo continuam. As proposições, questões e resultados dos seus estudos têm ganhado um lugar de destaque nos debates contemporâneos, em diversas áreas das ciências humanas. E, em particular, no campo de análise das políticas públicas. Como se verá, o reconhecimento da importância da dimensão institucional já é

⁵ A criação de uma agência responsável por um tema de política geraria a recriação de agendas e um aumento das demandas de grupos de interesse sobre esse tema. Assim, diferentemente dos pluralistas, os *inputs* do Estado não seriam dados inteiramente de fora. E, de forma oposta aos princípios da escolha racional, as preferências não se formariam externamente, mas no próprio processo político (Marques, 1997: 82).

⁶ Esse resultado diferente pode ser compreendido melhor se, como Immergut (1993) propõe, se fizer o mapeamento dos “pontos de veto”, isto é, os pontos no processo decisório onde certos atores podem exercer o poder de veto (Marques, 1997: 83).

consenso nos estudos que se desenvolvem desde diferentes abordagens, enfoques, teorias e modelos que tratam das questões políticas das políticas públicas.

2.1.2. A análise de setor

Este modelo de análise, centrado na noção de setor, tem sido amplamente utilizado em estudos franceses⁷. Também tem influenciado estudos do neocorporativismo, em particular através das análises do “corporativismo setorial”. Ao procurar analisar o “Estado em ação”, rejeitam a idéia de um Estado unificado, racional ou capturado por classes dominantes. A ação do Estado estaria marcada por contradições e impasses resultantes das características da estrutura estatal e dos diferentes tipos de respostas que são dadas desde as diversas agências às questões colocadas pela sociedade. Os desajustes entre os diferentes sistemas sociais e entre os sujeitos para com os sistemas de valores que legitimam a ordem social colocam em risco a coesão social. Cabe à ação estatal o restabelecimento da coesão social, através de ações de regulação e de legitimação.

As ações de regulação visam o reequilíbrio em cada sistema social e a compatibilidade entre os diversos sistemas. A intervenção pública reguladora assume diferentes formas, segundo as lógicas prevaletentes na estruturação da sociedade. Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com racionalidade própria. Através da lógica territorial, o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (seja uma unidade político-administrativa como um município, estado ou região), uma zona com *status* particular (como a floresta) ou também um componente territorial de uma política global (como a política de descentralização). Através da lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade algo mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente (como a indústria, a saúde ou a agricultura) (Muller, P. 1985: 166).

Essas duas lógicas de intervenção seriam diferentes, porque remetem a duas dialéticas sociais diversas. No primeiro caso, diz respeito à relação entre centro e periferia e está no cerne da intervenção estatal. No segundo, refere-se à dialética global-setorial. Assim, através das políticas setoriais, a intervenção estatal procura ajustar a reprodução de cada setor

⁷ Ver, entre outros, Muller, P. (1985) e Jobert e Muller P. (1987).

específico com os objetivos mais globais que se referem à reprodução da sociedade como um todo (Muller, P. 1985: 166).

A categoria “setor”, com significado distinto do econômico⁸, é definida como uma articulação de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. Como totalidades sociais, os setores procurariam, ao mesmo tempo, estruturar os papéis sociais em torno de uma lógica de reprodução “aterritorial” e conferir aos indivíduos novas identidades, isto é, identidades profissionais em substituição às identidades locais. Tomando o caso do setor agrícola, teríamos a passagem de uma racionalidade familiar e territorial – que constrói o “camponês” como um chefe de uma unidade familiar de reprodução inserida num local específico – a uma lógica cada vez mais profissional e menos dependente de constrangimentos locais, e que constrói o “chefe de uma exploração agrícola”, que conduz sua empresa em função das regras do mercado. Dessa forma, as “sociedades rurais” cedem lugar ao “setor agrícola”, ao mesmo tempo em que a política agrícola tradicional (isto é, a regulação do espaço rural) transforma-se numa política de modernização da agricultura como setor. Diferentemente de um território tradicional, cada setor reagrupa só um aspecto da vida social. Através de uma lógica profissional, os atores, idéias e práticas são agrupados em setores (Muller, P. 1985: 166-167).

Por sua vez o Estado, através de ações legitimadoras, visa aumentar a aceitação das regras e valores das diferentes hegemonias presentes na sociedade. Isso se manifesta tanto no trato diferenciado para com os diferentes grupos dominados, como também na gestão da heterogeneidade entre os diferentes grupos sociais. Essas ações legitimadoras manifestam-se ao mesmo tempo em que as ações reguladoras e não necessariamente de forma coerente, devido às relações de força e às hegemonias dominantes em cada setor. Pelo contrário, a ação estatal sofre as tensões da falta de convergência das mesmas (Marques, 1997: 84).

Assim, o resultado das políticas é imprevisível, seja porque o processo de produção dos atores sociais é variado, não podendo sempre transformar as tensões sociais em problemas políticos a serem tratados por políticas específicas. Ou também porque não é possível prever com exatidão a reação dos atores a essas políticas. Finalmente, pela diferença entre as capacidades de planejar as políticas e as capacidades de implementá-las. A presença de

⁸ Como Marques relembra, no campo da economia, o uso da categoria “setor” também designa um segmento econômico controlado pelo setor privado (Marques, 2000: 42).

burocracias diferentes a cargo do planejamento e da implementação aumenta os riscos de conflito e a imprevisibilidade do resultado das políticas (Marques, 1997: 84).

Em linhas gerais, apesar desses desencontros e até contradições, a ação estatal tende a apresentar certa coerência interna e estabilidade, devido principalmente a dois fatores. Por um lado, o Estado influencia na produção dos próprios atores da sociedade, através da alocação diferencial de recursos públicos e de interlocução. Isso se manifesta exemplarmente através dos pactos corporativos ou do corporativismo setorial, onde o Estado, através de alocações preferenciais, traz para dentro de si a concertação social, reduzindo os riscos e aumentando a previsibilidade⁹. Por outro lado, a ação estatal seleciona e enquadra questões e atores, através da inclusão na agenda política de temas e problemas que podem ser resolvidos (Marques, 1997: 84).

Em termos de análise das políticas, esses autores identificam três grandes “chaves” de análise: a relação global-setorial; o referencial do setor e a questão dos mediadores. Em termos da relação global-setorial, se parte de que os setores se conformam como um recorte da realidade global, comportando atores e questões pertinentes. Os setores se hierarquizam na sociedade e no Estado, segundo a importância na divisão social do trabalho e o poder de suas lideranças hegemônicas na sociedade. Essa hierarquia implica na alocação diferencial de recursos por parte do Estado, através das políticas públicas (Marques, 1997: 85).

Os setores se interpenetram e se superpõem, sendo definidos por papéis sociais. Cada indivíduo se insere em diferentes setores, segundo seus papéis sociais (como agricultor, como militante, como consumidor, etc.). Junto à lógica profissional interna de cada setor, também se manifesta uma lógica administrativa. A lógica profissional predomina na sociedade civil, criando corporações profissionais setoriais que, construindo sua hegemonia, visam impor sua visão de mundo e de setor. Por sua vez, a lógica administrativa que rege a ação do Estado – estruturada de acordo com os limites do setor estabelecidos na relação global-setorial – propicia a formação de burocracias especializadas nos temas do setor. Nas burocracias também se dá uma luta pela hegemonia. Essas burocracias competem pelo controle

⁹ Segundo Muller, os corporativismos seriam, ao mesmo tempo, uma fatalidade e um perigo mortal para sociedades setorializadas. Eles seriam a expressão da setorialização em termos de grupos sociais, representando a cristalização desses grupos em torno de uma identidade profissional segmentada, e não mais de um território. As estratégias do “corporativismo setorial” pretendem transformar seus objetivos setoriais no interesse geral, mas dependem dos recursos do Estado para isso (Muller, P., 1985: 169).

administrativo do setor e pela redefinição da relação global-setorial. Os sujeitos profissionais e administrativos dominantes – isto é, os mediadores das políticas – tentam reconformar o setor, em função dos seus interesses e representações. O estabelecimento e a acomodação entre ambas hegemonias é uma condição fundamental para o bom andamento de uma política pública (Marques, 1997: 85).

O referencial do setor estaria conformado por um referencial global (a representação da sociedade), por um referencial setorial (a representação do setor) e pela articulação entre ambos. O referencial global, múltiplo e contraditório, está composto por um conjunto hierárquico de normas e valores sobre a sociedade, integrados ao modelo cultural e aos valores dominantes, e associado a um tipo de projeto de sociedade resultado dos projetos dos diferentes mediadores globais ou atores hegemônicos da sociedade como um todo. O referencial setorial reflete também de forma contraditória e não racional as normas e valores com respeito ao setor, expressos pelo grupo profissional dominante em suas lutas internas pela hegemonia. Ambos os referenciais estão articulados. Assim, a possibilidade de um projeto de um grupo corporativo dentro de um setor se transformar em hegemônico nesse setor depende, em grande medida, de sua adequação aos elementos centrais do referencial global (Marques, 1997: 86).

O último elemento-chave para a análise das políticas públicas são os mediadores setoriais e globais. Isto é, um tipo de “intelectuais orgânicos” que elaboram um projeto sociocultural. Os tecnocratas seriam os mediadores globais na sociedade moderna. No caso dos mediadores setoriais, esse projeto contempla principalmente uma representação do setor que, sendo hegemônica, visa construir uma normativa própria para o mesmo. Os mediadores podem estar no interior do Estado ou na sociedade, desenvolvendo estratégias diferenciadas, mas que sempre visaram tanto a decodificação do referencial global como a recodificação do seu projeto político e da setorialização do referencial global no setorial (Marques, 1985: 86)

Assim, o quadro conceitual associado à análise setorial não se restringe ao estudo das políticas e seus atores, levando em conta também os projetos e as estratégias, integrando políticas públicas, projetos e cultura (Marques, 2000: 42/3).

2.1.3. Os modelos cognitivos

A importância das idéias e das crenças na disseminação de paradigmas de políticas tem sido promovida em diversos estudos. Desde esse olhar, as idéias e não só os interesses seriam fundamentais para tentar entender as mudanças, particularmente as “inovações” de políticas. Assim vem se conformando, principalmente na Europa e com menos desenvolvimento inicial nos Estados Unidos, um conjunto de modelos denominados como “cognitivos”.

Esses modelos teriam ganhado importância depois de meados dos anos 80. Um dos temas pioneiros teria sido o papel dos estudos econômicos nos debates sobre a desregulamentação, no final dos anos 70 e início dos 80. Schlager e Sabatier ressaltam também os estudos que procuravam conceituar as idéias na elaboração das políticas públicas; os estudos empíricos que ressaltavam o papel da aprendizagem nos diferentes contextos institucionais; e também o papel das idéias nos processos políticos (Schlager e Sabatier, 2000: 209-210).

Em termos gerais, poderiam ser diferenciadas duas vertentes desse conjunto de modelos cognitivos. Por um lado, um conjunto majoritário de estudos que vem desenvolvendo modelos que ressaltam, em geral, os ideais e crenças como variáveis independentes, as quais contribuiriam na explicação de resultados não antecipados pela análise, por exemplo, em termos estritos ou de *path dependency*, ou em termos de interesses nacionais e da análise dos recursos de poder dos atores portadores desses interesses. Nessa vertente, tanto adaptação, aprendizado como resolução de problemas seriam os processos-chave que embasariam as mudanças institucionais. Ao mesmo tempo, as elites burocráticas e as comunidades epistêmicas seriam os atores principais na promoção dessas mudanças (Haas, 1992; Hall, 1993). No tipo de sociedade contemporânea onde o tipo de dominação racional-legal é prevalente, o conhecimento técnico, os grupos que o possuem (por exemplo, as comunidades epistêmicas) cumpririam um papel fundamental. Essas comunidades elucidariam as relações de causa e efeito, apontando resultados prováveis para os cursos de ação alternativos. Ao mesmo tempo eles ajudariam a compreender o tipo de relações complexas entre as questões de interesse e a cadeia de causalidade que podem resultar da inação ou da implementação de uma política pública particular. As comunidades epistêmicas também ajudariam a definir os interesses próprios do um Estado ou de facções dentro dele, assim como também a modelar políticas (Haas, 1992:15). Essa proposição está fundada numa

concepção de que as elites burocráticas desfrutariam de uma relativa autonomia a respeito das elites políticas nacionais (Melo, 2001: 171).

A ênfase predominante nos modelos cognitivos obscureceria as questões de poder e dominação. Assim, enquanto o papel das idéias, em áreas onde a *expertise* é crucial, tem sido reconhecido num grande número de estudos, os mecanismos através dos quais elas vêm a predominar numa determinada arena de poder teriam recebido muito menos importância. Onde a incerteza sobre a causalidade é importante, crenças causais seriam cruciais. Ainda que seja certo que crenças e preferências conduzem à ação, em questões altamente distributivas, nas quais as questões estariam claras para a grande maioria dos atores, o papel das idéias seria, no mínimo, problemático (Melo, 2001: 172).

Ao mesmo tempo em que os estudos sobre transferências de política (*policy transfer*), paradigmas de políticas e difusão de políticas brindariam uma explicação mais complexa, eles apresentariam também esse tipo de problemas indicados no parágrafo anterior. Nesse sentido, as perguntas principais seriam : como tratar questões distributivas e de quem são as idéias e políticas que realmente importam (Melo, 2001: 172).

Assim, em parte tentando dar conta dessas críticas ou limites, teríamos um conjunto de estudos que integram a análise das idéias e crenças com ações concretas promovidas por atores hegemônicos, no marco do neoliberalismo. Isto é, procuram explicar como as idéias e crenças surgiriam na qualidade de um mecanismo de dominação ideológica promovido através das instituições multilaterais de cooperação e dos bancos internacionais (por exemplo, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), seja através de suas propostas, recomendações oficiais, como também através dos trabalhos dos consultores internacionais. O FMI e o Banco Mundial seriam visualizados como instrumentos quase diretos dos Estados hegemônicos e dos interesses econômicos globais. Esse processo de difusão de idéias, que tem como referencial os princípios do neoliberalismo, seria visto como instrumental na legitimação de mudanças institucionais orientadas por esses poderes hegemônicos através das instituições multilaterais (Melo, 2001: 171).

Entre os limites que esses modelos apresentariam, se poderiam ressaltar dois. Em primeiro lugar, os governos seriam vistos como instrumentos de forças externas, reduzindo o papel dos fatores endógenos. Pelo geral, tanto os governos nacionais quanto os agentes externos seriam

visualizados como atores unitários. Apesar de, por vezes, dar conta das coalizões transnacionais que emergem da interação entre eles, muitas vezes se cairia numa polarização entre agentes externos “coercitivos” e agentes internos “domesticados ou dependentes”. Não se daria conta da complexidade das interações, conflitos e articulações horizontais e verticais que se manifestariam entre os atores principais no plano internacional (organizações multilaterais e os Executivos nacionais) e entre os atores “internos” (entre ministérios da área econômica e social, comissões do Legislativo, atores privados, etc.) (Melo, 2001, 172).

A segunda dificuldade diz respeito a que, em muitos dos estudos, se reduziriam às questões do comportamento estratégico, em termos das escolhas dos atores. Em muitos dos trabalhos sobre influência de modelos cognitivos, a difusão de políticas, em última instância, se consideraria como se fosse um problema de tornar disponível o conhecimento. Em vários casos, as abordagens enfatizariam o papel dos atores hegemônicos na promoção de inovações institucionais, considerando as escolhas racionais e o comportamento estratégico, porém superficialmente e, pelo geral, com foco nos atores externos. A interação principal entre os agentes internos e externos, em toda a sua complexidade, permaneceria não especificada. (Melo, 2001, 172).

Em geral, os modelos cognitivos estão no centro dos debates atuais sobre análise de políticas, enfrentando o desafio de debater o papel das idéias, em termos de ideologia e cultura política, introduzindo a questão estratégica num contexto de relações de poder.

Finalmente, como já se havia comentado, feito esse mapeamento sintético dos principais elementos tanto dos modelos cognitivos como também do enfoque neoinstitucional e da análise de setor, na segunda parte deste capítulo serão enfocados com mais detalhe os estudos que recuperam o papel das redes, na análise das políticas públicas.

2.2. As Redes e o Estudo das Políticas Públicas

A literatura internacional tem identificado, por caminhos diferentes, a importância das redes sociais nas políticas públicas¹⁰. Esse processo tem resultado num conjunto de leituras

¹⁰ É possível distinguir diferentes usos amplos de redes nas ciências sociais. Por exemplo, a rede como uma relação social, a rede como metáfora, a rede como aspecto normativo e a análise de redes sociais. No primeiro caso, a rede seria uma das formas que assumem as relações sociais e políticas entre atores e organizações. Nesse

fruto de enfoques, teorias e modelos que se conformaram, ou estão se conformando, especificamente na ciência política ou na confluência com outras ciências humanas. No caso específico da ciência política, derivando ou dialogando com as abordagens pluralistas ou elitistas (como é o caso das redes de política pública – *policy network* – dos estudos britânicos, que se elaboram a partir de um dos enfoques do pluralismo: o pluralismo reformado). No segundo caso, estão sendo desenvolvidas tanto desde outras disciplinas das ciências humanas – sociologia, economia, antropologia – como também no diálogo destas com a ciência política. São exemplos as teorias das relações de patronagem e clientelismo, e as que enfatizam o “individualismo relacional”, presente principalmente nas contribuições de redes sociais norte-americanas.

2.2.1. A análise das relações de patronagem e clientelismo

As relações de patronagem e clientelismo, que propiciam a conformação de redes pessoais, sociais e políticas, foram estudadas inicialmente por historiadores da antiguidade e da Idade Média¹¹. Porém, desde os anos 50, vêm sendo analisadas e debatidas por antropólogos e cientistas políticos, em contextos da América Latina, do Mediterrâneo e do Sudeste Asiático¹² (Landé, 1983: 435). A identificação do clientelismo com regiões sociais econômica e politicamente “subdesenvolvidas” tem provocado, de forma colateral, sua fixação conceitual em torno do mundo rural, sendo analisado através de noções como a de “bem limitado” (Foster, 1965) e de “economia orgânica” ou “economia moral” (Thompson, D., 1995; Scott 1972 e 1976)¹³ (González Alcantud, J.1997: 17).

Também tem havido um extenso debate sobre a definição e caracterização das relações de patronagem e clientelismo, por exemplo, como relação de poder ou como um tipo específico

caso, as redes teriam uma existência real. Diferentemente, a rede como metáfora tem subjacente a idéia de que entidades, indivíduos ou mesmo idéias estão de alguma forma conectadas entre si. A tradição normativa de utilização de rede refere-se à determinação de certas configurações de um dado conjunto de entidades, de maneira a alcançar certos objetivos. Uma terceira forma de utilização de redes diz respeito à análise de redes sociais, considerando as redes não apenas como metáfora da estruturação das entidades na sociedade, mas também como método para a descrição e análise dos padrões de relação nela presentes. Essa utilização metodológica não pressupõe a existência das redes como substância do real (Marques, 2000: 32).

¹¹ Ver, por exemplo, Finley (1985).

¹² Entre o grande número de textos que abordam essas relações, se podem mencionar: Foster, (1967), Scott (1969), Gellner e Waterbury (1977), Eisenstadt e Lemarchand (1981) e Graziano (1983).

¹³ Scott (1976), no que se refere ao Sudeste Asiático, em particular ao Vietnã, aponta que as lógicas clientelísticas têm promovido a resistência frente à agressão colonial, em especial no espaço econômico, através da “economia moral”. Essa resistência provém de uma presença maior do “*ethos*” no intercâmbio econômico camponês frente às dependências estabelecidas pelo colonialismo e o capitalismo, através dos mercados nacionais e internacionais (González Alcantud, J., 1997:18).

de relação política¹⁴. No entanto, existiria consenso em que as relações de patronagem e clientelismo caracterizam-se pela sua assimetria (isto é, por serem estabelecidas entre pessoas que não possuem o mesmo prestígio, *status* e poder econômico e político); por serem relações do tipo pessoal (em que predominam os contatos face a face); pela troca de serviços e bens materiais e imateriais entre os parceiros (gentilezas, deferência, lealdade e proteção); e por seu conteúdo moral (honra dos parceiros)¹⁵ (Bezerra: 1999:14).

Com o desenvolvimento dos estudos, as noções de patronagem e clientelismo passaram a refletir diferenças em termos analíticos e disciplinares. A noção de patronagem foi priorizada pelos antropólogos, a partir dos estudos de comunidade, colocando-se a ênfase no conteúdo e na dinâmica das relações patrão/cliente. Isto é, na análise de como as pessoas de autoridade desigual, mas ligadas através dos laços de interesse e amizade, manipulavam suas relações a fim de alcançar seus fins (Weingrod, 1977:324). Por sua vez, a noção de clientelismo foi preferida pelos cientistas políticos nos estudos sobre os sistemas políticos, para dar conta de um tipo de relação específica mantida entre partidos e eleitores – por exemplo, as máquinas políticas (Diniz, 1982) – ou de um padrão de relações entre o Estado e a sociedade, que também se manifestava nas políticas públicas¹⁶. Isto é, as relações clientelísticas são consideradas como um meio do Estado – e das elites políticas em particular – para atenderem a demandas específicas de setores ou grupos sociais, integrando-os no sistema político e cooptando-os. A idéia de troca de benefícios públicos por votos e apoio político está fortemente presente nesses estudos. Em geral, o conceito de clientelismo foi usado como uma forma de enfrentar as “afiliações verticais” (Landé, 1983:436) – ou as relações do tipo pessoal, presentes nas instituições políticas – que não conseguiam ser explicadas a partir das leituras de classe e de grupos de interesse (Bezerra, 1999:15).

¹⁴ Segundo Bezerra, são vistas como uma forma de relação de poder por (Gellner e Waterbury, 1977) e Abélès (1990), enquanto Davis (1983) as visualiza como um tipo de relação política (Bezerra, 1999: 14).

¹⁵ Para Eisenstadt e Roninger as relações patrão/cliente envolvem: a) uma combinação peculiar de desigualdades e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; b) uma combinação de exploração e coerção potencial com relações e obrigações voluntárias junto a obrigações mútuas imperiosas; c) uma combinação de ênfase nessas obrigações e solidariedades com um aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal dessas relações. O ponto crítico dessas relações patrão/cliente estaria na organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre os atores sociais envolvidos. (Eisenstadt e Roninger, 1980: 278/279).

¹⁶ Ver também Avelino Filho (1994)

2.2.1.1. Caráter secundário ou estruturador das relações de patronagem e clientelismo?

As análises também se diferenciam segundo o papel secundário ou estruturador que é atribuído às relações de patronagem e clientelismo. Assim, por um lado, encontramos leituras dominantes nos debates que têm em comum a adjudicação de um lugar secundário nas análises às relações de patronagem e clientelismo. Esse lugar secundário decorre, entre outros aspectos, do pressuposto de que a política (sobretudo a oficial ou estatal) se faz, exclusiva ou predominantemente, através dos canais e instituições oficiais do sistema político (partidos, eleições, congresso). Poderiam ser identificadas duas leituras das relações de patronagem e clientelismo que coincidem quanto ao seu papel subalterno. Na primeira delas, onde predomina o ponto de vista das teorias modernizadoras, essas relações são interpretadas como tradicionais e, conseqüentemente, como uma espécie de resquício em via de desaparecimento, devido à expansão das relações impessoais, universais e racionais (representadas pelo mercado, pela burocracia estatal e pela institucionalização das relações políticas) (Bezerra, 1999:15).

A segunda leitura é a que considera as relações de patronagem e clientelismo como uma espécie de complemento, de *adendum* (Landé, 1977) que aparece para cobrir lacunas ou falhas geradas pelo funcionamento inadequado das instituições sociais. Ou também aconteceriam para amenizar incertezas decorrentes da ausência ou da presença “incompleta” das relações com o mercado e com o Estado. Contudo, também nessa leitura, a patronagem e o clientelismo tenderiam ao desaparecimento num contexto imaginado como de pleno funcionamento das instituições do mercado e do Estado (Bezerra, 1999:16).

Além dessas leituras dominantes, que atribuem um papel secundário às relações de patronagem e do clientelismo, caberia uma outra fundada na consideração da relativa autonomia e da racionalidade dessas relações. Isto é, a possibilidade de pensar em positivo a organização política, em termos das relações de patronagem e clientelismo. Essa leitura está presente em autores como Davis (1983), Landé (1977), Briquet (1995) e Abélès (1990). Partindo do pressuposto de que toda representação política ocupa-se do controle e uso de poder, Davis identifica três modos de representação de interesses, aos quais atribui um estatuto sociológico equivalente: a reivindicação dos direitos, a luta de classes e a patronagem (Davis, 1983:134). A cada um desses modos de representação corresponde uma forma de

estratificação social, podendo as pessoas recorrerem, segundo as circunstâncias, a uma ou mais dessas formas. No caso de Landé (1977), esse tratamento em positivo da patronagem e do clientelismo aparece, quando retoma a discussão sobre as relações *diádicas* – um tipo de relação interpessoal de caráter horizontal ou vertical – que implicam num acordo ou contrato voluntário entre pessoas que se dispõem a trocar bens, serviços e ajudas, suprimindo necessidades que não podem ser satisfeitas através dos contratos institucionais. As relações *diádicas* – na qual se incluem as clientelas – coexistem, se superpõem e também estimulam os contratos institucionais na organização da sociedade¹⁷. Briquet (1995), ao analisar o dualismo político na Córsega, também reforça o tratamento das relações clientelísticas como dotadas de autonomia e de racionalidade. O clientelismo político possuiria regras cognitivas e pragmáticas expressas na obrigação de reciprocidade, na personalização das relações políticas e na ênfase no desinteresse no âmbito das trocas políticas. Finalmente Abélès (1990), quando se propõe discutir as linhas de investigação de uma antropologia do Estado, ressalta a necessidade de estar muito atento sobre a mútua alimentação entre o sistema clientelístico e o Estado (Bezerra, 1999: 28-29).

2.2.1.2.Clientelismo: troca generalizada e troca específica

Em contextos clientelistas, as trocas são generalizadas e pessoais; cada objeto ou ação que é trocado contém uma referência à condição geral do grupo. Por exemplo, a relação de compadrio inclui o direito do cliente à proteção futura por parte do seu patrão. A troca generalizada inclui promessas e expectativas de retornos futuros. (Nunes, 1997: 27).

O sistema de troca generalizada do clientelismo se distancia do sistema de trocas específicas característico do capitalismo moderno. No sistema de trocas específicas, as trocas ocorrem sem preocupação com as características pessoais dos indivíduos envolvidos. Esta impessoalidade constitui um dos fatores básicos do mercado livre e também a base da noção de cidadania. Contudo, cabe destacar que as gramáticas da troca generalizada e da troca

¹⁷ As diádes, características das descrições convencionais do clientelismo, tendem a transformar-se em redes extensivas nas sociedades capitalistas modernas onde elas existem. Essa análise pode ser estendida aos grupos patrão/clientes (estruturas nas quais muitos clientes ligam-se ao mesmo patrão) e pirâmides patrão/clientes (estruturas em que líderes de vários grupos patrão/clientes estabelecem vínculos com atores situados mais acima no caminho da troca). Assim, é possível estabelecer uma rede de relações de larga escala e multivinculada, baseada na troca patrão/clientes. (Nunes, 1997: 28/9).

específica são empiricamente compatíveis¹⁸. Encontram-se trocas generalizadas em sociedades rurais ligadas ao mercado, em grandes centros urbanos, em partidos políticos, em organizações econômicas e em várias outras instituições das sociedades capitalistas e socialistas¹⁹ (Nunes, 1997:28).

Cabe ressaltar que, nas análises sobre clientelismo levadas a cabo por cientistas políticos, existe uma tendência reducionista de mercantilizar ou enfatizar o lado utilitário das trocas que conformam essas relações. Isto é, o clientelismo tende a ser visualizado preponderantemente como uma troca de benefícios públicos por apoio político e votos. Porém, se o cálculo utilitário político-eleitoral é um dos elementos dessa relação, ele não é o único presente. Para dar conta do caráter e do conteúdo das trocas, tem-se que estar atento para o modo como as trocas conformam e são conformadas pelas relações sociais. Assim, apesar da ênfase colocada nos aspectos materiais, a relação de troca no clientelismo não deve ser vista como basicamente econômica, pois isso tenderia a negligenciar outros aspectos como prestígio, poder e gentileza que, como demonstrado por Mauss (1974) e Elias (1987), podem integrar as relações de troca²⁰. Encarando essas relações de modo mecânico, utilitarista – uma espécie de “toma lá, dá cá” – em que a fórmula predominante é a retribuição de benefícios públicos com votos, a dimensão propriamente sociológica das trocas é deixada de lado, não se analisando as mediações necessárias para que os benefícios sejam concedidos e os votos obtidos. Tal como Waterbury (1977: 332) denota, é necessário estar atento para o conteúdo moral da relação, para as diferenças de poder, a natureza das trocas, a durabilidade da relação e a afetividade entre os parceiros. Esses elementos sofrem variações, segundo o contexto social analisado (Bezerra, 1999: 14).

Em geral, nos estudos que enfatizam a redução mercantilista das trocas no clientelismo político, deixa-se de lado também a consideração do intervalo de tempo na troca de “dons”, aspecto enfatizado analiticamente por Bourdieu (1996). Nesses trabalhos, não é considerado o tempo que existe entre a concessão de favores ou benefícios públicos e os votos. E, por

¹⁸ Nunes (1997) utiliza a noção de “gramática” para indicar a existência de diferentes combinações culturais e elementos dentro de uma mesma estrutura. Seguindo Geertz (1965), cultura seria como uma gramática: a partir do seu conhecimento nenhuma declaração real pode ser prevista (embora uma infinidade delas possa ser imaginada e outras, também, possam ser desmentidas); mas sem uma compreensão pelo menos implícita dela, nenhuma declaração real pode ser feita ou entendida (Nunes, 1997: 44/5).

¹⁹ Ver, respectivamente, Graziano (1977), Leeds e Leeds, (1980), Diniz (1982), Vianna e Salinas (1982), Tarkowski J. (1981).

²⁰ O modo como as trocas conformam e são conformadas pelas relações sociais foi explorado em obras sobre patronagem e clientelismo de Wolf (1966), Foster (1967) e Pitt Rivers (1971).

consequente, desconsideram-se as práticas que se interpõem entre esses atos e que são as responsáveis pela demonstração do interesse na continuidade da relação (Bezerra, 1999:17).

Para superar as limitações a que a redução mercantilista das trocas nos leva, nas análises do clientelismo político se faz necessário trabalhar com uma noção de interesse que não se reduza exclusivamente às dimensões materialistas ou utilitaristas. O interesse, entendido no sentido do que leva as pessoas a fazer o que fazem, pode estar fundado nos mais diversos motivos. Esta relativização da busca de interesses relacionada à utilidade material já era apontada por Mauss (1974) em seus estudos sobre a dádiva, quando levanta que, nas morais antigas, não é a utilidade material o que se procura através da dádiva, mas o bem e o prazer (Bezerra, 1999:17).

2.2.1.3.A não redução das relações de patronagem e clientelismo ao âmbito do local

Uma leitura que enfatize o papel estruturador das relações de patronagem e clientelismo tem também de sair da armadilha que tende a circunscrever essas relações ao âmbito local. Isto é, para pensar no lugar que os favores, a reputação e as relações de dependência pessoal ocupam na ordenação das relações políticas, é preciso evitar uma outra formulação que tende a circunscrever a importância das relações do tipo patrão/cliente à política local. Essa formulação decorreria de um duplo raciocínio: por um lado, a introdução de uma distinção em termos do modo como são estabelecidas as relações políticas nas “pequenas comunidades” e nas “instituições nacionais”; e, por outro, a associação feita entre patronagem e as relações tidas como “tradicionais”, identificadas por sua vez como características das pequenas comunidades (Bezerra, 1999: 17-18).

A distinção entre o local e o nacional tem sido questionada por Bailey (1971), ao sugerir que os mesmos recursos políticos como o jogo de reputações, as lealdades primordiais e a troca de favores são mobilizados tanto nas pequenas comunidades quanto nas instituições formais da política oficial. Por sua vez, autores como Herzfeld (1993) têm questionado o artificialismo dessa distinção assim como a associação do local ao tradicional e do nacional ao moderno, ao demonstrar que o racionalismo e a burocracia compartilham com as sociedades locais formas particulares de simbolismos, como as fundadas no sangue e na família (Bezerra, 1999:29).

Assim, para essas leituras, as relações patrão/cliente estariam difundidas nos diversos âmbitos do local e do nacional, sejam tradicionais ou modernos. As próprias sociedades modernas estariam estruturadas ao mesmo tempo por valores centrados na igualdade e liberdade de mercado, assim como por valores fundados na hierarquia. O clientelismo estaria enraizado na hierarquia inerente a toda organização. Conseqüentemente, ele não seria só um resíduo da sociedade tradicional ou um “corpo estranho” na sociedade e no Estado contemporâneo. Ele persistiria e se reproduziria nas grandes corporações capitalistas, tal como nos partidos políticos modernos e nas burocracias de associações de todos os tipos (Bahia, 2003: 105).

Eisenstadt e Roninger (1984) reafirmam que as relações patrão/cliente são uma parte integrante do jogo da política representativa moderna. Elas estão estabelecidas tanto dentro das máquinas políticas, através do fornecimento de incentivos a intermediários engajados na manutenção do controle sobre os eleitores, como também na administração pública, através das relações que se estabelecem entre os cidadãos que procuram tratamento preferencial para as suas demandas com as burocracias governamentais (Eisenstadt e Roninger, 1984: 220).

A assimetria e a privatização do público, assim como a “oligopolização” e “oligarquização” das organizações, constituem-se em tendências presentes nas sociedades modernas. Conseqüentemente, para essas leituras, a ação política nas democracias representativas conterà sempre traços da troca clientelística (Bahia, 2003: 336).

2.2.1.4. Clientelismo e corrupção

Segundo Skinner (1996), duas leituras – uma focalizada nas instituições e outra nos homens – têm marcado os estudos políticos sobre o fenômeno da corrupção. A primeira alega que se as instituições são fortes o governo será eficiente, não tendo margem para a corrupção. Porém, quando as instituições não funcionam adequadamente, o governo está sujeito aos fenômenos de corrupção. A outra leitura levanta que até as instituições mais consolidadas e eficientes estão sujeitas à corrupção, se as pessoas que as administram são corruptas²¹. Isto é, o problema aqui é de desvio ético (Skinner 1996: 66).

²¹ Essas duas leituras também estão presentes nas discussões levantadas por Della Porta (1996) sobre as dimensões micro (individual) e macro (estrutural) da corrupção e suas interações.

Nos debates internacionais também se coloca que o acesso aos recursos do Estado e a obtenção de benefício “corruptos” teriam por base redes pessoais e clientelísticas. De modo geral, as relações clientelistas aparecem como um contexto social ou meio ambiente político que favorece o desenvolvimento da corrupção (Morris, 1991; Geddes e Neto, 1992 e Kurer, 1993) ou como o conteúdo mesmo das relações de corrupção (Della Porta, 1995) (Bezerra, 1990: 205).

2.2.1.5. Patronagem, clientelismo e políticas públicas

No que diz respeito às políticas públicas, a patronagem e o clientelismo – da mesma maneira que o corporativismo – apresentam-se, por um lado, como um fenômeno político e social que se faz presente em diversos tipos de relações entre o Estado e a sociedade. Por outro, as teorias e modelos da patronagem e do clientelismo que, como vimos, vêm se desenvolvendo há décadas nas ciências sociais – particularmente na antropologia e na ciência política – apontam para problemas, questões e dimensões políticas e sociais não enfrentados ou tratados marginalmente nas análises das políticas públicas.

Como fenômeno político e social presente nas políticas públicas, a patronagem e o clientelismo podem ser considerados como uma forma hierarquizada de representação de interesses e de apresentação de demandas, centrada no intercâmbio entre clientes demandantes e patrões com poder e influência nas agências que administram o acesso a recursos públicos.

Também o clientelismo seria um bem político particular. As políticas públicas produzem bens “políticos”, classificáveis em termos de sua natureza, tanto no sentido do seu consumo como de sua produção. Os bens políticos seriam aqueles bens materiais ou simbólicos socialmente valorizados que se fazem presentes no processo de troca e cuja destinação é regulada pela autoridade governamental (Bahia, 2003: 273). Em geral, os bens políticos são públicos, mas existe uma forma híbrida representada pelos bens clientelísticos. Os bens clientelísticos seriam bens políticos produzidos pelo Estado e consumidos de forma privada²².

²²Esse tipo de bens políticos são bens coletivos por serem fornecidos pelo Estado e, conseqüentemente, seus custos são difusos, já que todos pagam a produção do bem. Ao mesmo tempo são bens privados, devido a que o seu consumo exclui outras pessoas ou grupos, implicando em benefícios concentrados (Bahia, 2003: 274).

Essa dupla propriedade consolida, por sua vez, a intermediação da apropriação privada do público (Bahia, 2003: 337)

Em termos analíticos, podemos distinguir três áreas onde vêm se manifestando as contribuições do clientelismo. Desde chamar a atenção para problemas específicos e dimensões de análises difusas das políticas públicas, passando pelo enriquecimento de marcos conceituais de outros modelos, teorias e enfoques, até a formulação de propostas e hipóteses próprias

Em relação aos problemas e dimensões, por exemplo, temos que a estrutura piramidal das relações patrão/clientes abre a possibilidade de articular a análise das políticas nos diferentes planos – desde o local até o nacional – nos quais ela se manifesta. Ou, como se comentou anteriormente, o clientelismo chama também a atenção para uma noção de interesse que não se reduz às dimensões materialistas ou utilitaristas. O uso dessa noção não-reducionista do interesse abre pistas para superar o risco de uma análise das políticas públicas na qual predomine a sua mercantilização, deixando de lados aspectos políticos (como o das relações de poder, lealdade ou afinidades eletivas) e sociais (como dignidade, honra, prestígio ou solidariedade).

Outros conceitos e modelos usados na análise de políticas públicas, como o de *rent-seeking*, apresentam vários traços essenciais da troca política assimétrica clientelística. Também a análise dos *lobbies* exercidos por grupos de interesse para a formulação de políticas tem tido que incorporar a reflexão sobre clientelismo para dar conta dos casos onde as políticas, ao pender para o interesse privado, introduzem nelas a troca clientelística (Bahia, 2003: 337). Os aportes do clientelismo também estão presentes no desenvolvimento das formas que assumem as redes de política pública elaboradas no marco do pluralismo reformado.

Desde a clássica tipologia de políticas de Lowi (1964 e 1972), é recorrente considerar que o fenômeno do clientelismo estaria associado às políticas distributivas. Porém, com os desdobramentos dos estudos vem sendo apontado que o clientelismo também se faz presente nas políticas regulatórias. Isto é, de forma semelhante às políticas distributivas, um bem clientelístico pode ser o resultado de uma política regulatória, ao serem ambos dois decorrentes do processo de *rent-seeking*. Porém, os bens clientelísticos não seriam produzidos

nas políticas redistributivas, características das situações de conflito ou de jogo soma zero (Bahia, 2003: 178 e 293).

Também a partir das trocas clientelísticas, foram levantadas hipóteses para a análise de políticas públicas específicas. Por exemplo: haverá maior interação clientelística numa política pública se houver um sistema decisório concentrado, um padrão de demanda desconcentrado, baixo padrão de competição entre grupos que demandam, acesso restrito e forte hierarquia vertical (Bahia, 2003: 338).

Finalmente, as relações de patronagem e clientelismo vêm sendo consideradas como uma variável significativa em diferentes modelos de avaliação de políticas, tanto pelo fato de sua identificação como fenômeno político e social recorrente em quase todas as fases da análise das políticas públicas, como pelo constante risco das distorções dos fenômenos da corrupção a elas associadas.

2.2.2. Individualismo relacional e relações sociais nos estudos norte-americanos sobre redes

Uma outra forma de análise que recupera a importância das redes sociais nas políticas públicas se desenvolveu nos Estados Unidos. A literatura norte-americana sobre análise de redes sociais²³ é diversificada, sendo o traço comum entre todos os trabalhos a ênfase central nas relações sociais e no “individualismo relacional”²⁴.

Em linhas gerais, a análise de redes desenvolveu-se em duas grandes vertentes ou leituras. A primeira focava os vínculos entre entidades ou indivíduos diferentes e a sua distribuição em redes²⁵. Até o início dos anos 70, os estudos exploravam a conectividade em redes de menores proporções utilizando, em sua maioria, sociogramas²⁶. Tinham como foco as relações egocentradas, com apenas algumas tentativas de estudo das posições e do conjunto de redes

²³ Como exemplo, temos os estudos sobre mercados de trabalho (Granovetter, 1973), políticas públicas (Lauman e Knoke, 1987), padrões de citação de notícias entre jornais de todo o mundo (Kim e Barnett, 1996), ação coletiva (Gould, 1989, 1993; Rosenthal *et al.*, 1985) e discursos sobre pobreza (Mohr, 1994), entre outros.

²⁴ Para Marques, a força da análise de redes sociais está na possibilidade de construir estudos muito precisos nos aspectos descritivos, sem impor uma estrutura *a priori* à realidade e aos atores, criando um tipo muito particular de individualismo relacional (Marques, 2000: 36).

²⁵ Por exemplo, os trabalhos de redes na antropologia presentes em Mitchell (1969), na linha de abordagem aberta por Radcliffe-Brown.

²⁶ Representação gráfica das entidades e suas ligações em uma rede.

maiores. Já a partir do início dos anos 70, devido a inovações técnicas e desenvolvimentos metodológicos, foi possível realizar análises centradas também nas posições e nas estruturas de redes (Marques, 2000: 34).

A outra vertente analítica estaria contribuindo na construção do que Tilly (1992) denomina de “sociologia estrutural”. Essa leitura marca os atuais estudos norte-americanos de redes. Segundo Marques, nela parte-se do estudo de uma série de situações concretas, para investigar a interação entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores que se desenvolvem. As redes constrangeriam as ações e as estratégias, mas elas também as construiriam e reconstruiriam continuamente. Da mesma forma, redes e identidades se constituiriam mutuamente, abrindo um novo campo de estudo entre cultura política e análise de redes (Marques, 2000: 34/5)

Esses esforços analíticos recentes nos debates norte-americanos utilizando redes reforçam a ênfase relacional, recuperando em outras bases técnicas as preocupações originais de clássicos da sociologia, como George Simmel²⁷. Ou também, visando integrar economia e sociedade de uma forma que recupera a melhor tradição de autores, como Max Weber e Karl Polanyi²⁸. Através da ênfase relacional dessas análises, critica-se, de forma explícita ou implícita, a elaboração de estudos que tentam explicar ou compreender os fenômenos da sociedade através da observação de atributos de categorias sociais, em vez de informações referentes às suas relações²⁹. Os dados relacionais envolvem contatos e conexões que vinculam os agentes entre si, e não podem ser reduzidos às propriedades dos agentes individuais³⁰. Para essa literatura, a matéria-prima das análises seria o conjunto das relações, vínculos e trocas entre entidades e não os seus atributos (Marques, 2000: 33/4).

Junto à sua ênfase nas relações sociais, o enfoque de redes avança na questão da compreensão da racionalidade dos indivíduos e grupos, em relação tanto às análises estruturalistas (nas quais se tende a um constrangimento radical da ação dos atores a suas posições estruturais) como às abordagens radicais de escolha racional (que, de forma oposta, supervalorizam a liberdade das ações dos indivíduos em relação aos contextos). As redes constroem os movimentos, alteram as suas preferências, restringem e moldam a

²⁷ Seria o caso dos trabalhos de Emirbayer (1997) e Emirbayer e Goodwin (1992).

²⁸ Ver Granovetter (1973 e 1985) e White (1981).

²⁹ Por exemplo, como em Smith D. e Timberlake (1995) e Marques e Torres (2000).

³⁰ Nessa perspectiva se encontram os trabalhos de Emirbayer (1997) e Emirbayer e Goodwin (1994).

racionalidade e ajudam na construção de identidades, mas são ao mesmo tempo conformadas continuamente pelos atores e pelos fenômenos sociais. O lançamento de elos por cada entidade individual segue uma racionalidade restrita que é pautada apenas esporadicamente por cálculo maximizador³¹ (Marques, 2000:35).

2.2.2.1 As interações entre Estado/sociedade

Como se vinha apontando, as análises norte-americanas de redes, em particular as da vertente da “sociologia estrutural”, vêm abrindo novas questões em áreas como a das interações entre Estado e sociedade. Essas interações podem ser analisadas sem a definição *a priori* de um padrão de relações, abrindo espaço para que tanto o Estado como a sociedade sejam compreendidos como campos que se interpenetrem de forma complexa³² (Marques, 2000:36).

No que se refere ao estudo de políticas como uma das formas em que se manifestam as interações entre Estado e sociedade, da proposta de organização de Knoke (1990) cabe recuperar dois conjuntos de análises presentes na literatura de redes nos debates norte-americanos: por um lado, os estudos sobre economia e elites políticas, e por outro os estudos sobre produção das políticas públicas.

O primeiro conjunto de trabalhos é o mais antigo e o mais desenvolvido. Suas análises têm como foco a estrutura da economia e as elites políticas, sendo que um número menor de trabalhos analisa a interação entre elas. Após o estudo pioneiro de Levine (1972) sobre interpenetração de firmas nos Estados Unidos, uma vasta literatura tem estudado a interpenetração de diretorias de empresas privadas e a estrutura do mundo dos negócios³³. Friedland e Palmer (1994) realizam a primeira tentativa de integração entre essas análises e os estudos espaciais, analisando comparativamente como as características apresentadas pela

³¹ O “individualismo relacional” dos estudos de redes permitiria a análise do nível intermediário dos padrões entre indivíduos e grupos, de forma a alcançar os microfundamentos dessas relações, sem perder a visão da estrutura social. Esta ênfase na reconstrução das relações propiciada pelos estudos de redes, por sua vez, não substitui a possibilidade de utilização de atributo dos atores, o estudo de instituições, a análise de decisão e a investigação do espaço, entre outras dimensões para as quais contribuem os enfoques do neoinstitucionalismo, da escolha racional e da análise espacial. (Marques, 2000: 36).

³² O uso de redes permitiria descer a um nível de grande detalhe das relações individuais, sem perder de vista a estrutura do campo inteiro e os padrões mais gerais observáveis: chegar ao micro sem perder o macro (Marques, 2000: 36).

³³ Os principais trabalhos estão enfocados no Canadá – Berkowitz e Fitzgerald (1995) – e nos Estados Unidos, por exemplo, Mintz e Schwartz (1981), Burt (1992) e Schwartz (1987).

literatura das redes de corporações variam entre regiões e países. Essas análises mostraram que as entidades privadas estão intensamente conectadas, sendo os padrões de concorrência entre elas, mediados por suas redes respectivas. Essa literatura derrubou a tese do *managerialism* (isto é, a idéia de que a gestão privada envolve apenas questões internas à empresa). Por sua vez acrescentou importantes evidências empíricas a favor de teses instrumentalistas do Estado como as de Milliband (1972) e Domhoff (1979 e 1983). Os trabalhos teriam remarcado a enorme capacidade de articulação e comando do mundo dos negócios sobre os rumos da economia e das políticas do Estado, minimizando a autonomia dos atores estatais (Marques, 2000:37).

O segundo conjunto presente nos debates norte-americanos refere-se especificamente à análise da produção de políticas públicas³⁴. Nesses estudos, o desenvolvimento das políticas do Estado num setor envolve a interação em uma *policy network* entre atores públicos e privados os quais, a partir de suas posições, intercambiam recursos num ambiente caracterizado tanto em termos institucionais como pelos padrões de relações preexistentes. Essas análises têm como enfoque central os *policy domains* (Knoke, 1992), os quais representam campos de política pública delimitados por um conjunto de organizações formais que, se reconhecendo mutuamente – em termos de relevância e orientação comum no que diz respeito a formular, defender e selecionar ações – passam a excluir outras organizações desse campo de política pública (Marques, 2000:37/8). Também preocupados com o processo de produção das políticas públicas, alguns estudos trabalham articulando a estrutura do mundo dos negócios e seu poder de influência (foco do primeiro conjunto de análise de redes descrito anteriormente) com a produção das políticas e os padrões de interpenetração das redes da elite de negócios (*business elite*) e da elite governamental que planeja as políticas (*policy-planning elite*). Diferentemente do primeiro conjunto, muitos desses estudos enfatizam a autonomia do Estado e de suas organizações para a definição das políticas³⁵ (Marques, 2000:38).

³⁴ Esse conjunto está relacionado com os estudos britânicos sobre redes e políticas (descrito em detalhes no próximo ponto)

³⁵ Como exemplo desse segundo conjunto de análise, seguindo Marques (2000), encontramos autores como Knoke (1990), Knoke e Pappi (1991), Laumman e Knoke (1987) e John e Cole (1995).

2.2.3. Os estudos britânicos de redes de política no marco do pluralismo reformado³⁶

Como se mencionou oportunamente, a partir do conjunto de críticas ao pluralismo, particularmente do reconhecimento de que o acesso à agenda política não está sempre aberto, manifestando-se uma institucionalização nas relações entre governo e os grupos de interesse que leva a que alguns grupos sejam constantemente excluídos, vem se desenvolvendo uma série de interpretações no marco do que tem sido denominado como “pluralismo reformado” (Smith M. 1994: 152).

No Reino Unido, nos debates em torno dos determinantes políticos e sociais das políticas públicas, essas interpretações têm dado crescente importância aos estudos de “redes sociais”, através de noções como “redes de política pública” (*policy networks*) e “comunidades de política” (*policy community*).

2.2.3.1 O contexto sócio-estatal no desenvolvimento da noção de “redes de política”

Os estudos apontam para a diversidade de sistemas de ação e de modos de estruturação dos interesses políticos e sociais num cenário nacional onde o Estado tem se tornado mais modesto e fragmentado, a sociedade tem aumentado o seu grau de complexidade e as mudanças externas – como as derivadas das crises econômicas, das guerras e da “globalização” – têm perturbado profundamente o funcionamento do Estado e suas relações com outras organizações. O estudo das “redes de política pública” permitiria analiticamente ressaltar condições e processos que tornem possível minimizar os efeitos que derivam desses tipos de conflitos, geralmente não previstos no campo da política pública (Kenis e Scheneider, 1991:34).

Segundo Le Galès, as mudanças recentes no contexto sócio-estatal apontadas por Kenis e Scheneider poderiam ser resumidas em:

- a multiplicação de atores organizados na vida política e social;
- a tendência à diferenciação funcional dos programas de ação pública;
- o aumento dos alvos da intervenção pública;

³⁶ Este ponto 3 é uma versão adaptada do artigo meu do projeto PRONEX CPDA/TEMPO, publicado na coletânea *Mundo Rural e Política: ensaios interdisciplinares* (Romano, 1999).

- a multiplicação dos atores intervenientes nas políticas públicas, como resultado das mudanças anteriores;
- a descentralização e fragmentação do Estado;
- a erosão das fronteiras entre o público e o privado;
- o crescente papel dos atores privados nas ações públicas;
- a transnacionalização das políticas públicas;
- o papel cada vez mais importante da matriz de informação, pela independência e complexidade dos assuntos políticos e sociais (Le Galès, 1995:16).

As mudanças ocorridas no Estado têm limitado sua capacidade de definir e implementar as políticas. A multiplicação dos atores implicados nas políticas coloca o desafio de analisar as suas organizações e de interpretar a ação pública em termos de ação coletiva. Assim, entre as hierarquias e os mercados, as redes de política pública se constituem numa resposta – principalmente em termos metodológicos – para analisar a ação pública como também as interações entre os diferentes agentes do Estado e os grupos de interesse (Le Galès, 1995:15).

2.2.3.2. A questão da governança

Os estudos que trabalham com a noção de redes de política enfatizam as dimensões horizontais de coordenação da ação pública, os arranjos informais, os problemas de governança mais do que as questões relativas à hierarquia. Com preocupações semelhantes à teoria das organizações, colocam o acento sobre o problema da governança, entendida como coerência e eficácia da ação pública. Levando ao seu extremo, a utilização do conceito de rede de política poderia dar a impressão de um Estado fragmentado, atravessado por uma série de redes mais ou menos interligadas (Le Galès, 1995:18).

Ao se remeter à questão de governança, a análise de redes, segundo Galés, estaria apontando para uma crítica múltipla aos estudos concentrados na noção de governo. De um lado, o termo “governo” está associado a uma forma organizada, racional e coerente, na qual a autoridade local é o *locus* natural e legítimo do poder local e das políticas. Ao mesmo tempo, o termo “governo” sugere uma leitura institucional, na qual o acento está colocado sobre a burocracia e suas relações, vinculando ao mesmo tempo toda coisa pública ao Estado (Le Galès, 1995:18).

A partir dos anos 70, as sociedades teriam aumentado a sua “ingovernabilidade” devido, como apontado anteriormente, à diferenciação e autonomização de subsistemas na sociedade e à proliferação de redes de todo o tipo, ambas formas com capacidade de resistir às investidas do governo.

Essa situação leva a que a análise da política pública não focalize unicamente o governo, seus poderes e instrumentos, mas também se considerem os mecanismos alternativos de negociação entre os diferentes grupos, redes e/ou subsistemas suscetíveis de tornar possível a ação governamental (Le Galès, 1995:19). Assim, a problemática da governança nos reorienta para as interações entre Estado e sociedade, e os modos de coordenação que fazem possível a ação pública (Kooiman, 1993).

Porém, ao mesmo tempo, inscrever as análises de redes de política na reflexão sobre governança pode levar a limites analíticos, quando se reduz o uso dessa abordagem a uma forma de melhorar o desempenho governamental, isto é, a uma questão de eficácia³⁷. Colocado principalmente em termos utilitaristas de eficácia de ação pública, o estudo de redes pode levar a que a análise perca toda problemática política, toda interrogação sobre as questões de poder (Le Galès, 1995: 20).

2.2.3.3. A questão do Estado

A análise de redes de política remete aos debates sobre as teorias de Estado. Nesses debates, aponta-se para um esfacelamento ou enfraquecimento do Estado desde diferentes perspectivas. Vários autores, ao enfrentar os efeitos da “globalização” sobre o Estado, levantam a perda de substância deste (Jessop, 1990 e, com algumas variantes, Peters (1993), chegando a falar de “Estado oco” (*État creux*) (Leca, 1994)).

Nas análises de redes de política, o Estado – ou melhor dizendo, seus setores, segmentos e/ou agências – transformam-se em atores poderosos, porém que agem junto com outros nos processos de elaboração e implementação das políticas (Le Galès, 1995:19). Entretanto, essa maneira de considerar o Estado pode apontar para duas formas bem diferentes de orientar as

³⁷ Por exemplo, o livro de Osborn e Gaebler (1993) sobre o caso americano.

pesquisas, e que correspondem a posições opostas nos debates atuais nas teorias do Estado. Para uns, as redes de política permitiriam mostrar que o Estado tem perdido sustância e, conseqüentemente, sua centralidade na sociedade. Para outros, as redes, em suas diferentes formas, seriam uma das estruturas fundamentais que atualmente constituem os Estados. A análise das redes de política, ao enfatizar o papel do Estado na estruturação das próprias redes bem como as suas inter-relações posteriores através das redes, ressaltam o papel central do Estado na sociedade (Le Galès, 1995:20).

2.2.3.4. A proposta: redes temáticas e comunidades de política

O conceito de redes aponta para as relações entre o nível micro de análise (isto é, aquele que se preocupa pelo papel dos interesses privados e do governo no contexto de decisões políticas particulares) e o nível macro de análise (ou seja, o das questões mais amplas de distribuição de poder nas sociedades contemporâneas). A existência de uma rede de política pública tem influência sobre os resultados políticos, mesmo que seja claro que não os determina. Ao mesmo tempo, essa existência reflete o *status* relativo – e o próprio poder – dos interesses particulares num campo político dado (Rhodes e Marsh, 1995:32).

Assim, num ambiente complexo, as redes seriam o resultado da cooperação mais ou menos estável, não-hierárquica entre as organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham, em medida variável, de normas e interesses. Essas redes, conformadas por laços institucionais, mas também por relações interpessoais, desempenham um papel importante na elaboração da agenda, no processo de decisão e na colocação em prática da ação pública. Nas redes, as regras institucionais, os modos operativos que derivam das instituições de que elas são portadoras estruturam a interação entre os atores de uma política pública. Mais ou menos abertas, mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos integradas, as redes de política podem tomar forma de redes pontuais laxas ou de comunidades de política pública fechadas, estáveis e integradas que se constituem numa forma de coação mais poderosa na definição e implementação de uma política (Hassenteufel, 1995: 106).

Esquemáticamente, os diferentes tipos de redes apresentariam um “*continuum*” entre dois pólos: as “redes temáticas” (*issue networks*) e as “comunidades de política” (*policy community*). Nas “redes temáticas”, o número de participantes é maior, os interesses representados são

muito diversificados, as interações são flutuantes, a hierarquização ausente e os conflitos freqüentes. No caso das “comunidades de política”, o número de participantes é limitado, alguns são excluídos *a priori* (dando-se uma situação de não-competição entre grupos reconhecidos pelo Estado), os interesses representados são em geral econômicos ou profissionais, a hierarquização é importante, as interações são freqüentes e prevalece o consenso (Hassenteufel, 1995: 92-93).

2.2.3.5. O aporte das análises de redes de política

Para autores como Hassenteufel, as redes de política, mais do que uma tipologia nova, seriam uma categoria geral que permite englobar, mais que superar, os principais paradigmas de política pública (Hassenteufel, 1995: 91). Nessa linha, Rhodes e Marsh consideram que a análise em termos de redes políticas pode ser combinada com enfoques como o do neoinstitucionalismo e o neocorporativismo, integrando também questões como a autonomia do Estado e o papel das ideologias. A análise em termos de redes de política ressalta a continuidade das relações entre os grupos de interesse e as agências de governo no que, como vimos, Schmitter (1974) denomina de processo de “intermediação de interesses”. A rede de política poderia ser considerada como um mesoconceito, como um modelo de intermediação de interesses. Porém, o modelo corporativista de intermediação dos grupos de interesse – que, como foi analisado, é utilizado como um conceito de médio porte e em um nível desagregado (Cawson, 1985) – seria também melhor conceituado como uma subcategoria da rede de política. O corporativismo implica numa comunidade de atores públicos estreitamente coesa composta pelo Estado e pelos grupos de interesse que representam o capital e o trabalho. Porém, ao contrário da visão clássica do corporativismo, as redes de política insistem na necessidade de desagregar a análise, ressaltando que as relações entre os grupos e o governo variam de um domínio político a outro (Rhodes e Marsh, 1995:32-35).

Ainda que, pela flexibilidade da abordagem, com freqüência não fica claro na implementação dos estudos se a rede é empregada como metáfora, instrumento descritivo, instrumento analítico ou como conceito teórico, os desenvolvimentos propostos por autores como Atkinson e Coleman (1985 e 1989) ou Marsh e Rhodes (1992) procuram construir as redes de política como um modelo de porte médio. Nesse sentido esse modelo poderia permitir pensar as transformações dos modos de governança das sociedades ocidentais, em especial sua complexidade e diversidade (Le Gàles, 1995:23-24).

Em termos analíticos, o estudo da ação pública a partir da análise de redes recupera principalmente aos atores coletivos e suas alterações. Esse deslocamento tem, segundo Hassenteufel, várias conseqüências. A primeira é situar no mesmo plano analítico os atores estatais e os atores não estatais, perfazendo um retorno ao Estado, em relação à predominância dada aos grupos de interesse nas abordagens de cunho pluralista clássico. Porém, o Estado é analisado da mesma forma que os atores exteriores, isto é, não como uma entidade abstrata e sim como atores estatais concretos (ministérios, agências, comissões, etc.). A fragmentação do Estado está no centro da análise, já que se considera que os ministérios, as agências governamentais não só diferem entre si por suas funções (deliberativa, regulatória, etc.), mas por terem também objetivos múltiplos e estratégias diferentes, o que os leva a entrar freqüentemente em conflito (Wright: 1988:598). Conseqüentemente, a análise deve também levar em conta os atores estatais, suas estratégias, interesses, representações e até as coações que se exercem sobre eles (Hassenteufel, 1995:96).

A segunda conseqüência é a predominância de uma abordagem pela base (*bottom up*) e não pelo alto (*top down*) das políticas públicas (Sabatier, 1986). Isto é, romper com a visão linear e seqüencial de cima para baixo dessas políticas, reconstruindo um programa de ação pública não focalizado sobre a seqüência decisória, isto é: emergência do problema, introdução na agenda, formulação de soluções, decisão e início da implementação. Pelo contrário, destaca-se a importância da fase de início da implementação (na qual as decisões são tomadas e os problemas reformulados) para a compreensão plena de uma política pública, tornando então necessário recuperar os múltiplos atores pertinentes e suas interações, com suas estratégias, representações e constrangimentos (Hassenteufel, 1995: 97).

Em terceiro lugar, recupera-se a complexidade do que comumente é descrito como setor público ou como um setor da ação pública (por exemplo, a política industrial, a política agrícola, a política educacional), já que mais de uma rede pode operar dentro de cada um desses setores. A fragmentação do Estado é acentuada, ressaltando as diferenças inter e intra-setoriais e desconstruindo as políticas públicas a partir dos atores (Hassenteufel, 1995:97).

2.2.3.6. Os antecedentes americanos e europeus dos trabalhos britânicos

O Reino Unido é um dos espaços onde os debates sobre a aplicação da noção de redes de política se têm desenvolvido com maior intensidade. Sobre as origens e as principais influências nesses estudos britânicos apresentam-se divergências entre autores como Jordan (1990) e Rhodes (1990). Jordan ressalta a importância e influência nos estudos dos pesquisadores britânicos dos trabalhos da ciência política americana que tratam do “nível intermediário de governo”, elaborados durante os anos 60 e os 70. Diferentemente, Rhodes considera que a ciência política americana não é a principal influência dos trabalhos britânicos, e apresenta um quadro de contribuições maior, com ênfase nos estudos europeus, ao remeter-se ao uso do conceito de redes não só na ciência política, mas também na sociologia, na psicologia social e na antropologia³⁸ (Rhodes, 1990: 307).

Segundo Jordan, a idéia da rede de política teria surgido nos Estados Unidos nos anos 60 – em especial a partir da obra de autores do “pluralismo de elite” – como crítica ao modelo pluralista de intermediação de grupos de interesse. Com a noção de redes de política fazia-se referência aos contatos regulares entre indivíduos provenientes de grupos de interesse e de administrações governamentais que contribuía na constituição da base de um governo de nível intermediário (*sub-government*). Para ele, o estudo da decisão política deveria ser desagregado em subsistemas nos quais interagem os grupos de interesse, os agentes do governo e os parlamentares, e onde efetivamente tomam-se as decisões de rotina num domínio político. O conjunto das decisões, muitas vezes consideradas como menores ou insignificantes, tomadas dentro de cada um dos subsistemas constituiriam a política pública (Jordan, 1990: 320).

Autores americanos como Cater (1964) e Mc Connel (1966) apontam para as relações estreitas entre grupos privilegiados e os governos, ressaltando que os interesses privados implicados nos governos de nível intermediário podem vir a serem dominantes, apoderando-se das agências governamentais (*agency capture*), isto é, daquelas instituições que deveriam regular suas atividades (Rhodes e Marsh, 1995: 38).

³⁸ Rhodes aponta que o conceito tem sido utilizado, em contextos diversos, em diferentes níveis de análise: refere-se às relações interpessoais em nível micro, às relações entre grupos de interesse e ao governo em nível meso, ou a modelos de relação entre o Estado e a sociedade civil em nível macro (Rhodes, 1990: 307)

No início dos anos 70, se difunde a noção – já comentada – de “triângulos de ferro” desenvolvida por Lowi (1969), descrevendo a simbiose e rigidez das estreitas relações entre agências do governo, comissões parlamentares e grupos de interesse. Assim, uma grande parte da política interior norte-americana poderia ser explicada pela existência desses subsistemas políticos setoriais ou governos intermediários e pela ausência de uma real coordenação central.

Porém, na ciência política americana, em finais dos anos 70 e durante os 80, houve críticas às propostas de “governo intermediário”, com uma retomada da proposta pluralista, ressaltando tanto a multiplicação dos grupos de interesse fazendo *lobbying* sobre o governo nacional, como a ampla autonomia das instituições executivas norte-americanas. A esse respeito, podem ser destacados os trabalhos de Hecla (1978) e de McFarland (1987).

Hecla admite a existência de “triângulos de ferro”, mas aponta que cada vez mais eles estão sendo substituídos por “redes temáticas” (*issue network*) amplamente abertas. Isto é, redes de comunicação entre todos os atores interessados na ação política de um domínio determinado, incluindo autoridade de governo, parlamentares, homens de negócios, representantes de grupos de pressão e até universitários e jornalistas (Rhodes e Marsh, 1995:39).

Por sua vez, McFarland – também desde o “pluralismo de elite” – com sua “teoria do poder triádrico” retoma dois princípios básicos do pluralismo, na sua crítica ao caráter fechado e exclusivo dos governos intermediários: por um lado, ressalta a independência potencial do governo frente aos grupos de interesse e, por outro, a existência de alianças – efetivas ou potenciais – fazendo o contra-poder à dominação dos grupos econômicos (Mc Farland, 1987: 135/136). Como já apontado, os “governos intermediários” identificados por Mc Farland estariam fundados sobre uma tríade constituída por uma agência governamental, um grupo de interesse profissional ou de produção e um grupo de interesse público que se lhe opõe (por exemplo, um grupo de consumidores ou um movimento social). Ainda que, ao guardar a idéia de triângulo se reconheça na prática o acesso restrito às tomadas de decisões políticas, a proposta insiste tanto sobre as numerosas forças concorrentes como forma de contrapesar interesses, limitando o domínio dos grupos econômicos, como também sobre a autonomia do governo (Rhodes e Marsh, 1995: 39).

Os trabalhos americanos, em geral, colocam a ênfase sobre o nível micro, analisando as relações pessoais entre os atores-chave mais do que as relações estruturais entre as instituições. Enquanto nos anos 60 e 70 a existência desses “governos intermediários” era vista como uma ameaça à orientação democrática do sistema político, nos 80, ainda que se reconheça a existência de relações estreitas entre atores privados e públicos, essas relações não são consideradas como uma ameaça à democracia (Rhodes e Marsh, 1995: 40). Pelo contrário, são tomadas como uma questão de aprimoramento da eficiência no campo das políticas públicas.

Em sua crítica à ênfase dada por Jordan à influência dos trabalhos americanos sobre as pesquisas de redes no Reino Unido, Rhodes e Marsh apontam que não é possível aplicar diretamente os modelos de “governos intermediários” e de “triângulos de ferro” a países nos quais a legislatura desempenha um papel menor nos processos de decisão política, como é o caso do Reino Unido (Rhodes e Marsh, 1995: 40). Assim, para eles, os trabalhos britânicos (por exemplo, Richardson e Jordan 1979; Rhodes 1981, 1986; Wilks e Wright, 1987 e Rhodes e Marsh, 1995) teriam recebido, principalmente, influências de estudos europeus.

Richardson e Jordan teriam sofrido influências dos trabalhos escandinavos sobre o “pluralismo corporativo” (Heisler, 1979). Porém – e de igual forma que Wilks e Wright – teriam também sido influenciados pelo trabalho de Heclo e Wildavsky (1974) sobre a alta função pública britânica e as tomadas de decisão em torno do “tesouro”, no qual se questiona o mito da unidade da administração central (Rhodes e Marsh, 1995:40).

2.2.3.7. A fase inicial dos trabalhos britânicos

Heclo e Wildavsky levam a cabo uma análise do Tesouro Britânico na qual comparam o Ministério das Finanças a uma comunidade de aldeia, concentrando-se sobre as relações pessoais entre os principais atores tanto políticos como administrativos. Atores que, estando em contato e trabalhando no interior de um mesmo espaço, entram em conflito ou, com maior frequência, conseguem elaborar acordos. É no interior dessa comunidade que são tomadas decisões por um número limitado de atores em interação frequente e que compartilham valores comuns (Heclo e Wildavsky, 1974: 15).

Por sua vez, na noção de “comunidade de política pública” Richardson e Jordan (1979) vêm a chave para a análise da maior parte das tomadas de decisão política nas democracias liberais ocidentais estáveis (Rhodes e Marsh, 1995: 41). Analisando o caso britânico, os autores apontam que o processo de tomada de decisões políticas manifesta-se em subsistemas, isto é, numa série de compartimentos verticais ou de segmentos, cada um estando ocupado por um conjunto diferente de representantes do governo e de grupos organizados que negociam as políticas e que, em geral, são impenetráveis para os grupos não reconhecidos ou para o conjunto do público (Richardson e Jordan, 1979: 74).

Richardson e Jordan apontam também para a desagregação, não só do governo com suas numerosas divisões, mas também da própria sociedade. O crescimento significativo da quantidade de grupos de interesse seria um reflexo da forte fragmentação da sociedade. Assim, a tomada de decisão política se dá através de múltiplas redes de ação pública caracterizadas, cada uma, por laços estreitos entre interesses particulares e diferentes setores do governo. Finalmente, uma outra característica do trabalho de Richardson e Jordan é a ênfase sobre a natureza interpessoal, mais que estrutural das relações (Richardson e Jordan, 1979: 68).

2.2.3.8. O modelo Rhodes

A análise de Rhodes (1981, 1986, 1988), que se inspira nos trabalhos europeus sobre as relações interorganizacionais, concebe as redes de ação pública como um mesoconceito, caracterizado pela preponderância de um nível de agregação e de relações estruturais. Isto é, Rhodes dá ênfase na sua análise a redes que se constituem em nível setorial mais do que em nível subsetorial, ao mesmo tempo que considera como fundamentais as relações estruturais entre instituições políticas e não as relações interpessoais entre os indivíduos presentes nessas instituições³⁹ (Rhodes e Marsh, 1995: 42).

O “modelo Rhodes” se fundamenta em cinco proposições:

- toda organização é dependente de outras organizações, no que se refere a seus recursos;

³⁹ Essa perspectiva e suas modificações encontram-se não só nas obras de Rhodes, mas no conjunto de trabalhos que constituíram o projeto *Economic and Social Research Council (ESRC)* sobre as relações entre governo central e governo local.

- para conseguir seus objetivos, as organizações devem intercambiar seus recursos;
- ainda que a tomada de decisões de uma organização esteja sempre sujeita aos constrangimentos de outras organizações, a “coalizão dominante” guarda uma margem de manobra própria;
- a coalizão dominante implementa estratégias dentro das regras do jogo, a fim de regular o processo de intercâmbio;
- as variações de grau de margem de manobra dependem dos objetivos e do potencial relativo de poder das organizações presentes; esse potencial relativo de poder depende dos recursos de cada organização, das regras do jogo e do processo de intercâmbio entre as organizações (Rhodes, 1981: 98).

As relações entre os atores em nível local e central são consideradas como fazendo parte de um jogo complexo no qual os diferentes níveis do governo são independentes, estabelecendo-se relações que variam de negociações pluralistas a acordos corporativistas. Cada ator dispõe de recursos – constitucionais, jurídicos, organizacionais, financeiros, políticos ou de informação – que utiliza tentando obter melhores resultados e evitando ficar dependente dos outros atores.

Rhodes retoma e aperfeiçoa a definição de Benson (1982) sobre redes de ação pública como um agrupamento ou complexo de organizações ligadas entre si por dependências, em termos de recursos que se distinguem de outros agrupamentos ou complexos por diversidades na estrutura dessa dependência. Diferencia assim cinco tipos de redes – “comunidade de política pública e/ou comunidade territorial”, “rede profissional”, “rede intergovernamental”, “rede de produtores” e “rede temática” – sobre um *continuum* que vai das “comunidades de política pública” fortemente integradas até as “redes temáticas” com vínculos mais laxos. Essas redes são depois diferenciadas em função de seus membros e da distribuição de recursos entre eles (Rhodes e Marsh, 1995: 43).

As “comunidades de política pública” caracterizam-se por sua forte integração, a estabilidade das relações, a marcada seleção e permanência de seus membros, a interdependência vertical fundada sobre a divisão das responsabilidades na gestão dos serviços públicos e sobre o seu isolamento em relação tanto às outras redes como ao público das políticas. A interdependência vertical é elevada, enquanto que a articulação horizontal é

limitada. Repousam sobre interesses setoriais maiores como os da educação ou da agricultura. Se elas abarcam interesses territoriais importantes, se poderia falar de “comunidades territoriais” (Rhodes e Marsh, 1995: 44).

As “redes profissionais” expressam os interesses de uma profissão particular e se caracterizam por um grau muito forte de interdependência vertical, que as isola de outras redes. São exemplos analisados as redes profissionais que se constituem em torno do serviço de saúde pública (Ham, 1981) e do serviço da água (Gray, 1982) (Rhodes e Marsh, 1995: 45).

As “redes intergovernamentais” repousam sobre as organizações representativas das autoridades locais. Estão caracterizadas por uma adesão puramente “topocrática”, na qual os sindicatos do setor público estão explicitamente excluídos; há um reagrupamento extensivo de interesses que engloba todos os serviços, associando os clientes às autoridades locais; uma interdependência vertical limitada porque não há a concessão dos serviços, porém uma articulação horizontal importante e uma grande capacidade de integrar toda uma série de outras redes (Rhodes e Marsh, 1995: 45).

As “redes de produtores” caracterizam-se pela preeminência do papel desempenhado pelos interesses econômicos (públicos e privados) na tomada de decisão política; a flutuação de seus membros; a dependência do centro das organizações industriais para obter os resultados desejados; as competências e a interdependência limitadas entre os outros interesses econômicos (Rhodes e Marsh, 1995: 45).

As “redes temáticas” distinguem-se por um grande número de participantes com um grau limitado de independência; a estabilidade e a continuidade são muito procuradas, porém a estrutura tende a se atomizar (Rhodes e Marsh, 1995: 45).

Esse modelo tem sofrido várias críticas, principalmente por não estabelecer uma clara distinção entre os diferentes níveis de análise: micro, meso e macro. Rhodes, assumindo as críticas, modificou seu modelo (Rhodes 1986), marcando as distinções entre os níveis. Assim, o nível macro das relações intergovernamentais se interessaria pela explicação das mudanças no governo britânico após a Segunda Guerra Mundial. O nível meso apontaria para a variedade de vínculos entre o centro e o conjunto das organizações governamentais e políticas não-centrais. O nível micro de análise focalizaria o comportamento dos atores particulares,

sejam indivíduos ou organizações. Em sua análise ele deu prioridade à interação entre o nível macro e o nível meso (Rhodes e Marsh, 1995:43).

Autores que retomam o modelo pluralista também criticaram a proposta de Rhodes, e a teoria intergovernamental em geral, por ignorar os interesses de ordem social, repousar sobre uma concepção de Estado inadequada e não explicar as causas e as conseqüências das variações observadas entre os diferentes domínios políticos (Dunleavy, 1984: 58-60). Em resposta, Rhodes levantou que, nas suas análises, se interrogaria sobre as incidências que tinham os diferentes tipos de redes sobre os interesses sociais, trabalhando com uma definição de Estado tomada de Nordlinger (1981) – um conjunto complexo de arranjos institucionais sob pressão devido às atividades regulares e permanentes de indivíduos que atuam como titulares de certas funções – apropriada para a análise de nível meso e também por procurar dar conta das diferenças entre as redes de ação pública (Rhodes e Marsh, 1995: 55).

Um último limite diz respeito à apresentação dos tipos na forma de *continuum*. Se a polaridade “comunidade de política pública”/“redes temáticas” é compreensível, a posição no *continuum* dos outros tipos seria, no melhor dos casos, problemática. O modelo de Rhodes parece confundir duas questões que deveriam estar separadas. Por um lado, considera que as redes de ação pública se distinguem segundo o grau de integração, a estabilidade e o grau de exclusividade, permitindo diferenciar claramente as “comunidades de política pública”, das “redes de ação pública” (isto é, do conjunto que agregaria as “redes profissionais”, “intergovernamentais” e “de produtores”) e das “redes temáticas”. Por outro lado, a confusão surge quando se pretende introduzir, junto a essa distinção, a diferenciação das redes segundo os interesses que as dominam, isto é, segundo sejam os interesses profissionais (“redes profissionais”), governamentais (“redes intergovernamentais”) ou econômicos (“redes de produtores”). Assim o modelo induz a pensar que não pode haver uma comunidade de política pública que seja dominada pelos interesses de certo tipo de produtores ou profissionais (Rhodes e Marsh, 1995:46).

2.2.3.9. O modelo Wilks e Wright

Um outro desdobramento dos trabalhos sobre redes de política constitui o projeto sobre as relações governo/indústria coordenado por Wilks e Wright, “*Comparative Government-Industry Relations*”. Influenciado pelos trabalhos de Heclo e Wildavsky (1974), o projeto

adotou um modelo de análise centrado na sociedade e nas relações interpessoais, mais do que no governo e nas relações estruturais (Wilks e Wright, 1987).

O “modelo Wilks e Wright” se diferencia do “modelo Rhodes”, principalmente, por três aspectos. Primeiro, enfatizando a desagregação das redes de política no setor da política industrial, o modelo Wilks e Wright sugere que tal desagregação manifesta-se em todos os setores. A indústria não seria nem monolítica nem homogênea, e o governo também estaria fragmentado e diferenciado. Conseqüentemente, para compreender as relações governo/indústria, se faz necessário desagregar a análise em redes de política subsetoriais⁴⁰ (Rhodes e Marsh, 1995:47).

A segunda diferença do modelo de Wilks e Wright é a ênfase dada às relações interpessoais como elemento-chave das redes de política. Para redefinir as redes de política, começam por debater as “redes sociais”. Da mesma forma, Grant *et al.* (1989), apontando que as comunidades de política pública não têm correspondência como as fronteiras administrativas, se interessam pelas relações de pessoas no interior de um mesmo campo (Rhodes e Marsh, 1995:48).

A terceira diferença refere-se à conceituação das redes e das comunidades de política pública. Wilks e Wright o fazem de uma forma oposta aos outros trabalhos. Eles distinguem três entidades: o “universo político”, a “comunidade de política pública” e a “rede de ação pública”. O “universo político” compreende um vasto número de atores ou de atores potenciais que partilham de um interesse comum num amplo domínio de política (por exemplo, a indústria) e que são capazes de desempenhar, de forma regular, um papel no processo político. O termo “comunidade de política pública” é aplicado para um sistema menos agregado, o nível setorial (por exemplo, o setor agroindustrial), implicando também

⁴⁰ Por exemplo, em seus trabalhos a partir do modelo Wilks e Wright, Grant *et al.* procuraram identificar os atores-chave que constituem as comunidades de política pública, em matéria de indústria química; recuperar as regras e os laços que unem esses atores; e descobrir as percepções comuns ou as regras informais do jogo que poderiam influenciar as interações em curso. O conceito de “comunidade de política pública” se aplica aos setores econômicos que têm uma identidade e uma vida próprias e que, em certa medida, se distinguem e isolam da influência de outros fatores (Grant *et al.*; 1989:3-10). Uma comunidade de política pública se caracteriza por três elementos: a diferenciação, a especialização (isto é, a existência de organizações especializadas e de instituições de decisão política) e a interação. Valendo-se de uma grande quantidade de indicadores, os autores têm identificado a existência de uma “comunidade central” (no nível nacional e no nível europeu) em torno da política química, e quatro “comunidades subsetoriais”: a farmacêutica, a química agrícola (dividida nas de “fertilizantes” e “agroquímicos”), a de tintas, e a de limpeza e de produtos de banho (Grant *et al.* 1989; 68-74). Para esses autores, os conceitos de “rede” e de “comunidade de política pública” só ganham sentido se usados no nível subsetorial (Rhodes e Marsh, 1995:47-48).

atores que partilham de um interesse comum em matéria da política no setor e que estão em interação entre si, trocando os recursos a fim de equilibrar e de otimizar as relações mútuas. As “redes de ação pública”, no nível de subsetor (por exemplo, do subsetor da agroindústria açucareira), advêm de um processo de enlace – resultado dessas trocas – no interior de uma comunidade de política pública ou entre um certo número de comunidades de política pública. Essa conceituação – segundo Wilks e Wright – permitiria reconhecer que todas as questões políticas de um subsetor não dependem forçadamente da mesma rede, como também os membros de uma rede podem provir de diferentes comunidades de política pública no interior de um mesmo “domínio de política” ou de diferentes “domínios de política”.

A estratégia de pesquisa de Wilks e Wright reforça o nível de análise micro, desagregando os conceitos de comunidade de política pública e de rede de política, apontando para uma aproximação “da base para cima”. Porém, essa estratégia tem recebido críticas, já que atribui um espaço considerável ao papel desempenhado pelos indivíduos, tendo o problema da capacidade de generalizar os resultados, na medida em que cada estudo de caso se torna único. A análise micro destinada a estudar as redes pessoais fornece uma massa tão grande de detalhes, que faz muito difícil toda generalização sobre as redes de política (Rhodes e Marsh, 1995:50).

Finalmente, o modelo do projeto “*Comparative Government-Industry Relations*” tem levantado novos problemas terminológicos. Quase todos os autores consideram as comunidades de política pública como redes fortemente integradas e, freqüentemente, pessoais (Heclo e Wildavsky, 1974; Richardson e Jordan, 1979, Grant et al, 1989). Para Wilks e Wright, as comunidades de política pública não seriam fortemente integradas, já que englobariam os atores principais e os atores potenciais que compartilham uma identidade e um interesse comuns. Assim, essa forma de definir as comunidades de política pública – que vai contra uma aceitação generalizada de seu sentido – tende a confundir, mais do que a esclarecer os problemas (Jordan, 1990; e Rhodes e Marsh, 1995: 51).

2.2.3.10. O modelo Rhodes e Marsh: redes temáticas e comunidades da política pública

Com o desdobramento dos estudos e modelos, e das críticas e debates, Rhodes e Marsh (1995) têm elaborado uma nova tipologia, na qual se distinguem as “comunidades de política pública” das “redes temáticas” como dois tipos considerados os extremos de um *continuum*.

“Redes de política” é usado como um termo genérico abarcando todos os tipos. O fato das “comunidades de política pública” e as “redes temáticas” serem categorias ideais implica que, na prática, a relação entre governo e os grupos de interesse num domínio político pode ser comparada a essas categorias, mas em nenhum domínio político essa relação se conforma exatamente da maneira descrita no tipo (Rhodes e Marsh, 1995: 51-52).

A “comunidade de política pública” caracteriza-se por um número limitado de participantes, com a exclusão deliberada de certos grupos; uma interação freqüente e intensa entre todos os membros da comunidade; um consenso (os membros partilham a mesma ideologia, valores e preferências gerais concernentes às políticas públicas); o fato de todos os membros da comunidade de política pública possuírem recursos e das relações entre eles serem de intercâmbio; um equilíbrio de forças (o que não implica necessariamente que todos os membros da comunidade se beneficiem no mesmo nível, mas sim de uma situação onde esses membros acreditam num jogo de soma positiva); e que a estrutura dos grupos que participam seja hierárquica, permitindo que seus chefes possam garantir a obediência de seus membros (Rhodes e Marsh, 1995: 51-52).

A “rede temática” implica a ampla consulta a propósito das políticas públicas, com a participação de um grande número de atores; uma interação que flutua, com acesso de todos os membros; a ausência de um consenso e a presença do conflito; uma interação que se funda mais na consulta do que na negociação ou no regateio; relações desiguais de poder nas quais numerosos atores podem ter poucos recursos, poucos acessos e algumas alternativas (Rhodes e Marsh, 1995: 52).

Por essa tipologia ter um papel de diagnóstico, é evidente que não pode ser associado de forma exata nenhum domínio político a uma ou a outra das listas de características antes assinaladas. Vem daí a necessidade de conservar o termo genérico de “redes de política”, para poder aplicá-lo também nas análises dos diversos casos intermediários. Cabe também ressaltar a importância de levar em conta a evolução dentro de um domínio político, com o objetivo de analisar a tendência desse domínio – isto é, se está numa fase de integração crescente ou decrescente – e poder identificar quais interesses estão se convertendo em dominantes (Rhodes e Marsh, 1995: 52).

2.2.3.11. A diversidade de tipologias de redes

Tendo como referência essa polarização, se tem construído diversas tipologias, levando em consideração critérios como: os atores, as funções, a estrutura, a institucionalização do modo de interação, a repetição de poder e as estratégias de administração pública. Algumas das tipologias chegam a estabelecer onze tipos (Waarden, 1992). As dominações dos tipos remetem à abordagem do pluralismo, (*pressure pluralism, sponsored pluralism*), ao enfoque do corporativismo (*setorial corporatism, macro corporatism, state corporatism*), a casos específicos como o da França (*statism*), ou às teorias da patronagem e do clientelismo (*clientelism, parentela relations*) e a antecedentes mais diretos da abordagem de redes, como Lowi (*iron triangles*) e Heclo (*issues networks*) (Hassenteufel, 1995:93).

Essa referência às abordagens, enfoques e teorias significativas (pluralismo, corporativismo, patronagem e clientelismo) também está presente na tipologia proposta por Atkinson e Coleman (1989), elaborada para o nível setorial da política econômica. Tendo como referência duas variáveis – estrutura de Estado em termos de autonomia e concentração de poder; e a capacidade de mobilização dos interesses do patronato – identificam-se seis tipos de redes de ação pública. A maioria deles remete ao pluralismo e à patronagem e ao clientelismo (*pressure pluralism, clientel pluralism, parentela pluralism*), tendo também a referência ao corporativismo (*corporatism, concertation*). O último tipo se apóia na tipologia de Waarden (*state directed*, em referência ao *statism*) (Hassenteufel, 1995:94).

2.2.3.12. A compreensão das interações

No conjunto de tipologias de redes, a compreensão do modo de interação entre os atores coletivos – e, em alguns casos, individuais – é decisiva para analisar o funcionamento de uma rede de política. As explicações tendem a privilegiar a lógica do interesse, os valores compartilhados e o processo de institucionalização.

Assim, para Marsh e Rhodes (1992), a interação é explicada pela lógica do interesse, já que seria resultado da existência de recursos independentes distribuídos entre os atores da rede. Para Jordan (1990), a existência de um interesse comum é o elemento que caracteriza uma rede de política. E para Waarden (1992), na mesma linha, a presença de uma rede de

interação estabilizada reduz os custos de transação entre os atores, reforçando a comunidade de interesse entre os participantes.

Porém, a lógica de interesse, por si só, apresenta-se insuficiente para explicar as interações. A noção de rede implica numa estabilidade e intercâmbio, apesar de os interesses dos participantes poderem vir a modificar-se rapidamente. Dessa forma, alguns autores (como Jordan, 1990) têm ressaltado a importância dos valores comuns na estabilização das interações. No caso de Jordan, essa consideração está na base da distinção entre as redes de política que repousam sobre os interesses comuns, e as comunidades da política pública fundadas na presença de valores comuns.

Também Haas (1992), através da noção “comunidades epistêmicas”, resalta a importância dos valores comuns na interdependência entre os atores. Para ele, a existência de uma rede apresentaria quatro traços característicos:

- uma série de crenças normativas partilhadas, induzindo a uma mesma lógica de ação, fundada sobre os valores de cada um dos membros de rede;
- crenças causais compartilhadas, decorrentes de suas análises das práticas e que formam a base para a elucidação dos laços múltiplos entre suas ações e as metas perseguidas;
- as noções partilhadas que validam as práticas, isto é, os critérios definidos entre os membros para avaliar e pesar a *expertise* em seu domínio;
- um modo operativo comum, isto é, as práticas comuns (Haas, 1992:3).

Nesses casos, os atores da rede falam a mesma língua, compreendem-se mutuamente e conhecem a lógica de ação de cada um. A estabilidade da interação é mais bem assegurada, predominando estratégias cooperativas sobre um jogo de soma positiva. A intensidade da interação favorece uma socialização compartilhada, que reforça a comunidade de valores (Hassenteufel, 1995:98/99)

Mas a existência tanto de interesses como de valores compartilhados não seria suficiente para estabilizar uma interação entre os atores coletivos. Pizzorno (1978), através da noção de “intercâmbio político”, nos remete a um tipo de intercâmbio fundado no consenso ou na ordem social, como sendo o que permite que os atores coletivos que se articulam tenham a

responsabilidade de garantir a estabilidade no médio e no longo prazo (Pizzorno,1978:279). Os recursos que o Estado oferece nesse intercâmbio – institucionalização, concessão de monopólios de representação, acesso privilegiado às decisões, subvenções, capacidade de conformar *expertises*, etc. – tendem a promover o desenvolvimento organizacional dos atores com os quais ele interatua. Essa consolidação tem por objetivo incrementar a capacidade desses grupos, para que eles possam desempenhar um papel significativo na regulação social (Hassenteufel, 1995:99).

Ou seja, a existência do intercâmbio político permite explicar a interdependência entre os atores estatais e não-estatais. Para os atores estatais, o intercâmbio político lhes permite incrementar a sua capacidade da ação. Organizado, fortemente representativo e dispondo de meios de ação importantes, um ator estatal tem mais facilidades na implementação de uma decisão pública e na sua legitimação ante os demais atores implicados (Hassenteufel, 1995:99). Por sua vez, a consolidação institucional de certos grupos de representação e sua participação no início da implementação de uma decisão pública, no quadro de um intercâmbio político com o Estado, reforça a capacidade da ação pública. Assim o intercâmbio é nesse caso um jogo de soma positiva, já que o Estado acrescenta a eficácia das suas decisões e o grupo implicado se reforça (Hassenteufel, 1995:99).

Ao mesmo tempo, a noção de intercâmbio político aponta para a importância de conhecer as características organizacionais dos atores na compreensão da estabilidade de interações no seio de uma rede de política pública. O conhecimento da estruturação interna e dos recursos dos atores coletivos organizados permite compreender as estratégias e, através delas, o seu modo de inserção na rede (Hassenteufel, 1995:100).

Paralelamente, a articulação da análise entre a dimensão intra e interorganizacional permite compreender a estruturação da rede de política pública. Esses estudos ressaltam a importância central do processo de institucionalização, como o traço que distinguiria a noção de rede de política da noção genérica de rede utilizada comumente nas ciências sociais e caracterizada por sua informalidade. As contribuições do enfoque neoinstitucional (March e Olsen, 1984 e 1989; Di Maggio e Powell, 1983) na análise desses processos permite levar em conta as lógicas de ação resultantes da institucionalização dos atores coletivos e da própria interação. A institucionalização tem por corolário uma série de regras e de constrangimentos para os atores implicados, criando também uma experiência coletiva compartilhada que

reforça a estabilidade da própria interação e a sua perpetuação. Tanto Heclo (1974) para as políticas sociais no Reino Unido e na Suécia, quanto Hall (1986) para as políticas industriais na França e no Reino Unido têm demonstrado que as regras institucionais, os modos operativos que derivam das instituições e as representações das quais elas são portadores estruturam as interações entre os atores de uma política pública (Hassenteufel, 1995:100)

2.2.3.13. A explicação das políticas públicas

Não existem muitos exemplos de explicação das políticas a partir das análises de redes, isto é, da relação entre a forma da rede e o conteúdo das políticas ou entre mudanças da rede e mudanças das próprias políticas. Na maioria dos casos a explicação é feita de forma genérica tendo como referência posições como a de Wellman (1988), segundo a qual as relações sociais estruturadas têm maior poder explicativo do que os atributos pessoais dos atores.

Para Hassenteufel, a forma mais pertinente de enfrentar a questão da explicação é através de uma perspectiva comparativa que permita relacionar as diferenças das políticas públicas com as distinções na estrutura das redes de política (Hassenteufel, 1995:101). Por exemplo, comparando as políticas industriais dos principais países da OCDE, Atkinson e Coleman (1989) consideram que “redes de política dominadas pelo Estado” (*state directed*) num setor industrial em expansão ou “redes corporativas” num outro setor em declínio levam a colocar em prática “políticas industriais antecipatórias”; isto é, aquelas que dão prioridade a instrumentos de ação intervencionistas integrados entre si com o objetivo de transformações estruturais. Por outro lado, redes de política de tipo “pluralista” implicam em “políticas industriais reativas”; isto é, aquelas organizadas em torno das necessidades imediatas de firmas específicas e que procuram criar um contexto favorável para investimentos (Hassenteufel, 1995:102).

Um outro exemplo é o das políticas de saúde na Alemanha e na França, nas quais manifestam-se redes que têm como atores a classe médica, as seguradoras e o Estado. Na Alemanha, uma rede estabilizada, com forte institucionalização dos atores (principalmente da classe médica, através de uniões médicas de adesão obrigatória) e de sua interação pela multiplicação de espaços institucionais, se traduz numa política descentralizada que atribui um lugar principal à medicina ambulatoria. Enquanto que, na França, uma rede de interação menos estabilizada, com uma débil institucionalização dos atores (particularmente, da classe

médica, que se opõe à lógica do Estado-Providência em defesa dos princípios da medicina liberal), e na qual o Estado ocupa o lugar central, implica numa política intervencionista. Essa política intervencionista procura, em sua generalização, alcançar o conjunto da população, tendo o hospital público como um eixo do sistema de saúde (Hassenteufel, 1995: 102/103).

No que se refere à explicação da mudança das políticas através das mudanças das redes, existem mais divergências. Autores como Marsh e Rhodes consideram que as redes de política têm um poder explicativo reduzido em relação à mudança. Consideram que outros fatores vinculados ao meio têm mais influência, por exemplo: as variações econômicas, a ideologia do partido governante, a evolução do conhecimento e as instituições transnacionais do tipo da Comunidade Econômica Européia (Marsh e Rhodes, 1992: 257-259).

Porém Hassenteufel e outros analistas atribuem às redes um maior poder explicativo nas mudanças das políticas. A pressão para as mudanças - mais que o câmbio em si mesmo - seria devido ao meio. Isto é, ainda que a inserção na agenda governamental seja um tema em grande medida resultado das interações com o meio, para compreender como essa mudança na agenda leva a novas ações públicas se faz necessário considerar as especificidades das redes. Por exemplo, no caso em que a rede dominante nessa política pública seja uma “comunidade de política” (onde se manifestam interações fortemente estabilizadas), haverá uma tendência a inibir a mudança na ação pública (Hassenteufel, 1995:103).

Jobert (1994), em sua análise sobre a introdução de receitas neoliberais na Europa nos anos 80, apresenta um outro exemplo da relação entre redes e mudança de conteúdo das políticas. No Reino Unido e na França, essa penetração teria sido mais ampla e precoce, pela posição dominante dos atores estatais nas redes de política presentes nas políticas econômicas (atores governamentais apoiados sobre os *think tanks* conservadores no Reino Unido, e os especialistas das altas escolas de administração pública na França). Enquanto que, na Alemanha a segmentação da *expertise* e a forte institucionalização dos corporativismos setoriais, e na Itália a fragmentação do Estado e do sistema político, teriam colocado freios à introdução de princípios neoliberais nas políticas econômicas (Hassenteufel, 1995:103).

Finalmente, a mudança interna nas redes de política pública também pode indicar pistas para entender a mudança na ação pública. No caso da política de seguro-saúde na Alemanha, a explicação da revisão parcial da auto-administração ocorrida a partir de 1992 – sem negar a

importância de elementos externos – tem de levar em conta as transformações internas da rede, principalmente as divisões na representação da profissão médica e a desagregação parcial da coalizão de interesses entre os médicos e a indústria farmacêutica. Na França, de forma inversa, a ausência de transformações na rede limitou a tentativa de passagem de uma regulação administrada com peso estatal para uma regulação onde os atores privados predominassem (Hassenteufel, 1995:105).

Assim, a mudança na ação pública não se reduz à adaptação de uma rede ao novo meio, podendo também ser explicada pelas transformações internas nessa rede. Por exemplo, pela reformulação das coalizões de interesses; a debilitação, fortalecimento ou emergência de atores; a modificação dos fundamentos do intercâmbio entre eles; ou a mudança nas suas estratégias vinculada aos processos de aprendizagem na rede (Hassenteufel, 1995:105).

2.2.3.14. Questões e Problemas

Segundo Rhodes (1990), os trabalhos sobre redes de política se distinguem pela diversidade de suas disciplinas de origem, a abundância de sua terminologia, a exclusão recíproca de suas definições e, principalmente, pela variedade de seus níveis de análise. Essa diversidade também estaria na origem de vários limites, questões e problemas que a proposta apresenta.

Entre os limites, Hassenteufel (1995) destaca, em primeiro lugar, que a consideração de redes não seria pertinente para todas as fases da ação pública. Ainda que permita compreender a tomada de decisões e o modo de começar a implementação, não é tão operativa na fase de introdução na agenda. Um segundo limite é que o estudo dos atores e de suas interações não é necessariamente o mais pertinente para todas as políticas públicas. Nesse sentido, não tem muito valor operativo para ações públicas onde os atores coletivos estão organizados de forma débil, ou onde predominam formas de ação simbólicas e pontuais. Também existiria o risco, ao enfatizar as interdependências e o compartilhamento de valores, de o modelo de redes tender implicitamente a assimilar a ação pública e redes de política integradas, ocultando os conflitos internos do setor, quando estes podem ser importantes na análise. Por último, a

análise de redes propiciaria a tendência a supervalorizar a particularização dos setores, e negligenciar as interdependências entre os mesmos⁴¹ (Hassenteufel, 1995:106).

Também se chama a atenção de que essa ênfase no setorial pode levar à perda dos problemas gerais da ação pública. Frequentemente, ao concentrar-se sobre um único setor econômico ou um subsistema político, enfatizando a crescente autonomia de cada rede e sem preocupar-se sobre as relações entre diferentes redes de política, deixa-se de questionar sobre os problemas mais gerais da ação pública. Isto é, não se reflete sobre as questões de distribuição do poder na sociedade, ou do sentido da ação geral do Estado. Em particular, a atenção dada às comunidades de política pública tem feito perder de vista a ação estrutural do Estado e, conseqüentemente, as possibilidades ou não de sua transformação. As análises de redes de política tendem a ressaltar a estabilidade da ação pública e a mudança gradual na grande tradição do incrementalismo. Dessa forma, por exemplo, autores britânicos que utilizavam os modelos de redes subestimaram a capacidade de mudança da ação pública introduzida pelo governo Thatcher. Isto é, não levaram em conta o peso no câmbio das políticas de suas idéias-força, do seu projeto político e de sua liderança (Le Galès, 1995:21).

Uma outra questão é sobre a articulação teórica em aberto dos modelos de redes de política. Para Rhodes e Marsh, a comunidade de política e a rede de política, ao serem mesoconceitos-base dos modelos, abrem a possibilidade de inserir-se em abordagens ou enfoques muito diferentes. O leque por eles apresentado é bem diverso, sendo necessário se estar consciente da abordagem ou enfoque explícito ou implícito no qual estão se inserindo o modelo e os conceitos, quando se tenta explicar através deles a continuidade e as mudanças dos resultados políticos. Por exemplo, Hanf (1978) insere em suas análises as redes no enfoque do “pluralismo de elite”, ao considerar que, nos países industriais avançados onde a capacidade governamental para resolver os problemas se encontra desagregada numa série de subsistemas (os quais dispõem de tarefas, competências e recursos limitados), uma das

⁴¹ Os limites originários da tendência a ocultar os conflitos internos e os que se referem à valorização do setorial poderiam ser enfrentados recorrendo à noção de “configuração” levantada por Elias (1991). Através dela, se pode conceber o jogo social como resultado de uma superposição de interações, envolvendo atores interdependentes. Conseqüentemente, um setor de ação pública pode ser concebido como uma “configuração de redes”, com frequência, em conflito. Esse sentido se aproxima ao que Paul Sabatier denomina de “coalizões a favor de uma causa” (*advocacy coalition*), referindo-se a uma rede de atores partilhando concepções e interesses comuns. Essas redes estão em interação dentro de um mesmo setor; por exemplo, no caso do meio ambiente, quando se enfrentam uma coalizão que luta para evitar o câmbio climático e uma coalizão defensora da produção petrolífera (Sabatier e Jenkins-Smith 1993). A noção de configuração leva a integrar a dimensão intersetorial (Hassenteufel, 1995: 106/107).

maiores tarefas dos sistemas políticos consiste em implementar ações políticas coordenadas através de redes de organizações separadas, mas interdependentes. Benson (1982), desde leituras neomarxistas, procura desenvolver uma economia política das redes interorganizacionais nas quais a estrutura e as contradições do sistema político estão ligadas à lógica do desenvolvimento do Estado capitalista, e onde, conseqüentemente, as redes estabelecem uma estrutura da dominação de classe. Por sua vez, Henney (1984) trabalha com o conceito de rede desde uma visão da “nova direita”. Para ele, cada setor de Estado constitui seu próprio “casulo cultural” de valores (*cocon culturel*), o qual fornece uma racionalização dos interesses do setor e os apresenta como conformados ao bem comum e ao interesse geral, propiciando o seu poder de monopólio e limitando a concorrência e o intercâmbio. Por último, Ostrom (1986), através do conceito de “arenas de ação” e das noções e ele ligadas de “regras” e de “recursos”, elabora de uma maneira mais formal uma ponte com a literatura de “escolha racional” (Rhodes e Marsh, 1995:54-55).

Um último desafio seria também metodológico. Quando se trabalha analiticamente com redes de política, enfrenta-se a necessidade de desenvolver metodologias específicas para o estabelecimento das fronteiras das redes e a avaliação de sua pertinência para o caso analisado. As questões de definição e de localização das redes são particularmente difíceis. Essa dificuldade se manifesta, sobretudo, nos estudos supranacionais (por exemplo, sobre a União Européia), quando se pretende levar em conta as imbricações entre as diferentes redes.

Finalmente, ainda que levando em conta as restrições ressaltadas, se considera que as análises desenvolvidas nos estudos britânicos de redes de política sob a ótica do pluralismo reformado apresentam avanços significativos nos estudos das políticas públicas. Nos ambientes complexos dos contextos atuais, as redes – conformadas por laços institucionais, mas também por relações interpessoais, resultado da cooperação mais ou menos estável e não-hierárquica entre organizações e indivíduos que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham normas e interesses – ressaltam questões políticas relevantes nos processos de formulação e de implementação das políticas públicas.

As noções de “redes de política” (*policy network*), “comunidades de política” (*policy communities*), redes temáticas (*issue networks*) e “comunidades epistêmicas” (*epistemic communities*) já fazem parte dos discursos dos diversos campos de análise das políticas públicas, não só no Reino Unido ou nos Estados Unidos, mas também em outros países de

Europa, onde tradicionalmente outros enfoques e modelos – por exemplo os modelos cognitivos ou a análise de setor – têm a hegemonia nos debates. Os próprios modelos de redes de política pública – ou talvez dizendo melhor, as diferentes variantes que conformam o modelo – têm se difundido, servindo de base a pesquisas sobre políticas públicas nos mais diversos setores, desde o âmbito local e regional, até o nacional e internacional.

Diferentemente, no incipiente campo de análise das políticas públicas no Brasil, e em particular no setor da agricultura, a conceituação e os modelos de redes não têm – ainda – uma expressão significativa. Apesar de, por um lado, a lógica e as dimensões que orientam a noção de comunidade de política corresponderem à proposta mais original desenvolvida no campo brasileiro, a noção de “anéis burocráticos” (Cardoso, 1970), assim como, em termos mais amplos, as redes sociais e políticas fazerem parte de uma das principais “gramáticas” que articulam as relações Estado/sociedade, no Brasil (Nunes, 1997).

Passemos a ver, no próximo capítulo, como já apontado na Introdução – de forma esquemática e em termos muitas vezes hipotéticos – as características desse campo das políticas públicas, a sua trajetória e os temas recorrentes no Brasil.

CAPÍTULO III. A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM CAMPO INCIPIENTE

Como visto nos capítulos anteriores, tanto nos Estados Unidos como em países europeus, tem se desenvolvido uma diversidade de abordagens, enfoques, teorias e modelos, pelo geral provenientes das ciências políticas, mas que também encontram referências em outras ciências humanas – como a sociologia e a economia e, em menor medida, a antropologia – que têm sido utilizados para dar conta das análises das políticas públicas, dando destaque às questões políticas. Essa diversidade e o nível de desenvolvimento seriam sinais do processo de conformação de uma tradição intelectual institucionalizada nos respectivos meios acadêmicos, como também refletem o estado ainda em construção de campos intelectuais específicos. No caso do Brasil, como se verá, os processos que levam à configuração de um campo particular, todavia apresentam-se de forma mais incipiente.

A construção dessa tradição intelectual institucionalizada estaria se dando através de, por exemplo, um fluxo cada vez mais contínuo de produção científica expresso em livros, artigos e publicações periódicas; a elaboração e promoção de agendas de pesquisa; a implementação e desenvolvimento de abordagens, enfoques, teorias e modelos; a identificação de temas e problemas recorrentes, debatidos em arenas, com mais frequência específicas, através tanto de eventos públicos (*workshops*, seminários, encontros periódicos) como também em publicações especializadas ou não; a reprodução da tradição intelectual através de formação acadêmica, influenciando progressivamente nos currículos de graduação e pós-graduação universitária; o processo de geração de um aparelho institucional específico, expresso em associações profissionais, instituições de pesquisa, faculdades, departamentos, núcleos de escolas ou universidades; e ainda, o delineamento em curso de carreiras profissionais legítimas dentro do campo.

Esses processos em curso expressariam também a construção do que os aportes de Bourdieu (1966) consideram como campo intelectual. Esse campo poderia ser entendido como um universo relativamente autônomo de relações específicas; um espaço estruturado de posições onde as relações mais visíveis entre os agentes disfarçariam as relações objetivas entre as posições ocupadas por eles, as quais determinam a forma de tais interações. Assim, cada campo estaria caracterizado por relações de poder que delimitam posições específicas,

ocupadas por um conjunto de atores, os quais elaborando leituras sobre a problemática legítima, “tomam posição” nessas disputas acadêmicas, tentando se apropriar de capitais simbólicos e materiais, gerados no próprio campo ou reconvertidos de outros ou para outros campos; disputas que dizem respeito a recursos de poder, como por exemplo o controle de financiamentos de pesquisa e de processos de legitimação no campo; disputas também pelo reconhecimento público – em outros campos intelectuais, áreas de governo ou na mídia – em torno da importância do campo, dos seus temas, problemas e debates e – sobretudo – de suas leituras, visando influenciar a construção de problemáticas ou paradigmas que orientam as opções de agendas de análise das políticas públicas¹.

No meio norte-americano, a produção sobre políticas públicas que se manifesta na conformação do campo específico identificaria como seu objeto originário o reformismo republicano das primeiras décadas do século XX, tendo como eixos centrais, por um lado, o otimismo nas virtudes do “bom governo” exemplificado na democracia liberal e por outro a influência da tradição empírica das ciências sociais anglo-saxônicas. O peso que nas concepções dessa democracia liberal têm os indivíduos e, em menor medida, as instituições levou ao predomínio de um tipo de análise que oscila entre comportamento observável – base do condutismo – e os modelos normativos. Com esse *background*, as políticas dessa democracia liberal foram analisadas e criticadas por um campo de profissionais desde fora do governo. Assim, o estudo das políticas públicas passou a ser praticado nos departamentos de ciência política, sociologia, economia e administração pública, como também em centros interdisciplinares e até em centros independentes de pesquisa² (Melo, 1999: 61).

Nesse contexto, têm contribuído significativamente com seus estudos e debates na construção do campo de análise das políticas públicas norte-americano o pluralismo clássico e os debates com as leituras das elites de poder, assim como os desdobramentos de vários dos

¹ Como foi apontado na Introdução, a reconstrução dos campos de análise das políticas públicas internacionais – como é o caso do norte-americano ou do britânico – ficam fora do alcance e objetivos desta tese. Com os comentários que estão sendo feitos, se pretende apenas dar pistas de como também poderia se situar a compreensão das abordagens, enfoques, teorias e modelos sobre políticas públicas levada a cabo nos capítulos anteriores. No que diz respeito ao caso brasileiro, o objetivo de levantar a proposta analítica de campo tem também essa função de chamar a atenção do leitor para a complexidade do contexto intelectual desses discursos e leituras sobre as políticas públicas na agricultura. Neste caso, os recortes na reconstrução do campo foram estabelecidos em função dos limites dados pela própria realidade analisada (isto é, o estado muito incipiente do campo de análise das políticas públicas na agricultura) como também pelas possibilidades operativas de pesquisa.

² Por exemplo, entre as universidades, se destacaram Harvard e Chicago e entre os institutos independentes a *Hoover Institution* e o *Urban Institute* (Melo, 1999: 62)

seus novos enfoques como o neopluralismo, o pluralismo de elite, o lobismo, a democracia radical ou as leituras do neoliberalismo e da nova direita. Nessa construção em andamento do campo também tiveram influência outras abordagens, enfoques, teorias e modelos, recuperados aqui como o neoinstitucionalismo, o individualismo relacional e os modelos cognitivos.

Mas sobretudo os debates estiveram fortemente marcados pela legitimidade de outras perspectivas, as quais, secundarizando as questões políticas das políticas públicas, foram construídas a partir de princípios derivados do racionalismo e do utilitarismo. Entre essas abordagens, enfoques, teoria e modelos – e que, como apontado na Introdução, não vêm sendo analisados nesta tese por essa mesma secundarização – se poderiam mencionar: as teorias da regulação, do *rent-seeking* e da escolha pública; a teoria dos jogos, a ênfase no neoinstitucionalismo da escolha racional e a nova economia política com os modelos – matemáticos, em muitos casos – que delas derivam.

Entre os britânicos, as análises das políticas públicas vêm-se conformando como um campo de estudo desenvolvido da mesma forma por intelectuais de fora do governo, ligados a escolas, universidades e centros de pesquisa³, num contexto também com forte influência da tradição empírica⁴. Porém, à diferença do meio acadêmico norte-americano, no britânico, ao existir maior dificuldade no reconhecimento da ciência política como ciência, o campo tenderia a conformar-se a partir de uma orientação disciplinar mais diversificada. As escolas e universidades britânicas preferem utilizar, mais que “ciência política”, denominações como estudos de “governo”, de “política”, de “teoria e instituições políticas” ou de “política e relações internacionais”⁵ (Stoker, 1997: 15).

Nesse contexto, durante os anos 50, nas origens do processo de conformação do campo britânico, desenvolveu-se o institucionalismo clássico, que centrava a sua atenção no

³ A *London School of Economics* foi inaugurada em 1895, com a finalidade de ensinar economia e política (Stoker, 1997: 15).

⁴ Na França, a produção principal sobre política pública, inversamente, foi internalizada no aparelho do Estado, transformando-se num problema de gestão a cargo de burocracias especializadas, centrada em avaliações técnicas. A produção acadêmica francesa sobre o tema esteve marcada inicialmente tanto pela formação jurídica dos cientistas políticos como pela tradição de avaliação de tipo sociológico (Melo, 1999: 62). Posteriormente, a análise das organizações, a análise setorial e os modelos cognitivos teriam marcado a análise das políticas públicas.

⁵ No Reino Unido tem-se uma *Political Studies Association* (Associação de Estudos Políticos) e não uma *American Political Science Association* (Associação Norte-americana de Ciência Política) como em USA (Stoker, 1997: 15).

parlamento e na administração pública. Por sua vez, desde a economia, o keynesianismo, influenciou nas análises sobre as relações entre Estado, mercado e sociedade, abrindo espaço para um outro olhar sobre as políticas públicas macroeconômicas.

A importância que assumiu o condutismo americano nos “estudos de política” britânicos em geral, e na abordagem pluralista em particular, levou a ampliar o campo de interesse para as eleições, os partidos políticos e os grupos de interesse. Desde um outro olhar, se multiplicaram as variantes do elitismo – que sempre fizeram parte dos estudos britânicos – incluindo a corrente elitista do marxismo propiciada por Milliband.

Assim, nos anos 70 e 80, se alarga o leque de temas, chamando a atenção para os aspectos “não-democráticos” da política. Ao mesmo tempo, tenta-se situar a política nos seus contextos sociais e econômico. Na prática, essa ampliação manifestou-se com o aumento do tipo de instituições a serem objeto de reflexão e com o diálogo mais intenso da ciência política com outras disciplinas, como a sociologia e a economia. O incipiente debate sobre o corporativismo e neocorporativismo é um exemplo dessa ampliação e diálogo. Assim, ao chegarem os anos 90, o campo político passou a ser considerado desde uma perspectiva mais ampla, abarcando áreas da vida social como gênero, raça e classe, sendo analisado em um enorme leque de instituições que vão desde a unidade familiar ao Estado, ou desde as associações voluntárias até as corporações multinacionais (Stoker, 1997: 16-17).

Mas, apesar dessa ampliação de temas e áreas de pesquisa, continuaram desenvolvendo-se os estudos sobre as questões e problemas do governo e da administração pública, que dizem respeito tanto à alocação de recursos como aos processos decisórios que se tomam em contextos institucionais que ostentam autoridade legítima. Em particular as políticas públicas, como um âmbito particular das relações entre o Estado e a sociedade ganharam corpo, com leituras que vão desde o neoinstitucionalismo até “nova direita”, passando por enfoques que enfatizam o utilitarismo, como as teorias da escolha pública e do *rent-seeking*.

Porém, foi no diálogo entre o pluralismo e o elitismo, através dos desdobramentos do enfoque do pluralismo reformado, que as questões políticas das políticas públicas adquiriram destaque. Particularmente com as análises de redes de política pública e o desenvolvimento dos seus diversos modelos, que foram caracterizados no capítulo anterior. Por sua vez, nos

últimos anos, vêm se dando o diálogo e as tentativas de articulação entre os modelos de redes de política pública e os modelos cognitivos, estes últimos em franca expansão.

O processo de conformação e consolidação da União Européia tem trazido novos desafios para a análise das políticas públicas. Tanto em termos de dar conta dos processos de elaboração e implementação das políticas no nível da União Européia – por exemplo, das políticas agrárias PAC e nova PAC – como também das políticas que são de responsabilidade dos estados membros, com os condicionamentos e articulações entre ambas duas. Esses temas e problemas ganham cada vez mais significância nos diferentes países da Europa, tendo implicado na adaptação e criação de teorias e modelos de análise de modo a compreender as diferentes dimensões das políticas num contexto de integração regional.

Finalmente, cabe ressaltar que, desde os anos 90, tem se dado uma expansão das análises das políticas públicas tanto nos Estados Unidos como na Europa, com o crescimento da produção intelectual, a proliferação de revistas especializadas, sobretudo na Europa (por exemplo, o *European Journal of Public Policy*, o *International Journal of Comparative Policy* e o *Journal of Policy Reform*). Isso se dá com uma americanização da ciência política em geral, expressa nas temáticas como nas abordagens analíticas. Em termos gerais, essa difusão da política pública é concomitante com os processos de desestruturação do mundo comunista e de institucionalização neoliberal que se difundiram nessa década (Melo, 1999: 64/65).

Essa americanização e, particularmente, a difusão do olhar neoconservador do neoliberalismo e dos modelos econométricos na consideração das políticas públicas, também tem se manifestado através de um papel mais ativo de consultores internacionais das agências e bancos multilaterais, de grandes corporações multinacionais, bancos e agências privadas do mercado financeiro (como as classificadoras do risco-país). A carreira profissional de muitos desses consultores internacionais implica na sua circulação por centros acadêmicos consagrados, a passagem pela administração pública, a realização de consultorias para agências multilaterais ou o para a ocupação temporária em cargos nessas agências, e a sua inserção nas empresas privadas do mercado financeiro ou nas próprias corporações multinacionais; muitas vezes com idas e voltas de uma instituição para outra. Esse tipo de trajetória tem criado um conjunto de oportunidades que potencializam a influência de suas análises e opiniões normativas sobre as políticas públicas, em termos de maior acesso à mídia,

a editoras e a encontros e fóruns que congregam não só consultores, mas também *businessmen*, autoridades governamentais e acadêmicos (isto é, atores com os quais tiveram intenso engajamento e/ou relações de dependência durante suas próprias carreiras).

Em alguns casos, transformam-se em verdadeiro *gurus*, com fórmulas prontas para ser implementadas do *set* de políticas sobre o que “os governos devem fazer”, muitas vezes elaboradas a partir de tipologias amplas de países, que não levam em consideração as especificidades dos contextos nacionais onde essas “fórmulas mágicas” deveriam ser implementadas. Os seus livros viram *best-sellers*, suas apresentações públicas se convertem em espetáculos midiáticos muito rentáveis e suas análises e opiniões, apesar das resistências iniciais pelo seu caráter de “moda heterodoxa”, passam prontamente a ser consideradas nos debates dos campos de análise das políticas públicas nos diversos países, muitas vezes travestidas em discursos científicos legítimos.

A influência de suas análises das políticas e os seus efeitos sobre elas também têm se dado pelo poder das próprias instituições às quais eles prestam serviços. Poder este que se exerce sobre os governos responsáveis pelas políticas públicas em questão. Assim, num jogo de profecias auto-realizáveis, suas análises e prescrições tendem a ser “constatadas pela realidade” que eles mesmos estão forçando a construir. O caso das diferentes ondas de “Reformas Econômicas” e das “Reformas do Estado” são exemplos paradigmáticos para analisar esse papel dos consultores internacionais.

Finalmente, um outro ator que vem se introduzindo também no campo seriam os membros ou consultores de organizações não-governamentais (ongs) nacionais e internacionais, com as suas análises orientadas para *advocacy* em políticas específicas. A trajetória de suas carreiras, neste caso, seria diferente, com passagem por universidades não necessariamente de excelência; envolvimento com movimentos sociais, sindicatos ou pastorais; assessoria a parlamentares; e trabalho em setores intermediários de governo. Mas um aspecto importante que caracteriza esses atores é a sua grande mobilidade e a relativa facilidade de acesso a eventos públicos nacionais e internacionais intergovernamentais e de agências multilaterais, com os contatos e redes de relações pessoais que se estabelecem. Assim como o contínuo acesso à mídia, transformando-se “na outra opinião” a ser divulgada sobre as políticas e os seus impactos. Em muitos casos, as organizações não-governamentais se transformam em demandantes de estudos de consultores acadêmicos especialistas nos temas, tentando juntar

tensamente excelência acadêmica, com rapidez nos prazos de elaboração dos trabalhos, linguagem direta e recomendações normativas.

O que se quer apontar com esses comentários é que, junto com a conformação dos campos de análise das políticas públicas, está também se modificando a composição dos principais atores desses campos, não ficando essa composição reduzida a acadêmicos e membros da burocracia governamental como atores principais em tensão com financiadores e editores. O caso dos consultores internacionais não só introduz novos atores do setor privado nos debates do campo, como também um olhar sobre a sua trajetória-padrão descrita anteriormente, na qual se articulam diferentes âmbitos institucionais (acadêmico, empresarial, das agências multilaterais e governamentais) e que nos leva a questionar a pertinência de continuar identificando as posições no campo e as leituras das políticas produzidas desde elas, como se continuassem estando definidas unilateralmente, a partir de uma inserção única e distinta num desses âmbitos. Complexifica-se a busca de respostas a questões-chave na análise do campo, como, por exemplo a que tenta encontrar uma lógica entre o que se fala, com quem fala e *de onde* se fala.

3.1. Sobre a Trajetória do Campo da Análise das Políticas no Brasil

No Brasil – à diferença de Estados Unidos e do Reino Unido – a análise de políticas públicas conseguiu menos ainda constituir-se como uma tradição intelectual institucionalizada no meio acadêmico que propicie a conformação de um campo específico. Isto é, no Brasil está mais incipiente o processo que leva à construção de uma comunidade que exerça controle sobre padrões de qualificação profissional, da qualidade da produção e da conduta dos seus membros, além do controle de recursos organizacionais, como acesso a carreiras e verbas de pesquisa. Em realidade, a trajetória que pode se delinear desse suposto campo das políticas públicas seria mais a história de um conjunto de discursos e leituras do que de um campo (Melo, 1999: 63-64).

Essa trajetória está marcada também, por um lado, por uma escassa acumulação de conhecimento na área, derivada da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa; ou seja, haveria uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente sem um fortalecimento vertical da produção, especificamente da analítica (Melo 1999:91). De outro lado, a trajetória aponta uma presença significativa de

estudos desenvolvidos por instituições governamentais, principalmente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), criado em 1965, e que incrementou a produção de pesquisas nos 80, passando também a publicar a revista *Planejamento e Políticas Públicas*. Essa proximidade de órgãos governamentais tem criado outro tipo de problemas, como o de influenciar fortemente a pauta da agenda de pesquisa e do incremento de trabalhos normativos ou prescritivos. Esses problemas se manifestam também na relação de financiamento cada vez mais crescente com agências multilaterais (Souza, 2003:16). Ao que se adiciona o papel dos consultores internacionais e das organizações não-governamentais – indicadas no ponto anterior – com as relações de tensão que vêm acompanhadas.

Em termos de publicações, a produção intelectual é muito incipiente e, além da revista do IPEA, ela está dispersa em periódicos básicos da ciência política, da administração e em algumas revistas setoriais (administração, saúde, agricultura, etc.). Nesse cenário frágil, têm sido importantes as pesquisas e publicações promovidas pelo CEBRAP. Em geral os núcleos universitários voltados para o estudo de políticas públicas são escassos e normalmente focalizados também num setor específico (política social, agricultura, etc.). Ao mesmo tempo, fora desse espaço setorial não há um diálogo contínuo entre os pesquisadores em políticas públicas das diferentes disciplinas (economia, administração, sociologia, ciência política, antropologia). Uma exceção em termos de contribuição importante para a institucionalização do campo foi a criação, em 1983, do Grupo de Trabalho de Políticas Públicas da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), mas os resultados ainda são incipientes (Melo, 1999: 65-66).

Em termos gerais, o predomínio das burocracias públicas na produção sobre políticas públicas seria resultado, mais que do desinteresse da academia, da capacidade de financiamento – como já foi apontado – e do virtual monopólio dessas burocracias, no que se refere ao acesso aos dados sobre o tema. Com a difusão de bancos de dados pela Internet, tem melhorado o acesso, mas o padrão predominante continua sendo a falta de transparência na produção e difusão de dados, com sua apropriação por consultores e instituições (Melo, 1999: 66).

Nos últimos anos, autores como Souza (2003), Arretche (2003), Reis (2003) e Faria C. (2005) apontam para o crescimento da produção, do diálogo e da institucionalidade, nesse campo incipiente. Assim, ressalta-se o volume considerável de pesquisas, com o aumento do

número de dissertações e teses e a criação de disciplinas e linhas de pesquisa de “políticas públicas” nos programas de pós-graduação. Se consolidam núcleos e laboratórios de pesquisa para além do setorial, como o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP e o Laboratório de Políticas Públicas (LAPP) da UERJ. Não só na ciência política, mas em diversas disciplinas se vêm levando a cabo pesquisas sobre “o que o governo faz” ou “deixa de fazer”. Assim, tanto a academia como também os órgãos governamentais e centros de pesquisa têm ampliado sua presença nos estudos sobre políticas públicas (Souza, 2003: 15). Agências de fomento à pesquisa criaram linhas especiais de financiamento, no tema, criando alternativas para as fontes de recurso instrumental de órgãos de governo e das agências multilaterais. Da mesma forma, os estudos encomendados por organizações não-governamentais têm aberto uma outra frente de pesquisa-ação. Por outro lado, a legitimidade acadêmica tem se institucionalizado, por exemplo, quando “políticas públicas” passa a ser reconhecida como uma das áreas temáticas de associações profissionais, como no caso da Associação Brasileira de Ciência Política (Arretche, 2003: 7).

De toda forma, é também consenso entre o conjunto de autores que esse desenvolvimento da produção, da institucionalização e do financiamento ainda não tem sido suficiente para conseguir mudar os limites apontados por Melo para a conformação de um campo de políticas públicas particular.

A análise das políticas públicas na agricultura, como uma área específica de estudos setoriais dentro do incipiente campo de políticas públicas, compartilha vários dos problemas e das características gerais desse campo, ao mesmo tempo em que apresenta algumas especificidades. Sem pretender ser exaustivo – e com os limites já apontados oportunamente acerca da construção deste ponto – gostaria de ressaltar que a trajetória da área da análise das políticas públicas para a agricultura poderia ser lida também mais como a história de um conjunto de discursos do que de um campo – ou, mais especificamente, um subcampo – claramente composto de posições, disputas, relações de poder, capitais, idéias, instituições, publicações periódicas, controle de recursos de pesquisa, etc.

A presença de órgãos governamentais também tem sido importante, tanto no que diz respeito à produção de pesquisa e oportunidades de financiamento, como na origem de

centros de pós-graduação⁶ e de cursos de especialização para a formação de quadros governamentais⁷. Junto com essa presença governamental, tem se desenvolvido uma produção de pesquisa a partir de centros acadêmicos, pelo geral relacionados a cursos de pós-graduação, interdisciplinares como o CPDA ou o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos NAEA, ou disciplinares como as pós-graduações do Instituto de Economia e do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP; as de Sociologia e Economia da Universidade Federal da Paraíba, em Campina Grande; a de Sociologia Rural da Universidade Federal de Rio Grande do Sul; as de Sociologia e Antropologia da Universidade de Brasília; a de Sociologia e de Economia da USP; o Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional (PPGAS) e a pós-graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, entre outros.

Mas também, marcando uma originalidade em relação ao campo geral das políticas públicas, na agricultura tem crescido a importância de atores privados ou do “mercado” – neste caso do agronegócio – em termos de influenciar a capacitação de especialistas como também a produção de pesquisa, em muitos casos prescritiva e/ou normativa. Como exemplo, se podem mencionar as atividades que vem desenvolvendo desde os anos 90 o Programa de Estudo dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA), da FEA-USP, com forte influência da Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG), ou os cursos de extensão organizados pela Sociedade Nacional da Agricultura (SNA).

Por outro lado, movimentos sociais como o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, através da sua confederação (CONTAG), o Movimento Sem Terra (MST) e mais recentemente a Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), com o apoio da cooperação internacional e de organizações não-governamentais vêm também influenciando através de suas assessorias ou de parcerias na produção de pesquisa e até na formação de especialistas. Essa influência é mais restrita, pelo limites próprios de sua institucionalidade e dos recursos em geral disponíveis.

⁶ Por exemplo, o Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), que nasceu em 1976, como resultado de um convênio do Ministério da Agricultura com a Fundação Getúlio Vargas.

⁷ Também tomando como exemplo o CPDA, este tem estabelecido parcerias em diferentes momentos de sua vida institucional com os ministérios que trataram da Reforma Agrária, na conformação e ditado de cursos de especialização *latu sensu* para os seus técnicos, em diferentes regiões de país ou através de ensino a distância pela Internet.

Em termos de produção de conhecimentos, a análise de políticas públicas na agricultura, como área específica dos estudos setoriais, apresenta mais fragilidades ainda que o próprio campo geral das políticas públicas. A maior fragilidade dá-se em termos do volume de pesquisas específicas, do desenvolvimento e reflexão de metodologias, da formulação de uma agenda de pesquisa e da própria acumulação de conhecimentos. O requerimento de saberes específicos sobre o setor tem marcado tensões entre disciplinaridade e interdisciplinaridade na produção de conhecimento sobre políticas públicas, com predomínio de trabalhos levados a cabo por economistas e agrônomos sobre cientistas políticos, sociólogos e antropólogos. Esse predomínio tem limitado a análise das políticas como processos políticos, desconsiderando-se o foco em aspectos políticos da política pública que se manifestam nas distintas fases tradicionais da política (a identificação do problema, a definição da agenda, a formulação da própria política, a gestão e implementação, a avaliação). Os estudos, pelo geral, tem prestado mais atenção à avaliação do impacto das políticas nos âmbitos econômicos e sociais (e até ambientais).

Em termos de publicação dos resultados de pesquisa e da produção de conhecimento sobre a área, salvo tentativas incipientes e que não tiveram continuidade – como a da revista “Políticas Agrícolas” publicada pela REDCAPA e o CPDA no início dos anos 90 – não se conseguiu constituir uma publicação periódica específica de políticas públicas para a agricultura. A produção se faz nas revistas, boletins ou cadernos do setor, pelo geral vinculadas a cursos de pós-graduação (como “Raízes” dos Programas de Campina Grande, ou “Estudos de Sociedade e Agricultura”, publicado pelo CPDA), em revistas e anais de associações científicas como a SOBER (“Revista de Economia e Sociologia Rural” e “Anais do Congresso da SOBER”) ou diluída mais ainda em boletins e revistas disciplinares ou gerais de ciências sociais – como o BIB ou a “Revista de Ciências Sociais” da ANPOCS – e de administração pública, como a “Revista de Administração Pública”. Também, muito pontualmente, em revistas ou periódicos de organizações não-governamentais, como, por exemplo, “Proposta” da FASE, “Democracia Viva” do IBASE ou “Alternativas” da AS-PTA. Nesse contexto frágil, ganham muita importância as publicações levadas a cabo por organismos governamentais, como, por exemplo, a série “Estudos de Política Agrícola” do IPEA.

Os espaços de intercâmbio e debate entre pesquisadores, estudantes, atores governamentais, assessores e lideranças de movimentos sociais, e membros de organizações

não-governamentais, que contribuem na adensamento e institucionalização das relações, têm correspondido aos gerais do setor. Não existiram nem existem espaços de intercâmbio interinstitucional regulares específicos da área de políticas públicas na agricultura. No melhor dos casos têm sido criados laboratórios ou núcleos permanentes dentro de uma instituição ou envolvendo alguma outra entidade parceira. Ou também tem havido seminários ou *workshops* ocasionais – sem necessária continuidade – sobre o tema. Dentre dos espaços institucionais regulares do setor, podem ser mencionados, à guisa de exemplo:

- O Projeto de Intercâmbio em Pesquisa Social na Agricultura (PIPSA), secretariado inicialmente pelo CPDA e que, na segunda metade dos anos 70, abriu os debates sistemáticos sobre questões sociais, políticas, históricas e econômicas da agricultura. O PIPSA promoveu encontros nacionais e regionais que contaram com a participação não só de acadêmicos de diferentes disciplinas, mas também de estudantes, funcionários governamentais e membros de movimentos sociais e de organizações não-governamentais. Esse tipo de formato, de certa maneira “democratizou o debate” dentro e fora da academia. Dentro, por envolver não só os cursos de excelência ou os pesquisadores de ponta. Fora, por um lado, ao propiciar o diálogo entre acadêmicos e outros atores com conhecimentos e interesses específicos no setor; e, por outro lado, ao levar os debates a regiões que normalmente ficavam fora do circuito tradicional – eixo São Paulo/Rio de Janeiro – de produção e circulação de conhecimento. Dentro dos grupos de trabalho do PIPSA, havia um específico que tratava das questões de Estado e políticas para a agricultura. Nos anos 90, o PIPSA perdeu sua vitalidade por diferentes motivos, entre os quais se podem mencionar a questão de financiamento, e a conformação e o crescimento de outros espaços de intercâmbio, tendo como pano de fundo o processo de crescimento da legitimidade disciplinar que se manifesta nas ciências sociais como um todo (sobre o qual me deterei um pouco mais adiante).
- A Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), através do seu grupo de Estado e Agricultura. Conformado principalmente por sociólogos, cientistas políticos e antropólogos, esse grupo vem tendo uma presença crescente desde meados dos anos 80, canalizando nos anos 90 parte dos debates originados pelo PIPSA. Cabe destacar o relativamente pouco intercâmbio dentro da ANPOCS, entre este grupo e o de Políticas Públicas, no qual predominam cientistas políticos.

- Os encontros anuais que, desde 1959, vem promovendo a Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER). A associação tem envolvido quase 1000 profissionais das áreas de economia, sociologia rural, agronomia, administração, extensão, comunicação e outros cientistas sociais. Na SOBER tem havido grupos de pesquisa sobre políticas setoriais. Tradicionalmente os debates têm sido travados mais por economistas, agrônomos e administradores, em função de suas problemáticas e abordagens disciplinares, do que pelas questões políticas da política pública. Durante os 90, a presença dos cientistas sociais na SOBER aumentou, também, em parte, como resultado da migração dos debates do PIPSA.
- E, finalmente, espaços específicos dentro de encontros das comunidades acadêmicas disciplinares nacionais – como a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) ou na Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) – e internacionais, como, por exemplo, a Associação Latino-americana de Sociologia Rural (ALASRU) e a Associação Latino-americana de Sociologia (ALAS).

Em geral os próprios espaços de intercâmbio do setor vêm sofrendo dificuldades na sua continuidade e especificidade. Desde meados dos anos 90, alguns – como o PIPSA – diminuíram a dimensão e a frequência dos encontros; em outros – como em alguns períodos da ANPOCS – não tem havido a garantia continuidade aos grupos e aos debates pela recriação de novos grupos em função de recortes que não levam em consideração a divisão em setores (agricultura, urbano, etc.), mas sem significar que se criassem outros espaços para o tema das políticas, além do já mencionado grupo de políticas públicas.

Esse tipo de redução que se manifesta em termos dos espaços institucionais de intercâmbio e diálogo vem também acontecendo, no que diz respeito à formação acadêmica. A legitimidade disciplinar, que já dominava em nível da graduação na formação universitária, vem fortalecendo-se cada vez mais na pós-graduação das ciências humanas. Os critérios de excelência que regem os sistemas de avaliação institucional da CAPES e de financiamento de pesquisa e de carreira de pesquisador do CNPQ vêm sendo norteados cada vez mais pela disciplinaridade. Não só a interdisciplinaridade que estava presente no setor está sendo afetada, mas também as orientações de “adjetivos disciplinares” (como o “rural” da sociologia rural ou da economia rural) vêm sofrendo, em termos de legitimidade e reconhecimento. Vários cursos de pós-graduação desse tipo sofreram a diminuição de sua avaliação

institucional levada a cabo pela CAPES. Outros saem de sua especificidade temática setorial, para assumir um caráter disciplinar pleno: por exemplo, economia ou sociologia.

Esse impacto disciplinar que vem sofrendo o setor da agricultura – seja entendido este setor como “a agricultura” ou “o rural” – tanto em termos de espaços institucionais de intercâmbio como em termos de formação acadêmica, não tem implicado necessariamente no fortalecimento da produção de conhecimento na área de políticas públicas do setor. O hipotético resultado de aumento das possibilidades de diálogo e vínculos mais intensos entre os que discutem as políticas públicas na agricultura e os que debatem as políticas públicas em geral – devido à “derrubada das barreiras setoriais” – não vem acontecendo. Até onde foi a análise realizada em função deste trabalho, os pesquisadores que tratam das políticas para a agricultura continuam orientado sua produção com base em problemáticas e questões comuns aos que estudam a “agricultura” ou o “rural”, mais do que apoiados em problemas que são tratados no campo geral de análise das políticas públicas. O mesmo acontece em termos de interlocução e debates. Cabe ressaltar as diferenças na formação disciplinar: interdisciplinar e multidisciplinar (economistas, sociólogos, agrônomos, cientistas políticos, antropólogos, etc.) no caso da agricultura e fortemente disciplinar (cientistas políticos) no caso dos que debatem as políticas públicas em geral.

3.2. Sobre os Temas Recorrentes do Campo de Análise de Políticas Públicas no Brasil

As análises de caráter histórico e sociológico sobre as relações entre Estado e sociedade no Brasil, segundo Melo (1999), predominaram até inícios dos anos 70, mas estendem-se também para além dos 80 (como no caso dos trabalhos de Nunes sobre a gramática das relações Estado/sociedade e o de José de Souza Martins, que serão considerados com mais detalhe nos próximos capítulos⁸). Após esse momento precursor, a área temática do que se passou a denominar como “análise de políticas públicas” refere-se a um conjunto diversificado de trabalhos fundados numa base empírica mais rigorosa e que poderiam ser agrupados em cinco conjuntos:

- o Um de “encantamento com o Estado” ;
- o um outro, de proliferação de “estudos setoriais”;

⁸ O trabalho de Nunes terminou de ser elaborado em 1984, mas só foi publicado em 1997 (Nunes, 1997). No caso de José de Souza Martins, a sua produção sobre o “poder do atraso” nas relações Estado/sociedade, no Brasil, transcende os anos 70, estendendo-se até os dias atuais. O trabalho a ser destacado em mais detalhe, no capítulo 4, foi publicado em 1994 (Martins, 1994).

- o um terceiro de “avaliação de políticas”;
- o um quarto subconjunto que se dá nos anos 90, com a produção sobre “Reforma do Estado”;
- o um quinto, contemporâneo e posterior ao de Reforma do Estado, no qual os estudos de políticas públicas ressaltam a “dimensão social da democracia”.

3.2.1. O “encantamento com o Estado”

O primeiro subconjunto, o “encantamento com o Estado”, estaria vinculado ao *mainstream* da ciência política. Toma como objeto o regime político, as instituições políticas ou o Estado brasileiro em termos dos seus traços constitutivos (como patrimonialismo, clientelismo ou autoritarismo), para analisar uma política específica. Ou seja, a partir de um estudo comparativo ou de caso de uma política, se procura discutir uma problemática política ou de natureza institucional *latu sensu*. A ênfase está dada no estudo das políticas como política, focalizando o regime, as instituições e a intermediação de interesses (Melo, 1999: 66-67). Assim se resalta o corporativismo autoritário do Estado Novo, o populismo ou o regime burocrático autoritário dos governos militares. Explícita ou implicitamente, os padrões de intermediação de interesses e arranjos decisórios que caracterizavam esses regimes políticos eram consideradas como variáveis dependentes (Melo, 1999: 70).

Num contexto de perplexidade com a modernização conservadora promovida pelo Estado autoritário, o enfoque corporativista influenciou significativamente a produção, porém muitos dos trabalhos também foram elaborados desde uma perspectiva interdisciplinar, que integrava outros enfoques elitistas e pluralistas com leituras marxistas e da economia política. Especificamente alguns dos trabalhos enfrentaram questões como o planejamento econômico, as políticas industriais e as de desenvolvimento regional, relativas à agenda do Estado nos anos 50 e 60. Por exemplo, Martins L. (1976) e sua análise sobre a política econômica desenvolvimentista e Diniz (1978) sobre as burocracias e conselhos econômicos durante o Estado Novo. Outros estudos, tendo o corporativismo – em particular as contribuições de Schmitter – como referencial, centraram sua atenção sobre os processos de intermediação de interesses, em particular quanto ao papel das elites empresariais, nos processos de formulação de políticas. Junto aos trabalhos de Schmitter (1971 e 1974) estão os de O'Donnell (1975 e 1978) sobre autoritarismo burocrático (Melo, 1999: 70-71).

No subsetor das análises de políticas para a agricultura, a importância dada ao Estado está presente, por um lado, em autores que escrevem desde uma posição nas próprias agências do governo, como Mueller, C. (1982, 1983 e 1984), e que tratam dos conflitos interburocráticos dessas próprias agências, pondo a ênfase no caráter dos regimes e nos conflitos institucionais (como se verá no próximo capítulo). Por outro lado, as contribuições do corporativismo se fazem presentes com mais ênfase nos estudos produzidos desde a academia por um conjunto de autores no Instituto de Economia da UNICAMP, liderados por Graziano da Silva. Os trabalhos têm foco no papel do Estado na “modernização conservadora” da agricultura, tratando das transformações econômicas, sociais e políticas produzidas no bojo dessa modernização, em particular das características e papel dos complexos agroindustriais na organização de interesses⁹.

3.2.2. Os estudos setoriais

Um segundo subconjunto enfatiza o estudo de políticas setoriais relacionadas a um padrão de intervenção do Estado, e combinando a análise do processo político com a análise interna às próprias áreas setoriais. Essa ênfase no estudo de políticas setoriais começou a se dar-se na fase final do regime autoritário e se difundiu *a posteriori*, acompanhando o processo de democratização, com a entrada de novos atores na ordem democrática e a construção de uma institucionalidade pluralista junto com formatos neocorporativos e a reprodução de relações de patronagem e clientelismo. Esse estilo, menos disciplinar, exige dos seus pesquisadores uma especialização substantiva maior numa área de política e tem sido desenvolvido principalmente por economistas e sociólogos (Melo, 1999: 67-68).

Os estudos iniciais, seguindo autores como Esping-Andersen, Skopol e Hecló, introduziram um marco comparativo nas análises sobre o *welfare state*, distanciando-se do caráter generalista da influência marxista de autores como Offe e O'Connor. Assim, se multiplicam estudos de temas mais empíricos como exclusão social (Faria, V., 1992), ou o tipo de clientela de políticas (NEPP/UNICAMP, 1987). Estes estudos de caráter mais sociológico foram impulsionados pela conformação de um grupo paulista de pesquisadores e que veio a se cristalizar institucionalmente na criação do Núcleo de Estudos de Políticas

⁹ Desse conjunto de autores, além de Graziano da Silva e Belick, no próximo capítulo serão recuperados Ortega (1995), Soto (1992), Ramalho Jr (1994). O capítulo 5 se detém igualmente num trabalho de Paulillo (2000), autor do mesmo grupo da UNICAMP, mas que desenvolve sua pesquisa em diálogo com o modelo de redes, a análise de território e o neoinstitucionalismo.

Públicas (NEPP/UNICAMP). Enquanto isso, a visão mais disciplinar da ciência política, centrada nos estudos sobre processos decisórios, se manteve em torno do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) (Melo, 1999: 74-75).

A orientação empírica que passou a predominar nas políticas sociais também se fez presente em outras áreas, originando uma literatura especializada nos vários setores da política pública, como, por exemplo, política urbana (Diniz, 1981 e Marques, 2000) ou política industrial (Cruz, 1997). Cabe ressaltar que poucos estudos fizeram uso da literatura sobre sociologia das organizações ou dos estudos de redes do individualismo relacional tão importantes no debate norte-americano.

Na área da agricultura, essa recuperação da pesquisa empírica sobre políticas setoriais se manifestou através da produção de centros acadêmicos interdisciplinares como CPDA, ou disciplinares como o Instituto de Economia da UNICAMP, com o grupo de autores em torno de Graziano da Silva e o seu enfoque de complexos agroindustriais que articulava neocorporativismo com análise setorial, e que, como tratado no ponto anterior, também apresentavam, em parte, um “encantamento com o Estado”¹⁰. Participavam ainda, com diferentes abordagens, os cursos de pós-graduação anteriormente mencionados, como os de Sociologia e Economia em Campina Grande, na Paraíba; Sociologia Rural no Rio Grande do Sul; e o PPGAS no Rio de Janeiro, entre outros¹¹.

Desde o espaço governamental, também houve um impulso da pesquisa empírica, aplicada a diagnóstico de cenários e políticas, destacando-se setores ou instituições da órbita do Ministério da Agricultura¹², Centros da Embrapa como o CPATSA, do Ministério do Planejamento como o IPEA¹³, do Ministério da Ciência e Tecnologia como a FINEP¹⁴, e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, como o NEAD¹⁵.

¹⁰ Em parte devido a que, nas interações entre Estado e sociedade, o foco sempre esteve em ressaltar o papel econômico e político dos complexos das agroindústrias.

¹¹ No capítulo 5, serão recuperados trabalhos de Palmeira (1994 e 1998) e de Bezerra (1999), produzidos nos programas de pesquisa do PPGAS.

¹² No capítulo 4, será tratado com mais detalhe um trabalho de Rezende Lopes (1988) que fazia parte, na época, do Ministério da Agricultura.

¹³ O trabalho coordenado por Lamounier (1994), a ser considerado no capítulo 4, foi resultado de uma pesquisa encomendada pelo IPEA em acordo com PNUD.

¹⁴ No capítulo 4, será examinado um trabalho produzido por Castro Santos, pesquisadora da FINEP (Castro Santos e Paixão, 1989)

¹⁵ Na trajetória do setor público brasileiro, os ministérios têm freqüentemente sofrido muitas mudanças em termos de seu número, órgãos que os compõem e denominação dos mesmos. Neste capítulo do campo intelectual

No caso do CPDA, a produção de pesquisa articulada ao ensino se manifestou através de dissertações e teses dos alunos, assim como de estudos do quadro de professores, como, por exemplo e sem pretender ser exaustivo, trabalhos sobre política agrária (Medeiros et al. 1994; Medeiros e Leite, 2004; Bruno, 1995 e 1997); política agrícola (Beskow, 1994; Leite, 2001; Delgado et al, 2002); política agroindustrial (Wilkinson, 1990 e 2002; Castro, 1996 e 2004); políticas de segurança alimentar (Maluf, 1998; Maluf e Wilkinson, 1999; Belik e Maluf 2000); políticas ambientais (May, 2003); políticas de extensão rural (Moreira, 2003; Delgado, 2003); políticas para agricultura familiar (Carneiro, 1999), políticas de integração regional (Delgado, Lavinas, Maluf e Romano, 1996); e políticas de desenvolvimento local (Delgado e Romano: 2002).

3.2.3. A avaliação de políticas

O terceiro conjunto refere-se aos estudos de avaliação de políticas, pouco vinculados à tradição disciplinar da ciência política. Pelo geral, esse tipo de análise tem sido levado a cabo por especialistas setoriais – predominando a formação acadêmica em administração, economia, sociologia, ou as especialidades setoriais, como agronomia, educação, etc. – dentro ou para a burocracia pública, na forma de consultorias ou convênios com centros acadêmicos. Também se inscreveriam nesse conjunto os estudos interdisciplinares de avaliação de programas governamentais (Melo, 1999: 68-69).

O pouco interesse, na ciência política, pelo tema contrasta com a atenção dada na área de administração pública, como o demonstra a grande frequência com que o tema tem aparecido em periódicos nacionais, como a Revista do Serviço Público e a Revista da Administração Pública. Também tem sido acolhido em publicações do IPEA e da Fundação SEADE. Em muitos casos, se tem republicado trabalhos encomendados a consultores por organismos multilaterais. A maioria dos trabalhos tem um caráter normativo (Faria, C., 2005: 100).

Porém o volume de conhecimentos acumulado sobre avaliação de políticas é escasso, particularmente em termos de uso de metodologias mais sofisticadas. Tem sido significativa a

da análise das políticas públicas, se adota como um critério prático identificá-los por seu nome atual. Porém, através desses nomes estão referidos os antigos ministérios que tratavam dos temas dos setores relacionados com a agricultura e a reforma agrária e o desenvolvimento agrário. Assim, ao fazer menção ao nome atual dos ministérios, também se faz referência a esse ministério com um nome diferente no passado. Será chamada a atenção, caso exista alguma situação especial em que impliquem diferenças analíticas em termos do tema tratado, entre um ministério do passado e o atual.

contribuição de estudos como os desenvolvidos pelo NEPP/UNICAMP, como por exemplo Draibe (1989) e NEPP/UNICAMP (1999) (Melo, 1999: 69).

No caso das análises de políticas relacionadas à agricultura, têm uma presença significativa os estudos de avaliação promovidos pelo IPEA e outros organismos governamentais dos ministérios do setor (Ministério de Agricultura e Ministério de Desenvolvimento Agrário). Financiados por esses organismos, através de convênios específicos, os principais centros acadêmicos do subsetor têm produzido pesquisas desse tipo sobre as políticas tradicionais (crédito, reforma agrária) ou, mais recentemente, sobre políticas e programas de combate à desigualdade e pobreza, através de ações públicas focalizadas (como Fome Zero, Bolsa Família). Também vieram a se somar os estudos implementados por agências de cooperação nacionais e internacionais – como por exemplo a cooperação alemã (GTZ), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – assim como por bancos multilaterais (o Banco Interamericano de Desenvolvimento ou o Banco Mundial) sobre políticas públicas impulsionadas por atores estatais, essas próprias agências e/ou o “terceiro setor”. Finalmente as organizações não-governamentais nacionais e internacionais também têm tido um papel ativo na promoção de avaliação de políticas.

À guisa de exemplo desse conjunto de estudos, se pode mencionar o trabalho do IPEA sobre a avaliação dos impactos pela inclusão nas políticas de previdência social dos trabalhadores rurais (Delgado, G. 2000); o trabalho promovido pelo CPDA em parceria com o PPGAS e um consórcio de instituições, para avaliar o impacto da Reforma Agrária no desenvolvimento local (Palmeira et al 2004); os estudos promovidos pelo IBASE (1999) sobre avaliação do programas de crédito do PROGER e do PRONAF; os da Oxfam sobre políticas agrícolas (Leite, et al. 2004) e sobre a questão de gênero nas políticas de crédito oficiais e alternativas (Romano e Buarque, 2001).

3.2.4. A reforma do Estado

Um quarto conjunto pode ser delimitado com a retomada da preocupação com o Estado, mas agora a partir dos debates sobre a Reforma do Estado, colocados em cena pela difusão do neoliberalismo e da idéias do Consenso de Washington.

A literatura sobre o Estado, no início da década dos 80, discorria principalmente sobre temas como a questão da autonomia e capacidade do Estado – em termos de Estados “fortes” ou “fracos” – tomando-se o Estado, no dizer de Peter Evans (1997), como uma “variável conceitual”. Mas com a difusão das reformas neoliberais a produção passou a girar em torno da temática de Reforma do Estado, a qual, visando em última instância a redução do escopo da intervenção estatal, colocava questões que diziam respeito à explicação dessas reformas. Por exemplo: quais os fatores que determinam a reforma e sua difusão internacional; que fatores explicam a diversidade de *timing*, resultados e padrões diferenciados de resposta às reformas econômicas de mercado; que fatores políticos explicam as diferentes trajetórias na implementação das reformas (Melo, 1999: 83).

No desenvolvimento de pesquisas em torno da temática da reforma do Estado, se podem diferenciar “duas gerações” ou grupos diferentes. A primeira geração focalizou-se sobre o impacto diferencial da transição democrática sobre a condução das políticas de reforma de mercado. A questão da capacidade de insulamento das elites burocráticas, em relação às novas pressões decorrentes dos processos eleitorais e dos grupos de interesses, foi considerada por muitos como variável independente para explicar experiências com êxito de reformas estruturais e programas de estabilização. O pressuposto era de que o ambiente democrático colocaria em risco a racionalidade econômica, levando aos governantes à irresponsabilidade fiscal e a, no dizer de Jeffrey Sachs – um dos consultores internacionais *gurus* comentados anteriormente – uma “política macroeconômica populista”. Assim, passam a ser discutidas as necessidades de confinamento das arenas decisórias, por exemplo: a autonomia de bancos centrais (Melo, 1999: 83-85).

Porém esse “mito das vantagens do autoritarismo” passa a ser questionado. Junto a estudos comparativos levados a cabo por autores como Peter Evans (1997), que ressaltam a importância do enraizamento (*embeddedness*) e da renovação ocorrida nos estudos de políticas, a partir das contribuições dos estudos de redes de atores e redes de política pública (*policy networks*). Seja da tradição inglesa ou do individualismo relacional e da sociologia econômica, surgem trabalhos que ressaltam negativamente o déficit de *accountability* horizontal e vertical nas experiências de reformas latino-americanas (Diniz, 1997). Criticando o padrão tecnocrático na formação de políticas, questiona-se o insulamento burocrático pelo fato de que, ao engendrar um déficit democrático e de *accountability* – estaria alimentando a ingovernabilidade (Melo, 1986).

A segunda geração, fortemente institucionalista, deslocou o eixo de análise do regime (autoritarismo, democracia, etc.) para o debate sobre o impacto das instituições formais sobre as políticas (Melo et al. 1998; Almeida e Moya, 1997; Diniz 1997). Essa geração está fortemente marcada pela consolidação do neoinstitucionalismo na ciência política e pelo peso atribuído ao arcabouço institucional dos respectivos países, no fracasso das experiências de Reforma de Estado no Leste Europeu e em parte dos de América Latina (Melo, 1999: 87-88). As instituições multilaterais, envolvidas ativamente nessas reformas passaram a justificar o fracasso pelas deficiências da estrutura político-administrativa desses países, em particular por fatores como a fragilidade do Judiciário e do sistema de propriedade. As instituições multilaterais substituíram os choques macroeconômicos pela terapia institucional. Os consultores internacionais assumiram um papel importante, nesse campo.

Os debates nessa segunda geração também têm se dado em torno da importância das agências regulatórias em contraste com a gestão macroeconômica, do federalismo (Sola *et al*, 1998) e do papel do Legislativo (Figueiredo e Limogni, 1998) na formulação e na implementação das reformas, deslocando o eixo dos debates sobre os processos decisórios, da burocracia do executivo para a arena legislativa e para fatores de ordem institucional (Melo, 1999: 88).

Os debates sobre Reforma do Estado não estiveram ausentes no subcampo das políticas públicas para a agricultura. Porém, o debate não foi tão desenvolvido como no campo em geral, havendo também um número menor de pesquisas e trabalhos publicados. Em linhas gerais, apresentam duas leituras. Uma que tentava avaliar as propostas de reforma no setor como um todo. Nesse caso, se pode destacar o programa de Reforma do Estado promovido pelo CPDA em parceria com o Instituto de Economia da UFRJ, com apoio da FAO. Os trabalhos se caracterizam por uma diversidade de enfoques, fazendo-se presentes desde o neoinstitucionalismo e o lobismo até a patronagem e clientelismo, e a análise em termos de redes de política pública¹⁶.

Uma segunda leitura foi produzida a partir das propostas de reforma em políticas ou instituições específicas do setor. Um bom exemplo disso foram os estudos críticos sobre as

¹⁶ O capítulo 5 se deterá sobre a parte por mim desenvolvida no estudo elaborado em conjunto com Leite – Romano e Leite (1999) – onde se propõe analisar a trajetória do setor agrário desde a perspectiva de redes de política pública.

propostas de Reforma Agrária “de mercado”, propiciadas pelo Banco Mundial como alternativas institucionalmente “mais modernas, mais efetivas” e com menores custos de transação, e que faziam parte do pacote institucional de reformas difundidas com o neoliberalismo (Medeiros: 2002) (Sauer: 2004).

3.2.5. A dimensão social da democracia

O quinto e último conjunto ressalta a dimensão social da democracia nos estudos de políticas públicas. Essa coleção de trabalhos que, em linhas gerais, examina as bases de sustentação social das políticas, tem se desenvolvido de forma paralela aos estudos sobre reforma do Estado, porém com um olhar crítico sobre o neoliberalismo que orienta essas reformas. Influenciados pelo ressurgimento dos estudos sobre cultura política, nos anos 80, e pela nova agenda de questões trazidas pelos conceitos de “capital social” e “cultura cívica” (na esteira das obras de Putnam) e “empoderamento” (oriundo dos estudos sobre *black power* e retomado pelo movimento feminista), esses trabalhos têm reconhecido a importância do estudo das relações que dizem respeito à sociedade civil para a análise das políticas públicas (Melo, 1999: 81)

Essa nova temática também acompanha o deslocamento da agenda de pesquisa em torno da transição democrática, da fase inicial de instauração nos anos 80, para os problemas da consolidação nos anos 90 e até o presente. O debate se centra nas implicações da disjuntiva cultura política/desenho institucional, tendo como questão de fundo se a cultura política é logicamente anterior ao desenho institucional ou se esse desenho produz uma cultura política (Dagnino, 2000). Uma das formas como se desdobra o debate é em torno das relações entre cultura política e eficiência das políticas: por exemplo, se a cultura associativa local produz maior eficiência na implementação de uma política pública (Melo, 1999: 82)

Assim se têm desenvolvido estudos sobre a variabilidade das experiências de descentralização das políticas públicas, examinadas em termos da cultura associativa e o papel do legado institucional de uma área de política sobre uma nova política. Neles tem sido recuperado o papel da sociedade civil na construção da governança democrática (Santos Jr, 2001). Se antes o objeto de encantamento da imaginação social brasileira era a ação estatal *per se*, desde os anos 90, paulatinamente, esse objeto passa a ser representado pela sociedade civil (Mello, 1999: 82). Proliferaram estudos sobre conselhos de política pública (Dagnino,

2002) e outras formas de “democratização da democracia”, como os orçamentos participativos de Porto Alegre e Recife (Santos, 2002; Alvitzer, 2002).

No subcampo das análises sobre políticas públicas para a agricultura, aumentou o número de dissertações e teses, assim como de pesquisas institucionais, consultorias e publicações sobre a participação dos atores sociais rurais em políticas públicas, através de conselhos de desenvolvimento rural, fóruns e conferências (como a de segurança alimentar); construção de políticas públicas alternativas no nível local; negociações comerciais internacionais, entre outros temas que apontam para a democratização da governança.

Organismos governamentais, agências de cooperação, fundações e organizações não-governamentais financiaram esse tipo de pesquisas e consultorias. Por exemplo, entre esses trabalhos¹⁷, cabe lembrar as auspiciadas pelo IBASE (2001) em convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o IICA sobre os conselhos e os planos municipais de desenvolvimento rural; as promovidas pela parceria entre organizações não-governamentais européias e brasileiras (IIED e AS-PTA) sobre políticas alternativas para o desenvolvimento rural local (Romano e Delgado, 1999); as propiciadas pela organização não-governamental ActionAid Brasil sobre empoderamento e direitos nas políticas e iniciativas de combate à pobreza (Romano e Antunes, 2002) e sobre as negociações comerciais internacionais (REBRIP e ActionAid Brasil, 2001; e ActionAid Brasil, 2002).

3.3. Sobre as Leituras das Políticas Públicas para a Agricultura Brasileira

As leituras que tratam desses temas recorrentes no incipiente campo das políticas públicas no Brasil – e em particular, no subcampo das análises sobre a agricultura – não respondem a uma abordagem única. Pelo geral, elas têm sido elaboradas pelos autores a partir de uma articulação entre diferentes enfoques e modelos e, até, de abordagens. A falta de um debate sistemático específico sobre as questões teóricas e metodológicas da análise dentro do campo – sinal claro do seu estado incipiente – teria contribuído para o não-aprimoramento das próprias abordagens e enfoques. Em alguns casos, essa articulação beira o ecletismo ao misturar conceitos e propostas de abordagens e enfoques diferentes e em princípio

¹⁷ Do conjunto de trabalhos produzidos, estou dando preferência nessa enumeração àqueles nos quais estive de alguma forma envolvido. A escolha, neste caso, tem a ver com o caráter de recuperação de minha trajetória no campo, também presente nesta tese.

excludentes, sem o necessário trabalho de desconstrução e reconstrução conceitual e epistemológica.

Pelo lado positivo, podemos olhar essas tentativas de articulação como uma busca criativa de construção do conhecimento a partir de uma postura aberta para o diálogo, tentando superar as estreitas visões dogmáticas, quando se tratam essas abordagens e enfoques como credos a serem seguidos fielmente, e que levam a estéreis batalhas pseudocientíficas.

As abordagens e enfoques que vimos nos capítulos precedentes tinham sido elaborados tendo como foco contextos norte-americanos e europeus, marcados pela presença de democracias liberais e/ou de Estados de Bem-Estar (*welfare state*). Sendo assim, não carecem de sentido as tentativas de adaptar e até recriar as propostas dessas abordagens para poder dar conta da particular situação das relações Estado/sociedade no contexto brasileiro. Por exemplo, no que diz respeito a situações e processos de construção desse tipo de democracia e desse tipo de Estado diferentes dos que acontecem nesses países do norte. Ou, como as relações Estado/sociedade também mostram, no que se refere à própria conformação de outros tipos de “sistemas políticos” e de Estado que se têm manifestado entre nós (como seriam exemplo o “populismo” e o “Estado Burocrático Autoritário”). Nesse compromisso com uma produção de conhecimento que dê conta dos desafios que as complexidades dos contextos levantam, talvez, encontraríamos uma causa significativa do aprimoramento de abordagens e enfoques, e da articulação de propostas diferentes, que se fazem presentes nas leituras do campo no Brasil.

Assim, nos próximos capítulos será apresentado um conjunto de leituras as quais considero que partem – explícita ou implicitamente – de problemas, questões ou propostas, isto é, olhares próprios das abordagens do elitismo e do pluralismo, como também dos enfoques, teorias e modelos que enfatizam as redes políticas e sociais. Isto é, seriam exemplos das diferentes formas como esses olhares têm se manifestado, contribuindo na análise das políticas públicas para a agricultura no Brasil. Ao mesmo tempo, as leituras escolhidas poderão ser vistas também como uma forma de acompanhar a trajetória de quase todos os temas recorrentes nesse campo incipiente, como o “encantamento com o Estado”, as “análises do setor”, “a reforma do Estado” e a “dimensão social da democracia”.

CAPÍTULO IV. AS LEITURAS ELITISTAS E PLURALISTAS NOS ESTUDOS BRASILEIROS

Os estudos brasileiros que propiciam leituras a partir das abordagens elitista e pluralista e dos seus enfoques introduzem uma base empírica nos debates sobre temas clássicos nos estudos da ciência política brasileira, como o autoritarismo, o corporativismo e o clientelismo¹. E também contribuem empiricamente no desenvolvimento de novos temas, como as formas de representação de interesses, governabilidade e tipos de governança nas relações entre Estado e sociedade no processo de democratização política que se manifesta desde os anos 80.

Por um lado, foram estudos de *policy-making* nos quais, inicialmente, os padrões de intermediação de interesse e os arranjos decisórios eram considerados variáveis dependentes de regimes políticos específicos, como o corporativismo autoritário do Estado Novo ou o regime burocrático autoritário pós-64 (Melo 1999: 70). Desenvolveram-se até propostas específicas para dar conta das peculiaridades do *policy-making*, como é o caso dos “anéis burocráticos” (Cardoso, 1970).

Num contexto de perplexidade com a modernização conservadora promovida pelo Estado autoritário, que implicava não só a superação do vaticínio que apontava a estagnação como resultado do freio às reformas de base, como um novo ciclo de expansão do setor produtivo estatal, o encantamento – ainda que crítico – com o Estado passou a ser predominante (Melo 1999: 72). Por mais que o enfoque corporativista tenha influenciado essa produção, vários trabalhos também foram produzidos desde uma perspectiva interdisciplinar que integrava o elitismo com outros enfoques e teorias, por exemplo a economia política, levando em consideração os conflitos intraburocráticos nos processos de formulação e implementação de políticas.

Por sua vez, o olhar pluralista vinha se manifestando através de leituras críticas sobre as formas como tinham se desenvolvido os estudos do Estado Burocrático autoritário, que negligenciavam a natureza contextual das interações de grupos de interesse privados e das agências do governo nas políticas públicas. A ênfase no papel dos grupos de interesse, do lobismo, bem como das reformulações nas relações entre Legislativo e Executivo no processo

¹ Os trabalhos que tratam do clientelismo serão recuperados no próximo capítulo.

de democratização foram outras leituras introduzidas a partir de propostas pluralistas. Assim como o destaque dado aos atores e seus recursos de poder nas análises das políticas, sobretudo a partir do novo contexto criado a com a Constituição de 1988.

Essas leituras elitistas e pluralistas que recuperam as questões políticas, nas políticas públicas para a agricultura, também refletem o que foi o principal debate sobre a representação de interesses e os processos de formulação e implementação de políticas públicas no contexto brasileiro pós-ditadura militar. Isto é, o travado entre leituras que enfatizam o neocorporativismo e aquelas que apresentam referenciais alternativos fundados em enfoques do pluralismo, como por exemplo, o lobismo (Vianna M.L., 1994).

4.1. As Leituras Elitistas: o Estado e a Agricultura

As leituras elitistas, como foi comentado, são um exemplo desse “encantamento com o Estado”, que caracterizaria os primeiros momentos da trajetória temática do subsetor da agricultura, no incipiente campo da análise das políticas públicas. A seguir, serão apresentadas algumas dessas leituras, no intuito de que possam contribuir na compreensão do conjunto de diferentes significados que, pretendo, possam ser encontrados a partir da opção metodológica da tese. Isto é, como apontado na Introdução, dar início à reconstrução dessa polifonia de discursos sobre as políticas públicas. Para isso, a proposta de olhar essas leituras como espelhos que destacam alguns aspectos – obscurecendo outros – das questões e processos políticos das políticas públicas na agricultura brasileira. Ao mesmo tempo, através do conjunto de fragmentos que compõem as leituras consideradas, se tentaria acompanhar processos e situações da trajetória da dinâmica social e política da agricultura brasileira.

Especificamente, tomou-se como ponto de partida uma aproximação sintética da proposta de anéis burocráticos na análise do Estado Burocrático Autoritário que, ainda que não tenha sido construída particularmente na reflexão sobre as políticas públicas na agricultura, é referência das diversas leituras do elitismo, do pluralismo e das redes políticas e sociais, nos estudos brasileiros (incluindo os referentes à agricultura).

Num segundo momento, é trazida uma leitura onde, no diálogo entre elitismo e a economia política, destacam-se as relações de poder nos confrontos entre elites burocráticas nas instituições do Estado que tratam com a agricultura, desde os anos 30. Finalmente, se

procura apresentar com mais detalhe a leitura que recupera o enfoque corporativo e a variante neocorporativista na agricultura, tendo como base a recomposição e expansão dos complexos agroindustriais na modernização conservadora.

4.1.1. Os anéis burocráticos e a interpenetração entre interesses públicos e privados

Talvez a contribuição teórica e analítica da literatura brasileira mais importante para a compreensão da interpenetração entre o Estado e interesses privados, nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, seja a que se desenvolve em torno da categoria de “anéis burocráticos”, formulada por Cardoso (1970). Segundo essa leitura, as atividades de planejamento e a inércia burocrática durante o período nacional-populista eram mecanismos políticos para que a administração suplementasse os interesses privados, fluindo os últimos através de teias de cumplicidades pessoais, que não representavam *lobbies*². Essas teias eram mais difusas e orientadas para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices diferentes tipos de elites políticas locais e estaduais, elites do setor privado (como industriais, comerciantes e banqueiros), burocráticas governamentais e, às vezes, até os próprios ministros. Na falta de sistemas mais amplos de partidos de classe, sindicatos e associações de classe significativos, a organização dos interesses e as decisões sobre políticas públicas e outras ações governamentais eram tomadas a partir desses sistemas de “anéis burocráticos”. Isto é, múltiplos círculos baseados em relações pessoais que ligariam de forma perpendicular interesses em subsistemas, englobando partes do governo, da burocracia, de empresas privadas, de sindicatos, entre outros (Cardoso, 1970: 179-80).

Os anéis burocráticos não seriam *lobbies* – sob o aspecto de formas organizadas de influência que supõem maior racionalização do Estado e uma sociedade civil mais estruturada – mas uma espécie de círculos de troca de informação, e de pressão. Ou seja, círculos de poder que, como tais, se constituem em mecanismos para permitir a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais, pelo geral, as suas elites. O pertencimento a um “anel”, entretanto, não implicava na necessidade de existência de solidariedades entre os seus membros, nem também na possibilidade de busca de recursos comuns entre grupos sociais ou frações de classe mais amplas. O pertencimento diz respeito à definição, nos quadros dados

² O isolamento da burocracia, como sua lógica específica de articulação e de reprodução de poder presente na proposta de Cardoso, tem como referência as teorias de Riggs (1968) sobre as especificidades da administração pública nas sociedades em transição, isto é, as “sociedades prismáticas” (ver o comentário ao respeito, no capítulo 2).

pelo regime, de um interesse específico que pode unir por um período indeterminado de tempo, mas não permanentemente, um “círculo de interessados” na solução de um problema, envolvendo estas políticas públicas específicas, como também encaminhamentos eleitorais de uma sucessão estadual (Cardoso, 1975).

Segundo essa leitura, com o golpe de 1964 e a implantação do regime autoritário, começaria a se dar a quebra do sistema de anéis burocráticos típicos do populismo. Desde inícios dos 70, já vinham se desenvolvendo análises visando desvendar a natureza das relações entre as instituições da sociedade civil e um Estado que assumiu um formato “burocrático-autoritário” (O'Donnell, 1975). Nesse Estado, se por um lado o autoritarismo é excludente, e conseqüentemente particularista, ao mesmo tempo também é burocrático, isto é, concentra e centraliza poder, condicionando o seu exercício às normas impessoais de racionalidade instrumental. A retórica autoritária tende a despolitizar os *issues*, através de procurar demonstrar a articulação entre os critérios de racionalidade na formulação e implementação de políticas, reafirmando a exclusão política, já que altos níveis de participação, com a conseqüente inflação de demandas e a generalização do “populismo demagógico”, induziriam à irracionalidade na formulação de políticas públicas (na linha da análise shumpeteriana do elitismo democrático). Acima de interesses privados egoístas, a exclusão possibilitaria e emergência de objetivos e valores coletivos, como princípio de coerência das ações públicas (Castro Santos, *et al*, 1989: 223).

Ao mesmo tempo, na leitura se lembra que o caráter básico do Estado, nesse período, foi o de um Estado autoritário, porém que visava o desenvolvimento capitalista, isto é, orientado para a acumulação de capital, a industrialização e a modernização. Para conseguir esses objetivos, teve a necessidade de estabelecer pontes com elites de grupos e classes sociais específicos, envolvendo-os nas suas políticas públicas. Isto é, as políticas que emanavam do Estado resultavam também da interação de um conjunto complexo de grupos, dentre os quais se destacam as grandes empresas (privadas e estatais), a alta classe média, facções militares e segmentos da burocracia (Mueller, C. 1982: 99). Assim, a partir das novas evidências, a leitura sobre o papel dos “anéis burocráticos” se modifica, considerando que esses anéis não só estariam presentes no período nacional populista, mas que, além disso, caracterizariam a forma de fazer política pública também durante o Estado burocrático autoritário.

De fato, o Estado moderno capitalista, ao crescer e se complexificar, leva, em nome de sua eficiência, à diferenciação e fragmentação da sua própria estrutura burocrática. A fragmentação induz ao conflito e à competição entre agências burocráticas, desorganizando, assim, as relações de interdependência dentro do próprio aparelho de Estado. No caso do Estado burocrático-autoritário – que se legitima ideologicamente no mito da racionalidade – a fragmentação que, ao nível da formulação e implementação de políticas, convive com o controle central e autoritário sobre premissas decisórias (orçamento e tributação, por exemplo), permitiria ao aparelho do Estado receber ecos ou demandas da sociedade civil (Castro Santos *et al*, 1989: 223/4).

Segundo essa leitura, nem os *lobbies* e nem o corporativismo seriam suficientes – nem adequados – para dar conta do tipo de filtro que se manifestava no Estado burocrático-autoritário. No regime militar, a especificidade do relacionamento das empresas privadas com o Estado continuaria associada aos anéis burocráticos. Estes seriam mais adequados e eficazes que os *lobbies*, pois não seriam mais abrangentes e não só econômicos; ao mesmo tempo, seriam mais heterogêneos ao incluir diversos tipos de atores, como funcionários, empresários ou políticos. Também, diferentemente que os *lobbies*, para eles terem vigência no contexto político-institucional brasileiro, necessitariam estar centralizados ao redor do detentor de algum cargo. Ou seja, quanto aos anéis burocráticos, não se trataria de instrumentos de pressão da sociedade sobre o Estado. Eles seriam uma forma de articulação que, sobre a égide da “sociedade política”, asseguraria ao mesmo tempo um mecanismo de cooptação para integrar nas cúpulas decisórias membros da elite de diferentes classes e grupos. Estes se tornariam participantes da arena política, mas integrando-se em termos pessoais e não como “representantes” de suas corporações de classe (Cardoso, 1975).

Finalmente, como já mencionado, a proposta teórica e analítica de anéis burocráticos e sua leitura que ressalta a interpenetração entre interesses públicos e privados se transformaram numa referência, explícita ou não, das outras leituras que *a posteriori* foram elaboradas sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas, no Brasil.

4.1.2 A ênfase no poder: caráter dos regimes, setores e confrontos intraburocráticos

Levando em consideração essas análises sobre os anéis burocráticos na especificidade do autoritarismo brasileiro, no início dos anos 80, será construída uma leitura dos conflitos

intraburocráticos que envolvem a política pública para a agricultura³. Nessa leitura de olhar elitista, se articulam aportes de diferentes abordagens, enfoques, teorias e modelos. Em particular, o modelo sistêmico da leitura crítica dos limites do pluralismo clássico de Smith B. (1976), a "nova economia política" (com os trabalhos de Uphoff e Ilchman, 1969), a reflexão de Cardoso (1970) sobre a interpenetração de interesses públicos e privados e os modelos de governo de Rose (1973) sobre as "políticas da corte".

O estudo de Smith B. (1976) sobre a política britânica é trazido como um exemplo da articulação das redes de poder com o modelo sistêmico para o estudo da formulação de políticas públicas⁴. Ao mesmo tempo, para poder dar conta da importância das agências formuladoras de políticas tão presentes no caso brasileiro, seguindo Uphoff e Ilchman (1969) se recupera a noção de “regime”; isto é, uma entidade complexa e investida de certa autonomia que formula, implementa e altera políticas públicas. Os objetivos básicos do regime seriam dois: o de se manter no poder e o de tornar realidade uma determinada “visão de boa sociedade”. O regime encontra-se face a face com as fontes de demanda por políticas públicas, que Uphoff e Ilchman denominam de “setores”. A um “setor” corresponde um grupo de pessoas que responde a fatores de natureza política, de forma semelhante⁵. Os setores também possuem e produzem recursos que são a base de seu poder relativo. Isto porque os recursos dos setores são fundamentais para ajudar a manter o regime no poder. Assim, quanto mais recursos do tipo requerido pelo regime possua um setor, maior o seu poder (Mueller, C. 1982: 104-106; Mueller, C. 1984: 7).

Com base no poder de cada setor, Uphoff e Ilchman (1969) os agruparam em diversas categorias. A “combinação central” consiste na aliança dos setores mais próximos do regime, possuindo mais poder e influência na formação das políticas públicas. A “tendência

³ Essa leitura é elaborada a partir de Mueller, C. (1982, 1983 e 1984).

⁴ Esse estudo seria importante pois, ao contrário do uso mais comum que os cientistas políticos faziam do modelo sistêmico, dando predomínio aos mecanismos estruturais sem estabelecer como eles se relacionam – o que os levaria a encarar o sistema político como uma caixa preta que transforma demandas em políticas – Smith B. olha dentro da “caixa preta” do sistema. Isto é, recuperando a dimensão de poder, identifica no sistema os seus principais elementos e analisa a complexa estrutura de poder que está na origem das políticas públicas britânicas. Em termos de política pública, o exercício de poder significa afetar a maneira como as decisões são tomadas. Logo, a formulação de políticas consistiria numa seqüência de decisões inter-relacionadas, tomadas sob a influência de indivíduos ou grupos poderosos (Mueller, C. 1982: 101).

⁵ Apesar de que aqui a categoria “setor” remete à noção de grupo de interesse do pluralismo, a aproximação geral do trabalho de Uphoff e Ilchman, fundado na “nova econômica política”, como veremos também dialoga com o modelo de análise setorial desenvolvido sobretudo na França, e ao qual se fez menção no capítulo 2. Principalmente, em termos de referencial do setor e dos mediadores ou intelectuais orgânicos (“eminências pardas”).

ideológica” inclui setores de reduzido capital político, mas cuja concepção de boa sociedade se aproxima à da combinação central. Por essa razão, às vezes podem ser úteis a esta “combinação” e são beneficiados com certas políticas. O “grupo de estabilidade” agregaria os setores que formam a “oposição leal” ao regime. Normalmente seus membros não participam do governo, mas têm recursos que o regime deseja, por isso tendo espaço para negociação. Seu maior objetivo seria afastar a combinação central do poder, mas esse objetivo é perseguido dentro das regras do jogo. Por sua vez, o “grupo de extra-estabilidade” inclui setores que, principalmente, desejam derrubar o regime. Sua atuação não estaria constrangida pelas regras do jogo. Geralmente suas demandas são apoiadas na violência. O regime responde com coerção e procura a eliminação desse grupo. Os “setores não-mobilizados” correspondem aos que permanecem praticamente fora do processo de intercâmbio entre regime e setores. Por último, nos “setores externos” incluem-se outros países, organizações internacionais e grupos estrangeiros com os quais o regime tem que intercambiar. Deles o regime quer recursos econômicos, a legitimidade decorrente do reconhecimento internacional e até a força para ser usada como coerção⁶ (Mueller, C. 1982: 105-107; Mueller, C. 1984: 5-6).

Finalmente, essa leitura recorre ao modelo de governo de “políticas da corte”⁷ (Rose, 1973). Como na leitura de anéis burocráticos, elaborada por Cardoso (1970), no modelo de políticas da corte, se encara também o Estado não como uma entidade homogênea, monolítica, mas como um conglomerado de facções em confronto político, cada uma com certos interesses e com uma dada visão de boa sociedade. A concepção de boa sociedade do regime seria o que estabelece os limites da arena dessas interações intragovernamentais (Mueller, C. 1982: 99).

4.1.2.1 A formação de políticas no caso brasileiro

⁶ À exceção dos setores não-mobilizados, todos os outros setores e o regime intercambiam recursos econômicos, políticos e sociais, objetivando melhorar as respectivas posições. No processo, o regime seria pressionado de todos os lados. Embora dê prioridade à consecução de seus próprios objetivos, os recursos ao seu dispor não são ilimitados. Assim, para ampliar sua base de recursos, seria levado a intercambiar com os setores, tendo que, por sua vez, alocar recursos nesse intercâmbio. Esse intercâmbio se faz, pelo geral, com os setores com os quais existe maior coincidência de objetivos e de demandas; isto é, com os setores que compõem a combinação central e a tendência ideológica. Esses setores concordariam com maior facilidade com a alocação de recursos estabelecida, isto é, com as políticas do regime (Mueller, C. 1984: 6).

⁷ Nele – como se comentou oportunamente – as políticas públicas que surgem da interação entre regimes e setores manifestam-se num contexto estatal elitista do tipo “corte”, onde as regras são conhecidas por poucos, sendo estabelecidas e alteradas com base em critérios nem sempre claramente definidos (Mueller, C. 1982: 98/9).

A partir desse modelo analítico, a leitura procura explicar a formação de políticas no caso brasileiro. Inicialmente, ela considera que o regime pós-64, no afã de alcançar seus objetivos oficiais – isto é, a construção de um Brasil “moderno”, “industrializado” e “internacionalmente respeitado” – passou a interagir com diferentes setores, e nessa interação se formaria a “concepção de boa sociedade” subjacente ao processo de formação de políticas (Mueller, C. 1982: 109-110).

A posição relativa dos setores configurou um tipo de alinhamento setorial no qual se destacaria o papel da combinação central, conformada por facções militares, grupos industriais e financeiros nacionais e multinacionais, tecnocratas e burocratas governamentais de alto nível, executivos e dirigentes de empresas e organizações autárquicas do governo, interesses comerciais e, um pouco à margem dessa aliança, grandes agricultores e latifundiários. Uma peculiaridade ressaltada seria o papel que certos elementos do governo – ministros fortes, alguns técnicos e burocratas de alto nível, dirigentes de certas autarquias e empresas públicas – assumiram, isoladamente ou em grupos, como partes dos setores da combinação central⁸. Com o modelo do governo de políticas da corte vigente no Brasil, os tecnocratas e burocratas de alto nível freqüentemente participaram como setores do processo de formação de políticas, procurando melhorar suas posições, ao defenderem a adoção das políticas de sua preferência (Mueller, C. 1982: 110).

O apoio ao regime, pelos setores da combinação central, teria sido mais intenso no período do milagre (1969-73). Com as medidas adotadas no início dos anos 80, surgiram descontentamentos, tornando a aliança setorial menos monolítica do que antes. Contudo, como a posição da maioria desses setores dependia fortemente da sobrevivência do regime, somente em casos extremos teria se levantado a possibilidade de quebrar a aliança (Mueller, C. 1982: 110-111).

⁸ Segundo Muller, C., poderia parecer estranha a inclusão da tecnoburocracia governamental de alto nível como setor da combinação central. Regra geral, os técnicos e os burocratas de alto nível são encarados como meras peças da máquina governamental, respondendo aos comandos dos que as conduzem, ou então como representantes de grupos poderosos, atuando em seu nome no âmbito do governo. Essa perspectiva seria muito simplista. De fato, burocratas e tecnocratas de alto nível podem estar associados com os pontos de vista e os objetivos de grupos poderosos, mas continuam desempenhando suas funções na máquina governamental. Entretanto, em sociedades nas quais prevalece o modelo de políticas da corte, eles também, de forma semelhante às eminências pardas das cortes reais, teriam considerável amplitude de ação e possuiriam concepções, às vezes muito fortes e nítidas, sobre o caminho que o regime deve seguir para atingir sua visão de boa sociedade (Mueller, C. 1984: 9-10)

A tendência ideológica incluía seções da classe média urbana (parcelas de grupos profissionais, de funcionários públicos, de *rentieus* e de pequenos empresários) e, talvez, os agricultores médios, em partes do país. Embora com fraca posição no processo de formação de políticas, partilhariam a visão de boa sociedade do regime e se beneficiariam de algumas das políticas adotadas, estendendo-lhe um apoio relutante e morno (Mueller, C. 1982: 111).

Embora o grupo de estabilidade fosse substancial, não seria fácil identificar e rotular os setores que o comporiam, devido à natureza autoritária do regime. Além da mistura heterogênea dos partidos de oposição, incluiria também boa parte dos trabalhadores sindicalizados e grupos dos intelectuais, de profissionais, de funcionários públicos, dos estudantes e mesmo dos militares. A capacidade de influenciar o regime seria bastante reduzida, mas não ausente (Mueller, C. 1982: 111).

Composto por setores radicais extremos, o grupo de extra-estabilidade, devido ao recurso da coerção que foi aplicado com bastante vigor contra alguns de seus componentes, se encontraria, em finais dos anos 70, em posição extremamente fraca (Mueller, C. 1982: 111).

O grupo dos setores não-mobilizados englobaria uma parcela apreciável da população. Este incluía a maioria dos agricultores de subsistência e dos trabalhadores rurais, dos trabalhadores do setor informal de serviços e de trabalhadores não-qualificados, isto é, a massa de pobres do país. Antes de 1964, fizeram-se esforços para introduzir alguns desses setores nos grupos de estabilidade, porém essas tentativas foram revertidas após o golpe. Assim, não só seria praticamente nula a sua influência sobre o regime, como também foram eles os mais discriminados pelas estratégias de crescimento de viés urbano-industrial. A esse grupo estava relegada aquela enorme parcela da população que não pôde participar dos produtos da boa sociedade que o regime e alguns setores criaram (Mueller, C. 1982: 112).

O alinhamento setorial do Brasil não teria sido sempre o descrito até aqui. As maiores mudanças se verificariam na composição da combinação central e na influência relativa que setores nela possuíam. Até as vésperas da Grande Depressão, predominavam na combinação central setores agrários, especialmente os ligados à produção e à exportação de café. Quando da entrada em crise da economia cafeeira, uma série de políticas, concebidas para ajudar o país a fazer face aos deslocamentos causados pela superprodução, pela depressão e, depois, pela Segunda Guerra e por outras dificuldades no setor externo da economia, conduziram a

um processo de industrialização por substituição de importações. No início da década de 50, a substituição de importações tornou-se o principal elemento de uma estratégia de desenvolvimento que fez da indústria o setor dinâmico da economia brasileira. Essa evolução produziu consideráveis mudanças no alinhamento setorial da combinação central. Os setores cafeeiros e outros setores rurais teriam perdido a sua posição relativa na combinação central, ascendendo os setores associados ao processo de industrialização (grupos industriais privados nacionais e estrangeiros, grupos financeiros e executivos de empresas estatais). Sendo que, depois do confronto de 1964, passaram a um primeiro plano grupos militares e os tecnoburocratas de alto nível – tendo permanecido na combinação central setores rurais influentes vinculados à agricultura comercial e a parcelas de interesses agrários oligárquicos tradicionalistas (Mueller, C. 1982: 112/3).

Nos outros grupos, a maior alteração foi o surgimento de setores de trabalhadores. Foi importante o impulso dado por Getúlio Vargas, ao criar condições para que os trabalhadores urbanos viessem a se constituir em setores. A colocação dos setores de trabalhadores teria mudado, ao longo das décadas. Eles já participaram da tendência ideológica, e foram feitas tentativas de trazê-los à combinação central. Nos anos 80, setores de trabalhadores urbanos conformariam o grupo de estabilidade, com participações ocasionais (ou ameaça de participação) de alguns no grupo de extra-estabilidade (Mueller, C. 1982: 113/4).

Exceto no interlúdio 1962-64, os trabalhadores rurais teriam permanecido entre os setores não mobilizados. Existiria porém a possibilidade de mobilização numa de suas parcelas (em particular, os bóias-frias) para outros grupos setoriais (Mueller, C. 1982: 114).

Outra consequência das transformações econômicas promovidas desde o período Vargas, e particularmente, desde os anos 50, foi a evolução de uma classe média urbana numericamente importante. Tendo, contudo, sua participação política permanecido apagada, principalmente após 1964. Ela tenderia a constituir setores que fazem parte da tendência ideológica ou do grupo de estabilidade (Mueller, C. 1982: 114).

4.1.2.2. A formação de políticas agrícolas: o papel dos grupos intragovernamentais

Tendo como base esse marco geral, a leitura apresenta um esboço do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil, no período pós-guerra. Nesse processo, ressaltam-se

os grupos que, em decorrência da variante de políticas da corte que caracterizaria principalmente o governo autoritário instalado pelos militares, estavam formados pela tecnoburocracia governamental e por executivos e dirigentes de organizações governamentais influentes. Esses grupos visavam estabelecer estratégias e políticas que favorecessem certas concepções de modo a atingir a visão de boa qualidade do regime, além de melhorar suas posições relativas (Mueller, C. 1982: 114). Assim, embora o contexto de análise do modelo privilegie a interação entre o regime e os setores, na sua maioria externos ao regime, se enfatizaria o papel de grupos setoriais intra-governo, devido à sua importância na determinação e implementação das estratégias e das políticas agrícolas (Mueller, C. 1984: 11/2).

Uma vez que o alinhamento setorial e o desempenho dos burocratas e tecnocratas de alto nível imprimiram características especiais ao processo de formação de políticas, afetando a agricultura, a leitura examina como esses atores se organizaram e atuaram no contexto das inter-relações entre setores e o regime, das quais emanavam políticas públicas. Essas “eminências” (burocratas e tecnocratas) teriam um papel duplo no processo de formação de políticas. Por um lado, faziam parte do aparato de decisão de políticas e sobre elas recaía parte das pressões dos setores que pretendiam verem satisfeitas suas demandas. Por outro, tinham suas concepções, objetivos e demandas e participavam do processo de formação de políticas como setores. A distribuição de poder pelas eminências seria assimétrica e elas possuíam diferentes visões em relação à forma como o regime devia alcançar a boa sociedade, o que originava conflitos intra-corte (Mueller, C. 1982: 115; 1984: 12).

Especificamente, em relação às políticas agrícolas, se identificariam dois grupos setoriais intragovernamentais conformados por tecnoburocratas que, enfocando de forma diferente a agricultura, com frequência divergiam em relação às políticas para o setor: os “condutores da modernização” e os “administradores da agricultura”.

A leitura pretende mostrar que as origens dos freqüentes confrontos entre os dois grupos intragovernamentais sobre a condução da política agrícola não estaria na natureza autoritária do regime pós-1964. Com a alteração na estratégia econômica por ele promovida, os confrontos só se intensificaram. Mas suas raízes remontavam às mudanças na visão de boa sociedade e, conseqüentemente, eles continuaram presentes na estratégia de desenvolvimento introduzida a partir de meados da década de 30, e que se consolidou no pós-guerra, na fase de

auge do modelo apoiado na industrialização por substituição de importações (Mueller, C. 1984: 22).

Segundo essa leitura, seria apenas em 1937 que se começaria a alterar a visão de boa sociedade do regime. A nova estratégia do regime apoiava-se no desenvolvimento manufatureiro e na remoção de estrangulamentos à modernização do país. Contudo, essa visão de boa sociedade modernizante do regime e a estratégia de desenvolvimento que a acompanhava não foram precedidas de substanciais mudanças institucionais. O regime fortaleceu-se com o golpe do Estado Novo, com o fechamento do Congresso e com a repressão e os controles introduzidos. Mas a nova estratégia não estaria claramente delineada e o Estado não se encontraria organizado nem preparado para atuar eficazmente na sua implantação (Mueller, C. 1984: 23/4).

Após alguns anos de indefinição que se seguiram à queda do Estado Novo e ao fim da Segunda Guerra, problemas agudos de balanço de pagamento voltaram a se fazer sentir, o que teria levado o regime a retornar à visão de boa sociedade modernizadora de cunho autárquico. Foi gradualmente, também, que se delineou e se consolidou a estratégia de industrialização por substituição de importações. Mas essa visão de boa sociedade não estaria sendo partilhada pelo Congresso Nacional, que continuava sob o domínio dos setores agrários. Não seria, então, de esperar que aprovasse alterações na legislação tributária, para possibilitar a necessária mobilização de recursos, nem que concordasse em introduzir uma estrutura tarifária protecionista. O regime foi assim forçado a encontrar caminhos menos convencionais, e foi nesse contexto de busca que se firmaram os condutores da modernização (Mueller, C. 1984: 24/5).

Dessa forma, a ascensão dos condutores da modernização, no pós-guerra, teria a ver com as mudanças econômicas e de visão de boa sociedade e com o ambiente institucional rígido e inadequado, existente nessa época. Por um lado, a nova visão de boa sociedade exigia a implantação de estratégias que não se afinavam com a estrutura institucional. Por outro, não existiam condições políticas para uma rápida reforma. Na busca de instrumentos alternativos de atuação, abriu-se caminho para elementos com capacitação e conhecimento técnico em sua concepção e administração. Na implantação da estratégia de desenvolvimento, o governo foi confrontado com problemas econômicos cada vez mais difíceis e complexos, que já não podiam ser resolvidos com “improvisação e diletantismo”, tornando-se progressivamente

necessária a intervenção de técnicos com certa formação e experiência. Teria sido assim que “se abriu a porta” à tecnoburocracia⁹ (Mueller, C. 1984: 31/2)

Os condutores da modernização influíram, não só na elaboração da estratégia de desenvolvimento seguida, como também no próprio delineamento da visão de boa sociedade compartilhada pelo regime e por setores urbanos emergentes. Adicionalmente, a atuação dos condutores da modernização ajudou a dar ao processo decisório certa estabilidade interna. Assim, as linhas gerais da estratégia de desenvolvimento no pós-guerra, até o início da década de 1960, permaneceram relativamente inalteradas apesar da considerável instabilidade política que caracterizou o período (Mueller, C. 1984: 33).

A visão de boa sociedade do regime pós-1964 era a do Brasil como grande potência, o que requeria um maior envolvimento da tecnoburocracia. O regime militar encontrou em funcionamento um sistema de formulação e implementação de políticas econômicas que se adaptou bastante bem às suas necessidades. Ele conseguiu então mobilizar e aprimorar a estrutura dentro da qual vinham operando os condutores da modernização para, numa primeira fase, promover a recuperação da economia e, em seguida, implantar o milagre brasileiro, com a permanência dos técnicos (Mueller, C. 1984: 34).

Concomitantemente, no período pós-1964 se manifestaria uma considerável ampliação do poder dos condutores da modernização. Segundo essa a leitura, se reduziram muito as pressões de políticos clientelísticas e foram afastadas as limitações institucionais que antes levaram os condutores da modernização a procurar alternativas não convencionais de atuação. Os militares lhes delegaram poder considerável, demandando apenas dos componentes do grupo fidelidade estrita à visão de boa sociedade que procuravam implantar. Assim, até 1980, a modernização urbano-industrial tornou-se amplamente prioritária e a ela se submeteu quase tudo, inclusive as políticas agrícolas, o que se tornou mais forte com a crise dos anos de 1980 (Mueller, C. 1984: 34-35).

⁹ Uma organização-chave no aperfeiçoamento e no intercâmbio de idéias entre técnicos que depois viriam a se constituir os condutores da modernização teria sido a Fundação Getúlio Vargas. Essa organização e, depois, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), do Banco do Brasil, e o BNDE serviram de base institucional para as carreiras de muitos desses técnicos e ofereceram-lhes crescentes oportunidades de envolvimento na formação da política econômica. Embora nem todos os técnicos envolvidos no processo pensassem da mesma maneira, todos aceitavam como essencialmente correta a nova visão de boa sociedade do

Por sua vez, os administradores da agricultura eram praticamente inexistentes antes da Segunda Guerra, e mesmo na fase áurea da industrialização por substituição de importações, na década de 50, a agricultura recebeu do regime atenção limitada. Essa atenção aumentava apenas em ocasiões em que o mau desempenho da agricultura poderia afetar o sucesso da estratégia de desenvolvimento. Apenas nos anos 80, devido à necessidade de melhorar o desempenho da agricultura, foi que o setor agrícola se expandiu e aperfeiçoou (Muller, C. 1984: 35).

Ainda que a origem dos administradores da agricultura possa remontar à República Velha, o caráter secundário de Ministério de Agricultura apontaria para que só no caso do café e do açúcar, como produtos de exportação, poderiam ser identificados atores tecnoburocráticos que defendiam o setor. Com a instalação do Estado Novo e sua proposta de modernização urbano-industrial que desembocou no processo de substituição de importações, passou a conformar-se o setor público agrícola e, dentro dele, o grupo dos administradores da agricultura. Esse grupo tinha seus interesses ligados tanto à agricultura de exportação como à destinada a abastecer o crescente mercado interno (Mueller, C. 1984: 37-39).

Como já mencionado, a visão de boa sociedade que evoluiu no período do pós-guerra até 1964 era a de um Brasil moderno e industrializado, e a estratégia adotada na tentativa de atingir esse objetivo e simultaneamente reduzir as restrições de balanço de pagamentos foi a da industrialização por substituição de importações. Os condutores da modernização concentraram sua atenção nessa tarefa e a agropecuária foi levada a desempenhar certos papéis básicos no processo. Porém, de fato as políticas de maior impacto agrícola não estiveram sob controle dos administradores da agricultura. Esses técnicos e funcionários, como o subsetor mais numeroso do setor público agrícola, apresentavam um baixo nível de qualidade, o qual influenciava nas inconsistências e no caráter imediatista e errático da política agrícola (Mueller, C. 1984: 40-41).

A mudança de regime, após 1964, pouco alterou essa situação, tendo o sistema de apoio à agricultura e o elenco de políticas agrícolas, de início, permanecido praticamente os mesmos. Foi com a constatação da necessidade de um melhor desempenho da agricultura para implementar a visão de boa sociedade que, durante os anos 70 e, sobretudo, os 80, se alterou o

regime (década de 50) e concordavam com as linhas gerais da estratégia de desenvolvimento adotada para tentar alcançá-la (Mueller, C. 1984: 32/3).

cenário. Ampliou-se, então, a base técnica do Ministério da Agricultura, contrataram-se elementos de alto nível e implantaram-se, com a colaboração de programas de ajuda externa, programas de treinamento e capacitação. Surgiram ou se aprimoraram autarquias, empresas e outras organizações – como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) – que, operando sob a égide do Ministério da Agricultura, tiveram ativa participação na política agrícola (Mueller, C. 1984: 42).

Porém, embora a base técnica e o arcabouço institucional tivessem melhorado substancialmente, continuou limitado o campo de atuação que os condutores da modernização deixaram aos administradores da agricultura, até no que diz respeito à própria concepção e implementação das políticas agrícolas. Não só permaneceram fora do âmbito do Ministério da Agricultura a política de produtos-chave (café, açúcar, trigo, algodão), como continuou sendo limitada sua participação na política de crédito rural. A criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, para tratar de problemas relacionados com a estrutura agrária, também reduziu a influência do Ministério da Agricultura (Mueller, C. 1984: 42-44).

Os setores rurais, mesmo os mais influentes, encontraram-se, assim, numa posição débil face ao processo de formação de políticas públicas. Por um lado, as ligações que os setores rurais influentes dispunham eram principalmente com os administradores da agricultura, cujo campo de manobra continuou sendo relativamente restrito, não lhes permitindo, por mais que o desejassem, atender às suas maiores reivindicações. E, mesmo no caso em que os setores rurais tivessem acesso a conectores influentes no grupo dos condutores da modernização, as características desse grupo e seu compromisso com a visão de boa sociedade, na qual os interesses dos setores rurais tinham um peso reduzido, não lhes abriu maiores possibilidades para que seus pleitos fossem atendidos (Mueller, C. 1984: 47).

4.1.2.3. Os problemas decorrentes da interação intraburocrática

A estratégia de crescimento de acentuado viés urbano-industrial adotada pelos condutores da modernização discriminou acentuadamente a agricultura. Considerando o alinhamento setorial com o qual o regime se confrontou e a necessidade de fazer a agricultura desempenhar satisfatoriamente os papéis a ela atribuídos, as políticas agrícolas adotadas – eminentemente de curto prazo e pendulares, baseadas em incentivos e de fácil implementação – tiveram o efeito de compensar parcialmente alguns dos setores rurais por essa discriminação. Mas

produziram ao mesmo tempo efeitos distributivos perversos, como a enorme concentração de renda em termos setoriais, regionais e individuais. As políticas agrícolas implementadas visaram exclusivamente efeitos de eficiência, tendo relegado para segundo plano as questões de equidade. No pós-guerra, as políticas agrícolas voltaram-se primordialmente aos que detinham mais poder – a média e a grande agricultura comercial – e, em particular, aos considerados mais aptos a responder rapidamente às demandas conjunturais. Para esses grupos foi facilitado o acesso ao crédito com taxas de juro negativas e a insumos subsidiados, como também orientada a política de preços mínimos e os programas de pesquisa e extensão. O pequeno agricultor, o trabalhador rural e as áreas de agricultura tradicional tenderam a permanecer à margem do processo de formação de políticas agrícolas e a perder terreno em termos relativos (Mueller, C. 1982: 118-119; Mueller, C 1984: 15-16).

Em síntese, da interação entre os condutores da modernização e os administradores da agricultura, no âmbito do sistema do qual emanaram políticas agrícolas, resultaram duas ordens de problemas que interferiram sobre o próprio desempenho da agricultura: o caráter pendular das políticas e o cunho imediatista que marcou a adoção de certas medidas (Mueller, C. 1984: 19).

O caráter pendular da política agrícola manifestou-se no aprimoramento instrumental e no aumento nos níveis de incentivos dados por eles em épocas, em que o desempenho da agricultura era insatisfatório. Assim que a agricultura voltava ao seu desempenho aceitável – ou quando esse aumento começava a interferir com as metas consideradas prioritárias, tendo em conta a visão de boa sociedade do regime – os condutores da modernização cortavam os incentivos agrícolas. A consequência era uma reedição das crises na agricultura, o que eventualmente levava à instauração momentânea da “prioridade agrícola”, reiniciando-se o ciclo (Mueller, C. 1984: 19/20).

O caráter imediatista que revestiu a política agrícola decorreu do reduzido envolvimento dos condutores da modernização nos problemas da agropecuária. O que implicava que sua intervenção em tempo de crise era limitada ao curto prazo e não direcionada para a resolução dos reais problemas que afetavam o setor (Mueller, C. 1984: 20).

Assim, segundo essa leitura, o problema fundamental do setor público agrícola não seria de ordem administrativa ou organizacional, mas de cunho político. Enquanto a atuação dos

administradores da agricultura permanecesse restringida e controlada pelos condutores da modernização e enquanto não fossem encontradas formas de reduzir a ligação entre os principais instrumentos de política agrícola a certas metas que os condutores da modernização consideravam como básicas, dificilmente a situação se modificaria em favor dos interesses dos setores da agricultura (Mueller, C. 1984: 49).

4.1.3. A leitura corporativista da agricultura

Quase no mesmo tempo em que foi elaborada essa leitura que se acabou de apresentar – na qual, a partir de um modelo que articula diferentes aportes teóricos sintetizados num olhar elitista, se enfatiza o caráter dos regimes e dos setores para entender as dinâmicas dos confrontos intraburocráticos na agricultura – passou a se desenvolver e ganhar força e reconhecimento no incipiente campo da análise das políticas públicas, na agricultura, uma outra leitura de olhar elitista, mas que trabalhava com o enfoque corporativo.

De fato, a leitura do corporativismo¹⁰ – em especial, a do neocorporativismo – foi elaborada, principalmente, a partir de um grupo de pesquisadores relacionados ao Instituto de Economia da UNICAMP e que girava em torno de Graziano da Silva, com suas contribuições sobre o processo de "modernização conservadora" da agricultura brasileira e sobre os complexos agroindustriais como espaços institucionais de orquestração de interesses. As pesquisas, artigos, livros, dissertações e teses de autores – como Belick, Soto, Ramalho Jr[.]e Ortega, entre outros – nas quais se manifesta essa leitura, também são fruto do diálogo com as reflexões sobre corporativismo e agricultura desenvolvidas em Espanha por Giner e Pérez (1979, 1985) e de Moyano Estrada (1988,1989,1994) e com a análise de setor (principalmente na França).

4.1.3.1. As contribuições espanholas sobre o corporativismo na agricultura: o modelo de sociogênese e pistas para a análise dos fenômenos corporativos

Como se comentou, a leitura corporativista da agricultura no Brasil tem como um dos referenciais teóricos e analíticos mais destacados os estudos sobre corporativismo produzidos

¹⁰ Em alguma das análises (Ortega 1995), se tem usado o termo “corporatismo”, visando dissociar as conotações ideológicas que o termo “corporativismo” traria. Porém na reconstrução dessa leitura será utilizado o termo “corporativismo”, por ser o mais usado nesse conjunto de autores que a conformam.

na Espanha. Esses estudos consideram o corporativismo como uma confluência de dois processos: por um lado, um processo de articulação de interesses e de crescimento das organizações públicas e privadas e por outro um processo de interação crescente dessas organizações entre si e com o Estado, através de pautas de interação determinadas. Sendo que ambos os processos apontam para um contexto de tendências monopolísticas e oligopolísticas na representação de interesses e de colaboração inter-classes progressivamente institucionalizada (Moyano Estrada, 1988: 183).

Na agricultura, a tendência geral para a presença hegemônica de grandes organizações de interesse e para que estas tenham um papel protagonista nos processos de formulação e implementação da política agrária estaria condicionada por múltiplos fatores. A ação coletiva na agricultura seria uma ação diversificada e submetida a uma dialética de concentração/dispersão. Nessa lógica incidem fatores relacionados com a estrutura da propriedade da terra e os regimes de posse da terra; com a heterogeneidade produtiva e a diversidade de orientações das explorações agrárias; e com as relações de patronagem e clientelismo que se manifestam entre categorias de agricultores. A complexidade dessa situação resultaria em estruturas de representação de interesse instáveis, com constantes interferências do ambiente exterior. A mais importante interferência tem sua origem nas estratégias implementadas pelo poder público para levar a cabo sua intervenção na agricultura, já que a necessidade de contar com interlocutores idôneos leva as agências do Estado a intervirem no processo associativo, favorecendo uma estrutura de representação em detrimento de outras (Moyano Estrada, 1989: 203).

A partir das especificidades que apresenta a ação coletiva na agricultura, Moyano Estrada (1988) propõe um modelo de "sociogênese do corporativismo agrário". O modelo parte do suposto de que o avanço no processo de modernização da agricultura impulsionaria a mudança das formas de representação dos interesses do velho ao novo corporativismo. Nessa proposta analítica identificam-se três etapas, que correspondem a momentos distintos do processo de desenvolvimento capitalista da agricultura de cada país: a da gênese das formas associativas; a da sua especialização funcional em sindicatos e cooperativas; e finalmente a da presença e consolidação de associações especializadas por produto, isto é, setoriais e "interprofissionais". O modelo inclui uma tipologia de formas associativas. O primeiro tipo é o "sindical ou reivindicativo" – exemplificado principalmente por sindicatos ou organizações profissionais, mas também incluindo, em alguns casos, organizações especializadas por

produto – que têm como características: a natureza integral do fim perseguido (ou seja, a defesa de todos os interesses que afetam o coletivo social que representam); a natureza universal de sua atividade (isto é, suas ações não se dirigem em exclusivo para os seus afiliados); e dirigir uma mensagem de natureza ideológica. Um segundo tipo é o "associativismo não reivindicativo" (bem exemplificado pelas cooperativas). Ele se identifica pelo caráter não-integral do fim perseguido, ou seja, atua para uma área de interesses explicitamente delimitada; por suas ações terem natureza exclusivista (apenas para os filiados); e por seu discurso não ser necessariamente ideológico (Ortega, 1995: 88-89).

Junto com os tipos anteriores, se poderia delinear um terceiro que corresponderia às “organizações reivindicativas não-sindicais”. Estas compreenderiam a grande maioria das “associações especializadas por produto” e as “organizações interprofissionais”. Como no primeiro tipo, as “associações especializadas por produto” seriam de natureza reivindicativa, porém, nesse caso não teriam um caráter integral; defenderiam somente interesses específicos dentro do conjunto de interesses do coletivo social que representam; e fazem uso – com frequência e apesar de negá-lo – de um discurso ideológico. Por sua vez, as “organizações interprofissionais” são aquelas que agrupam numa mesma estrutura de representação, por um lado, associações de agricultores e, pelo outro, associações de empresas agroindustriais, produtoras de insumos agrícolas e/ou de comercialização de produtos agrários processados ou não; procuram a defesa integrada de um suposto interesse comum a todos os grupos implicados no correspondente complexo agroindustrial. A constituição de uma organização interprofissional pode ser vista como o resultado da institucionalização das relações entre os segmentos de um determinado complexo agroindustrial e deste com o resto da sociedade e do Estado. O surgimento das organizações interprofissionais é facilitado, quando existe um elevado nível de relação interna entre os agentes do complexo agroindustrial¹¹ (Ortega, 1995: 89-94)

¹¹ As interprofissionais desempenham tanto funções reivindicativas como não-reivindicativas. No campo reivindicativo, procuram exercer influência nos centros de decisão das políticas que as afetam. Nesse sentido, apresentam rasgos como o de universalidade, na medida em que os seus resultados são compartilhados por todos os produtores do CAI, associados ou não à interprofissional. No campo não-reivindicativo, propiciam, por exemplo, a promoção dos produtos, a melhoria da qualidade, o estabelecimento de acordos de preços entre as diferentes fases do processo produtivo e a fixação de quotas de produção. Nesse caso, os resultados obtidos não dizem respeito exclusivamente a seus associados. O seu discurso pode ser mais ideológico ou mais econômico, segundo o tipo de ação (reivindicativa ou não). Também desempenham o papel de intermediação de interesses de seus filiados como outros grupos sociais e participam da implementação de políticas públicas (Ortega, 1995: 92-93).

Paralelamente ao modelo de sociogênese, Moyano Estrada também propõe pistas para a análise das práticas de concertação na agricultura. Essa análise teria que ser feita levando em consideração a diversidade das manifestações dos fenômenos corporativos, estudando as diferentes áreas de intervenção pública e relacionando-as com as lógicas da ação coletiva que nelas se desenvolvem. Assim, se descobririam áreas onde não é possível identificar relações corporativistas, porque as políticas vêm impostas. Em outras áreas, poderão manifestar-se práticas corporativistas – escassamente institucionalizadas – ao nível de implementação das políticas e não na formulação das mesmas. E também existirão áreas onde o processo de formulação e a implementação de políticas requeiram a estreita colaboração entre as agências do Estado e as associações representativas do setor. Em todos os casos, a análise deveria dar conta das formas que assumem a atribuição de *status* de interlocutor às organizações de interesse, formas estas que dependem do conteúdo da intervenção e da lógica da ação coletiva dos agricultores (Moyano Estrada, 1989: 203-204)

Sinteticamente, o tratamento dos fenômenos corporativistas na agricultura deveria dar conta de questões e dimensões específicas como: o grau de intervencionismo estatal em comparação com o que se manifesta em outros setores; as instituições particulares através das quais se manifesta essa intervenção; as formas específicas que adquire a estrutura de representação dos interesses agrários e a interdependência entre as associações resultantes; a capacidade de influência dessas associações nos centros de decisão onde se elabora e se implementa a política agrária, incluindo os recursos e os canais utilizados; o grau de institucionalização de suas relações com os poderes públicos e a estabilidade das mesmas; e a difusão entre os agricultores de ideologias que compreendem essas relações como co-participativas ou conflituosas (Moyano Estrada, 1989: 189-190)

4.1.3.2. A leitura brasileira: a ênfase no corporativismo setorial e nos complexos agroindustriais como espaços de orquestração de interesses

Junto com a recontextualização das contribuições espanholas, a leitura brasileira do corporativismo na agricultura retoma também as questões em torno da noção de setor, como novo espaço de formulação e implementação de políticas e, em particular, a reflexão sobre o caráter e papel dos complexos agroindustriais.

Parte-se da constatação de que o capitalismo está se reestruturando e os mecanismos de mercado são cada vez menos responsáveis pela regulação das transações entre firmas, entre firmas e trabalhadores e entre firmas e o Estado (Soto, 1992: 36). Os “setores” seriam os espaços que estariam proporcionando o eixo ao redor do qual está-se processando essa reestruturação (Schmitter, 1990: 30). As mudanças na tecnologia, nas estruturas de mercado e nas políticas públicas estariam convergindo, atribuindo importância aos setores como níveis intermediários, tanto em relação à mediação de interesses como às estruturas onde são desenhadas e implementadas as políticas (Soto, 1992: 37).

O setor passou a ser, para a maioria dos estudiosos do neocorporativismo, o novo *locus* da ação associativa e da elaboração de políticas. O que explica a tendência de deslocar os arranjos corporativistas do nível macro para o nível setorial (corporativismo setorial). A definição convencional de setor (ou de indústrias, grupos de indústrias, ramos de produção etc.) seria artificial, ressaltando que seus membros e limites não são dados. Os setores, como níveis intermediários – seguindo as orientações da proposta da análise de setor desenvolvida na França¹² – precisam ser criados como estruturas sociais construídas pelas percepções entrelaçadas e decisões dos atores (Soto, 1992: 37).

Essa conceituação de setor abriria a possibilidade de incluir o Estado como elemento participante diretamente ou através de políticas públicas. Ter-se-ia então o Estado participando da formação de um determinado setor, beneficiando-o através de políticas públicas específicas ou como cliente da regulação pública. Nesse caso, haveria uma formação do setor de “cima para baixo”. Por sua vez, a construção de “baixo para cima” ocorreria quando os setores fossem formados de forma espontânea pelos atores privados, através de um movimento interno em torno de um objetivo comum, por exemplo, como forma de reduzir o grau de incerteza (Ramalho Jr, 1994: 41-42) e (Soto, 1992: 38).

É dentro desta conceituação mais ampla de setor adotada do neocorporativismo que se pode olhar os complexos agroindustriais (CAI), como o resultado histórico de uma concertação de interesses entre instituições públicas e privadas, num determinado nível ou âmbito organizacional. Os complexos seriam verdadeiras “máquinas de organizar interesses” no quadro das relações conflituosas entre segmentos da iniciativa privada e o Estado, priorizando e até mesmo incluindo/excluindo atores que, por razões estritamente econômicas,

deveriam ou não fazer parte de uma dada estrutura produtiva. Ao mesmo tempo, essa visão dos complexos permitiria entender melhor o processo de elaboração e implementação das políticas públicas específicas que afetam, e fazem parte, do próprio setor (Graziano da Silva, 1991: 21)¹³.

Uma das contribuições mais importantes do neocorporativismo à noção de complexo seria o tratamento dispensado às organizações. Essas organizações – como atores coletivos – se relacionariam com os interesses individuais de seus membros de uma forma dialética. Ao mesmo tempo em que os interesses da organização estariam conformados pelos interesses individuais, as organizações modelariam e controlariam esses interesses individuais. Logo, nem todos os interesses das organizações seriam simples agregados ou envoltórios das preferências individuais de seus membros. Os interesses individuais poderiam ser moldados, articulados, organizados e finalmente subordinados a um conjunto maior de interesses, os quais não seriam necessariamente de classe (Graziano da Silva, 1991: 20-22).

Essa leitura considera que é no espaço da decisão capitalista que a noção de complexo se tornaria mais útil. Sugere ver a decisão capitalista como menos individual e autônoma do que a teoria econômica neoclássica a considera, ressaltando que seria imprescindível incluir entre os fatores que influem na lógica da decisão empresarial o padrão de relacionamento entre interesses privados e o Estado, complementando fatores essenciais como a inovação tecnológica. O âmbito de referência da tomada de decisão empresarial se ampliaria em muitos casos em relação a um determinado mercado e/ou indústria, correspondendo aos espaços nos quais opera a orquestração de interesses privados e são feitas as políticas públicas (Soto, 1992: 43).

4.1.3.2.1. A governança setorial

A análise através do complexo apontaria para a enorme variedade de caminhos de concertação dos quais resultam múltiplos mecanismos ou arranjos corporativistas com a presença do Estado, mais ou menos formalizados, para regular as transações e trocas

¹² Ver, a respeito, o ponto no Capítulo II onde se apresenta uma versão sintética do modelo de análise setorial.

¹³ O complexo agroindustrial não seria só um espaço ou nível de agregação, mas também um mecanismo de selecionar e excluir interesses em permanente articulação com o Estado. Essas leituras neocorporativistas propõem que esse processo de articulação seja entendido como uma verdadeira orquestração de interesses

econômicas (Soto, 1992: 44). Essa nova forma de participação do Estado, através de arranjos corporativistas, levaria a que as organizações, além de representarem os interesses das suas respectivas categorias, venham a ter também um papel na governança no setor (Cawson, 1985: 6).

Seriam vários os mecanismos de governança setorial (isto é, das formas pelas quais os setores podem ser governados) identificáveis, sendo que estes corresponderiam a diversas estruturas de poder social e político. O mecanismo utilizado preferencialmente seria o de “associação de negócios”¹⁴. Quando uma associação desse tipo alcança, através da atribuição de *status* público pelo Estado, funções de política pública, pode se transformar em “governo de interesse privado”. Outro mecanismo seria o de “clubes ou acordos entre cavalheiros”, o qual tem por base lealdades pessoais e interações informais¹⁵ (Soto, 1992: 45-46).

Nesses dois mecanismos, seria possível encontrar uma enorme variedade de arranjos ou subtipos de alianças e redes. Assim, haveria alianças quando os arranjos são baseados em cálculos autônomos de vantagens mútuas restringidas a empresas comerciais; e redes quando os arranjos são elaborados na base da reciprocidade intergrupal ou interpessoal, com apoio em instituições políticas ou sociais do meio (Schmitter, 1990: 27).

4.1.3.2.2. Fatores que favorecem e dificultam as práticas corporativistas

Segundo essa leitura, os elementos que favorecem o aparecimento e a persistência da prática neocorporativista na elaboração e implementação de políticas públicas podem ser subdivididos em dois grupos: um no nível geral e outro no nível intermediário ou setorial.

No nível geral, a leitura brasileira – seguindo Cawson (1986) – identifica seis fatores:

- Primeiro, estaria o crescimento das organizações e da sociedade organizada. O aparecimento de grandes organizações privadas e públicas teria originado o

privados que se gesta no complexo, que é onde se elaboram e administram as políticas públicas (Graziano da Silva, 1991).

¹⁴ Esse tipo de associação seria uma organização especializada e permanentemente administrada, tendo como membros as firmas independentes, e como interlocutores agências governamentais, entidades sindicais e outras organizações; e que, constituídas de forma corporativa, podem desempenhar um importante papel na governança setorial, adquirindo uma diversidade de mecanismos de regulação (Schmitter, 1990: 29).

¹⁵ Isto é, uma forma restrita a grupos relativamente pequenos de grandes firmas geralmente concentradas geograficamente, que coordenam seu comportamento sem necessidade de regulação de fora (Schmitter (1990: 30).

surgimento de novos centros de poder, o que implicaria na necessidade dos governos obterem a sua colaboração, para que não fosse obstaculizada a aplicação de suas políticas. Torna-se de importância fundamental o poder das organizações privadas no sentido de regularem a conduta de seus membros, articularem os interesses setoriais e particulares e influenciarem nas decisões de políticas.

- Um outro fator seria a multiplicidade de interesses. Isto é, a diferenciação interna nas classes sociais devido à multiplicidade de identidades e lealdades, com origem no contínuo aprofundamento da divisão do trabalho e na diversificação crescente da estrutura ocupacional. Esse processo levaria ao enfraquecimento da força reivindicativa da classe e à ruptura da sua unidade. Conseqüentemente os acordos neocorporativos teriam mais oportunidades de surgir onde a hegemonia de uma classe não seja uma opção plausível.
- Um terceiro fator refere-se à monopolização da representação de interesses por organizações privadas funcionalmente especializadas por critérios setoriais. Em termos políticos, existiria uma necessidade de limitar o número de interlocutores para poder ordenar e planejar a alocação de recursos.
- O quarto fator diz respeito à governabilidade. As instituições privadas, ao assumirem responsabilidades na tomada de decisão, na implementação das políticas, estão contribuindo para a governabilidade do sistema, pois reduziriam a possibilidade de aparecimento de conflitos irresolúveis. Um outro sentido do fenômeno da governabilidade refere-se à necessidade de que a representação de interesses se articule para unificar a enorme diversidade de demandas, através de sua redução e simplificação.
- Um quinto fator que é apontado seria a ampliação do âmbito de intervenção do Estado, o que impulsionaria as tendências neocorporativistas.
- Finalmente, como um último fator que favorece as práticas corporativistas no nível geral, temos o crescimento da defesa dos interesses nacionais (isto é, do protecionismo) no mercado internacional, com intervenções políticas de reação à concorrência internacional e de inovação tecnológica (intervenções estas importantes para economias dependentes do mercado externo) (Soto, 1992: 48-49; e Ramalho Jr, 1994: 30-31).

Em nível intermediário ou setorial, também acompanhando Cawson (1986), a leitura brasileira recupera outros seis fatores principais que influenciariam no aparecimento e persistência do corporativismo:

- O primeiro fator refere-se à natureza do produto, que condicionaria a forma de organização de interesses e os sistemas de regulamentação econômica setorial.
- Um segundo fator diz respeito à proporção de firmas multiprodutos. Quando essa proporção fosse alta, se inibiria o desenvolvimento de fortes associações de interesses, o que se deveria, em parte, ao fato da lucratividade dessas firmas não depender diretamente das suas atividades num só setor¹⁶.
- Um outro fator seria a presença de empresas multinacionais no setor. Uma presença significativa dessas empresas poderia impedir o desenvolvimento de uma organização de interesses que detivesse o monopólio de representação do setor¹⁷.
- O quarto fator apontado seria o grau de competitividade internacional. No caso de atuação bem-sucedida no mercado externo, seria improvável que os empresários os benefícios da ação coletiva, ao contrário dos que competem no mercado interno. No caso de concorrência externa, os segmentos expostos podem ser levados a se organizar e demandar intervenções protecionistas do Estado, favorecendo o desenvolvimento de acordos corporativistas.
- O quinto fator refere-se à maturidade tecnológica do setor. Os empresários que atuam em áreas ou ramos alvo de mudanças estruturais derivadas da introdução de novas tecnologias ou inovações de produto, em geral demandam uma forte intervenção do Estado em apoio a programas de ajuste ou reestruturação, o que favoreceria o aparecimento de acordos neocorporativistas¹⁸.
- O último fator apresentado seria o grau de concentração econômica no setor. A concentração industrial e a oligopolização dos mercados estariam positivamente associadas com o desenvolvimento de associações monopolistas ao nível setorial e com a intermediação corporativista (Soto, 1992: 50-3; e Ramalho Jr, 1994: 31).

¹⁶ Esse tipo de firmas teria a facilidade de alocação de investimentos para outras áreas ou produtos dentro da própria firma. Assim estariam menos propensas a perseguir estratégias políticas únicas através de associações de caráter setorial. Dessa forma enfraqueceriam os sistemas de representação (Soto, 1992: 51).

¹⁷ Ao possuir grande poder de mercado, as multinacionais tenderiam a negociar diretamente com agências do Estado (microcorporativismo) e não através de organizações de representação (Ramalho Jr, 1994: 31).

¹⁸ Contudo, a instabilidade nesses setores dificultaria o surgimento de associações de interesse privado (Soto, 1992: 52).

4.1.3.3. Análises de casos da leitura brasileira sobre o corporativismo na agricultura

Do conjunto de trabalhos desenvolvidos com este marco analítico por autores vinculados ao grupo de Campinas liderado por Graziano da Silva, e que compõem o que se denomina aqui como “leitura brasileira sobre o corporativismo na agricultura”, serão apresentados a seguir três casos. Os dois primeiros têm como referência empírica um complexo agroindustrial específico: o primeiro trata dos arranjos neocorporativos na construção do complexo florestal (Soto, 1992), e o segundo sobre o papel desses tipos de arranjos no processo de formulação de políticas do complexo tritícola (Ramalho Jr., 1994). O último caso tem como objeto o conjunto dos complexos agroindustriais, olhando para a trajetória da ação coletiva e das formas de organização de interesses que nesse conjunto se manifestam (Ortega, 1995).

4.1.3.3.1. Arranjos neocorporativistas na construção do complexo florestal

Na leitura corporativista do caso analisado, se procura demonstrar que as relações de mão dupla entre a representação dos interesses empresariais e o Estado seriam essenciais para explicar o processo de constituição do complexo florestal. Por um lado, o Estado através das políticas públicas, teria contribuído de forma decisiva na configuração estrutural dos mercados e nas suas formas de concorrência, consolidando determinados grupos empresariais líderes. Por sua vez, estes últimos, monopolizando a representação e exercendo uma verdadeira orquestração dos interesses empresariais, teriam influenciado na gestão das políticas públicas, condicionando a autonomia de decisão dos agentes econômicos nos diferentes segmentos e mercados que compõem o complexo (Soto, 1992: 10-11).

As formas de relacionamento entre a organização da representação dos interesses privados da indústria do papel e celulose e o Estado seriam um exemplo paradigmático de um padrão corporativista que predominou nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, durante o último século, especialmente após a legislação governamental que regulamentou os direitos de associação, em 1907. Seria no período do corporativismo tradicional – que teria predominado até o golpe militar de 1964 – que se inicia a configuração da indústria do papel no Brasil, particularmente a formação da sua base empresarial sob o domínio do capital nacional (isto é, dos grupos econômicos ou empresas nacionais que se mantiveram como líderes até o início dos anos 90, como Klabin, Suzano, Simão e Ripasa) (Soto, 1992: 125).

Também desde cedo teria se manifestado a conformação de entidades representativas dos seus interesses. A organização dos industriais do papel foi uma das primeiras associações especializadas criadas no país, em particular o Centro dos Fabricantes de Papel, o qual foi fundado em 1919, num contexto de acirrada disputa de interesses dos produtores com os importadores de papel ¹⁹ (Soto, 1992: 64).

Por sua vez, a constituição do complexo florestal já seria o resultado histórico de um padrão neocorporativista – que começaria a predominar a partir da segunda metade dos anos 60 – no qual haveria uma articulação entre interesses agrários (atividade florestal) e industriais (produção de celulose e papel), podendo-se constatar um efetivo vínculo organizacional entre os processos de intermediação desses interesses e a elaboração e implementação das políticas públicas. Esse padrão se acentuaria na crise dos anos 80, durante a qual o sistema de representação de interesses do complexo configuraria um verdadeiro "governo de interesse privado", partilhando tarefas de governança setorial com o Estado e assumindo responsabilidades de auto-regulação do comportamento de seus membros (Soto, 1992: 125).

Desde a segunda metade da década de 60, tinha se reforçado um novo sistema de representação dos interesses empresariais, baseado em associações de caráter econômico. O sistema tradicional de representação oficial entrou numa crise que se aprofundou com o processo de modernização da indústria. Foram criadas várias associações de interesse, correspondendo a diversos segmentos do complexo florestal (como as associações de produtores de celulose, de fabricantes de papelão, etc.) Contudo, foi a Associação Nacional de Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC) que assumiu o monopólio da representação dos interesses agrários e industriais, sendo reconhecida pelo Estado como interlocutor privilegiado na gestão das políticas públicas²⁰ (Soto, 1992: 272).

Nesse período, através de dois programas nacionais de papel e celulose (em 1974 e 1986), articularam-se verdadeiros pacotes de políticas públicas em apoio ao setor. Esses pacotes

¹⁹ O Centro deu origem à Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC) registrada em 1968 (Soto, 1992: 271).

²⁰ O processo associativo das empresas reflorestadoras independentes foi caracterizado por dificuldades de sua ação coletiva, derivadas da heterogeneidade e diferenciação interna do segmento. Essas dificuldades enfraqueceram a sua capacidade de negociação direta com o Estado, facilitando a sua subordinação aos interesses industriais. Assim, as associações de reflorestadores nunca conseguiram negociar preços mínimos para a madeira com a ANFPC (Soto, 1992: 277-278).

estavam compostos, basicamente, por incentivos fiscais ao reflorestamento e financiamento subsidiado de longo prazo, com participação do sistema BNDES no capital das empresas. Também nesses programas a ANFPC – controlada de forma oligopólica pelos interesses dos grupos econômicos líderes – teria obtido, no processo de concertação política com as agências governamentais, a imposição de barreiras institucionais para a entrada no complexo que beneficiavam basicamente a esses grupos empresariais, consolidando a sua liderança (Soto, 1992: 272).

Ao lado deste processo “mesocorporativista” que se daria na relação entre a ANFPC e o Estado, o segmento produtor apenas de celulose – exemplificado pela Aracruz – conformaria um marco de relacionamento de firmas individuais com o Estado que seria típico do “microcorporativismo”. Por exemplo, obtendo incentivos específicos para as exportações. Esses acordos microcorporativistas que tinham surgido à revelia da ANFPC e de seus arranjos em nível meso, permaneceram apesar da posterior integração dos interesses dessas empresas no conjunto da representação da ANFPC frente ao Estado (Soto, 1992: 280).

Assim, no bojo do novo padrão de relacionamento neocorporativista, o complexo florestal passou a ser socialmente construído através de uma combinação entre auto-organização (arranjos organizacionais entre interesses privados, agrários e industriais) e a concertação nas políticas públicas. Enquanto o movimento de auto-organização de interesses - construído "de baixo para cima" – pode ser ilustrado no processo de formação de sua base florestal, o papel das políticas públicas –constituição "de cima para baixo" – se exemplificaria através do processo de expansão e diversificação da sua capacidade industrial. O processo de formação de sua base florestal, nessa leitura, seria um caso típico – e único na história do complexo – de "governo colonizado" ou "privatizado", como modelo de interação entre a ANFPC e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Segundo esse modelo, a ANFPC teria controlado a agência governamental (IBDF), fazendo uso privado dos seus poderes públicos para legislar e conceder incentivos ao reflorestamento (Soto, 1992: 274 e 277)

Esse processo neocorporativista de conformação do complexo conseguiria sua maturação nos anos 80, reafirmado pela crise nas finanças públicas e a abertura democrática do país²¹. A

²¹ No processo de abertura democrática, o padrão de relacionamento corporativista do complexo com o poder executivo se teria ampliado para o Legislativo. Porém a via privilegiada de concertação política continuaria sendo a do Executivo (Soto, 1992: 282).

principal evidência dessa maturação seria a transformação da ANFPC num "governo de interesse privado", assumindo funções de política pública na área da regulação dos preços internos da celulose e do papel e conseguindo – com o respaldo da coerção do Estado – que seus filiados aceitassem os acordos por ela negociados (Soto, 1992: 274).

Porém, no complexo florestal, o neocorporativismo – representado pelo associativismo econômico – não substituiu totalmente o corporativismo tradicional (representado pelo sindicalismo tradicional). Ambos conviveram sob o predomínio dos arranjos neocorporativistas. Segundo essa leitura, esse fenômeno seria recorrente no Brasil e apontaria para que, à diferença de países europeus – e em particular, o caso espanhol – aqui não tivesse havido um processo de transição entre um modelo de corporativismo para outro, convivendo sincronicamente formas tradicionais e arranjos neocorporativistas (Soto, 1992: 275).

4.1.3.3.2. Arranjos neocorporativistas no processo de formulação de políticas setoriais no complexo tritícola

Segundo a leitura corporativista desse caso, as políticas setoriais para o complexo agroindustrial tritícola apresentariam evidências de acordos mesocorporativos no seu processo de formulação, em particular a partir do momento em que o Estado intensificou sua política intervencionista. Apesar de ter sido definida por um instrumento de força – isto é, um Decreto-Lei (o de número 120, de 1967), em plena vigência do regime autoritário – a política tritícola não poderia ser visualizada como uma imposição unilateral do Estado, mas como resultado de um intercâmbio que procurou conciliar interesses públicos e privados. Segundo essa leitura, essa política seria consequência de um processo iniciado nos anos 40, caracterizado por arranjos que procuravam atender interesses dos segmentos envolvidos no complexo e no próprio Estado. Isto é, arranjos que levaram em consideração os interesses conflituosos dos vários segmentos das diferentes atividades interligadas através da cadeia produtiva – atividades do segmento de produção, comercialização, industrialização e mercado final – e que contaram com a participação decisiva do Estado na mediação desses interesses e na soldagem entre seus segmentos (Ramalho Jr.; 1994 :43).

Olhando para a trajetória do complexo, a leitura identifica a ocorrência de movimentos “espontâneos” dos triticultores, no sentido de se organizarem, por um lado, através de cooperativas e associações na produção e na comercialização, e, por outro, por meio da

Federação dos Triticultores do Rio Grande do Sul (FEATRIGO) – tida como um órgão moderador entre o poder público e os produtores – buscando maior representatividade e poder de barganha. Porém, seria só com a ação do Estado que os produtores viriam a consolidar a organização da sua categoria. Por exemplo, a partir do Plano de Expansão da Triticultura Nacional (COTRIN) em 1957; com a criação da FECOTRIGO (Federação das Cooperativas de Trigo) em 1958; e, em 1962, quando o Banco do Brasil passou a ser o único comprador de trigo nacional, privilegiando as cooperativas nesse processo. Com essas medidas, a difusão e consolidação das cooperativas acelera-se ainda mais. (Ramalho Jr., 1994: 139).

É através das ações das cooperativas e da FECOTRIGO que essa leitura identifica o exercício da função de “*status semipúblico*” dessas instituições, na implementação da política tritícola. Existiria uma reciprocidade de interesses, ou conveniência mútua, no inter-relacionamento das cooperativas e a FECOTRIGO com o Estado. De um lado, ao Estado interessava um segmento produtivo sintonizado com o processo que estatizava a comercialização da produção nacional, no qual as cooperativas exerciam um papel fundamental. Do outro, aos produtores interessava a participação do Estado na comercialização, o que representava uma garantia de venda do produto, bem como a defesa da produção nacional em relação às importações (Ramalho Jr., 1994: 140).

Mas a reciprocidade de interesses iria além. Para os produtores, a legitimidade da FECOTRIGO como representante junto ao Estado significaria maiores possibilidades de penetração nas esferas decisórias, fazendo com que suas demandas e reivindicações fossem concretizadas. Do lado do Estado, particularmente após a implementação do Decreto-Lei 120, se poderiam identificar dois níveis de interesses. No nível geral, estaria o interesse de governo como um todo, relacionado ao objetivo do regime militar de regularização do abastecimento e da busca da auto-suficiência, fazendo do país um grande produtor de trigo. Em nível específico, se teria ainda os interesses das agências burocráticas e dos próprios funcionários. Isto é, ao Departamento do Trigo (DTRIG) e ao Departamento Geral de Comercialização do Trigo (CTRIN) interessaria uma convivência pacífica com o segmento produtivo/cooperativo, pois o seu apoio representava maiores possibilidades de manutenção do Decreto-Lei e de perpetuação daquelas instituições públicas e de seus funcionários, no processo decisório da política tritícola (Ramalho Jr., 1994: 141).

Esse jogo de interesses mútuos que levava à reciprocidade de apoio entre o segmento produtores/cooperativas e o Estado estaria presente já na segunda metade dos anos 50, estendendo-se até ao final dos anos 80. Sendo que essa reciprocidade de apoio teria sido um elemento de peso na manutenção da política tritícola, imposta pelo Decreto-Lei por mais duas décadas (Ramalho Jr., 1994: 142).

Por seu lado, no que se refere ao segmento industrial, o início da sua organização remontava a 1931, com a fundação do Sindicato dos Moageiros de Trigo do Rio Grande do Sul. Esse movimento teria nascido também “espontaneamente” dos industriais nacionais, pela necessidade de enfrentamento do truste internacional, corporificado principalmente pela Bunge&Born, que se instalou no país na década de 20. O truste era acusado de prejudicar a produção nacional em face do seu interesse pelo trigo importado, ao qual tinha acesso direto ao atuar como *trading* no mercado internacional. Logo, todas as pressões do segmento moageiro nacional sobre o Estado giraram em torno da criação de barreiras às importações (Ramalho Jr., 1994: 170).

Nos anos 50, ter-se-ia uma ampla penetração do segmento moageiro nacional nas instâncias decisórias do Estado²². O que ficaria demonstrado com a criação da Comissão Consultiva do Trigo (CCT) em 1951, quando o Sindicato dos Moageiros do Rio Grande do Sul foi chamado a participar formalmente da regulação de importações. A indústria moageira era também acusada de exercer forte influência sobre o Serviço de Extensão de Trigo, inclusive pela prática de cooptação e, mesmo, de corrupção de seus funcionários (Ramalho Jr., 1994: 171).

Seria no decorrer dos 80, com as tentativas de revogação do Decreto-Lei-120, que se sentiria a força política do segmento moageiro, tanto no Legislativo (por exemplo, através da defesa do decreto manifestada por vários deputados) quanto no Executivo (via CTRIN e DTRIG). Da mesma forma que no caso dos produtores, nesse período haveria um apoio recíproco entre instituições públicas e os moageiros, caracterizando uma relação de conveniência mútua de interesses. Às instituições públicas e seus funcionários interessava o apoio do segmento industrial, visando a sua própria perpetuação no escalão decisório do

²² O Estado teria passado a privilegiar o segmento moageiro, devido aos seus interesses de governo, uma vez que a indústria moageira assumia uma posição estratégica no complexo tritícola para o abastecimento regular do trigo (Ramalho Jr., 1994: 173).

Estado. Em face desse interesse, o DTRIG e o CTRIN se abririam para o segmento moageiro, o qual se aproveitava dessa abertura para conseguir privilégios através das ações governamentais. Assim se daria continuidade ao processo de privatização das agências do Estado (Ramalho Jr., 1994: 171-173).

A partir de 1982 começariam fortes divergências, quando aos interesses do governo foram incorporadas preocupações com a redução do déficit público, em face das dificuldades financeiras do Estado. Especificamente os conflitos se manifestaram em torno à fixação de preços de compra do trigo, à determinação dos valores básicos de custeio e às regras de financiamento. Num primeiro momento, apesar deles, as pressões externas não teriam sido suficientes para revogar o Decreto-Lei 120 ou promover modificações significativas na política tritícola. Nem mesmo para reduzir sensivelmente os gastos da Conta Trigo. O que se deveria, principalmente, à associação de interesses entre o segmento produtores/cooperativas e o DTRIG e a CTRIN. Porém, à medida que se aprofundava a crise financeira do Estado, passaram a prevalecer os interesses dos setores do governo que agiam sobre o déficit público, culminando com a revogação do decreto em 1990 (Ramalho Jr., 1994: 141 e 193).

Segundo a leitura corporativista, essa revogação teria dado fim a uma política articulada para todo o complexo tritícola; ou seja, o fim da regulação estatizante da comercialização do cereal e das rígidas regras sobre sua industrialização. Desaparecia o sistema defendido pelos principais segmentos componentes do complexo como também pelas instituições públicas envolvidas na execução de política. Os próprios DTRIG e a CTRIN foram extintos. Face à indefinição (ou inexistência) de uma política para o setor e de uma estrutura institucional de regulação, não ficariam claros os caminhos a percorrer para novas formas de articulação e canalização de demandas junto ao Estado (Ramalho Jr., 1994: 193-194).

Junto a essa indefinição de um aparato institucional na tomada de decisões para o complexo, um conjunto de outros os fatores teriam dificultado os acordos corporativistas, nos anos 90. Especificamente, a leitura ressalta: a inoperância da nova Câmara Setorial do Trigo; a necessidade de buscar o equilíbrio financeiro do Estado; e a inclusão do trigo no conjunto da política agrícola, a qual se colocava subordinada à política macroeconômica ou em plano inferior a outras atividades.

Assim, por ter sido grandemente afetado com a liberação do comércio e a industrialização, o segmento moageiro apresentaria intensos conflitos internos. Esses conflitos estariam fortemente relacionados às suas dificuldades para se organizar em torno da Associação Brasileira da Indústria de Trigo (ABITRIGO), como representação legítima que poderia promover a coesão interna entre os diferentes atores (Ramalho Jr., 1994: 217).

4.1.3.3. Ação coletiva e formas de organização de interesses nos complexos agroindustriais brasileiros

O terceiro e último caso que ilustra a leitura corporativista da agricultura brasileira recupera a trajetória da ação coletiva e das formas de organização de interesses no conjunto dos complexos agroindustriais no país (Ortega, 1995). Para isto, toma como referência o modelo desenvolvido por Moyano Estrada de "sociogênese do corporativismo agrário"²³. Relembrando, o modelo identificava três etapas no desenvolvimento das formas de organização de interesses: a primeira, da gênese das formas associativas; a segunda, que corresponderia à especialização funcional em sindicatos e cooperativas; e a última onde se apresentariam associações especializadas por produto setoriais e "interprofissionais".

A primeira etapa – isto é, da gênese das primeiras formas associativas na agricultura – caracteriza-se pelo predomínio de um modelo plurifuncional segundo o qual uma organização desempenha funções tanto reivindicativas como de outro tipo (divulgação, capacitação, etc.). Essa fase corresponde ao estado inicial de desenvolvimento da agricultura, no qual se tem uma escassa diferenciação econômica e social entre os agricultores e uma grande heterogeneidade da sua atividade produtiva (Ortega, 1995: 79).

No Brasil, essa primeira etapa teria tido início no final do século XIX, com as Casas da Lavoura do Estado de São Paulo e as Assembléias Agrícolas do Rio de Janeiro, além de várias exposições e feiras agrícolas, onde se reuniam os agricultores. Seria desse contexto que emergiriam as primeiras organizações de natureza sindical-reivindicativa: a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB) (Ortega, 1995: 80).

²³ Esse modelo já comentado anteriormente foi apresentado por Moyano Estrada, na Espanha (1988), e aplicado, entre outros, por Ortega (1995) em casos brasileiros.

A Sociedade Nacional de Agricultura – fundada no Rio de Janeiro, em 1897, por agricultores, profissionais liberais e empresários das indústrias extrativas – tinha como bandeiras de luta: a devolução do *status* de ministério à então Secretaria de Agricultura, que se encontrava dentro do Ministério da Indústria e Comércio; ampliar o seu espaço representativo entre os outros segmentos dos produtores agrícolas e de gado; e conseguir o direito de associação sindical na agricultura²⁴. Não fizeram parte desse projeto associativo os interesses cafeeiros mais importantes (de São Paulo e Minas Gerais), já que sua influência era poderosa no parlamento e no Executivo e seus problemas eram atendidos diretamente nos Ministérios da Fazenda e da Indústria e Comércio. Em 1907, a SNA conseguiu que fossem aprovadas a criação do ministério específico e também o direito de associação sindical, o que incentivou o surgimento de novas organizações estaduais e nacionais, como a Sociedade Agrícola Fluminense, a Sociedade Rural Mineira, a Sociedade Agrícola de Pernambuco, a Federação da Agricultura de Rio Grande do Sul e a Confederação Rural Brasileira (Ortega, 1995: 268).

Por sua vez, a Sociedade Rural Brasileira foi fundada em 1919, basicamente por cafeeiros e criadores de gado de São Paulo. Na sua fundação, também estavam presentes representantes da indústria, do comércio exportador, do setor financeiro e até o proprietário do jornal Estado de São Paulo. Esta diversidade de interesses implicados no ato da fundação pode ser lida como um reflexo da integração do capital cafeeiro em outros setores. Ao mesmo tempo, a SRB seria o resultado de um momento político em que a organização dos agricultores implicados no complexo cafeeiro disputava o controle pela hegemonia do Estado brasileiro com outras frações em ascensão (Ortega, 1995: 270-271).

As reivindicações iniciais da SRB refletem os interesses específicos do setor cafeeiro, em particular a criação de um instituto paragovernamental específico para a defesa permanente do café. O instituto foi criado em 1924, transformando-se primeiro, em Instituto Nacional do Café e depois em Instituto do Café de São Paulo. Durante grande parte dos anos 20, os dirigentes da SRB ocuparam cargos nesse instituto, como também na Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo e no Ministério de Fazenda. Mas, com a descida dos preços do café a nível internacional, se manifestaram tensões entre os setores basicamente agrários da SRB e os outros, principalmente, o exportador. Essas tensões se refletiram nas relações com o

²⁴ Desde suas origens, estaria presente na SNA a criação de uma estrutura hierarquizada e estendida por todo o território nacional, articulando interesses locais através de sindicatos e federações (Ortega, 1995: 274).

governo, as quais passaram a ser mais conflituosas, dado o apoio deste ao setor exportador (Ortega, 1995: 271-272).

Com o avanço do desenvolvimento capitalista na agricultura, o modelo da “sociogênese” ressalta a presença de um processo de crescente diferenciação social e econômica no mundo agrícola e rural que correria paralelo à especialização funcional no associativismo agrário. Essa especialização daria início à segunda fase, com a diferenciação por um lado das organizações cooperativas e, pelo outro, das de natureza sindical-reivindicativa (Moyano Estrada, 1988: 178).

No Brasil, essa segunda fase começaria com a crise dos anos 30. A especialização das formas associativas teria trazido os primeiros conflitos significativos no seio da oligarquia agrária brasileira, com as novas elites regionais (especializadas em atividades distintas do café) expondo suas reivindicações diferenciadas. A própria crise do setor cafeeiro e a perda de sua hegemonia estimularam a diferenciação dentro do próprio setor, nos estados produtores tradicionais (São Paulo e Minas Gerais), surgindo interesses específicos em torno da problemática do café (Ortega, 1995: 80).

Junto com o acirramento das tensões do governo Vargas com a SRB, se daria a sua aproximação com a SNA. O governo necessitava construir alianças com as oligarquias regionais para se contrapor ao poder dos cafeeiros de São Paulo. O discurso unitário da SNA teria favorecido a aproximação com o governo, criando-se uma interlocução de tipo corporativista. A construção do corporativismo seria evidente com a lei sindical emanada da Constituição de 1934 e, depois, durante o Estado Novo (Ortega, 1995: 269).

Foi através dessa proximidade com o governo de Vargas que os dirigentes da SNA começaram a influenciar não só no Ministério da Agricultura, mas também no Conselho de Comércio Exterior. Conseqüentemente, passaram a opinar na elaboração das políticas econômicas referentes ao setor cafeeiro (que não fazia parte da organização) (Ortega, 1995: 269).

Ao mesmo tempo, o antigo empenho da SNA em criar uma estrutura confederativa na agricultura foi conseguido com dificuldade durante essa fase²⁵. A proposta de sindicalização corporativa do Estado Novo de 1939 foi rejeitada pela maioria do patronato rural (em especial, pela SRB), tendo, entre seus principais motivos, que essa legislação colocava em igualdade de condições – em termos organizacionais – os setores patronal e de trabalhadores. Em 1945, a SNA consegue que o governo aceite reconhecer as estruturas organizacionais pré-existentes, adaptadas ao novo sistema de representação vertical, como legítimas representantes dos agricultores, incluindo nelas trabalhadores, parceiros e pequenos produtores. Porém, mais uma vez pelas resistências dos setores majoritários do patronato rural, o processo não decolou. Em 1948, uma vez deposto o governo Vargas, a SNA retomou os esforços para impulsionar a corporativização da representação agrária, enfrentando as divergências entre as distintas frações do empresariado agrícola. Só em 1951, depois da eleição de Vargas para um novo mandato é que, na sede da SNA, foi fundada oficialmente a Confederação Rural Brasileira (CRB)²⁶, com a participação de federações de 14 estados, inclusive, de São Paulo²⁷ (Ortega, 1995: 269-276).

Assim, nessa segunda fase, no caso brasileiro, se manifestaria uma profunda transformação da estrutura do Estado, com o corporativismo estatal “verticalizando” a representação dos interesses econômicos e sociais, sob um estreito controle do Estado²⁸. A leitura destaca a dupla característica da estrutura organizacional do Estado, entre 1930 e 1945: por um lado, a centralização das políticas macroeconômicas e por outro uma descentralização funcional administrativa que permitiria atender as demandas específicas das oligarquias regionais, mas sem perda do controle pelo poder central. Esse duplo caráter implicaria no incremento da irracionalidade administrativa devido à sobreposição de órgãos e funções,

²⁵ Na realidade, a SNA tinha arranjado, em 1928, a criação da Confederação Rural Brasileira (CRB), mas a nova entidade não conseguiria sair do papel, tanto pelos conflitos de interesses como pela própria inércia da SNA (Ortega, 1995: 274).

²⁶ A criação efetiva da Confederação Rural Brasileira veio a significar, paradoxalmente, a perda de protagonismo da SNA – a sua principal mentora – no cenário da representação dos interesses agrários e rurais do Brasil (Ortega, 1995: 270).

²⁷ Apesar de sua participação, São Paulo sempre procurou manter sua autonomia.

²⁸ Do ponto de vista político, essa leitura ressalta que o movimento de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, significou um passo importante no aprofundamento das relações corporativistas na sociedade brasileira. De um lado, favorecia a integração inter-classes e, de outro, impulsionava a integração territorial entre as regiões do Estado-nação. Além de transformações em termos de representação dos interesses classistas, o movimento trouxe o questionamento da hegemonia da oligarquia paulista cafeeira, abrindo espaço para outras oligarquias regionais (Rio Grande do Sul e Nordeste) e para novos grupos sociais vinculados aos setores industriais (Ortega, 1995: 252).

originando-se conflitos de competências através de disparidades de regimes jurídicos e institucionais (Ortega, 1995: 253-4).

No fim da era Vargas (1954) e particularmente com o governo Kubitscheck (1956-60), o processo de internacionalização da economia brasileira, juntamente com a participação direta do Estado numa série de áreas, conduziu a uma intensa oligopolização dos mercados, o que teria facilitado a emergência de novas organizações de interesse, cuja liderança começou a ser exercida por membros destacados das grandes corporações industriais. Com a política desenvolvimentista, o governo impulsionou o estabelecimento de um pacto com os empresários nacionais e com o capital multinacional – a chamada Tríplice Aliança – para dar início ao Plano de Metas. Nesse pacto os trabalhadores foram excluídos²⁹.

O caráter concentrador desse modelo, ao entrar em crise no começo dos anos 60 e provocar uma onda de protestos sociais, teria questionado toda a estrutura democrática. No governo Goulart (1962-64) não foi mantido o pacto elitista da Tríplice Aliança. Assim, em 1964, os militares intervieram para “restabelecer a ordem”, resgatando o pacto político vigente no Plano de Metas (Ortega, 1995: 203 e 255).

No que diz respeito ao sistema de representação de interesses agrários, na década de 60 foi novamente modificada a legislação sindical, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural. Essa modificação levou os pequenos proprietários, os parceiros e os arrendatários a deixarem de estar afiliados à Confederação Rural Brasileira, para formarem parte da base social da nova organização de natureza sindical – a Confederação Nacional dos Trabalhadores de Agricultura (CONTAG). Em 1964, a junta militar regulou a criação da CONTAG e da Confederação Nacional de Agricultura (CNA), em substituição à CRB³⁰ (Ortega, 1995: 276).

O regime militar iniciou um conjunto de reformas institucionais que pretendiam dar novo fôlego ao modelo de industrialização. Assim, entre o final da década de 60 e o início da década de 70, a economia brasileira passaria por um novo período de franca expansão – o "milagre brasileiro" – com altas taxas de crescimento anuais. Sendo que, no fim da década de

²⁹ O feitiço parcial da concertação no Brasil seria uma de suas características mais evidentes, quer no período formalmente democrático (1956-60), quer no período do regime militar (Ortega, 1995: 255).

³⁰ CONTAG e CNA tornaram-se as organizações oficiais de representação dos interesses agrários brasileiros até a aprovação da Constituição de 1988, a qual restaurou a liberdade sindical (Ortega, 1995: 276).

70, a estrutura industrial brasileira se encontraria “completa”, em termos da conformação da pirâmide verticalmente integrada da economia (Ortega, 1995: 203-204).

Após o desenvolvimento do departamento de bens de produção do setor da agricultura teria se acelerado a sua integração nos complexos agroindustriais. Em todo o processo de passagem de uma dinâmica comandada pelos “complexos rurais” para outra liderada pelos “complexos agroindustriais” (CAIs), o caráter intervencionista do Estado teria sido fundamental³¹ (Ortega, 1995: 214-216).

Os recursos volumosos e as altas taxas de subsídio implícitas ao crédito rural teriam sedimentado sólidas alianças urbano-rurais ao mesmo tempo em que contribuíam para a transformação da base técnica da produção rural. As condições favoráveis do financiamento converteram-se no mecanismo principal do Estado na articulação dos interesses agroindustriais. Essa política expansionista originou um rápido crescimento da demanda por insumos modernos, criando-se assim um espaço de mercado para a consolidação dos CAIs. (Ortega, 1995: 214-222)

Como resultado desse processo de modernização, a agricultura brasileira inseriu-se nos CAIs, emergindo grupos mais interessados em problemas específicos ligados à produção e à sua integração industrial, e não nos problemas horizontais típicos das preocupações das organizações agrárias de caráter geral. Por sua vez, a CNA foi-se convertendo numa espécie de extensão burocrática do regime militar, longe dessas modificações que estavam ocorrendo no setor agrário brasileiro. O vazio de representação foi sendo preenchido com novas associações de natureza civil, desenvolvidas sobretudo em torno de produtos, e que não reconheciam a CNA como representante exclusiva de um setor cada vez mais diferenciado (Silva H.O., 1992: 174). Essas novas formas organizacionais – as “associações especializadas por produto” – seriam mais apropriadas do que as tradicionais, para articular os interesses dos agricultores com explorações modernizadas e integradas no sistema agroindustrial brasileiro (Ortega, 1995: 243).

³¹ A ação do Estado propiciou a criação de uma estrutura nacionalmente integrada de investigação e difusão de tecnologia (EMBRAPA e EMBRATER), da infra-estrutura básica para o pleno desenvolvimento de uma agricultura intensiva, e sobretudo a promoção de uma ativa política de financiamento institucionalizada, principalmente, através do Sistema Nacional de Crédito Rural (Ortega, 1995: 217).

A presença e o papel dessas novas “associações especializadas por produto” apontam para a terceira etapa ou fase no modelo de “sociogênese do corporativismo agrário”. Isto é, uma etapa onde, no marco do processo de industrialização e modernização da agricultura e com a intensificação da integração da atividade agrária nos complexos agroindustriais, se romperia com o velho particularismo rural, diluindo-se os interesses dos produtores agrícolas no conjunto da cadeia correspondente. As organizações profissionais de caráter geral perderiam a sua funcionalidade como canais de representação dos interesses agrários, em favor das organizações de caráter setorial e interprofissionais³² (Moyano Estrada, 1988: 14).

Assim, no caso brasileiro, as organizações reivindicativas não sindicais se converteriam em canais privilegiados para a representação dos interesses dos CAIs. O que não teria significado no desaparecimento dos antigos modelos de representação baseados nas organizações profissionais agrárias de caráter geral. Continuou existindo uma representação oficial, herdeira, na sua estrutura, do corporativismo estatal de períodos anteriores³³ (Ortega, 1995: 90).

No contexto do processo de democratização, a crise econômica dos anos 80 aprofundou as tensões sociais e fortaleceu o movimento em favor da reforma agrária, que tinha ressurgido nos finais dos anos 70. Os proprietários rurais colocaram a necessidade de rearticular seus interesses numa forte representação, unificando os proprietários de terra frente às forças reformistas. (Ortega, 1995: 280)

³² Dada a diversidade de funções e de características que apresenta a forma das organizações interprofissionais, se faria necessário levar em conta na análise o processo histórico que tem levado à sua formação em cada país e a atitude do poder político frente a elas. No caso dos países mais desenvolvidos, o surgimento de uma organização interprofissional estaria intimamente ligado à existência de organizações profissionais fortes nas distintas fases do processo produtivo. No caso de países menos desenvolvidos onde o processo de corporativização é mais tardio, originando um corporativismo parcial e excludente – como seria o caso do Brasil – o processo de constituição dos CAIs e a integração dos produtores neles, poderia ser liderado pelas próprias agroindústrias, sem que as organizações profissionais agrárias tenham alcançado um estado avançado de organização. Nesse caso, o fortalecimento das organizações profissionais poderia ocorrer simultaneamente com o desenvolvimento dos CAIs e de um incentivo à organização por setores da agricultura. Nesse contexto as organizações interprofissionais que se conformam tenderiam a assumir o protagonismo da representação do mundo rural, sem que as organizações profissionais agrárias tenham conseguido desempenhar esse papel na fase neocorporativista do associativismo agrário. Ou seja, a fase de hegemonia das organizações profissionais agrárias praticamente poderia não existir nos países menos desenvolvidos, como o Brasil, comparativamente aos países europeus ocidentais (Ortega, 1995: 97-98).

³³ Em meados da década de 70 e início da de 80, a representação legal-formal da agricultura brasileira teria tido pouco sentido para os segmentos mais dinâmicos dos CAIs. Para Graziano da Silva (1992), ela servia mais para representar o setor agrário nas suas comemorações oficiais, do que para canalizar as reivindicações dos segmentos mais dinâmicos da agricultura brasileira (Ortega, 1995: 279).

Aproveitando a debilidade da CNA e com o objetivo de oposição ao movimento da reforma agrária, surgiu a União Democrática Ruralista (UDR). A UDR, que inicialmente congregou os grandes proprietários rurais e criadores de gado não-modernizados das regiões norte e centro-oeste, combinando ações violentas com manifestações de massas, conseguiu um número de associados superior ao das organizações agrárias oficiais (Ortega, 1995: 280).

Em 1986, foi constituída a Frente Ampla do Agropecuário Brasileiro – composta principalmente por organizações patronais (CNA, SNA e SRB), pela Organização de Cooperativas Brasileira (OCB) e organizações representativas dos industriais com interesse na agricultura – permitindo às organizações agrárias tradicionais recuperar o protagonismo perdido. A Frente Ampla do Agropecuário Brasileiro pode ser vista como uma resposta tanto à UDR como ao estado de decomposição em que se encontrava a estrutura oficial de representação do setor agrário. A patronal agrária estaria procurando uma representação de caráter unitário para dirigir a luta contra a reforma agrária e as reformas constitucionais ³⁴ (Ortega, 1995: 281-282).

Uma vez derrotada a proposta de reforma agrária, a exaltação do discurso unitário e ruralista – em especial o propugnado pela UDR – se esvaziaria. A maioria dos agricultores modernizados teria voltado sua atenção para problemas mais específicos, como crédito, preços mínimos, armazenamento, transporte, câmbio monetário, etc. O enfrentamento desses problemas teria sido canalizado através das organizações setoriais por produto, que proliferaram durante esse período ³⁵ (Ortega, 1995: 284).

Junto com a proliferação de associações setoriais por produto, surgiu em 1993 uma “coordenadora de organizações interprofissionais”, a Associação Brasileira do Agribusiness

³⁴ Não só os setores patronais agrários se articularam contra a reforma agrária, mas também os setores industriais, incluindo os que possuíam interesses diretos na agricultura. Os setores industriais, a montante e a jusante, estavam interessados em que se mantivessem as estruturas agrárias às quais se haviam adequadado as estruturas produtivas de suas empresas. Ao mesmo tempo, as empresas agroindustriais temiam que a reforma da estrutura fundiária do país, na medida em que originaria uma desconcentração da propriedade e a incorporação dos setores marginalizados durante o processo de industrialização da agricultura, implicasse uma nova divisão do gasto orçamentário do Estado, numa altura em que os cofres públicos estavam muito vazios. Finalmente, os agricultores modernizados viam – da mesma forma – a reforma agrária como algo que iria disputar os fundos públicos indispensáveis para a consolidação e ampliação do processo de modernização (Ortega, 1995: 284-286).

³⁵ Para essa leitura, seria importante distinguir entre essas ações empreendidas por organizações patronais agrárias em defesa da propriedade privada da terra e de uma política agrícola favorável, realizadas através de uma estratégia tipo *lobby* ao nível do parlamento, do processo mais amplo de articulação de interesses e de relações entre corporações voluntariamente organizadas, que teria se dado na sociedade e cujo reconhecimento pelo Estado teria resultado da legitimidade da sua representatividade (Ortega, 1995: 289).

(ABAG). Sob o comando do presidente da Organização de Cooperativas do Brasil (OCB), ela poderia ser vista como a institucionalização da Frente Ampla da Agricultura numa organização de caráter vertical e independente das organizações tradicionais, de corte horizontal e vocação geral (Ortega, 1995: 338).

A base social pretendida pela ABAG era bastante heterogênea, indo desde os agricultores associados individualmente ou pelas suas cooperativas, até os grandes grupos econômicos de *agribusiness*, passando por investigadores de instituições públicas e de universidades. Ao tentar atingir uma base social tão heterogênea e, em muitos casos, formada por membros cujas relações eram, real ou aparentemente, conflituosas, considerava-se que a ABAG não poderia exercer ações de tipo setorial e que sua ação apenas teria êxito se concentrasse seus esforços no âmbito superior do sistema agroindustrial brasileiro³⁶ (Ortega, 1995: 342-346)

As organizações tradicionais (CNA, SRB e UDR) reagiram com desconfiança em relação à criação da ABAG, pois viam-na como uma concorrente no campo da representação. A oposição à ABAG não provinha exclusivamente das organizações profissionais agrárias, mas também das organizações que representavam os interesses da agroindústria – como a Associação Brasileira da Indústria da Alimentação (ABIA) – que viam também a nova entidade como uma duplicidade na representação (Ortega, 1995: 338-339).

Assim o cenário que se delineava em meados dos anos 90 seria de forte competição por espaços de representação entre as organizações gerais tradicionais e as novas especializadas e interprofissionais, numa disputa pela hegemonia da representação em todo o complexo agroindustrial brasileiro (Ortega, 1995: 350). Essas disputas davam-se num contexto de fortes transformações econômicas, sociais e políticas experimentadas não só na agricultura, como na sociedade nacional. Essas transformações teriam permitido o surgimento de práticas neocorporativistas de articulação de interesses, práticas essas que tiveram início antes da

³⁶ As ações principais da ABAG seriam o *lobby* perante o governo e o legislativo, a divulgação para os associados reais e potenciais, a investigação, a articulação interna no *agribusiness* e com entidades empresariais de outros segmentos da economia. Participava em instâncias consultivas do governo, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). No campo internacional, trabalhava como grupo de pressão sobre o governo, nas questões relativas à integração no Mercosul e contra o protecionismo dos países desenvolvidos nas negociações do GATT. A bandeira reivindicativa mais importante da ABAG era a proposta de uma política de segurança alimentar (Ortega 1995: 340 e 347).

transição democrática³⁷. Partindo dos diferentes setores da economia, criaram-se câmaras setoriais, apoiadas pelo governo e com a presença de empresários e trabalhadores. Embora no começo tenham sido mais câmaras de governo e empresários, tentando controlar os preços, passaram a contar, mais tarde, com a participação de trabalhadores (aqueles mais organizados) e a discutir temas como a redução fiscal para incentivar novos investimentos ou a recuperação salarial, além de continuarem tentando controlar os preços. Segundo essa leitura, se daria assim início a um pacto social em nível de mesocorporativismo, embora a profundidade da crise e a urgência de atender questões conjunturais dificultassem a implementação de muitas das decisões tomadas (Ortega, 1995: 263/4).

No que se refere ao sistema agroindustrial brasileiro, a leitura ressalta a existência de diversos espaços setoriais de interface entre sociedade e governo, vários deles com representação interprofissional. Por exemplo, o Conselho Nacional de Política Agrária e a Câmara Setorial da Agroindústria. O Conselho, criado pela Lei Agrária de 1991, era um órgão vinculado ao Ministério de Agricultura encarregado de coordenar a aplicação da política agrária, e cuja composição respondia a critérios de representação interprofissional. A Câmara Setorial da Agroindústria também possuía caráter interprofissional, além de contar com a participação das centrais sindicais dos trabalhadores tanto rurais como dos assalariados urbanos das agroindústrias (Ortega, 1995: 290-291).

Além do Conselho e da Câmara, também se manifestariam novas propostas de relações neocorporativas com a diminuição do papel governamental. Por exemplo, no setor cafeeiro, onde se propôs a auto-regulação a partir de uma entidade interprofissional capaz de articular as relações do setor com o governo. (Ortega, 1995: 264).

Também se ressalta a importância de outras experiências, ainda que não formalizadas, como a dinâmica desenvolvida em alguns organismos públicos que, de um modo informal, convocavam os representantes dos diversos segmentos do setor agroindustrial na hora das tomadas de decisão. Por exemplo, a prática desse tipo que vinha acontecendo desde os anos 70, entre os responsáveis da CFP na determinação dos preços mínimos, base para a fixação dos critérios de financiamento agrícola (Ortega, 1995: 291-292)

³⁷A transição democrática poderia ser vista em muitos sentidos como a consumação, em forma legal – com a Constituição de 1988 – das transformações que ocorriam há algumas décadas na realidade política e social brasileira (Ortega, 1995: 290).

Nesse contexto de transformações, a leitura corporativista ressalta a questão de até onde as organizações interprofissionais responderiam à existência de um interesse geral percebido como tal pelos diferentes grupos de interesse e pelo governo. Ao mesmo tempo, a leitura reafirma a importância de considerar as relações entre as velhas e as novas formas de articulação de interesses no Brasil, visando ver até onde – à semelhança dos países da União Européia – se daria uma especialização funcional entre ambas, ou se estariam, ainda, numa fase de concorrência entre si por ocupar espaços de interlocução. Isto é, até onde a situação no Brasil apontaria para uma fase de transição entre o velho e novo corporativismo, na qual a persistência do velho corporativismo dificultaria a emergência das novas formas de representação de interesses, vinculadas aos complexos agroindustriais (Ortega, 1995: 356).

Finalmente, em termos mais gerais, essa leitura corporativista da agricultura brasileira reafirma o debate com as leituras pluralistas que já se manifestava em torno de outras áreas de política pública e no contexto maior das relações Estado e sociedade. Considera-se que a emergência do Parlamento durante a transição democrática, com seu próprio poder político, a débil organização do sistema de partidos e a pequena participação popular organizada teriam permitido que os grupos de pressão dos interesses privados ganhassem espaço. Porém, essa situação não justificaria a leitura feita desde a abordagem pluralista de acreditar que a denominada “participação pluralista” da sociedade através da prática do *lobby* teria assumido o protagonismo na vida política brasileira (Ortega, 1995: 289-290).

4.2. As Leituras Pluralistas: Grupos de Interesse, Arranjos Institucionais e Políticas

Justamente, numa apreciação oposta à corporativista, nas leituras pluralistas se destaca a tendência ao protagonismo da participação da sociedade nas suas relações com o Estado. Tendência esta que se manifestaria desde a democratização. Nesse contexto, seria evidente o “florescimento da sociedade” como também, no sistema político, o ressurgimento do Legislativo como arena importante no processo decisório da formulação de políticas, abrindo maior espaço para as formas pluralistas de fazer política pública.

Para as leituras pluralistas, os estudos que desde o neocorporativismo procuravam dar conta desse “florescimento da sociedade”, destacando a renovação da influência empresarial nos processos decisórios, a flexibilização da estrutura corporativa tradicional e a proliferação

das novas associações por produto e interprofissionais, não dariam conta plenamente das novidades ocorridas no momento da Constituinte. O olhar corporativista teria se tornado estreito para cobrir o leque de alternativas que se teriam aberto no processo de democratização, em termos de articulação de interesses e de influência nas políticas (Vianna, M.L.W., 1994 : 97).

Com um olhar alternativo a essa reprodução da visão corporativista, na segunda parte deste capítulo serão apresentadas três leituras do pluralismo nas quais se ressaltam diversos aspectos dessa maior participação da sociedade. Especificamente se destacarão: o papel dos grupos de interesse e sua prática de *lobby*; o desenvolvimento de arranjos institucionais específicos de cunho pluralista que se vinham apresentando já no Estado burocrático-autoritário; e a valorização das arenas decisórias e dos atores na política para a agricultura no período pós-constituinte.

4.2.1. A ênfase nos grupos de interesse e no lobismo

A identificação e a qualificação das semelhanças políticas entre o Brasil e os EUA estão na base de uma leitura pluralista que reconhece o papel dos grupos de interesse e do lobismo, como um enfoque alternativo e mais adequado que o do neocorporativismo, na análise dos processos de formulação e implementação de políticas públicas no contexto brasileiro pós-ditadura militar.

Algumas das peculiaridades americanas, especialmente aquelas relacionadas à organização sociopolítica e às formas de pressão dos grupos sociais sobre o processo decisório, seriam reconhecíveis no recente processo de democratização no Brasil³⁸. Em particular, essa leitura ressalta a importância da articulação de distintos interesses no plano social, a agitação política aberta dos mesmos com vistas a influenciar decisões e a valorização do Congresso como arena privilegiada da atuação. Estas teriam sido novidades consagradas pelo momento da Constituinte que cristalizariam mudanças importantes no relacionamento dos cidadãos com o Estado, as quais já vinham se conformando na democratização desencadeada desde o final dos anos 70 (Vianna, M.L.W., 1994: 96/97).

³⁸ Uma forma de entender a nova configuração, que no período de democratização abriria espaço para a alternativa analítica do lobismo, se encontraria nas singularidades da modernização propulsada no autoritarismo do pós-64 em relação à do varguismo. Luís Werneck Vianna (1991) usa a metáfora “americanismo” versus “europeísmo” para distinguir os processos implementados pelos dois regimes autoritários.

Com o fim da ditadura militar, ainda que a instância do Executivo continuasse a ter importância como *locus* decisório – com todas as inovações acontecidas em termos de acesso e pressão dos grupos às agências governamentais – o Legislativo teria sido revalorizado, ampliando-se as funções parlamentares e modificando-se os sistemas de interação entre os poderes da República. Essa nova configuração estaria dada pela redefinição dos centros de decisão, a revitalização dos partidos e das comissões parlamentares, o fortalecimento dos sindicatos e dos grupos de interesse, a atuação aberta dos *lobbies* e a renovação dos centros de intercomunicação. A nova configuração abriria a possibilidade de examinar a lógica dos processos decisórios sob a óptica de competição de interesses, típica do pluralismo, e do lobismo em particular. Considerando-se que os *lobbies* atuam mais no Congresso e constituem veículos decisivos e disseminados de influência, o Brasil pós-ditadura militar se aproximaria mais, guardadas as especificidades, do modelo americano de grupos de interesse que competem no mercado político do que dos sistemas de integração negociada ao estilo europeu (Vianna, M.L.W. 1994 : 98-99).

4.2.1.1. Os grupos de interesse na agricultura

No que diz respeito à agricultura, essa leitura que põe a ênfase no papel dos grupos de interesse e na sua prática de *lobby* se faz presente em análises como as de Lopes (1988) ou de Paulinelli (1989), entre outros. No contexto de mudança do regime político, fruto do processo de transição democrática, um conjunto de grupos de interesse rurais passariam a influenciar diretamente as decisões de política agrícola, dando mostras de um forte exercício de poder político e estabelecendo um novo equilíbrio de forças nos processos de formulação de políticas para o setor (Lopes, 1988).

Fazendo um retrospecto, essa leitura aponta que as políticas adotadas durante o período autoritário, visando incentivar o processo de industrialização, teriam trazido graves prejuízos para a agricultura. O Brasil, que até meados dos anos 70 era um grande exportador mundial de alimentos, passou a ser, desde o final dos anos 80 até o início dos anos 90, um forte importador. Esse processo seria resultado de um pacto político entre grupos de interesse agroindustriais e o governo, que era excludente em relação a uma grande parcela dos que viviam no meio rural, tanto proprietários quanto trabalhadores rurais. O que teria facilitado esse pacto político foi o fato do poder decisório passar por fora do Congresso, centrando-se no Executivo, dentro de um processo “administrativo” e fechado, e não “legislativo” e aberto.

Embora os produtores agrícolas fossem consultados, sua opinião muitas vezes não era tida em consideração, pois as decisões já teriam sido tomadas. A situação mudaria só com a democratização, quando os grupos de interesse da agricultura conseguiram maior poder político de pressão – sobretudo no Congresso – passando a ser levados em conta nas decisões sobre as políticas a serem implementadas (Lopes, 1988: 147-148).

Na democratização, a conjugação da quebra do regime autoritário, que excluía um grande número de produtores dos processos decisórios, a revalorização do espaço do Congresso e uma série de “erros” na estratégia de condução da política agrícola vieram ao encontro da consolidação de novos grupos de interesse de origem agrícola. Desse encontro teriam surgido mudanças na política agrícola, dando preferência a grãos, fibras vegetais e oleaginosas. Esses grupos passariam a ter um papel de impor decisões, liberando os mercados agrícolas da intervenção do governo e rompendo com a forma tradicional de fazer política dependente das agências do Poder Executivo (Lopes, 1988: 148).

4.2.1.2. Os grupos de interesse e a arquitetura da política agrícola antes da democratização

Até 1985, havia inúmeros grupos de interesse (formais ou informais) atuando diretamente dentro das instituições do governo. Exceto o caso dos alimentos básicos, não havia nenhum setor que processasse produtos agrícolas como matérias-primas, que não tivesse um tipo de forma associativa que defendesse seus interesses. Embora variassem de grau de organização e união dos membros, quando se tratava de decisões que lhes pudessem ser favoráveis, os grupos de interesse sempre tentavam “persuadir” os técnicos de governo sobre as medidas a implementar, ocultando as suas tentativas de realçar seus lucros com o mote da “defesa dos interesses do país” (Lopes, 1988: 149).

Medidas e favores políticos permitiriam que esses grupos internalizassem transferências de renda de grande número de produtores e contribuintes. Alguns desses grupos foram se fortalecendo, por um lado, porque a atividade tinha retornos palpáveis e, por outro, porque o próprio governo os criava e fortalecia. (Lopes, 1988: 149).

Entretanto, não se teria conformado um “verdadeiro” grupo de interesse da agricultura como setor, pelo menos nas instâncias decisórias de medidas administrativas. Existiam grupos

específicos. Porém os órgãos de classe teriam sido cooptados pelo sistema de crédito rural. Parcelas expressivas de representação dos produtores, como as cooperativas, participariam “ferozmente” das disputas pelo crédito para construir infra-estrutura, passando a exibir elevada vulnerabilidade por *exposure* financeiro. Não ousando, por isso, questionar as decisões do governo, nem buscando centralizar a ação de outros grupos de interesse em suas relações com o Executivo (Lopes, 1988: 149).

Ante esse quadro, para entender a política agrícola dos anos 70 e início dos 80, tanto no que se refere à intervenção do governo nos mercados de produtos de exportação como no controle dos preços internos dos alimentos, essa leitura aponta que seria necessário olhar para os interesses de atores específicos. Isto é, o processo decisório estaria dominado por interesses industriais (em particular os agroindustriais) e os do próprio governo (Lopes, 1988: 150).

Os grupos agroindustriais apresentavam uma lista de razões para justificar a necessidade de interferência do governo nos mercados, em particular no que se refere aos mercados de produtos de exportação. Essas justificativas iam desde a defesa do emprego no setor industrial até a concorrência desleal para com outros exportadores no mercado externo e contra a exportação de matéria-prima. Assim, as intervenções do governo sempre teriam sido muito “pesadas”. Além da sobrevalorização cambial e de incentivos fiscais que neutralizavam os efeitos da sobrevalorização para quem exportava manufaturados, houve uma série de medidas de exceção que se tornaram praxe; por exemplo, o contingenciamento de exportações, os controles administrativos e as suspensões temporárias. Essa política seria resultado da pressão dos grupos de interesse agroindustriais. Na prática, a ação desses grupos teria como horizonte o curto prazo, organizando-se de safra em safra, para reter a matéria-prima no mercado interno e internalizar os benefícios (lucros) dos preços baixos dos seus insumos básicos. Assim, um pequeno grupo organizado transferia para si a renda, tributando um grande grupo mal organizado de produtores, dispersos num país de dimensões continentais (Lopes, 1988: 150- 151).

No caso dos alimentos, o governo teria fortes motivos para transferir renda da agricultura para o setor urbano e para os intermediários. Além do apoio urbano e do compromisso com os setores industriais de viabilizar seus lucros e investimentos, através do salário real artificializado pelos preços baixos dos alimentos, o governo agiria como um “Estado empresário” interessado também em viabilizar seus lucros e investimentos. Mas igualmente,

por exemplo, através da política de estoques públicos, o setor privado transferia para o governo o papel de carregar posições “pesadas” em relação aos estoques, passando assim a formar grupos de interesse para liberá-los a custos muito baixos. Essa política de *dumping* de estoques no mercado interno desorganizava esses mercados e criava grupos de interesse que disputavam os estoques baratos (Lopes, 1988: 151).

Essa arquitetura política das políticas agrícolas implicava a necessidade de contrapartidas. Para enfrentar as ameaças reais de queda de produção, de crises domésticas de escassez e de perda de exportações que os cortes impostos pelo controle dos preços internos provocaria, o governo desenvolveu uma política intensa de crédito subsidiado para a agricultura. Através da concessão de crédito rural subsidiado – com a roupagem de modernizar a agricultura – pretendia-se, uma vez atendidos os interesses dos industriais, cooptar os produtores agrícolas fortes que, sendo poucos e potencialmente organizáveis, também desfrutavam de poder político (Lopes, 1988: 152).

Com essa solução, não necessariamente ótima, se viabilizaria a combinação dos interesses do governo e dos tecnocratas, unidos na industrialização, enquanto se cooptaria os produtores de grande porte, neutralizando-os no potencial exercício de poder político. Ao trazer grandes produtores para dentro do jogo de interesses, se estaria procurando que eles não se organizassem nem pressionassem por mercados mais livres, o qual comprometeria a manipulação de preços e o processo de transferência de renda dos produtores mal organizados (Lopes, 1988: 152).

Esse pacto de interesses teria características muito próprias. Primeiro, o mercado de serviços políticos de intermediação, apesar de antigo, era pequeno, pela própria concentração do poder decisório. Essa concentração facilitava um *lobbying* com custos de condução baixos. Nesse sistema as agências, departamentos e empresas do governo desfrutavam de um enorme poder decisório, chegando a impor suas opiniões sobre assuntos que teriam que ser de competência do Congresso (como a transferência de renda entre grupos, impostos, subsídios, etc.). Mas essa concentração de poder não seria igualitária entre as agências do governo. Ela se dava em agências que tinham ligação com grupos de interesse organizados, como os industriais. No caso das agências que defendiam interesses difusos de produtores não organizados ou com sistemas de organização pouco ágeis para a ação de *lobbying* – como era

o caso da grande parte da agricultura brasileira – estas tenderam a perder poder (e orçamento), sendo relegadas suas políticas (Lopes, 1988: 153).

Em segundo lugar, os indivíduos que conduziam na burocracia governamental os processos decisórios, serviram a interesses muito específicos, além de seus próprios interesses. Ao internalizarem poder para suas instituições governamentais, recebiam tanto os elevados salários da tecnoburocracia brasileira como a promessa de, se deixassem o setor público, bons salários naquelas áreas do setor privado que se estivessem beneficiando com suas decisões de política (Lopes, 1988: 153).

Finalmente, nesse contexto os controles administrativos e as intervenções nos mercados criaram uma demanda por esses serviços políticos de intermediação. A concentração do poder decisório tornaria o *lobbying* menos custoso, mais lucrativo e menos incerto. O risco ficava na continuidade do regime político, que permitia essa concentração. Isto é, na continuidade do sistema autoritário que permitia a realização de pactos excludentes que marginalizavam a grande maioria dos produtores do processo decisório na agricultura (Lopes, 1988: 153).

4.2.1.3. A democratização, a fragmentação do pacto entre grupos agroindustriais e governo e a consolidação do lobismo

A fragmentação desse pacto que comandou a política agrícola principiou com a mudança do regime político, quando o Congresso passou a reivindicar maior participação na formulação da política agrícola (Lopes, 1988: 153).

Nesse contexto de mudança de regime, quando o dinheiro acabou e o déficit público teria mostrado a irracionalidade das políticas adotadas (em todos os setores), o pacto se fragmentou. Segundo essa leitura, o pacto não quebrou pelo aparecimento de grupos de interesse dos produtores pobres (isto é, aqueles que pagavam os impostos representados pelas políticas de controle de preços). Na prática, teria sido a falta de dinheiro e um conjunto de pequenos “erros” específicos de estratégia, que levaram ao rompimento do pacto e à fragmentação da coalizão de interesses em torno do governo e da tecnoburocracia (Lopes, 1988: 152).

Entre esses “erros” – alguns deles provenientes do passado – poderiam se destacar: a taxação de subprodutos das indústrias de óleos vegetais e a posterior proibição de exportação de derivados, que colocou a esse subsetor contra o governo; a extensão dos controles de preços a insumos e produtos processados com o Plano Cruzado, que acarretaram grandes prejuízos para os setores industriais; o fim dos subsídios aos financiamentos rurais, que rompeu a paz dos acordos justamente com os produtores que mais força política tinham dentro da agricultura; a armadilha dos juros do Plano Cruzado, que levou a que os produtores tivessem que assumir dívidas quase impossíveis de pagar; e a questão da reforma agrária, cuja “incompetente” condução política pelo governo propiciou a radicalização de posições antagônicas, mas mostrando aos grupos de interesse da agricultura que eles tinham mais poder do que imaginavam (Lopes, 1988: 154).

O golpe mortal desses “erros” foram as importações de alimentos do Plano Cruzado, que tiveram efeitos que transcenderam os limites do setor produtor agrícola. Esses efeitos também atingiram o setor de produção de insumos, levando prejuízos ao negócio agrícola como um todo. As perdas foram elevadas e generalizadas, a ponto de se romper o sistema tradicional de pacto político, formando uma nova coalizão entre os produtores de insumos, a indústria de processamento de produtos agrícolas (alimentos e matérias-primas), as elites agrícolas e as cooperativas. Nasceram movimentos de coalizão entre os interesses agrícolas, tais como a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, que congregava produtores, industriais e todos os órgãos de representação pública de produtores organizados. Através da prática do *lobby*, conseguiram mobilizar novos parlamentares e não só aqueles que já estavam incluídos em frentes da agricultura e do cooperativismo (Lopes, 1988: 154).

As lideranças políticas passaram a cobrar posições políticas mais fortes do Ministério da Agricultura, em troca de apoio na arena política. Por sua vez, os produtores, através do lobismo pressionaram os parlamentares, fiscalizando votações e cobrando posições favoráveis nos processos de decisão sobre políticas. Ao mesmo tempo em que os parlamentares formavam blocos mais definidos no Congresso, os produtores teriam “tomado por assalto” seus órgãos de classe, como a CNA, e testavam sua força na Constituinte, no Conselho Monetário Nacional, no CONCEX e na Comissão de Política Aduaneira. Instalando-se no processo decisório, teriam ampliado suas conquistas para outros foros. No final dos anos 80, ficaria difícil implementar medidas e fixar políticas que ferissem frontalmente os interesses

dos produtores, sem que se tivesse que enfrentar sua fortíssima resistência organizada³⁹ (Lopes, 1988: 154/5).

Por último, na leitura se aponta que seria difícil saber os limites do lobismo como ação política que se manifestaria na política pública para a agricultura, no período pós-Constituinte. Parece tratar-se apenas de uma imposição de uma barganha mais equilibrada na arena política, de grupos de interesse agrícolas, para se defenderem dos excessos do período de dominação de poucos sobre a política agrícola. A ultrapassagem desse limite, para uma nova criação de privilégios para áreas do setor rural, é vista como muito possível. Caso esse novo limite seja atingido, a leitura aponta que a “sociedade” teria que arcar com esse ônus adicional, sendo que as ineficiências alocativas e a distorção dos mercados agrícolas voltariam com a mesma intensidade do passado (Lopes, 1988: 155).

4.2.2. A ênfase nos arranjos institucionais e na natureza contextual das interações entre os atores num contexto de pluralismo limitado

Como aponta Melo (1999), uma orientação com maior rigorosidade empírica e com foco nas políticas setoriais passou a predominar nos finais dos anos 80, no incipiente campo de análise das políticas públicas. Essa orientação e rigorosidade empírica se fez presente em estudos que conformaram uma nova leitura pluralista em diálogo com os aportes do neoinstitucionalismo. Essa leitura enfatiza o desenvolvimento de arranjos institucionais específicos de cunho pluralista que se vinham apresentando nas agências do Estado burocrático-autoritário, ressaltando tanto a sua fragmentação, permeabilidade e informalidade, como também os seus conflitos internos e externos⁴⁰.

4.2.2.1. A importância do nível institucional

Para essa leitura, a ênfase nas instituições, no estudo das políticas públicas, marcaria diferenças com a concepção utilitarista a qual, nutrida no pluralismo clássico, propiciava a construção de uma teoria política positiva – a escolha pública – “liberada” de “contaminações

³⁹ Nesse novo contexto, destacou-se o dispositivo constitucional do perdão da correção monetária do crédito rural, a inclusão de cerca de sete artigos na Constituição que protegiam o cooperativismo, e a inclusão de um artigo, criando a Lei Agrícola (Lopes, 1988: 148).

⁴⁰ Os trabalhos de Castro Santos (1993) sobre a política de álcool e o estudo comparativo dessa política do álcool com a política de carnes de Castro Santos e Paixão (1989) são os exemplos destacados dessa leitura.

ideológicas”. Essa teoria da “escolha pública” que, como já foi comentado, estaria fundada em técnicas de análise aparentemente rigorosas – por exemplo, a análise de sistemas ou a análise de custo benefício – propiciava a dissolução do Estado, reduzindo o “mistério da política” aos processos pelos quais preferências inconsistentes de diversos atores individuais seriam processadas como *inputs* numa “caixa preta” e satisfeitas através de *outputs* (isto é, das políticas públicas) (Castro Santos *et al*, 1989: 221)

Distanciando-se da teoria da escolha pública e dialogando mais intensamente com o neoinstitucionalismo – principalmente com os aportes de March e Olsen (1984) – essa leitura pluralista ressalta a importância para a análise das políticas públicas, do reconhecimento cada vez maior das instituições sociais, econômicas e políticas nas sociedades. O Estado moderno com a sua concentração de recursos e poder, mais do que arena de ocorrência do comportamento político ou epifenômeno dos embates de setores, classes ou grupos sociais, demandaria uma análise mais sensível das suas relações concretas com a sociedade e dos padrões de interdependência institucional dos quais resulta o sistema de ordem social moderno (Castro Santos *et al*, 1989: 222). Seria necessário propiciar uma visão de Estado como ente não monolítico, ou seja, um Estado fragmentado que apresentaria uma hierarquização dos lugares de acesso à arena decisória (Melo, 1989: 248).

Nesse olhar, o estudo de políticas públicas ganharia importância estratégica, uma vez que estas são vistas como a tradução empírica do “Estado em ação” (Jobert e Muller, 1987). Isto é, como formas pelas quais o Estado se relaciona com a sociedade. Por seu lado, as instituições políticas – agências burocráticas, legislativos, tribunais, etc. – poderiam ser definidas como “coleções de procedimentos” operacionais padronizados e estruturas que defendem interesses e produzem decisões⁴¹ (March e Olsen, 1984).

Nos estudos que ressaltam o nível institucional, o foco não estaria na explicação da eficiência de uma política específica, mas na compreensão dos condicionamentos políticos

⁴¹ Nesse sentido, as instituições seriam coerentes, ou seja, fariam escolhas com base em alguma intenção ou visando algum interesse coletivo, desenvolvendo paradigmas ou óticas próprias de conceituar o mundo e o lugar que nele ocupam. Também as instituições seriam autônomas, na medida em que não seriam meros reflexos de interesses de grupos sociais, embora permeáveis aos interesses privados, e possam eventualmente representá-los junto a outras instituições. E finalmente as instituições atuariam no mundo complexo e, ao tentar reduzir essa complexidade, freqüentemente desenvolveriam objetivos e políticas contraditórias, que introduzem conflito e competição na organização da sua interdependência (Castro Santos *et al*, 1989: 223).

que pesariam sobre a tomada de decisões na esfera do Estado (Castro Santos *et al*, 1989: 223).

4.2.2.2. A natureza contextual das interações de grupos de interesse privado e de agências burocráticas nos processos de tomada de decisão

O “Estado em ação” que nessa leitura está sendo considerado é um estado específico, o Estado Burocrático Autoritário (EBA) (O’Donnell, 1975). A maioria das análises empíricas, no Brasil, sobre políticas públicas no Estado burocrático-autoritário – com uma forte influência do olhar do elitismo e em particular do debate corporativista – tinham dois focos. Por um lado, as burocracias públicas e seus mecanismos decisórios. Por outro, se procurava detectar as estruturas e formas variadas de organização e representação de interesses de grupos empresariais⁴². Os estudos evidenciaram tanto a natureza multifacetada do aparelho estatal, como a sua porosidade em relação aos interesses não excluídos do jogo de formulação e implementação de políticas (Castro Santos *et al*, 1989: 224).

Porém essas análises, ao privilegiar as estruturas particulares de decisão e os modelos estruturais de representação de interesses – típicos do corporativismo e do neocorporativismo – teriam negligenciado a natureza contextual das interações de grupos de interesses privados e de agências burocráticas nas políticas específicas. Diferentemente, ao por o foco nessas interações emergiriam, empiricamente, as noções de fragmentação da arena burocrática de decisão e de uma diversidade de mecanismos, corporativos ou não, de representação de interesses (Castro Santos *et al*, 1989: 224).

Uma leitura que, promovendo a análise comparativa dos processos de formação e implementação de políticas específicas, orienta o seu olhar para a reconstituição minuciosa dos cursos de interação entre quem decide e quem pressiona no domínio da política, assim como para os arranjos institucionais que se conformam, permitiria reinterpretar algumas das características desses processos que tinham sido, em grande medida, derivadas da lógica reconstruída das teorias macroestruturais do corporativismo ou do marxismo (Castro Santos *et al*, 1989: 224).

⁴² Em termos da agricultura, essas análises teriam correspondência tanto com a leitura elitista baseada no caráter dos regimes, dos setores e do confronto intraburocrático, como também nas leituras corporativistas, ambas apresentadas na primeira parte deste capítulo.

A análise da natureza do arranjo institucional para a formulação e a implementação de políticas dependeria da identificação e caracterização de centros de decisão, sendo estes concebidos como o *locus* para o qual as demandas dos grupos de interesse e agências burocráticas são dirigidos e onde as decisões são efetivamente tomadas. Uma agência burocrática ou um colegiado surgiriam como centros de decisão, quando conseguem se impor como tal, não se submetendo a outras agências ou colegiados. No caso de políticas específicas, pode haver um ou mais centros de decisão, que também podem competir ou se complementar, dependendo das circunstâncias. Esses centros podem ser monolíticos ou fragmentados, isto é, compostos de uma ou mais agências burocráticas (Castro Santos, et al, 1989: 225-226).

Se por um lado o estudo do arranjo institucional – com a clara identificação dos centros de decisão – contribui para caracterizar a variável concentração/fragmentação do aparelho burocrático do Estado autoritário, a análise dos mecanismos decisórios como dos recursos de poder, da capacidade organizacional e das estruturas de representação dos atores permite avaliar o grau de porosidade desse Estado⁴³ (Castro Santos, et al, 1989: 226).

A aplicação da proposta analítica que dá fundamento a essa leitura se exemplifica em dois casos que tratam de processos de tomada de decisão específicos, na pecuária de corte e na política do álcool.

4.2.2.3. O processo de tomada de decisão na política da pecuária de corte

O processo de tomada de decisão no caso da política da pecuária de corte, até o final dos anos 80 estaria caracterizado por um conjunto de atores e organizações, um arranjo institucional fragmentado – inclusive em termos da definição dos centros de decisão – e mecanismos de representação e decisão particulares.

⁴³ A caracterização do processo de tomada de decisão de uma política pública a partir desse olhar requer: a) a identificação dos atores, públicos e privados, participantes do processo de tomada de decisão e seus recursos organizacionais e políticos; b) a caracterização dos modos de representação de interesses desses atores sociais no processo de decisão; c) a qualificação do arranjo institucional das agências burocráticas, estabelecido para formular e implementar a política; d) a análise dos mecanismos de decisão, isto é, das formas de interação entre as agências burocráticas e os atores sociais, sendo que a decisão fluiria como resultado dessa interação; e) e a caracterização da implementação das decisões, considerando que a implementação pode ser visualizada como formulação em processo, ou seja em constante mudança e aperfeiçoamento (Castro Santos, 1993: 214).

Em termos de organização, o setor pecuário estruturava-se em segmentos ou blocos verticais de solidariedade diversos, que incluíam desde pequenos produtores – nos níveis mais baixos da estrutura social – até os que ocupavam as posições mais altas da estrutura (os proprietários de frigoríficos no subsetor de intermediação e os invernistas na produção). Competindo entre si no mercado, esses blocos estavam articulados internamente através de relações "patrão/cliente". A emergência e a efetividade de organizações de interesse no setor estava dificultada por condições internas e externas. Internamente, por um lado, a natureza vertical das coalizões de interesse tornava precárias as bases de solidariedade entre os atores. Por outro, a múltipla participação de um mesmo agente individual em segmentos distintos do mercado minimizava as condições de explicitação de conflito entre eles. Do ponto de vista externo, o setor ressentia-se de sua debilidade política no conjunto das classes dominantes, o que se expressava numa subordinação histórica dos interesses agrários aos interesses urbano-industriais (Castro Santos *et al*, 1989: 226-227).

A leitura aponta que existiam diferenças em termos da densidade e tipo organizacional dos distintos subsetores: o da produção, conformado por atores que organizam a cria, a recria e a engorda; e o da intermediação, ao qual correspondiam os frigoríficos. O subsetor da produção apresentava uma alta densidade organizacional, com milhares de sindicatos de produtores rurais e dezenas de associações especializadas de criadores. Em termos de estrutura organizacional, se distinguíam dois tipos de organização. Por um lado, fortemente influenciado pelo Estado, um bloco de natureza corporativa composto pela Confederação Nacional de Agricultura (CNA)⁴⁴, pelas federações estaduais e pelos sindicatos municipais. Por outro, com maior autonomia de representação, um grupo de associações civis, como a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Associação Brasileira de criadores de Gado Zebu (ABCZ) (Castro Santos *et al*, 1989: 227).

O subsetor de intermediação (frigoríficos) apresentava menor densidade organizacional, não dispondo de uma organização de nível nacional. Seus interesses eram predominantemente representados pelo Sindicato da Indústria do Frio de São Paulo. O secretário geral do sindicato, ex-quadro burocrático governamental, teria desempenhado um importante papel de

⁴⁴ A CNA é vista como uma organização corporativa altamente penetrada pelo Estado e ineficiente, dado o alto grau de agregação dos interesses rurais nela representados.

broker, na articulação dos objetivos do grupo com as agências estatais. (Castro Santos *et al*, 1989: 227)

Um arranjo institucional fragmentado caracterizava o setor pecuário. Dois centros de decisão e agências compartimentalizadas, especializadas e freqüentemente conflitantes conformavam o ambiente institucional da formulação e implementação de políticas no setor. Por um lado, o Ministério da Agricultura (MA), através da assessoria do ministro e de agências como a Secretaria de Produção Animal, a EMBRAPA e a EMBRATER, conformava um primeiro centro de decisão. Nele, os grupos ligados à produção procuravam fazer valer os seus interesses. (Castro Santos *et al*, 1989: 227-228)

Por outro lado, os interesses do subsetor frigorífico articulavam-se com o Estado através de um conjunto de agências e entidades: a Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL), encarregada da política de estoques reguladores e a Secretaria de Inspeção de Produtos Animais, ambas subordinadas ao Ministério da Agricultura; a Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda; órgãos colegiados, como o Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB) e a Comissão Permanente de Pecuária. Neste conjunto, que inclui agências tanto do Ministério da Agricultura como do Ministério da Fazenda –embora sob clara hegemonia do último – se conformaria um segundo centro de decisão, orientado para o abate e a comercialização (Castro Santos *et al*, 1989: 228).

Nesse arranjo institucional fragmentado, encontramos que o conflito entre os dois ministérios em torno do controle de políticas e clientelas setoriais foi resolvido pelo próprio jogo político interburocrático e não pela intermediação de uma instância de poder superior. O resultado desse jogo político teria sido a hegemonia do Ministério da Fazenda sobre o Ministério da Agricultura, e conseqüentemente, a predominância do centro de decisão no qual se faziam representar os interesses do subsetor da intermediação sobre os interesses da produção. Por sua vez, essa hegemonia do Ministério da Fazenda não resultou de sua colonização pelos interesses privados do subsetor, mas da articulação destes com um paradigma dominante desse ministério – a defesa do consumidor através de políticas de controle de preços – que permitiu aos frigoríficos e, através deles, a todo o setor, o acesso político ao ministério e suas agências. Mas juntamente com o acesso veio a aceitação de uma situação assimétrica em relação aos grupos industriais e financeiros, com os quais competiam desigualmente na influência sobre as políticas econômicas do governo no ministério. As elites

pecuárias, ao transferirem suas demandas do Ministério da Agricultura para o Ministério da Fazenda, contribuíram para o esvaziamento político do primeiro, em princípio mais sensível a seus interesses e atuando conforme o paradigma do produtor, mas menos eficiente politicamente do que o da Fazenda em relação a objetivos imediatos do setor. (Castro Santos *et al*, 1989: 228-229)

O arranjo institucional que levou à hegemonia do Ministério da Fazenda implicou também na canalização de demandas privadas do setor pecuário para sua esfera decisória. Contudo, essa esfera foi pouco sensível aos interesses do setor como um todo, e particularmente ao subsetor da produção. Os funcionários do Ministério da Fazenda consideravam que as associações civis dos produtores careciam de uma base sólida de representação, sendo excessivamente paroquiais. Por sua vez, ainda que o Sindicato da Indústria do Frio detivesse, comparativamente, melhores condições de acesso ao ministério, também o subsetor de intermediação não conseguiu atingir o seu objetivo de estabelecer laços corporativos societários com o Estado. A sua tentativa de participação corporativa na Comissão Permanente de Pecuária foi vetada pelo próprio Ministério da Fazenda, em função do paradigma dominante de “defesa do consumidor” (Castro Santos *et al*, 1989: 229)

Ante o fracasso nas suas tentativas de construção de mecanismos societários corporativos, a representação do setor, através da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), ficou concentrada em agências consultivas e deliberativas, como o Conselho Monetário Nacional. Porém a CNA era uma organização ineficiente, pela sua dificuldade em coordenar a grande diversidade de interesses nela representados e por estar altamente penetrada pelo próprio Estado. Oferecendo ocasiões para a discussão de grandes diretrizes de política econômica, na prática só aproximava os grupos privados das autoridades públicas, tendo manifestado muito pouca influência no conteúdo das políticas públicas. Nesse contexto, a informalidade se constituiu na forma básica de representação de interesses da política pecuária (Castro Santos *et al*, 1989: 229).

4.2.2.4. O processo de tomada de decisão na política do álcool

No Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL) podem se diferenciar duas fases: a fase da mistura carburante, de 1975 a 1978, e a fase de carros movidos puramente a álcool, a partir de 1979. Nessas fases, foram se delineando interesses específicos incorporados, por sua

vez, pelas agências burocráticas e os grupos de interesse. Também se construíram formas de acesso desses grupos aos aparelhos do Estado, conformando tanto arranjos institucionais, mecanismos de decisão e estratégias de resolução de conflitos intraburocráticos que levaram a acomodar, subordinar ou excluir os vários interesses em disputa pelo controle do programa (Castro Santos *et al*, 1989: 229).

Assim, nessa leitura também se apontaria que o processo de tomada de decisão – agora no caso do álcool combustível – estaria caracterizado por uma diversidade de atores, um arranjo institucional marcado por um forte conflito intraburocrático, a definição de diversos centros de decisão e de mecanismos de decisão, além de formas representação de interesses particulares.

Foi grande o número de atores públicos e privados que estiveram envolvidos no Programa Nacional do Álcool. Esse envolvimento propiciou uma complexa estrutura decisória. Entre os atores públicos destacaram-se: a Presidência da República, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), os Ministérios da Indústria e Comércio, de Minas e Energia, da Fazenda e da Agricultura; o Conselho Nacional do Álcool e a Comissão Executiva Nacional de Álcool; o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) e a PETROBRAS, o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), a Secretaria de Tecnologia Industrial e o Conselho de Desenvolvimento Industrial; o Conselho de Desenvolvimento Nacional, a Comissão Nacional de Energia e a Comissão SEPLAN de Energia; o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central e agentes financeiros (Castro Santos *et al*, 1989: 232)

Os atores privados – no Brasil autoritário pós-64 – estavam restritos aos representantes do grande capital: plantadores de cana, usineiros, proprietários de destilarias autônomas, fabricantes de destilarias, montadoras de automóveis e seus respectivos sindicatos e associações de interesses. Sua importância dependia das questões em pauta, das circunstâncias internas e externas e da fase do programa. Os trabalhadores rurais e os pequenos proprietários encontravam-se fora do processo de decisão do PROÁLCOOL, ainda que estivessem afetados diretamente pelos efeitos do programa (Castro Santos *et al*, 1989: 232).

O Decreto n.º 75.593/75 criou o PROÁLCOOL e estabeleceu a Comissão Nacional do Álcool, presidida pelo Secretário Geral do Ministério da Indústria e Comércio e tendo como membros representantes de diversos ministérios, inclusive o de Minas e Energia. Apesar dessa

institucionalidade inicial dar poder ao Ministério da Indústria e Comércio, durante a primeira fase do PROÁLCOOL desenvolve-se um forte e complexo conflito interburocrático pelo controle do programa, envolvendo ministérios e, sobretudo, agências. Entre ministérios, o conflito principal se dava entre o Ministério da Indústria e Comércio e o Ministério de Minas e, entre as agências, os principais conflitos se manifestaram entre o IAA e a PETROBRAS e, em menor escala, a CNP (Castro Santos *et al*, 1989: 233).

No segundo escalão, o conteúdo do decreto permitia apontar, como grande vitorioso, o Conselho Nacional de Petróleo, o qual não só recuperou o controle que tinha tido sobre a política de álcool combustível, mas também o expandiu ao incluir o álcool destinado à indústria química. A outros atores, como o IAA, lhes restou o controle sobre o álcool destinado a outros fins e o melaço. À PETROBRAS, a participação no novo programa se restringiu à sua distribuição (Castro Santos *et al*, 1989: 233). No entanto, tanto o IAA quanto a PETROBRAS viriam a ocupar lugar fundamental no programa. O IAA, pelo conhecimento técnico que acumulou sobre a agroindústria canavieira e pelo papel de *broker* dos interesses de seus clientes em relação a outras agências burocráticas, tornou-se imprescindível tanto para a Comissão Nacional do Álcool como para sua futura substituta, a Comissão Executiva Nacional do Álcool. A PETROBRAS, por sua vez, conseguiu o firme controle do sistema de distribuição e tancagem, em detrimento das companhias distribuidoras de derivados de petróleo (Castro Santos *et al*, 1989: 233-234).

A leitura ressalta que, nesse contexto, a resolução de conflitos interburocráticos ao nível formal, isto é, através de instrumentos jurídicos, não resolveria as disputas. O que se verificou foi que estas se refizeram ao longo dos anos seguintes. O conflito pela liderança na formulação da política da mistura carburante se prolongaria por cerca de ano e meio, com vários episódios adicionais, idas e vindas, alianças se desfazendo e refazendo. A disputa, na prática, só veio a ser resolvida quando se estabeleceram politicamente – e não só juridicamente – os espaços dos principais atores, como os Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia, a PETROBRAS, o IAA e a Comissão Nacional de Petróleo (Castro Santos *et al*, 1989: 234).

Nas duas fases do programa (fase da mistura carburante e fase de carros movidos puramente a álcool), o arranjo institucional incluía três centros principais de decisão: o centro ligado às atividades de produção (isto é, da plantação de cana à produção de álcool nas

usinas), o centro relacionado às atividades de distribuição (que tratava da coleta de álcool nas usinas até à venda aos consumidores) e o centro das atividades de financiamento (onde se debatia a administração e regulação dos recursos financeiros e suas aplicações) (Castro Santos *et al*, 1989: 234).

Apesar do decreto de criação do PROÁLCOOL deixar clara a atribuição dos órgãos, tanto os centros de decisão relativos às atividades de produção como às de distribuição apresentaram, durante toda a primeira fase do programa, uma intensa disputa interburocrática. No que diz respeito à produção, o IAA conseguiu manter o seu espaço, enquanto a PETROBRAS pressionava, mas sem muito sucesso, para entrar nessa área. Por outro lado, na Comissão Nacional do Álcool continuaram as disputas entre os Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia. O centro de distribuição passou a ficar sob o comando da Comissão Nacional de Petróleo, revogando toda a autoridade do IAA sobre a distribuição do combustível. A disputa incluiu também a PETROBRAS e distribuidoras privadas, sendo que a CNP atribuiu a essas distribuidoras a responsabilidade de comprar o álcool diretamente das usinas e transportá-lo aos centros de mistura, deixando também de fora a PETROBRAS. Diferentemente, o centro de decisão das atividades financeiras do programa, embora fragmentado, não foi palco de disputa entre as agências que o compunham, uma vez que suas jurisdições e posições na hierarquia burocrática estavam mais consolidadas: o Conselho Monetário Nacional decidia sobre a alocação de recursos para o PROÁLCOOL Industrial e Rural, o Banco Central regulava as operações financeiras do programa e os agentes financeiros transferiam os recursos do programa para o investidor (Castro Santos *et al*, 1989: 234-235).

Quando o programa, entrando em sua segunda fase, passou a propiciar a expansão de uma frota de carros movida exclusivamente a álcool, não só se modificou o sistema institucional, mas também a correlação de forças entre os ministérios e agências. Ainda que a disputa entre os Ministérios da Indústria e Comércio e o das Minas e Energia se renovasse, ao longo do tempo verifica-se o fortalecimento do primeiro e o enfraquecimento do Ministério de Minas e Energia, inclusive no nível da política energética em geral (Castro Santos *et al*, 1989: 235/6).

Com relação ao centro de decisão da distribuição, na segunda fase do programa aumenta o poder da PETROBRAS, a qual passa a dividir de forma harmônica o comando junto com a Comissão Nacional de Petróleo, o órgão hegemônico da fase anterior. Dessa forma dava-se

uma trégua às "batalhas" travadas pelas entidades desde os anos 50, em torno da política de combustíveis líquidos (Castro Santos *et al*, 1989: 236).

No que diz respeito ao centro de financiamento, verifica-se uma crescente centralização das decisões nas mãos da SEPLAN. O que pode ser explicado pela necessidade de severo controle das despesas governamentais com a deterioração da situação econômica do país (Castro Santos *et al*, 1989: 236).

Assim, a partir de 1982 os centros de decisão já estavam mais bem delineados e politicamente estabelecidos. Tendo resolvido os principais conflitos interburocráticos, a existência de centros múltiplos e fragmentados de decisão não impediram a integração de diferentes atividades (produção, distribuição e consumo) nem a institucionalização do PROÁLCOOL. Os grupos de interesse passaram a saber de forma mais clara para onde dirigir suas queixas e demandas. (Castro Santos *et al*, 1989: 236).

A fragmentação em si não prejudicaria o funcionamento adequado da estrutura de decisão. Os desajustes no funcionamento só ocorriam quando se instalava uma acirrada competição entre as agências burocráticas com recursos de poder equivalentes. Contudo, uma vez resolvido politicamente o conflito e identificada a agência hegemônica, pelo geral estabelecia-se um *modus vivendi* dentro do centro fragmentado. Uma vez definidos politicamente, os centros de decisão passam a agir como feudos, cada qual com o controle de uma parte da política do álcool, sendo provável o estabelecimento de uma estratégia de cooperação e conciliação de interesses entre eles (Castro Santos, 1993).

Seriam variados as formas e os mecanismos utilizados pelos grupos de interesse visando influenciar o processo de tomada de decisão (por exemplo, pronunciamentos e matérias pagas na imprensa ou discursos em fóruns públicos para a política do álcool). Apenas os plantadores de cana e os produtores de açúcar gozavam de representação formal em órgãos ligados à política do álcool combustível, restringindo-se esta ao conselho deliberativo do IAA (Castro Santos *et al*, 1989: 237).

Os contatos informais, individuais ou através de associações e sindicatos foram o modo mais típico de representação de interesses na política de álcool combustível. Os produtores do Nordeste, por sua vez, prescindiram das representações coletivas de interesse, fazendo-se

representar pelos governadores de Estado, uma vez que a agroindústria canavieira era vital para a economia dessa região (Castro Santos *et al*, 1989: 237).

Segundo essa leitura, o corporativismo, quer “estatal” ou “societário”, não estaria presente na estrutura de representação de interesses da política do álcool combustível. Não existiriam vínculos verticais entre o setor privado e o Estado, nem representação formal de grupos de interesse em agências burocráticas, conselhos ou comissões (exceto os plantadores de cana e os produtores de açúcar e álcool com assento no conselho deliberativo do IAA). Ao mesmo tempo, os sindicatos pertencentes à estrutura corporativa oficial, criada durante o Estado Novo, agiam em conjunto – ou complementarmente – com associações paralelas, tais como a COPERSUCAR, COPERFLU, ABDIB, ABIQUIM, ANFAVEA (Castro Santos *et al*, 1989: 237/8). Isto é, embora esses sindicatos fizessem parte da rede oficial corporativa, eles se comportavam, na verdade, como associações “extracorporativas”, geralmente atuando em conjunção, mas muitas vezes complementarmente às últimas⁴⁵. Segundo essa leitura, não existiu na estrutura decisória do PROÁLCOOL qualquer representação institucionalizada dos interesses dos atores privados em qualquer colegiado, conselho, comissão ou agência burocrática participantes da política do álcool combustível, ou qualquer outro tipo de formalização das relações entre as esferas pública e privada que justifique a identificação das representações extracorporativas com o corporativismo societal. (Castro Santos, 1993: 237).

Nessa estrutura de decisão do PROÁLCOOL, em vários momentos teriam se formado “anéis burocráticos”, ou seja, vínculos horizontais temporários entre os atores públicos e privados, em torno de uma questão específica. Também, freqüentemente, as agências serviram de *brokers* na representação de interesses privados frente a outras agências burocráticas engajadas na política do álcool combustível. Em algumas circunstâncias, instâncias superiores de autoridade foram acionadas para resolver questões maiores que envolviam atores públicos e privados. Porém, na maioria das vezes, as questões foram resolvidas dentro da agência burocrática relevante de um dado centro de decisão. O Presidente da República desempenhava o papel de árbitro em última instância dos conflitos interburocráticos em torno de questões que não conseguissem ser resolvidas. A sua intervenção, mesmo que não resolvesse a questão

⁴⁵A estrutura de representação de interesses extracorporativa aproxima-se do corporativismo societal de Schmitter ou do corporativismo privatista de O'Donnell. A institucionalização dos vínculos entre as esferas pública e privada é, contudo, conforme indicado explicitamente na conceituação de O'Donnell, característica fundamental desse tipo de representação corporativista (Castro Santos, 1993: 226).

definitivamente, tornava-se referência obrigatória para os atores conflitantes, que procuravam por essa via fortalecer sua posição relativa (Castro Santos *et al*, 1989: 239).

Constitui-se, assim, uma estrutura decisória para a política do álcool combustível complexa, fragmentada, mas politicamente bem resolvida, capaz de acomodar os interesses do grande número de atores públicos e privados envolvidos no PROÁLCOOL. (Castro Santos *et al*, 1989: 239)

4.2.2.5. Repensando o Estado a partir das políticas: conflito, fragmentação, permeabilidade e informalidade no Estado burocrático-autoritário

A análise comparada das políticas da pecuária de corte e da do álcool combustível, levada a cabo por essa leitura, permitiria reconhecer características específicas do Estado burocrático-autoritário no Brasil. Em ambos os casos, observa-se um conflito, mais ou menos intenso, entre agências burocráticas sobre o controle das políticas. E em nenhum deles esse conflito foi solucionado pela criação de órgãos colegiados. O que emergiria da análise empírica seria a resolução do conflito interburocrático ao nível concreto da disputa política entre agências, seja pela emergência de uma agência hegemônica dentro de um centro de decisão ou pelo aparecimento de um outro centro hegemônico de decisão. Uma vez resolvido politicamente o conflito interburocrático, as decisões fluiriam de centros identificados e as políticas específicas dotariam os órgãos diferenciados e fragmentados de coerência em suas decisões e atividades de implementação. No setor pecuário, a hegemonia do Ministério da Fazenda significou a imposição do paradigma do consumidor como princípio de coerência das políticas da carne. No caso do PROÁLCOOL, a resolução do conflito permitiu a construção de um sistema institucional capaz de solucionar os vários problemas e questões típicos de uma intervenção política, integrando assim as atividades de produção, distribuição e consumo e permitindo a institucionalização do programa (Castro Santos *et al*, 1989: 240-241).

Como essa fragmentação afetaria a identificação pelo Estado das vozes dos grupos da sociedade? Ou, quão universal seria a permeabilidade ou porosidade do Estado aos interesses privados? Os estudos empíricos sobre a política de corte e a de álcool combustível, nos quais se fundamenta essa leitura, reforçam aquelas colocações teóricas que apontam que o Estado burocrático-autoritário, excluindo os grupos subordinados, abriria a atores privados

privilegiados diferentes mecanismos de representação e de impressão de seus interesses nas políticas públicas (Castro Santos *et al*, 1989: 241-243).

Os dois casos apresentam um sistema de representação de interesses muito complexo. Com representações coletivas e individualizadas, formalizadas e informais, institucionais ou – como no caso do álcool – personalizadas em governadores de Estado pressionando as agências. Nesse sistema, se destaca o peso dos mecanismos informais. A informalidade surge como um meio econômico de lidar com a fragmentação do aparelho do Estado, servindo tanto aos interesses privados quanto às agências públicas⁴⁶. Ao mesmo tempo, segundo essa leitura, seria surpreendente a ausência nos dois casos analisados – considerando que a literatura supõe a afinidade eletiva entre o Estado burocrático-autoritário e corporativismo – de formas corporativistas efetivas de representação. A análise empírica dos dois casos que levou a olhar o EBA de “baixo para cima”, ou seja, da política para o arranjo institucional e deste para o modelo político, aponta para uma complexidade de mecanismos representativos que exclui o corporativismo. Os mecanismos delineariam um pluralismo limitado na formação da política pública (Castro Santos *et al*, 1989: 242-243).

Finalmente, as conclusões tiradas sobre a informalidade nos casos da política pecuária e na política do álcool combustível, apresentadas por essa leitura, se verificariam também em outros setores (política social, saúde, habitação). Essa constatação levaria a questionar se nos anos 80 – e, particularmente, a partir da democratização – não estaria acontecendo um processo geral de “des-corporatização” da sociedade brasileira manifestado, principalmente, através de arenas decisórias. Nesse sentido, como nos exemplos da Constituinte e do fortalecimento do Legislativo, a valorização da via eleitoral como mecanismo de intermediação de interesses e o fortalecimento da ação de grupos de interesse através de *lobbies*, apontariam para caminhos diferentes do neocorporativismo na consolidação da democracia brasileira (Melo, 1989: 247-249).

4.2.3. A ênfase nas arenas decisórias e nos atores

⁴⁶ A informalidade também estaria presente nas formas democráticas do Estado capitalista contemporâneo. Porém, neles a informalidade convive com estruturas de representação de interesses altamente estruturadas e institucionalizadas, o que garantiria o funcionamento do *checks and balances*. No Estado Burocrático-autoritário, a fragilidade deste mesmo sistema reforça o lado autoritário do Estado; a informalidade substituiria, na prática, a organização coletiva de interesses (Castro Santos *et al*, 1989: 242)

Uma outra leitura retoma as questões relativas à importância do contexto institucional e da interação dos grupos da sociedade de variantes pluralistas, visando agora uma análise dos determinantes políticos da política agrícola. Porém, nesse caso, tendo como foco a política no período da democratização pós-constituente e dando maior ênfase nas arenas decisórias e nos atores políticos e sociais⁴⁷.

Fundando-se, principalmente, na tipologia de políticas elaborada por Lowi (1964) nos debates que se travaram visando superar os limites do pluralismo clássico, esta leitura parte do reconhecimento de uma diversidade de arenas decisórias, nas quais os atores agem segundo diferentes lógicas. Da mesma forma que os mercados, haveria arenas mais ou menos competitivas, dependendo – em grande medida – da possibilidade de divisão ou desagregação dos recursos objeto das políticas públicas. As diferentes arenas decisórias estariam em correspondência com as grandes categorias de políticas públicas: distributivas, regulatórias, redistributivas e institucionais. Como visto no Capítulo I, as políticas *distributivas* estariam desenhadas com uma visão de curto prazo e com benefícios alocados em pequenas unidades, sem seguir uma regra geral. As *regulatórias* também teriam impacto específico, mas sobre setores de atividade mais amplos, implicando em decisões claras e prévias sobre a distribuição de custos e oportunidades para indivíduos e grupos. As *redistributivas* seriam aquelas que exercem impacto significativo sobre a distribuição da renda ou da riqueza, da estrutura de benefícios ou de oportunidades entre as classes. E finalmente, se introduz um quarto tipo, também seguindo a modificação que Lowi (1972) fez em seus esquemas. Esse quarto tipo corresponderia às políticas *constitucionais* ou *institucionais*, ou seja, aquelas que procurariam a criação ou modificação dos sistemas institucionais nos quais os atores se defrontam no jogo político (Lamounier, 1994: 3-5).

Para dar conta da dinâmica que gira em torno dessas políticas nas arenas, a leitura, retoma um diálogo com outras leituras pluralistas que enfatizavam a importância dos aportes neo-institucionais e da interação dos grupos de interesse. Dessa forma, junto com a identificação das arenas decisórias – entendidas como a maneira pela qual o processo decisório é estruturado e condicionado pelo seu próprio objeto – a leitura procura a análise tanto do contexto institucional como do perfil dos atores. No contexto institucional, especificamente, se procura analisar os alinhamentos e influências que derivam da natureza formal do processo

⁴⁷ Essa leitura foi desenvolvida por um grupo de pesquisadores coordenado por Bolívar Lamounier (1994), em meados dos anos 90, a pedido do IPEA.

decisório em pauta, seja este, por exemplo, a votação no Legislativo, uma negociação incremental entre agências burocráticas e grupos de interesse ou uma determinação do presidente da República. No perfil dos atores relevantes, o olhar se focaliza nos seus objetivos e recursos de poder assim como nas coalizões que se conformam para defender ou se opor à política em questão (Lamounier, 1994: 3).

Em termos de contexto institucional, a leitura destaca que, em locais onde o sistema político estaria em processo formação ou de transição para a democracia, a definição de novos parâmetros institucionais freqüentemente faria parte do próprio processo decisório. Seria o caso brasileiro, onde a baixa institucionalização do sistema político implicou na presença de um processo decisório centrado principalmente em “anéis burocráticos”, com forte dose de informalidade, fluidez e instabilidade. Esses “anéis”, apontados por Cardoso (1970) como padrão no Estado burocrático-autoritário, seriam a generalização de um modelo que Lowi (1964) identificava ocasionalmente em arenas distributivas, em democracias consolidadas⁴⁸(Lamounier, 1994: 4).

O terceiro aspecto considerado nessa leitura é o do atores, levando em conta os objetivos por eles perseguidos e os recursos por eles mobilizados (entendidos os recursos de poder como atributos, situações ou instrumentos utilizados pelos atores para fazer valer suas opiniões nos processos de decisão). Ainda que se aceite que os participantes do processo decisório ajam como se fossem atores racionais, em termos de maximizar as suas utilidades, far-se-ia necessário reconstruir as diferentes lógicas de ação dos atores, os quais privilegiam com intensidade variável a obtenção de bens diversos, encontrando vantagens e dificuldades específicas. (Lamounier, 1994: 5-7).

Ter-se-ia que distinguir entre atores do “lado de dentro” e do “lado de fora”. Os primeiros corresponderiam ao setor governamental, entendendo esse setor como uma espécie de território político onde se manifestam relações entre diversos centros de poder que buscam aliados no sistema político extragovernamental e no mundo dos interesses privados. O reconhecimento do conflito intragovernamental (entre Executivo e Legislativo, ou entre

⁴⁸ Como já foi apontado no início deste capítulo, no Brasil a origem dos anéis burocráticos estaria na segmentação promovida pelo regime autoritário das formas tradicionais de relação entre interesse privados organizados e o governo, como o *lobby*, a representação corporativa e a representação partidária parlamentar. Essa forma institucional de processo decisório permaneceria na transição democrática, ainda que não de forma dominante (Lamounier, 1994: 4).

ministérios ou agências) e da independência relativa das agências estatais, fundada na autonomia das burocracias, são pontos de partida da análise. Desse “lado de dentro” destaca-se a necessidade de contemplar a relação entre tipos de agência (Dunleavy, 1991) e objetivos de sua ação, visando também recuperar as lógicas que regem os conflitos no setor (Lamounier, 1994: 5).

Por sua vez, em termos dos atores do “lado de fora”, isto é, de fora do governo, o grau de organização seria um recurso fundamental. Seguindo Olson (1999), considera-se que a probabilidade de organização para a busca de interesses coletivos não está uniformemente distribuída, sendo que os grandes grupos têm problemas específicos de ação coletiva. Porém, como Dunleavy (1991) propõe, nos grandes grupos haveria que distinguir, por sua vez, os grupos endógenos (de identidade difusa definida pelos participantes potenciais) e com mais problemas de ação coletiva, dos grupos exógenos (com identidade clara definida por forças externas) e com melhor probabilidade de organização (Lamounier, 1994: 6).

Especificamente, a leitura destaca que os atores envolvidos na definição de políticas agrícolas poderiam ser agrupados em três conjuntos significativos – os atores governamentais; o Congresso Nacional; e os grandes e médios produtores e suas associações – assim como num quarto conjunto residual conformado pelos pequenos produtores, trabalhadores rurais e consumidores (Lamounier, 1994: 7).

Fariam parte dos “atores governamentais” as autoridades da área econômica (Ministério da Economia ou da Fazenda), o Banco do Brasil, o Ministério da Agricultura e os governadores de Estado com seus secretários de agricultura. Por seus recursos de poder, seriam os atores principais na formação da política agrícola. Apresentavam relações pelo geral conflituosas, em função de disputas na delimitação de jurisdição e de objetivos diferentes de suas ações (Lamounier, 1994: 7).

O processo de democratização estaria transformando o Congresso Nacional e seus membros em atores significativos nos processos de definição das políticas agrícolas. Em particular, caberia destacar os parlamentares que faziam parte da Comissão de Agricultura e os que defendiam os interesses agrícolas, organizados na Bancada Ruralista. A Constituinte de 1988 ampliou o poder do Congresso, devolvendo-lhe a prerrogativa de aprovação do

orçamento da União. Ao mesmo tempo, estipulou que uma Lei Agrícola deveria definir os parâmetros para a ação pública no setor (Lamounier, 1994: 9).

Os grandes e médios produtores e a agroindústria teriam sido os principais beneficiários do modelo de política agrícola propiciada pelo regime burocrático-autoritário. Porém, de forma diferencial: por exemplo, a influência da agroindústria sobre o processo decisório teria sido maior que a dos produtores. Com a democratização, apesar de continuar o acesso individual à tecnoburocracia governamental, os principais recursos de poder passariam a ser a pressão das organizações representativas e o *lobby* parlamentar. Em termos de representação, haveria um aumento na competição entre diferentes formas estruturadas em diversos grupos de interesse. Por um lado, encontram-se as tradicionais organizações de âmbito nacional que representariam grandes grupos heterogêneos e dispersos de produtores, com os problemas que Olson (1999) apontou em termos de ação coletiva. Particularmente a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), e a Sociedade Rural Brasileira (SRB). Junto com essas organizações, apareceria a representação de interesses de grupos exclusivos – na visão de Olson (1999) – através das organizações por produto. No início dos anos 90, se estrutura a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) a qual, segundo essa leitura, poderia vir a cumprir o papel de interlocutor do governo em torno de propostas abrangentes para a agricultura. (Lamounier, 1994: 10-12).

Um último grupo seria o conformado por aqueles que ocupam uma posição marginal nos processos decisórios das políticas agrícolas. Por um lado, teríamos os pequenos produtores e os trabalhadores rurais que contam com entidades de representação, como a Confederação de Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a qual centraria suas reivindicações em questões de reforma agrária e direitos trabalhistas. Por outro lado, encontra-se a grande massa de consumidores, sem poder expressivo (Lamounier, 1994: 12).

4.2.3.1. O modelo na análise da política distributiva: o caso da equivalência produto

O modelo de análise da formulação e implementação de política pública delineado nesta leitura pode ser exemplificado num dos casos por ela considerada: o da equivalência produto para a correção da dívida do tomador de crédito rural, no governo Collor. A partir da caracterização do tipo de política e definidos os atores com seus recursos e limites ao

exercício do poder, se passaria a identificar as coalizões de apoio e oposição, os principais perdedores e os limites para a execução da política.

A política de crédito público subsidiado para a agricultura durante o regime militar era claramente operada como política distributiva, incorporando interesses privados de maneira atomizada e seletiva, freqüentemente por cooptação. O padrão mais comum era o do formato institucional de “anel burocrático” (Cardoso, 1970), que apresentava como *locus* as agências governamentais e a tecnoburocracia pública no comando (Lamounier, 1994: 12-13).

Porém, devido basicamente às respostas governamentais, ao agravamento da crise econômica e ao próprio processo de democratização, ter-se-ia dado uma mudança gradual do padrão de tomada de decisões. Com a crise fiscal e a retomada da inflação, a política de crédito fortemente subsidiado tornou-se cada vez mais inviável, o que levou a serem divergentes interesses que antes eram convergentes entre as autoridades e a tecnoburocracia do Ministério da Fazenda, e as do Banco do Brasil e os seus aliados.

O subsídio foi cada vez mais questionado, deixando de ser o núcleo da política agrícola. Paralelamente ao desaparecimento do subsídio e ao encolhimento do próprio volume de crédito, as políticas antiinflacionárias heterodoxas teriam exacerbado o intervencionismo estatal, afetando particularmente a agricultura, com medidas de congelamento ou tabelamento de preços, contingenciamento das exportações e liberação importações agrícolas para forçar a diminuição dos preços internos (Lamounier, 1994: 14).

O conjunto de elementos que levou ao esgotamento da política de crédito subsidiado teria minado também o alicerce do predomínio da tecnoburocracia nas decisões da política agrícola. A instabilidade das equipes ministeriais e a orientação de reforma neoliberal do Estado ruíram as agências governamentais, tanto em termos de quadros capacitados como do próprio prestígio. Paralelamente, a democratização multiplicou as arenas relevantes para a formulação da política agrícola, estimulando a entrada de novos atores governamentais e privados. O Congresso Nacional tendeu a ser o principal *locus* de decisão (Lamounier, 1994: 14 e 16).

Ainda que o subsídio generalizado ao crédito deixasse de existir, a demanda de algum tipo de subsídio continuou se fazendo sempre presente. Formar-se-ia uma coalizão defensiva entre

a tecnoburocracia, aliados políticos que visualizavam o potencial eleitoral do clientelismo creditício e os interesses privados mobilizados pela demanda de crédito público subsidiado. Com o governo Collor, essa demanda foi reivindicada como “equivalência em produto” para a correção da dívida do tomador do crédito rural. Através desse mecanismo se eliminaria o impacto da defasagem prejudicial ao produtor entre a correção monetária da dívida e a falta de correção dos preços mínimos, resultante do congelamento dos mesmos como medida central dos planos de estabilização (Lamounier, 1994: 15).

Com o Plano Collor I, essa defasagem tinha-se exacerbado, gerando protestos e mobilizações das tradicionais organizações de representação de interesses de âmbito nacional como a CNA, a OCB e a SRB, que contaram com a simpatia de parlamentares e do Ministério da Agricultura. A oposição à demanda de equivalência em produto envolveu o Ministério da Economia, o Banco do Brasil e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Os bancos privados optaram por negociar caso a caso, saindo prejudicados sobretudo produtores da região sul e do centro-oeste (Lamounier, 1994: 15).

No Congresso, a equivalência em produto já estava presente em anteprojetos da Lei Agrícola, formulados pela CONTAG e por secretarias de governo estaduais, assim como pelo próprio Ministério da Agricultura, sendo por fim incorporada como artigo 51 da lei aprovada na Câmara de Deputados, em dezembro de 1990. Fruto das diversas pressões, o artigo foi vetado, mas depois incorporado por medida provisória, porém restrito só aos pequenos produtores. No entanto, a idéia abrangente de equivalência em produto permaneceu na agenda política do setor rural, encontrando grande receptividade na massa dos produtores (grandes, médios e pequenos), assim como numa coalizão de atores que pleiteiam a sua representação, como sindicatos, associações, políticos, secretários de Estado, governadores e autoridades e quadros do Ministério da Agricultura (Lamounier, 1994: 15-16).

O caso da equivalência em produto – no marco geral das políticas de crédito público – ressaltaria que no período pós-Constituinte se manifestava a transição de um padrão de tomada de decisão basicamente distributivo para outro cada vez mais regulatório, o qual teria o Congresso como *locus* privilegiado⁴⁹. Porém essa leitura apontava também que nesse

⁴⁹ Seria principalmente na arena das políticas regulatórias onde os processos decisórios apresentariam as interesse e a consideração da política pública como o resultado da pressão desses grupos (Lamounier, 1994: 3)

período as características do novo padrão não estariam claramente definidas e muito menos cristalizadas. Assim, ainda que tivesse aumentando a influência do Congresso e de suas comissões e parlamentares, os atores do Executivo – em particular da área econômica – continuariam detendo as parcelas mais significativas do poder de decisão, dispondo do imperativo do combate à inflação como principal recurso político. Por sua vez, haveria também limites internos nos recursos de poder do Congresso, como a falta de preparo dos parlamentares para lidar com os temas (a qual se agravava pela ausência de assessoria técnica qualificada); a incipiente institucionalização da Comissão de Agricultura; e uma forma de deliberação que carecia de mecanismos que permitissem melhor filtragem e ordenamento das demandas e pressões externas ao Legislativo. Esse conjunto de elementos contribuiriam na fragilidade do desenvolvimento de um padrão de formulação de políticas públicas tipicamente pluralista (Lamounier, 1994: 24).

Finalmente, como tem sido visto ao longo deste capítulo, as questões relacionadas à diversidade ou não de padrões de articulação de interesses privados e públicos que se manifestariam nos processos de formulação e implementação de políticas públicas na agricultura brasileira – tanto durante a vigência do Estado burocrático-autoritário como na sua democratização – estariam presentes explícita ou implicitamente no conjunto de leituras até aqui recuperadas. Essas leituras – marcadas por olhares elitistas ou pluralistas e articulando em vários casos outros enfoques, teorias e modelos – delineariam assim a expressão no subcampo da agricultura do principal debate travado no incipiente campo de análise das políticas públicas, no Brasil. Isto é, o debate entre leituras que enfatizam o neocorporativismo e aquelas fundadas em enfoques do pluralismo na explicação da representação de interesses e dos processos de formulação e implementação de políticas públicas, no Brasil das últimas décadas.

Porém, a explicação desses processos no campo de análise das políticas públicas não estaria reduzido a esse debate principal e legitimado, centrado em olhares corporativistas e pluralistas. Também houve um outro conjunto de leituras envolvido, talvez sem tanta força no campo como as abordagens e enfoques anteriores, mas que – no estilo de “convidado de pedra” – se fez presente, tanto pela consistência de suas análises, como pela própria impossibilidade de negar a importância no contexto brasileiro das relações políticas e sociais que esse olhar ressaltava. O próximo, e último capítulo, recuperará estas leituras que, articulando enfoques, teorias e modelos, tratam de redes políticas e sociais.

CAPÍTULO V. AS LEITURAS DE REDES POLÍTICAS E SOCIAIS NOS ESTUDOS BRASILEIROS

Como se fez menção no capítulo anterior, nas leituras promovidas a partir das abordagens do pluralismo e do elitismo que tratam das questões políticas da política pública na agricultura brasileira, sempre aparece a importância, em muitos casos indesejada em termos analíticos ou normativos – como “convidados de pedra”, foi dito – de um conjunto de relações, arranjos e práticas institucionais. Conjunto este conformado principalmente por relações pessoais, sistemas de lealdades, relações de clientelismo e patronagem. Mas também constituído por arranjos institucionais relativamente laxos ou com baixo nível de formalização, nos quais as relações – pessoais e inter-organizacionais – operam assumindo diferentes formas, como anéis, comunidades políticas e redes sociais e políticas. Isto é, um tecido social e político que opera com lógicas específicas, articulando as relações entre pessoas e grupos “de dentro” e “de fora” da institucionalidade política formal, complexificando os processos políticos das políticas públicas.

Em geral, as leituras apresentadas anteriormente, tratam esse conjunto de relações como algo marginal, inacabado ou desviante e que não “encaixa bem” nos modelos analíticos. Diferentemente, neste capítulo se tentará trazer outras leituras elaboradas a partir de enfoques, teorias e modelos que, ao dar claramente *status* analítico ao estudo dessas relações, desenvolvem questões e metodologias específicas para a sua análise e compreensão.

Assim, inicialmente serão recuperadas as leituras que ressaltam a importância das relações pessoais, sociais e políticas da patronagem e do clientelismo, para num segundo momento recuperar algumas das escassas leituras existentes sobre os modelos de redes de política pública.

5.1. Redes Pessoais, Sociais e Políticas: a Importância da Patronagem e do Clientelismo

A grande maioria dos estudos nos quais se recupera a importância das redes pessoais, políticas e sociais são, principalmente, os que analisam e refletem sobre a centralidade da patronagem e do clientelismo nas diferentes relações que se estabelecem entre sociedade e Estado, no Brasil. As análises também apontam para a importância dessas relações nos

estudos que procuram entender os processos de formulação e implementação das políticas públicas em geral, e na agricultura em particular.

As relações da patronagem e do clientelismo têm sido tratadas, no caso brasileiro, acompanhando a produção internacional o que, sinteticamente, foi apresentado no Capítulo II. Assim, de acordo com a visão dominante nesses estudos internacionais, as relações de patronagem e clientelismo são vistas como um resquício do passado. Elas expressariam o poder do atraso numa visão dualista de uma sociedade de história lenta, na qual esse atraso se opõe ao moderno¹.

Porém, encontramos também no Brasil a preocupação em superar essa condição de rastro do passado, dando à patronagem e ao clientelismo um tratamento político em termos positivos (desde o ponto de vista analítico, não do normativo). Enfocado desde um ângulo mais amplo que complexifica a análise ao questionar a dualidade atraso/moderno, por um lado, trata-se o clientelismo como uma das gramáticas – junto como o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos – que operariam nas relações Estado/sociedade em geral, e na elaboração e na implementação do conjunto das próprias políticas públicas, em particular (Nunes, 1997). Também esse tratamento positivo se faz presente nas reflexões sobre a política, como um saber fazer no qual opera a força das reputações e das lealdades faccionais (Palmeira, 1998). Seja, por exemplo, no trabalho parlamentar orientado para a elaboração e implementação do orçamento (Bezerra, 1999). Ou na atuação das coalizões de interesses, das facções burocráticas e das redes pessoais na política fundiária (Palmeira 1994, Palmeira e Leite, 1998).

Em geral, as leituras apontam para o fato de que as relações de patronagem e de clientelismo – promovendo diferentes formas de lealdade e de redes sociais e políticas – estariam presentes nas relações que os diferentes grupos sociais estabelecem com todos os setores do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis (federal, estadual e municipal), influenciando nos processos de formulação e implementação das políticas públicas.

¹ Esta leitura, que será apresentada a seguir, estaria presente em autores como Martins (1994).

5.1.1. O poder do atraso: a força do clientelismo

Esta leitura considera que a persistência do passado – no qual as relações do clientelismo são uma peça-chave – seria uma das características da sociedade brasileira, uma “sociedade de história lenta”, como outras sociedades de origem colonial. As relações entre Estado e sociedade no Brasil continuariam estando caracterizadas por uma contraditória combinação de interesses e concepções tradicionais e modernas. O Estado teria se mantido resistente às pressões dos movimentos sociais e de outras manifestações modernas de opinião pública. Mas continuaria permeável às fragilidades da tradição quando subsumida na lógica do moderno. Não residiria na força dos movimentos sociais a origem da mudança no país, mas nas debilidades da dominação oligárquica produzidas pela modernização. Seria na ação sobre essas fragilidades que os movimentos sociais tentariam propor, e até haveriam conseguido introduzir, suas demandas na agenda política do Estado, no país (Martins, 1994: 21)².

A política do favor seria a base e fundamento do Estado brasileiro e como tal não permitiria, nem comportaria, a distinção entre público e privado. Segundo essa leitura, no Brasil a distinção entre público e privado – como distinção de direitos relativos ao cidadão – nunca chegou a se constituir na consciência popular. Pelo contrário, a distinção permaneceria circunscrita ao patrimônio político e ao patrimônio privado. Ou seja, uma distinção relativa ao direito de propriedade e não aos direitos dos cidadãos. Apesar de que, mesmo em termos de direito de propriedade, a distinção nunca teria ganhado clareza e contornos nítidos (Martins, 1994: 20-22).

No próprio Império, parte do povo (escravos, mendigos e mulheres) estava privada do direito de voto e de expressão política. Além do mais, como a amplitude do voto era regulada pelo patrimônio de cada um, só os mais ricos votavam em todas as eleições (municipais, provinciais e nacionais). Os não tão ricos votavam nas eleições municipais e provinciais, mas não nas nacionais. E os de posses modestas votavam apenas nas eleições municipais. O

² O tema do poder do atraso em sua variedade de formas – entre as quais se destaca a importância das relações clientelísticas – marca a obra de Martins. No trabalho de 1994, ele utiliza as mobilizações em torno do impedimento e cassação dos direitos políticos de Collor, para promover uma reflexão sobre continuidades e mudanças nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, em particular no que toca ao peso das relações de clientelismo.

município era assim o “local” onde a participação de votantes era “total” (salvo dos “excluídos de sempre”, como escravos, etc.). Todo esse sistema estaria baseado em mecanismos de intermediação política de fundamento patrimonial. Assim, para aceder a um nível político acima, tinha-se de recorrer a alguém com um nível patrimonial superior. Ao mesmo tempo, a concessão gradativa do direito de voto ao povo – até a dos analfabetos acontecida recentemente – teria obedecido na prática a critérios de ampliação de poder das oligarquias mediadoras entre os excluídos e o Estado (Martins, 1994: 28).

Com a proclamação República, a dominação política patrimonial teria adquirido um revestimento moderno que lhe outorgaria uma fachada “burocrático-racional-legal”. A dominação tradicional não se conformaria num tipo antagônico de poder político em relação à dominação racional-legal. Pelo contrário, as oligarquias políticas teriam colocado as instituições da moderna dominação política – os aparelhos do Estado – ao seu serviço. Dessa forma, não haveria condições de governar para nenhum grupo ou partido político – e nem os militares seriam exceção – senão através da reprodução do clientelismo político em alianças com as oligarquias políticas tradicionais (Martins, 1994: 20).

O poder pessoal e oligárquico e o clientelismo continuariam sendo fortes suportes da legitimidade política no Brasil. Porém existiriam contradições profundas por trás dessa legitimidade de tipo tradicional. O reconhecimento das crises e descontinuidades do clientelismo político seriam, para essa leitura, os componentes básicos que dariam sentido às mudanças que tivessem ocorrido e/ou ocorram no processo político (Martins, 1994: 20).

Essa leitura critica as visões do clientelismo político como uma “forma obsoleta de aliciamento eleitoral” – já superada pela modernização do sistema político – e também como uma “forma branda de corrupção” meramente política, através da qual os políticos ricos compram os votos dos eleitores pobres. Primeiro, porque o clientelismo político não teria desaparecido, tendo-se revigorado em algumas regiões do país e mudado de forma através de uma nova geração de políticos aparentemente “modernos”. Em segundo lugar, porque o clientelismo não poderia ser reduzido a um tipo de relacionamento entre políticos ricos e eleitores pobres. Não seriam só os pobres, mas todos os que, de algum modo, dependem do Estado, que estariam sendo induzidos a alguma relação de troca de favores com os políticos. Muito antes de os pobres poderem votar, já o Estado tinha uma relação de troca de favores

com os ricos, isto é, os senhores de terras e escravos. Assim o clientelismo seria uma relação também presente entre os poderosos e os ricos (Martins, 1994: 29).

As novas classes que se consolidaram com a República – a moderna burguesia e a classe operária – rapidamente se teriam ajustado aos mecanismos do clientelismo. Por detrás da apatia atribuída à moderna burguesia brasileira, no sentido de não se ter colocado claramente o problema de sua responsabilidade como classe dominante, estaria uma história de constantes transações e troca de favores com o Estado. A burguesia atuaria através de uma delegação política fundada em mecanismos de clientelismo. Um *modus operandi* equivalente estaria presente na classe operária. Excetuado minorias “esclarecidas” conformadas, principalmente, por imigrantes estrangeiros anarquistas, socialistas e comunistas, que conseguiram agir na defesa da classe trabalhadora como tal, a principal expressão política e ideológica da classe operária brasileira teria sido o populismo. Desde seu ápice com Vargas, o populismo continuaria a ser recriado³ (Martins, 1994: 30/31)

O regime militar instaurado em 1964 teria feito também do entendimento com as oligarquias e suas bases municipais organizadas um dos recursos que garantiram a sua estabilidade e legitimidade. Enquanto cassavam mandatos e direitos políticos de parlamentares progressistas, os militares conformariam grande parte de sua base com parlamentares de tradições oligárquicas e clientelistas. O servilismo desses parlamentares teria propiciado condições e dado legitimidade ao exercício do autoritarismo militar (Martins, 1994: 33).

A revalorização política das oligarquias com sua incorporação à ditadura teria criado um tipo de “guarda pretoriana” do regime político no interior do país, onde se manifestavam tensões sociais das mais importantes durante o regime militar, principalmente pela importância que nele teve a questão agrária. Ao mesmo tempo, a sobre-representação política das oligarquias do interior no Congresso funcionaria como uma barreira fundamental na

³ Questionando Leal (1975), essa leitura critica a hipótese de que as oligarquias e os militares tenham estado historicamente numa relação de antagonismo e de recíproca exclusão. Assim, no governo Vargas teria havido uma espécie de pacto político tácito com os coronéis sertanejos. Como consequência, o governo não interferiu nas relações de trabalho rural – à diferença do que fez no trabalho industrial urbano – mantendo nas zonas rurais e nas cidades interioranas do país uma enorme força eleitoral conservadora. Esse eleitorado conservador interiorano, ao mesmo tempo que realimentou o clientelismo político, se tornaria decisivo na política brasileira (Martins, 1994: 32).

defesa da própria institucionalidade autoritária, frente a um – por vezes mais suposto que real – radicalismo urbano e operário (Martins, 1994: 34).

Quando esses mecanismos deixaram de funcionar de forma eficaz, eles mesmos propiciaram a quebra do bipartidarismo forçado. A abertura de opções partidárias teve o sentido de dividir e enfraquecer o partido de oposição – o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – e fortalecer as tendências oligárquicas e populistas que existiam tanto no MDB como no partido do governo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e posteriormente Partido Democrático Social (PDS). Com isso a hegemonia da esquerda no partido de oposição enfraquecia-se. Nos anos 80, o recurso da abertura partidária propiciada pelos militares teria permitido que uma maioria de representantes da oligarquia viessem a ter igualmente a “tarefa” de redemocratizar o país (Martins, 1994: 34).

5.1.1.1. A legitimidade da cultura do favor

Para esta leitura, os mecanismos tradicionais do favor e do débito político sempre foram considerados legítimos na sociedade brasileira. Não só os favores dos ricos aos pobres, mas o favor como obrigação moral entre as pessoas que não mantêm entre si vínculos contratuais. Caso existam, os vínculos contratuais também se encontrariam subsumidos pelos deveres envolvidos em relacionamentos centrados na reciprocidade. Assim, nas famílias de todas as classes e grupos sociais se iria constituindo uma interminável e intrincada contabilidade de obrigações morais decorrentes de favores recebidos, que se transferiam entre gerações (Martins, 1994: 35).

Até nas grandes cidades onde o patrimônio já não teria presença visível na política, as grandes massas da população migrante de áreas rurais continuariam a relacionar-se com a política e com os políticos em termos de concepções tradicionais que associam o político ao protetor e ao provedor. Esta prática disseminada que associa patrimônio e poder estaria na base da difusão e renovação de uma “cultura de apropriação do público pelo privado”, tão central na realidade política e social brasileira (Martins, 1994: 36-38).

Junto com a modernização, o governo militar – como se apontava anteriormente – também propiciaria a disseminação das práticas clientelistas e patrimoniais da política brasileira para amplos setores da sociedade. Quando o sistema político se democratizou, o

populismo urbano também se disseminou, nutrindo-se de “simulacros de patrimonialismo” visando consolidar vínculos clientelistas com os eleitores. No novo contexto, o patrimônio pessoal – ante o enorme tamanho da clientela política – já não podia dar conta por si de demandas. Ao mesmo tempo, o uso direto do patrimônio público veio a ser considerado legalmente como corrupção. Conseqüentemente, passariam a se desenvolver outros mecanismos para fazer uso de bens públicos como se fossem bens privados. Um exemplo seria o dispositivo de alocação orçamentária de verbas públicas através do qual os membros dos diferentes legislativos – vereadores, deputados estaduais, deputados federais – podem consignar no orçamento da respectiva unidade política (município, Estado ou da União). Estas seriam verbas para satisfazer pleitos de suas bases eleitorais, inclusive através de entidades assistenciais ligadas aos próprios políticos. Esse uso de verbas públicas para distribuir bens necessários à população pela mão do próprio político visaria que os benefícios usufruídos desse bem se traduzissem em votos para esse mesmo político – ou para seu clã político – na próxima eleição⁴ (Martins, 1994: 43).

Além de nesse conjunto de mecanismos de uso dos bens públicos, a “cultura da apropriação do público pelo privado” estaria fundada num conjunto diverso de práticas, condutas e concepções relativas à idéia do favor e da retribuição. Para amplas parcelas da população brasileira não seria compreensível estabelecer relações sociais – políticas ou não – tendo como base única os pressupostos “racionais” do contrato social fundado nos princípios de igualdade e reciprocidade, como reguladores das relações sociais. Haveria uma “relutância” na população em ver como ilegais ou corruptas as práticas do mecanismo tradicional de troca de favor, consideradas por elas como legítimas⁵.

Segundo essa leitura, quando se promovem denúncias de corrupção que alcançam o plano institucional – como no caso do *impeachment* do presidente Collor, nos anos 90 – elas não atingiriam só alguns políticos, mas todo o sistema clientelista baseado em fortes componentes da dominação patrimonial. Assim, quase toda a população, embora não conscientemente, estaria de algum modo sendo envolvida em corrupção (Martins, 1994: 46).

⁴ As lealdades e relações pessoais presentes na atuação parlamentar na elaboração do orçamento serão examinadas com mais detalhe num ponto específico deste mesmo capítulo.

⁵ Seria a partir de crises e descontinuidades de um sistema político que ainda se baseia na confusa relação do patrimônio público e do patrimônio privado, que produtos e procedimentos dessa relação começariam a ser

Com as mobilizações em torno da cassação do presidente Collor, se estaria manifestando uma espécie de dupla e contraditória legitimidade: a legitimidade do voto e a legitimidade da rua. A manifestação política através do voto estaria dando força e peso a uma maioria eleitoral com uma relação com o voto em termos das obrigações morais da sociedade tradicional. Essa maioria não seria a favor da corrupção, ainda que – estritamente – possa se encontrar imersa nela. É uma maioria que estaria a favor do clientelismo, da proteção e segurança precárias que ele pode assegurar, não visualizando nas consequências do voto a definição dos destinos do país e de quem vota. Por sua vez, os que vão à rua – incluindo até um grande número de membros do grupo anterior – se constituiriam, segundo essa leitura, numa espécie de “multidão iluminista”, que conseguiria vislumbrar o conflito sempre latente entre a impessoalidade do poder e o uso pessoal do poder. Eles seriam contra o exercício imoral do poder, contra o uso do poder como um bem pessoal, porém não necessariamente contra o clientelismo e os mecanismos de cooptação que levam alguém ao poder (Martins, 1994: 47)

Finalmente, para essa leitura, a duplicidade da legitimidade do voto e da rua encerraria um conflito de legitimidade nascido das “ambigüidades políticas do povo brasileiro”. Essas ambigüidades recolocariam o debate e a atualidade do dualismo do tradicional e do moderno na sociedade brasileira (subestimado e condenado pelas leituras sociológicas nos anos 60). Essa “conduta ambígua dos brasileiros” apontaria que seriam só dois os principais partidos políticos do país: o do tradicional e o do moderno, mesclados entre si, um como mediação do outro. Por um lado, os políticos tradicionais e oligárquicos fariam política e se revigorariam politicamente tornando-se indispensáveis através de instituições modernas. Por outro, os políticos “modernos e modernizadores”, que expressariam melhor a “mentalidade urbana” assim como uma proposta do “vínculo político racional” entre o governante e os governados, não teriam acesso ao poder. Para conseguir aceder ao poder “teriam” que fazer “amplas concessões” tanto à “mentalidade clientelista do eleitorado”, como ao controle que têm dos votos as lideranças que tratam o eleitorado como se fosse um “rebanho político” (Martins, 1994: 49)

classificados como corruptos. O que no período pós-Constituente de 1988 passou a ser identificado como corrupção, no passado não chegaria sequer a causar indignação política (Martins, 1994: 40)

5.1.2. Clientelismo como gramática nas relações Estado/Sociedade no Brasil

Como o exemplifica a leitura que se acabou de considerar, a trajetória das relações Estado/sociedade no Brasil contemporâneo seria comumente explicada em termos da tensão constante entre dois pólos que se alternam em ciclos intermináveis ou estão em permanente contradição. Esses dois pólos se apresentam como variações do tema clássico dos “dois Brasis”: modernidade vs. tradição; avanço vs. atraso; desenvolvimento vs. subdesenvolvimento; Brasil urbano vs. Brasil rural; industrialização vs. oligarquia rural; poder público vs. ordem privada; centralização vs. poder local; representação vs. cooptação. Entretanto haveria outras leituras onde se ressaltam que os sistemas institucionais – e em particular as relações entre a sociedade e as instituições políticas formais – teriam assumido uma forma mais complexa, que transcende à noção de “dois Brasis”⁶ (Nunes, 1997: 16).

O capitalismo moderno aconteceria no Brasil num contexto distinto do prevalecente nos países que se industrializaram mais cedo. Aqui teriam sido criadas muitas instituições novas num período de tempo relativamente curto. Ao contrário do previsto por Weber (2004) e Polanyi (1980), nem todas essas instituições teriam sido penetradas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado. As relações de patronagem e, em particular, o clientelismo – que, na visão dos dois Brasis estaria associado à tradição, ao atraso, ao subdesenvolvimento, ao rural, ao oligárquico, à apropriação privada do público, ao poder local, à cooptação – não teriam sido desalojadas do cenário político brasileiro. O clientelismo continuaria sendo um aspecto importante das relações políticas e sociais no país (Nunes, 1997: 26).

No Brasil moderno, teria se criado um sistema institucional sincrético agora nacional e multifacetado, e não mais regional e dualista. Esse sistema institucional sincrético se fundaria na existência de quatro padrões institucionalizados de relações ou “quatro gramáticas”⁷ que estruturariam os laços entre a sociedade e o Estado. Seriam elas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos (Nunes, 1997: 17).

⁶ Essa leitura está presente em Nunes (1997).

⁷ A noção de gramática se funda na proposta de Geertz (1965) de cultura como gramática (Nunes, 1997: 44/5).

Existiria uma divisão de trabalho entre os quatro padrões. O clientelismo e o corporativismo seriam instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático a forma pela qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promoveriam o desenvolvimento; e o universalismo de procedimentos a afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático. As gramáticas se combinariam de forma variada segundo o contexto, progredido de maneira desigual e complementar no processo de modernização⁸ (Nunes, 1997: 17).

5.1.2.1. A forma de operar do clientelismo

No país, o clientelismo estaria inserido num quadro capitalista onde as classes sociais operam. Através de suas redes pessoais e hierárquicas, o clientelismo ofereceria às classes populares mecanismos de comunicação e representação para canalizar demandas específicas. O clientelismo se conformaria como uma alternativa à presença difusa das estruturas do Estado, ao mesmo tempo em que agiria como uma gramática para as relações de não-mercado entre classes e grupos sociais (Nunes, 1997: 29).

Instituições formais, padrões de relações sociais, relações entre indivíduos e instituições e padrões de dominação política estariam marcados não só pela lógica das “trocas específicas” mas também das “trocas generalizadas”. A lógica da troca generalizada seria transferida para associações, instituições políticas, agências públicas, partidos políticos e facções. No se manifestaria no país o processo de subordinação das diversas esferas da vida social ao comando da ordem econômica, da forma como é descrito por Polanyi (1980) para os países capitalistas centrais. Industrialização e urbanização foram acompanhados por uma forte ênfase da realização individual, mas com a valorização do âmbito familiar. Assim a individuação teria sido acompanhada pelo reforço dos laços de parentesco, em particular, da estrutura familiar extensa, da parentela⁹ (Nunes, 1997: 30).

⁸ Tanto as instituições formais quanto os diversos grupos sociais poderiam basear suas ações em consonância com uma ou mais das quatro gramáticas (Nunes, 1997: 21).

⁹ A importância do familismo se manifestaria na forma como os brasileiros enfrentam o mundo externo à família. Segundo essa leitura, um indivíduo no Brasil, ao invés de se colocar dentro dos limites de um grupo particular e encontrar sua própria identidade através dele, preferiria conduzir sua própria vida manipulando relações pessoais de acordo com as exigências específicas de cada situação. Ou seja, tende a encarar o mundo em termos de relacionamentos essencialmente diádicos entre um indivíduo e outro, e como um todo, na construção de redes pessoais conformadas a partir desses vínculos diádicos. Em última instância, a fórmula empregada seria a de familiarização do mundo não-familiar com a procura do estabelecimento de relacionamentos essencialmente personalizados entre um indivíduo e outro (Nunes, 1997: 31).

O personalismo e o familismo teriam impregnado e enquadrado muitas instituições no país. O universalismo de procedimentos estaria permanentemente sob tensão, uma vez que as relações pessoais e hierárquicas seriam cruciais para tudo. Se operariam as relações pessoais para obter um emprego, a assistência médica, aprovar um pedido num órgão público ou fechar um contrato com o governo. O “jeitinho” (como acomodação privada e pessoal de suas demandas) junto com a autoridade pessoal seriam mecanismos constantemente usados para regular tanto as relações sociais no cotidiano como também as relações com instituições formais¹⁰ (Nunes, 1997: 31-32).

Em termos analíticos, o clientelismo poderia ser visto a como um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses contrastantes com o corporativismo. Já que, no clientelismo: não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas; essas unidades estariam conformadas por agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais fundadas numa troca generalizada; as unidades clientelistas disputariam o controle do fluxo de recursos dentro de um mesmo território ou arena; a participação em redes clientelistas não estaria codificada em nenhum tipo de regulamento formal; e os arranjos hierárquicos no interior das redes não gozariam de respaldo jurídico, estando baseados no consentimento individual¹¹ (Nunes, 1997: 40-41).

As redes de relações pessoais, através das quais atua o clientelismo, se estenderiam através de partidos políticos, burocracias e facções, constituindo uma verdadeira pirâmide de relações que perpassa a sociedade de alto a baixo. Dessa forma as elites políticas nacionais poderiam acionar uma complexa rede de lealdades políticas que chegaria até as pequenas localidades (Nunes, 1997: 32).

¹⁰ Segundo essa leitura, os cientistas sociais, nas suas análises sobre o Brasil não considerariam o estudo das “verdadeiras” instituições sociais como o jeitinho, a amizade, as redes de relações pessoais, etc., por os considerarem informais e fluidos. Assim, se alguém tomasse a literatura sobre corporativismo como único guia, o Brasil se apresentaria como um quebra-cabeça insolúvel, no qual as instituições formais pareceriam estar separadas da verdadeira sociedade. Isto é, como se o país fosse uma “formação social esquizofrênica”, composta por realidades paralelas e horizontalmente separadas: a vida social de um lado e as instituições formais do outro. (Nunes, 1997: 41)

¹¹ O clientelismo estaria fundado numa gramática de relações entre indivíduos informal, não legalmente compulsória e não-legalizada, diferentemente do corporativismo, baseado em códigos semi-universais e legalizados. Ambas as gramáticas – corporativismo e clientelismo – poderiam ser entendidas como mecanismos cruciais para o esvaziamento de conflitos sociais. Enquanto o corporativismo organizaria camadas horizontais de categorias profissionais em estruturas formais e hierárquicas, o clientelismo, informalmente, transpassaria não as fronteiras das categorias profissionais ou de grupos mas também as das classes sociais (Nunes, 1997: 41).

Na operacionalização do sistema os recursos materiais do Estado desempenhariam um papel importante. Os partidos políticos que apóiam o governo teriam acesso à a privilégios através dos aparelhos do Estado¹². Os privilégios incluiriam, por exemplo, a criação de empregos, pavimentação de estradas e instalação de serviços de saúde e de educação. Também os privilégios implicariam na criação de símbolos de prestígio para os principais "corretores" dessas rede, o que facilitaria o seu relacionamento com os centros de poder. Além desses meios tradicionais de patronagem, outros meios indiretos seriam criados como o acesso a linhas de crédito de bancos ou agências estatais. Ou em outros casos já num âmbito nebuloso próximo da corrupção, quando empreiteiras e outras empresas se beneficiariam das redes pessoais para ganhar licitações públicas ou para liberar, de forma imediata e sem entraves burocráticos, pagamentos por serviços prestados (Nunes, 1997: 32).

As instituições formais do Estado estariam assim fortemente marcadas pelo processo de troca de favores. A burocracia apoiaria a operação do clientelismo, suplementando o sistema partidário¹³. O tipo de troca baseado em redes de contato e amizade caracterizaria tanto uma forma de controle do fluxo de recursos públicos entre o Estado e a sociedade, como garantiria também a sobrevivência política do corretor local (Nunes, 1997: 33).

5.1.2.2. A continuidade do sistema: a interação e o equilíbrio entre as gramáticas

Assim, segundo essa leitura, a formação social brasileira estaria marcada pela importância não das divisões horizontais (como as fundadas na classe), mas também por segmentações verticais (como as facções). Nessa complexidade, a integração seria conseguida através de uma combinação sincrética de traços aparentemente contraditórios, pertencentes às quatro gramáticas. Dependendo do contexto, todos os atores poderiam utilizar estratégias passíveis até de entrar em contradição com a sua retórica política. Esse trânsito seria possível porque todas as quatro gramáticas estão sempre disponíveis, possuem expressão institucional em todas as instâncias e são conhecidas pelos atores sociais (Nunes, 1997: 121).

¹² Retomando Skidmore (1969), essa leitura recupera a divisão entre “partidos de dentro”, isto é, organizações políticas nascidas no interior do antigo regime, o qual detém, em última instância, o controle sobre os seus principais recursos, e “partidos de fora”, aqueles sem recursos para patronagem por permanecerem fora do poder por um longo período (Nunes, 1997: 69).

¹³ Segundo Nunes, a lógica clientelista dos partidos políticos não teria invadido os escalões técnicos de muitas agências importantes. A patronagem pareceria ser mais influente na burocracia tradicional e no âmbito de governos estaduais e prefeituras (Nunes, 1997: 91). Palmeira (1994), em seu estudo sobre as agências da política fundiária, aponta para uma outra direção, ressaltando o peso das relações pessoais e clientelísticas na tecnoburocracia.

O sincretismo seria observável na trajetória das estratégias governamentais. Nela se articulariam ações regidas pelas diferentes gramáticas em função das “utilidades” que apresentariam para o “Estado em ação”. Por exemplo, o corporativismo permitiria fazer uso de comandos universais, organizando horizontalmente várias instâncias sociais. O clientelismo forneceria uma gramática compreensível para o sistema de relações sociais e políticas, atravessando distinções de classe e organizando verticalmente a sociedade. O universalismo de procedimentos conferiria uma aura de modernidade e legalidade ao sistema político e às instituições formais, fazendo-se presente na retórica dos intelectuais e jornalistas e ainda e de vários movimentos de classe média. Finalmente, o insulamento burocrático seria uma forma de evitar o controle e o escrutínio públicos sobre as ações do Estado, procurando sua legitimação em termos da “eficiência” econômica e administrativa do governo no processo de desenvolvimento (Nunes, 1997: 122).

A manutenção desse sincretismo seria um “ato de malabarismo” da liderança governamental. Tanto pela complexidade do sistema e os elevados recursos necessários, como também porque os atores cruciais envolvidos no planejamento e na implementação das políticas e das propostas de desenvolvimento poderiam vir a concordar sobre a meta geral a ser atingida (por exemplo, a industrialização), mas discordar sobre as premissas organizacionais a serem utilizadas. A solução encontrada por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – os “melhores malabaristas” – seria evitar que a politização das questões gerasse uma paralisia decisória no Executivo. Assim, teriam mantido técnicos discordantes em diferentes agências, porém manipulando as agências e reconciliando suas atividades em fóruns maiores como o Conselho de Desenvolvimento ou os grupos executivos, onde as decisões estariam baseadas em premissas mais pragmáticas e menos ideológicas (Nunes, 1997: 113-114).

No que se refere à continuidade do sistema sincrético, a leitura ressalta que os períodos politicamente mais tensos do Brasil contemporâneo foram aqueles em que o equilíbrio entre as gramáticas esteve comprometido por governos que enfatizaram particularmente alguma delas: corporativismo e insulamento burocrático com Getúlio; clientelismo com João Goulart, e corporativismo e insulamento burocrático na ditadura militar pós-64. A ênfase em algumas gramáticas específicas em detrimento de outras provocaria “ruídos” ou obstáculos nas comunicações entre o Estado e a sociedade, quebrando laços que ligariam os grupos de

interesse ao Estado, abrindo espaço para crises e até transições de regimes (Nunes, 1997: 128-129).

Os tipos de partidos que emergem nessas transições, e suas articulações com as quatro gramáticas, seriam vitais para determinar a “taxa” de clientelismo e de universalismo de procedimentos que possa vir a existir. Enquanto que a transição de 1945 terminou sendo fortemente controlada pelos “partidos de dentro”, a redemocratização de 1985, ainda que com uma presença maior de partidos mobilizados externamente, também apresentaria um peso importante desses partidos de dentro, fomentando assim a reprodução do clientelismo na democratização.

5.1.3. A política como um saber fazer: a força da política de reputações e das lealdades faccionais

A política como um saber fazer que se objetiva em favores e obras, e na qual operam a força das reputações e das lealdades faccionais estaria na base de uma outra leitura das redes pessoais, políticas e sociais que enfatizam a importância da patronagem e do clientelismo, no Brasil contemporâneo¹⁴.

Esta leitura se nutriria da tradição da antropologia social que olha a política como ela estaria sendo efetivamente praticada e compreendida pelos atores envolvidos nessas práticas, tentando reconstruir, na ótica de Bourdieu, a especificidade de suas lógicas “práticas” e “teóricas”. Assim, inicialmente se procura qualificar melhor as especificidades e as relações que comumente se atribuem à “política local” e à “política nacional”. As análises mais freqüentes apresentariam um dilema entre a afirmação ou a negação radical da especificidade da política e do poder local, frente a um poder maior ou uma política global, a qual recebe diferentes nomes: “grande política”, “política nacional”, “política oficial” ou “política institucional”. Por um lado, mais que em “política local” se passaria a falar de “política ao nível local”. Pelo outro, vendo nesse poder ou política local uma realização de um poder ou uma política que atravessa toda a sociedade, se pensariam as coletividades locais como um bom lugar para estudar a distribuição do poder. Ambos os olhares partilhariam da crença de

¹⁴ Essa leitura foi elaborada a partir de Palmeira (1994 e 1998), Palmeira e Leite (1998) e Bezerra (1999). Também fariam parte dessa leitura Heredia (1996) Heredia *et al.* (2002) e Palmeira e Heredia (1993,1995 e 1997).

que seria o mesmo poder e a mesma política que estaria em jogo. Até quando se afirma que a política ao nível local – à diferença da grande política – se faria de relações múltiplas, também se colocaria que essa política local estaria incompleta (porque depende de atores e instituições de fora do local), sendo a grande política o padrão de “completude” (Palmeira, 1998: 1).

Porém, para essa leitura não haveria “isonomia” entre política local e política nacional. A política local não seria “local”, ainda que se cristalice, em suas formas mais típicas, em situações que podem serem definidas como locais. A complexidade das relações da política local não seria menor que a da política nacional, e as definições sociais de poder, em ambos casos, seriam diferentes. Também deveria ser questionada a associação entre “política” e “grupo organizado” (isto é, grupos delimitados com base em afinidades de classe, profissão ou ideologia). Na organização da atividade política, as “relações pessoais” – que se manifestam em *networks*, quase-grupos, relações de patronagem ou alianças diádicas¹⁵ – desempenhariam um papel tanto ou mais importante que as relações “corporadas” ou “intitucionalizadas” presentes nesses grupos organizados. Não se trataria de contrapor relações informais a relações formais ou de ver como as relações pessoais ocupam uma posição intersticial ou suplementar das relações corporadas. O importante, sem perder de vista a linha divisória que separam as alianças diádicas das relações corporadas, seria ver como ambas se interconectam e se influenciam mutuamente (Palmeira, 1998: 1-2).

A “pequena política” (Bailey, 1971), a política da vida cotidiana nas pequenas comunidades – sendo essas “pequenas comunidades” desde aldeias até fábricas, desde bairros até o próprio Parlamento – aludiria a reputações, a ter um bom nome, a evitar a desqualificação social. Sendo que as pequenas comunidades estariam presentes nas instituições da grande política, para essa leitura, tanto a política institucional como a política de reputações atravessariam toda a sociedade. A política de reputações não se circunscreveria ao local (Palmeira, 1998: 3).

Onde o cotidiano é feito de uma política de reputações – que liga as pessoas e as obriga reciprocamente – a política institucional seria percebida como externa (isto é, exercida por profissionais), temporária (limitada ao período eleitoral) e como uma ordenadora de

¹⁵ Relembrando: uma aliança diádica é um acordo entre dois indivíduos em torno da troca de favores e da ajuda mútua em caso de necessidade (Landé, 1977).

relações pessoais (como uma linha divisória que pode interferir no fluxo das prestações e contra-prestações que envolvem as pessoas no cotidiano) (Palmeira, 1998: 3)¹⁶.

Nas corporações políticas ou no Parlamento, onde o cotidiano estaria feito de política institucional, a divisão, a demarcação de posições seria a regra, sendo a política de reputações o elemento “externo” que garantiria o acesso ao inimigo e a constituição de uma “comunidade de pares” capaz de investir de significado o cumprimento de determinados papéis. A política seria permanente e a comunidade – ainda que essencial – seria temporária. Assim, se os grandes arranjos – como a elaboração da Constituição ou do Orçamento Público da União – diriam respeito, em princípio, à política institucional, haveria neles espaços preferenciais reservados à política de reputações¹⁷ (Palmeira, 1998: 4).

Para essa leitura, tanto o reconhecimento da especificidade da política de reputações como do fato dela não estar circunscrita só ao âmbito local seriam passos importantes mas não suficientes para entender essa política e seus vínculos com a política institucional. Seria necessário apontar também para a complexidade das relações que fazem a política das reputações¹⁸ (Palmeira, 1998: 5).

Em termos de representações sociais, para as pequenas comunidades a política institucional seria vista como “a política”, externa, temporária, própria de especialistas (os

¹⁶ Um exemplo dessa interferência da política institucional, e sua articulação com a política de reputações, seria o período de eleições, vivenciado como o “tempo da política”; um tempo de extensão limitada, que concentraria todas as ações que a experiência nativa concebe como “políticas”, e no qual a presença da divisão seria tolerada e até estimulada. Nesse tempo da política tudo estaria politizado, desde a convivência cotidiana do grupo doméstico aos rituais funerários, fazendo com que a política seja vivida intensamente como experiência absoluta. Porém seria um momento único e temporariamente delimitado, e em consequência não afetaria essencialmente o fluxo de prestações e contraprestações das pequenas comunidades que predomina no dia-a-dia (Palmeira, 1998: 3/4). Ver a respeito Heredia *et al.* (2002) e Palmeira e Heredia (1993).

¹⁷ Um exemplo concreto das relações da política das reputações e da política institucional será comentado mais detalhadamente no próximo item, quando se considera o caso da elaboração de ementas ao Orçamento Público da União, analisado por Bezerra (1999) numa tese orientada por Palmeira.

¹⁸ Nesse sentido, não seria elucidativo só juntar sob o rótulo de “relações pessoais” um conjunto de vínculos tão diversos como os fundados no parentesco, na amizade, no compadrio, na lealdade faccional, na opção religiosa, ou no trabalho comum. Como Bailey (1971) aponta, nem todas as relações que estão na base daquelas “comunidades morais” seriam estritamente pessoais (veja-se o papel dos valores e categorias na constituição de comunidades). Ao mesmo tempo, a dinâmica das relações que fazem a política de reputações estaria dada pela não necessária coincidência entre essas relações. Essa coincidência entre as diversas relações seria apenas uma possibilidade, sendo que a regra estaria exemplificada no drama do chefe de família de conciliar as exigências do parentesco, da amizade, do compadrio e/ou da lealdade faccional na escolha do candidato no período eleitoral. Um drama equivalente ao vivenciado pelo político na escolha de suas alianças (Palmeira, 1998: 5/6)

políticos), ordenadora das relações sociais, associada à idéia de divisão¹⁹. Mas ao mesmo tempo a política institucional também estaria conformada pelas mesmas relações de que é feita a política de reputações, isto é, de trocas pessoais – em especial – troca de favores. Assim, desde a perspectiva de uma sociedade que se percebe como feita de relações pessoais, a “impessoalidade” das regras da política institucional seria identificada como o “pouco conhecido”, o “estrangeiro”, o “de fora”, o “governo”. Porém a sociabilidade desses “de fora” não seria concebida como impessoal (isto é algo impensável), mas como relacionamentos pessoais entre homens “extraordinários” dotados – como aponta Weber (2002) em relação aos políticos profissionais – de um “conhecimento” especial (Palmeira, 1998: 6/7).

O político “local”, quanto mais imerso na política “local”, mais tenderia a compartilhar essas concepções e, por isso, teria dificuldades em ser reconhecido e auto-reconhecer-se como “político”. A descoberta desse conhecimento especial, da política em abstrato e do distanciamento das concepções nativas da política seria um momento-chave de sua trajetória, que coincide com a sua identificação pela população como um político. Passaria a viver essas concepções nativas desde um outro ponto de vista. Isto é, aquele dos profissionais da política, para os quais a política pensada como feita por relações pessoais seria uma concepção degradada da “verdadeira política”, mas inevitável em termos de obter votos. Assim, apesar das críticas, todos passariam a ter que “fazer política”. Ou seja, distribuir recursos aos quais tenham acesso (seja na prefeitura, no governo do Estado ou em algum outro órgão público) de acordo com critérios que, pelo geral, remetem a um ou vários feixes de “relações pessoais”²⁰ (Palmeira, 1998: 8).

Assim o poder não tenderia a ser pensado em termos da proposta weberiana de capacidade de dar ordens e encontrar obediência ou como uma relação elementar que irá a instituir a própria política. Mas, invertendo o vetor que conduz do poder para a política, seria visualizado como uma espécie de força própria dos que participam do mundo da política, dos que têm o conhecimento da política. Teria poder quem está no governo ou está com o governo (Palmeira, 1998: 8/9).

¹⁹ A ordenação que promove “a política” suporia facções. Por um lado a “situação”, necessariamente associada à política institucional, à política externa e legítima, ao governo; pelo outro, as demais facções que são colocadas na posição residual de “oposição” (Palmeira, 1998: 7).

²⁰ Nessa linha, pode se entender o aparente paradoxo de que quanto mais inovadora seja uma proposta política ou mais heterodoxa seja uma forma de fazer política (por exemplo, a participação comunitária ou a militância permanente), maior estranheza, maior medo de divisão da comunidade provoque, confirmando a externalidade da política (Palmeira, 1998: 8).

A leitura aponta que, em contextos onde a política tende a confundir-se com a política de reputações, a idéia de política pública como uma ação do Estado, como algo impessoal, seria de difícil equacionamento. Um prefeito de um pequeno município não implementa uma política, mas simplesmente “faz política”. “Fazer política” seria fundamentalmente um certo saber fazer; seria controlar as regras que permitem enfrentar os “melindres” da política e distribuir mais e melhor os favores. Idealmente o “saber fazer” deveria expressar-se em obras que garantam visibilidade. As obras seriam a “fase pública” da política. Assim haveria uma naturalização da política como feita de favores e obras (Palmeira, 1998: 9-11).

No município, as implicações de políticas centralizadoras ou descentralizadoras não seriam tão certas quanto comumente se supõe. A descentralização (do esquema de execução de uma determinada política de um órgão público federal ou estadual) pode significar uma forte presença local do poder central. O fato dessa presença ser articulada ou não pelos mediadores tradicionais – isto é, os políticos locais – pode ter conseqüências muito diferentes. A descentralização – quando o grupo localmente dominante assume posições importantes no plano estadual ou nacional – pode significar reforço do “poder local”. A complexidade do problema seria ainda maior quando a descentralização implique em transferências de atribuições das esferas federal ou estadual para a municipal²¹.

A multiplicação de órgãos públicos federais e estaduais nos municípios durante o período militar e que continuou em menor medida na democratização, sem que se tenham alterado plenamente os critérios de provimento dos postos a eles vinculados, remeteria a problemas de harmonia entre níveis de governo que, pelo geral, seriam um dos principais eixos de tensão política cotidiana. Assim, sendo comum a dissociação política entre os que controlam a máquina político-administrativa estadual e os que dominam a municipal, os tradicionais enfrentamentos situação/oposição teriam cedido lugar a uma sorte de paralelismo de poder. A vitória de um partido oposicionista deixaria de significar necessariamente sucessão no poder. Sendo que o poder local passaria a apoiar-se sobre dispositivos não meramente locais, veio a ser tão importante quanto ter cargos na prefeitura poder ocupar cargos estaduais ou federais no município. Para esses cargos seriam indicados – pelos procedimentos habituais – políticos locais que continuariam distribuindo favores e realizando

²¹ Existiriam diferenças históricas importantes entre o que poderia significar essa descentralização na época em que Nunes Leal via no municipalismo um tipo de antídoto contra o coronelismo, e o período atual, após a

obras. Assim esta tensão reforçaria o “governismo” como uma constante da política brasileira (Palmeira, 1998: 12-13).

A seguir são apresentados dois casos que exemplificam essa leitura da política como um saber fazer. O primeiro trata das relações de patronagem e clientelismo na atuação parlamentar na elaboração do orçamento. O segundo considera o papel das coalizões de interesse, das facções burocráticas e das redes pessoais nas políticas fundiárias.

5.1.3.1. Patronagem e clientelismo na atuação parlamentar na elaboração do orçamento

O primeiro caso²² analisa o encaminhamento por parte dos parlamentares – através de emendas à lei orçamentária da União – de benefícios públicos para lideranças políticas e moradores das localidades às quais se encontram vinculados, como uma forma de “fazer política”²³.

A leitura ressalta que uma parcela significativa de deputados e senadores atribuiria importância e se mobilizaria no atendimento de pedidos de caráter particularista provenientes de suas bases eleitorais. Contra a rotulação pejorativa de “clientelismo” e de “fisiologismo” por parte da imprensa, dos analistas e até dos próprios políticos, esse tipo de prática seria considerado por eles como um “dever parlamentar”. Esse dever de lutar a favor das bases eleitorais(.) seria uma fórmula que, mais que revelar, ocultaria o significado do que estaria em jogo para os parlamentares e para os demais agentes envolvidos: prefeitos, assessores parlamentares, funcionários e autoridades ministeriais, escritórios de consultoria e empreiteiras. Isto é, reputação, honrar compromissos, busca de apoio político, acesso aos recursos federais, ganhos pecuniários, benefícios para as comunidades, financiamento das campanhas políticas, entre outros aspectos (Bezerra, 1999: 258/259).

Assim, a atuação dos deputados e dos senadores não só se daria – como a maioria das análises da ciência política considera – em função das atribuições formais, das afiliações partidárias, dos interesses de classe e corporativos, mas também, e de forma importante, em

Constituição de 1988, quando municípios com uma vida associativa intensa criaram algum tipo de condição de eficácia daquela tese (Palmeira, 1998: 12).

²² Esse caso corresponde ao trabalho de Bezerra (1999).

²³ A partir da Constituição de 1988, foi recuperado pelos parlamentares o direito de intervir efetivamente no processo de elaboração do orçamento da União.

relação ao atendimento dos pedidos vindos de suas bases eleitorais. Essa atuação dos parlamentares como mediadores das demandas de suas bases junto aos órgãos públicos apresentaria tanto profundidade histórica – estando presente no Império e na Primeira República – como também uma alta dispersão em termos dos níveis de representação municipal, estadual e federal (Bezerra, 1999: 13).

A leitura aborda essa atuação dos parlamentares a partir das teorias que consideram a patronagem e o clientelismo como relações dotadas de uma certa autonomia e racionalidade. Com esse olhar se abriria a possibilidade de pensar as trocas de serviços, favores, apoios, votos e lealdades entre parlamentares, lideranças políticas locais e autoridades governamentais não como sobrevivência de relações pretéritas ou mecanismos que cobririam “falhas”, mas como relações constitutivas do universo político. (Bezerra, 1999: 16)

O que estaria em jogo no atendimento às demandas das bases seria uma espécie de critério da avaliação a respeito da atuação parlamentar. O interesse do parlamentar pelo município seria avaliado em função dos benefícios que ele fosse capaz de proporcionar. O parlamentar eficaz em termos de saber fazer política seria aquele que é bem-sucedido na obtenção de recursos (Bezerra, 1999: 43).

Os parlamentares funcionariam como mediadores das demandas, tanto no Legislativo com no Executivo. Mas em ambos casos estariam presentes outros atores, como, por exemplo, as empresas – em particular as empreiteiras – e os escritórios de assessoria. Se a atuação ou *lobby* das lideranças políticas estaduais e municipais seria considerada de modo positivo – isto é, vista como um canal social e politicamente adequado de acesso da comunidade aos parlamentares – a prática das empresas seria concebida como indevida. Essa avaliação negativa de atuação apenas para as empresas levaria a que elas procurassem acoplar ou diluir suas demandas através da colaboração de lideranças políticas. Do ponto de vista das empresas, governadores e prefeitos reuniriam ao menos um triplo capital: o controle administrativo e financeiro das obras estaduais e municipais, legitimidade para encaminhar as demandas e força para solicitar os investimentos nas localidades que administram, devido a à sua importância nas redes políticas de parlamentares (Bezerra, 1999: 73/ 74).

O uso do argumento de que as emendas ou os programas por meio dos quais os parlamentares estariam atendendo a demandas dos estados, municípios e comunidades locais

seria um elemento importante no processo pelo qual os interesses das empresas se transformam em programas governamentais ganhando caráter público. Assim, as emendas ao mesmo tempo se prestariam à articulação das demandas locais, dos interesses de empreiteiras e dos interesses pecuniários e eleitorais dos parlamentares (Bezerra, 1999: 74).

A atuação das empreiteiras em relação a prefeitos e parlamentares na liberação de recursos federais seria também uma das modalidades onde estariam presentes as relações entre clientelismo e corrupção (Bezerra, 1999: 205-206). Porém a ênfase excessiva na corrupção seria uma forma restrita de olhar a intervenção dos parlamentares na elaboração do orçamento. Em geral, essa intervenção, marcada pelo seu interesse em destinar recursos para os estados e municípios que representam, pode ser vista, como sugeriu Bourdieu (1996), como exemplo do modo como a redistribuição burocrática está sujeita às apropriações pessoais e clientelistas (Bezerra, 1999: 78).

5.1.3.1.1. A força das bases e do compromisso

O interesse dos parlamentares em resolver os pleitos que demandam a liberação de recursos federais para suas bases eleitorais e a atuação dos mesmos juntos aos órgãos do Executivo seria melhor compreendido no contexto das relações de dependência recíproca e assimétrica que – como redes políticas e pessoais – vinculam os parlamentares às lideranças políticas locais, por um lado, e às autoridades governamentais, por outro. O interesse mútuo acercaria esses diferentes atores (Bezerra, 1999: 99).

Em geral, as pessoas e lideranças políticas que entram em contato com o parlamentar esperariam que este interviesse em favor de seus pedidos. Havendo um reconhecimento, essencial para fundar a autoridade do parlamentar junto aos eleitores e lideranças políticas, de que o parlamentar seria detentor de um poder para atuar junto à burocracia governamental (Bezerra, 1999: 109).

Paralelamente, os pleitos encaminhados aos parlamentares passariam por um processo de seleção e hierarquização. Esses pedidos estariam sujeitos a uma triagem, além de organização e cadastramento, para definir quais seriam efetivamente alvo de providências. Um dos critérios importantes operando nessa hierarquização seria o de que os pleitos fossem solicitados por pessoas significativas de suas “bases” (Bezerra, 1999: 102)

A base não delimitaria simplesmente uma unidade geográfica ou administrativa, apesar do conceito de lugar ser fundamental para a definição de noção de base eleitoral. Seria, sobretudo um espaço de relações sociais. De um modo geral, dois são os aspectos que o parlamentar utilizaria para caracterizar as bases: os vínculos pessoais e a integração à comunidade. A base eleitoral seria o local para onde o parlamentar dirige sua atividade. Sendo que a maior ou menor votação obtida distinguiria e hierarquizaria os locais. Os de maior votação seriam os que recebem mais visitas e os pleitos das lideranças e moradores desses municípios seriam os que merecem maior atenção por parte dos parlamentares (Bezerra, 1999: 102-104).

Ainda que o vínculo partidário e o grupo político a que pertencem o parlamentar e o prefeito seja um critério fundamental na hierarquização dos pleitos – fazendo que filiações partidárias distintas resultem num investimento menor por parte do parlamentar, no que concerne ao atendimento do pleito – o peso do vínculo partidário pode ser relativizado pela existência de outros vínculos, como seria o caso das relações pessoais²⁴ (Bezerra, 1999: 111/2).

O caráter de obrigatoriedade das relações que se manifestam na rede política entre parlamentares, eleitores e lideranças políticas estaduais e municipais poderia ser explicado através a noção de “compromisso”²⁵. A configuração atual do compromisso reservaria um lugar significativo aos membros do Congresso na relação que os municípios e estados mantêm com o governo federal. Os deputados e senadores não apareceriam só como porta-vozes dos diferentes pontos de vista presentes na sociedade, formuladores de leis e fiscalizadores do Executivo. Mas também como mediadores de demandas locais e interesses relacionados a suas redes políticas. A partir do acesso a instituições de poder público – como o orçamento da União – se construiriam os fundamentos do poder local do parlamentar, e se explicitaria o seu lugar na rede de relações que vincula políticos atuando nos diferentes níveis: municipal,

²⁴ Em geral, a decisão sobre o atendimento dos pedidos dependeria do cruzamento de uma série de variáveis: região, votação, partido e relações pessoais, sendo a prioridade pertencer ao estado e/ou ao partido. Também seriam levados em consideração a honestidade do prefeito, a possibilidade de cumprir o pleito, a lealdade e fidelidade do solicitante, e se o eleitor é de “voto múltiplo”. (Bezerra, 1999: 112/3)

²⁵ No universo político, a idéia de “compromisso” remeteria, mais freqüentemente, ao vínculo moral estabelecido entre políticos ou entre estes e eleitores em virtude da troca ou promessa de ajudas, serviços e apoios. Tendo como quadro de referência a Primeira República, Leal (1975) designou como “compromisso de tipo coronelista” a relação existente entre as chefias políticas municipais e os governos estaduais, e como “novo tipo de compromisso” o vínculo direto entre governo federal e chefes políticos locais (Bezerra, 1999: 256).

estadual e federal. Essa importância dos parlamentares, reconhecida pelas lideranças locais e pelo governo federal – e também pelos escritórios de consultoria e as empreiteiras – apontaria para essa nova configuração do compromisso (Bezerra, 1999: 256/257).

A leitura ressalta que o vínculo entre parlamentares e prefeitos não é uma relação de mão única. Assim, juntamente com as expectativas que as lideranças locais possuem em relação aos parlamentos, estes também teriam expectativas em relação às lideranças políticas que contam com seu apoio e empenho. Em geral, os prefeitos esperariam que os parlamentares realizassem pequenos favores, encaminhassem seus interesses junto à burocracia governamental, conseguindo verbas federais para a realização de obras em seus municípios²⁶ (Bezerra, 1999: 121).

Uma das vias através das quais os prefeitos tomam conhecimento da disponibilidade de verbas federais é através de comunicações efetuadas pelos próprios parlamentares, a partir das informações que eles recebem dos ministérios. Este seria um aspecto que mostra não uma mediação "para cima", como ocorreria no caso dos pleitos pelos quais os parlamentares intervêm nos órgãos do Executivo, mas "para baixo", isto é, que seguiria dos ministérios para os prefeitos através dos parlamentares (Bezerra, 1999: 121).

5.1.3.1.2. A burocratização das práticas do clientelismo

Em geral, no que se refere à lógica do sistema, o atendimento dos pleitos dos parlamentares por parte do Poder Executivo obedeceria aos princípios das trocas clientelistas, podendo interpretar-se o esquema montado em torno dos pedidos e seu atendimento como um dispositivo de ação governamental que apontaria para uma tentativa de “racionalização” das práticas clientelistas. Essa lógica de “racionalização” contrastaria com a visão mais corrente a respeito da relação entre clientelismo e administração estatal, que tende a sugerir uma incompatibilidade ou mesmo um processo de substituição das práticas clientelistas por aquelas fundadas numa racionalidade burocrática. Pelo contrário, a leitura destaca que, para além de uma coexistência na burocracia governamental de formas de ação fundadas em

²⁶ Do ponto de vista dos políticos em geral, a realização de obras públicas e sua associação aos nomes daqueles que as patrocinaram (placas) operaria como um elemento de distinção. Devido à importância concedida pela população e por políticos à realização de obras, se compreenderia o interesse dos prefeitos, governadores e parlamentares em relação à obtenção de recursos federais. Ajudando também a entender como se daria a

racionalidades distintas, o que se teria é uma espécie de burocratização das práticas clientelistas. Essa forma de burocratização – que como Weber (2004) ressalta, seria uma forma de administração da dominação – não estaria orientada para assegurar a impersonalização ou o universalismo de tratamentos, mas para a singularização e a personalização das relações (Bezerra, 1999: 260).

Com a “racionalização dos pleitos”, ao invés de promover uma ruptura com as práticas clientelistas, o Poder Executivo incorporaria essas práticas como dispositivos de ação governamental. A troca de favores, serviços e os laços fundados na dependência pessoal teriam um lugar estruturante na administração pública. Contudo, como as ações do tipo clientelista não corresponderiam à representação oficial que o governo propaga acerca do Estado, esses dispositivos seriam deslocados para o lado não visível da administração oficial (Bezerra, 1999: 188).

Essa burocratização das práticas clientelísticas se complementaria com o modelo - dívida/crédito pessoal que segue a relação estabelecida entre ministros e parlamentares, em torno do atendimento dos pedidos. Ao introduzir uma dívida moral, o pedido se transformaria em algo que compromete e limita a autonomia do parlamentar. A retribuição viria assim sob a forma de apoio às medidas do Poder Executivo e, particularmente, do ministério de onde se obteve o benefício. Mas se os pedidos geram obrigações para os parlamentares, o apoio concedido aos interesses do Poder Executivo daria força aos pleitos que esses parlamentares encaminham aos ministérios. Sendo um apoio às medidas do Poder Executivo concebido como um meio de aquisição de crédito, não com pessoas específicas, mas com o próprio governo²⁷. O fato de se evitar cobranças de forma aberta aproximaria essas trocas clientelistas das trocas de dons, na medida em que adquirem aparência de que tudo se passa de forma espontânea (Bezerra, 1999: 188-194).

articulação das empreiteiras com o universo político e através de que atividades elas se fariam presentes nos órgãos públicos (Bezerra, 1999: 125).

²⁷ Se a condição de oposição de um parlamentar criaria um obstáculo para que um pleito fosse atendido pelo Poder Executivo, a troca apareceria como um mecanismo capaz de suspender, por um momento ou ao longo de um período, a situação de rivalidade. Nesse caso, o pedido do opositor seria atendido, ou seja, o favor é realizado, desde que o mesmo se comprometa a dar algo em troca, o que pode ser um voto de apoio ao governo (Bezerra, 1999: 191).

5.1.3.1.3. O saber fazer na política local e na política nacional

A constante referência às bases eleitorais na atuação parlamentar ressaltaria a importância do local como princípio de organização das ações políticas, sendo também um exemplo de como os interesses locais se fazem presentes nas instituições nacionais. A oposição nacional/local operaria no modo como os parlamentares concebem e ordenam suas atividades e apareceria sob a forma de diversas oposições: nação/base eleitoral ou questões nacionais/pleitos. Do ponto de vista dos parlamentares, a idéia de nação tem um peso menor, se comparada aos seus vínculos locais (Bezerra, 1999: 259/261).

Porém, o fato de considerar que a oposição nacional/local opera no modo como os parlamentares concebem e implementam sua atuação não implicaria em reforçar a separação entre política nacional e política local, ou entre poder central e poder local. Pelo contrário, a leitura ressalta o movimento dos políticos nos dois sentidos (nacional e local), enfatizando a articulação e os vínculos entre ambos termos da oposição. A atuação política nos planos municipal e estadual estaria associada a ações nas instituições federais, e por sua vez, a intervenção nestas últimas estaria orientada para estados e municípios. A ênfase dada à concessão de favores, serviços e benefícios por parte dos parlamentares a redes políticas às quais estão vinculados não estaria limitada ao espaço da política local. Essa ênfase seria também parte central da política realizada a partir de instituições nacionais. Isto é, os compromissos e as relações de dependência pessoal – criados e mantidos através das trocas de favores, serviços, apoio político e recursos – teriam também importância na conformação das relações políticas no contexto da “grande política”. No fundo, haveria uma concepção comum sobre a política que aproxima mais que separa os termos da oposição nacional/local: a política como um saber fazer que se objetiva em favores e obras (Bezerra, 1999: 260-263).

5.1.3.2. Coalizões de interesses, facções burocráticas e redes pessoais na política fundiária

O segundo caso da leitura que ressalta a política como um saber fazer trata da importância da conformação de novas coalizões de interesses e da constituição de uma burocracia segmentada em facções, com a persistência de redes pessoais nos espaços da

política pública. Em particular focaliza a burocracia de órgãos de Estado ligados na promoção da reforma agrária no país²⁸.

Em geral, as análises do subcampo das políticas públicas, quando abordam o processo de modernização da agricultura, destacam o papel significativo do Estado. A leitura que está sendo apresentada, olhando para o tratamento dado à questão agrária, reafirma que o processo de modernização do latifúndio teria sido feito a partir e através do Estado. Isto é, a mudança das feições do latifúndio através do oferecimento de enormes vantagens para que outros setores, e não apenas os agrários tradicionais, se interessassem pela terra como negócio de especulação teria ao Estado no seu centro. O mercado de terras atravessaria a máquina do Estado (INCRA, SUDAM e SUDENE). Assim, mais do que mediador de interesses, essa máquina do Estado se teria tornado parte da questão (Palmeira, 1994: 50/51).

Para dar conta dessa situação na qual o Estado e os interesses privados ligados à especulação fundiária se confundiriam, a leitura ressalta a necessidade de recuperar a trajetória da questão agrária nos últimos anos. O movimento sindical de trabalhadores rurais – surgindo como uma força política, nos anos 50, da convergência conflituosa das ligas camponesas e sindicatos rurais com o estímulo de partidos de esquerda e da Igreja Católica – teria um papel fundamental na transformação da questão agrária em questão política. A repressão ao movimento camponês levada a cabo pelo golpe militar não teria conseguido impedir que as entidades sindicais se reorganizassem em torno da CONTAG, sobretudo a partir de 1968. Por mais de dez anos e a partir da referência legal existente, o movimento sindical passaria a cobrar o cumprimento da lei contestando publicamente o Governo. Ao mesmo tempo, ele desenvolveria um intenso trabalho pedagógico em torno da questão da reforma agrária como foco de convergência dos interesses das diferentes categorias de trabalhadores rurais (Palmeira e Leite, 1998: 36/7).

O espaço da questão agrária teria se ampliado entre 1979 e 1984, com a nova orientação do movimento sindical de dar prioridade às lutas coletivas. Assim, através das greves dos assalariados, de protestos de massa contra a construção de barragens ou pela exigência de indenização de terras, de mobilizações por políticas agrícolas, de demandas de previdência social, de manifestações públicas em torno dos problemas da seca ou exigindo

²⁸ A leitura foi elaborada a partir de Palmeira e Leite (1998) e Palmeira (1994).

simplesmente a reforma agrária, o movimento sindical afirmaria sua presença política delimitando um campo de lutas bem mais amplo que a simples oposição entre camponeses e latifundiários (Palmeira e Leite, 1998: 39).

Segundo essa leitura, a questão agrária teria passado a assumir implicações diferentes. No pré-64 se daria um encontro de um discurso urbano com a mobilização camponesa e a reapropriação desse discurso pelo campesinato. Se a reforma agrária era imposta e até exigida pela mobilização camponesa, ela estaria sendo formulada por uma multiplicidade de programas partidários, projetos de lei, etc., que competiam tanto pela formulação mais adequada, como pelo enquadramento do campesinato na qualidade de emergente como força política (Palmeira e Leite, 1998: 39).

Desde meados dos anos 70, a reforma agrária seria colocada no cenário político pelo movimento dos trabalhadores rurais e por um poderoso aliado, a Igreja Católica²⁹. Comparativamente ao pré-64, a reforma agrária deixaria de ser um objeto da conscientização dos camponeses por uma elite urbana, para conformar-se numa tarefa das organizações de trabalhadores rurais, em termos de conseguir o apoio de uma população urbana – também transformada – para que o governo promovesse a reforma agrária. Exemplo dessa nova orientação teria sido a criação da Campanha Nacional Pela Reforma Agrária, cujos promotores não eram nem os partidos políticos nem os sindicatos urbanos, mas a CONTAG, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Linha 6 da Confederação Nacional de Bispos do Brasil e duas organizações de intelectuais pró-reforma agrária: a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) (Palmeira e Leite, 1998: 39/40).

Desde o final do regime militar, a reforma agrária não poderia ser tratada como mais uma política entre outras a ser acionada “administrativamente” pelos governantes. Ela passaria a ser uma demanda social que não poderia ser ignorada tanto pelo Estado como pela sociedade. O que estaria em jogo com essa demanda seria a oposição entre dois movimentos que envolviam confrontos de interesses diversificados e que atravessavam toda a sociedade. Nesses confrontos estaria também em disputa a própria maneira de operar do Estado. O

²⁹ A Igreja Católica, após sua fase de distanciamento dos camponeses e até de colaboração com o regime militar, desde meados dos anos 70 voltaria a preocupar-se com o problema agrário, envolvendo-se diretamente na

impasse do Estado em administrar essa questão socialmente construída seria reflexo das tensões existentes na sociedade em termos de modificar ou não esse Estado (Palmeira e Leite, 1998: 41).

As transformações acontecidas no campo durante o processo de modernização estariam na base desses dois movimentos. O primeiro deles, que teria levado à multiplicação dos conflitos, diria respeito à progressiva ilegitimidade das formas tradicionais de dominação associada à própria incapacidade do Estado de gerar novas formas de legitimidade (Palmeira e Leite, 1998: 40). Os pressupostos legais da ação do Estado, articulados às próprias transformações por ele sofridas como máquina administrativa, imporiam uma mudança nas relações Estado/grandes proprietários/camponeses. O reconhecimento social operado legalmente pelo Estatuto do Trabalhador Rural assim como a possibilidade aberta pelo Estatuto da Terra, de uma intervenção direta do Estado sobre os grupos que compunham o setor agrícola, permitiriam a elaboração e aplicação de políticas próprias para cada um desses grupos. Assim o camponês – trabalhador rural – se tornaria objeto de políticas específicas esvaziando a função de mediação até então exercida pelos grandes proprietários e suas organizações. Ao mesmo tempo, a implantação dos sindicatos de trabalhadores rurais contribuiria de modo decisivo para enfraquecer esses padrões tradicionais de dominação. O sindicato iria se colocar não só como mediador alternativo, mas como um veículo para a implementação de regras impessoais que eram a negação da dominação personalizada do latifúndio. Através do sindicato, os trabalhadores passariam a ter acesso à justiça e a implementação das leis se tornaria uma possibilidade real (Palmeira e Leite, 1998: 36).

Por sua vez, o Estado, para além dos efeitos perversos das políticas de estabilização no pós-1985 e do seu caráter excludente, ao longo dos anos teria formulado e reformulado planos e programas assim como desenvolvido ações, genéricas ou localizadas, para contemplar os excluídos. Porém, o fracasso – em termos gerais – desses programas somado aos escassos avanços obtidos através do conjunto das políticas sociais teria dificultado a construção de novas formas de legitimidade (Palmeira e Leite, 1998: 33).

organização dos trabalhadores, em especial nas áreas de expansão da fronteira agrícola do norte e do centro-oeste (Palmeira e Leite, 1998: 39)

5.1.3.2.1. A formação de uma nova coalizão de interesses e as facções burocráticas

O segundo movimento acontecido no bojo do processo de modernização e destacado por essa leitura, diria respeito à formação – propiciada pelo Estado – de uma nova coalizão de interesses a qual incrementaria o peso político dos proprietários de terras, tradicionais e modernos. As vantagens asseguradas pelo Estado, no bojo da política de modernização, teriam atraído para as atividades agropecuárias e agroindustriais e, sobretudo, para a especulação fundiária capitais das mais diversas origens, criando-se uma coalizão de interesses em torno do negócio da terra incrustada na própria máquina do Estado (Palmeira e Leite, 1998: 40/1).

Se, no passado, os interesses da grande propriedade rural se faziam sentir através do Legislativo e da articulação de clientelas pessoais dentro da burocracia, agora seriam a própria garantia da condição de proprietário e a criação de oportunidades econômicas que passariam dentro da máquina estatal. O Estado deixaria de ser apenas um regulador externo do mercado de terras, tornando-se num dos *loci* e, também, num dos agentes econômicos. Nessa máquina, se destacariam determinados órgãos públicos como arenas de transações que envolviam alguns dos seus funcionários com os vendedores e compradores de terra convencionais (Palmeira e Leite, 1998: 33).

Assim, nesse segundo movimento, junto ao fortalecimento do velho capital agrário que já dispunha de suas articulações tradicionais, se propiciaria uma nova coalizão de interesses conformada por grupos de origem diversa, mas que tinham em comum a “terra como negócio”. As clientelas continuariam existindo, personalizadas mas também regidas por um “imperativo de eficácia”. Isto é, seria preciso assegurar que fossem tomadas as decisões de interesse comum para aqueles que estavam fazendo negócios de terras. Teria se tornado comum nos organismos de Estado a presença de lobistas profissionais representando interesses de diferentes indivíduos ou empresas (Palmeira e Leite, 1998: 34).

Segundo essa leitura, as pressões não poderiam mais ser olhadas como externas, elas perpassavam a máquina estatal. Os grandes negócios se faziam presentes mesmo em questões que, à primeira vista, poderiam ser consideradas puramente técnicas. Qualquer um que na época tivesse capital suficiente e ligações na máquina governamental poderia ir ao INCRA e comprar milhares de hectares de terras públicas. Bastaria escolher uma área “sem ocupantes”,

“beneficiar” (desmatar) e requerer à autarquia o dobro da superfície desmatada (Palmeira, 1994: 50-52).

Quer nesse procedimento, quer no aumento do valor da terra cadastrada no INCRA para poder receber incentivos fiscais (e que era mantido inferior para fugir aos impostos), se perceberia que o acesso à burocracia tinha um significado estratégico. Essa importância teria levado a que existissem várias mediações e que os agentes com “conhecimento” ou atuantes no Estado, e com um pé na iniciativa privada, se tornassem fundamentais. Funcionários públicos competentes teriam se especializado em transmutar interesses privados em públicos, ou pelo menos em torná-los interesses de órgãos públicos (Palmeira, 1994: 53).

A burocracia dos órgãos fundiários, se apresentaria então como uma burocracia segmentada em verdadeiras facções, cujos recortes não se confundiam com divisões funcionais, nem com linhas político partidárias, ou com eventuais diferenças de concepção da reforma agrária. Existiriam redes de relações pessoais que se sobrepunham a questões ideológicas³⁰ (Palmeira, 1994: 54/5).

5.1.3.2.2. As discontinuidades introduzidas pela experiência democrática

Para esta leitura, a configuração da questão agrária que resultaria da tensão entre esses dois movimentos deflagrados no processo da modernização teria sido fortemente marcada pela experiência do regime autoritário. Por sua vez, a experiência democrática instaurada a partir da Nova República – ainda que desse continuidade em vários elementos à experiência anterior³¹, não conseguindo superar a administração do impasse agrário – trouxe aspectos novos que apontariam para discontinuidades significativas (Palmeira e Leite, 1998: 42).

No que diz respeito à legislação, as discontinuidades não se refeririam tanto às mudanças de conteúdo mas aos procedimentos legais que passaram a limitar o grau de arbítrio

³⁰ Assim, as escolhas de funcionários para uma equipe teria de levar em consideração a existência dessas redes, as quais poderiam inviabilizar a equipe por dificuldades de convívio entre seus membros. (Palmeira, 1994: 55)

³¹ As continuidades, com relação à política agrícola, ficariam evidentes. Os problemas se repetiam e os interesses contemplados seriam basicamente os mesmos. Privilégios retirados num momento seriam repostos em outro ou compensados com novos privilégios. Em termos de política agrária, apesar da mudança de escala, as iniciativas governamentais continuariam tolhidas por uma legislação marcada pela ambigüidade e pela intermitência da política fundiária. Por sua vez, as mudanças no sindicalismo teriam se mostrado menos substanciais do que era esperado pelos que defendiam um câmbio radical na estrutura sindical (Palmeira e Leite, 1998: 61).

dos governantes e de seus funcionários. A liberdade de informação – dependendo do estado das disputas entre os agentes da mídia e o governo – teria contribuído por seu lado para a publicização de processos e demandas sociais (Palmeira e Leite, 1998: 61).

O restabelecimento da normalidade institucional e a ruptura com o casuísmo, propiciado pelo regime militar no tratamento dos procedimentos democráticos formais como o voto, teriam devolvido aos cidadãos um certo poder de barganha em suas relações com o Estado. As eleições se constituíram assim num novo campo de disputa entre as organizações do setor popular e as organizações do patronato agrário. Em termos numéricos, o que teria prevalecido foi o crescimento do número de proprietários rurais ou de políticos com alguma ligação com a propriedade da terra, no Congresso Nacional e nas assembleias estaduais³². Porém, uma quantidade não desprezível de vereadores, prefeitos e vice-prefeitos, deputados estaduais e federais ligados a sindicatos e movimentos (dispersos entre vários partidos, pelo geral de esquerda) inaugurariam novas modalidades de relacionamento entre eleitores e eleitos (Palmeira e Leite, 1998: 42).

Segundo essa leitura, o peso das eleições como novo campo de disputa teria se potencializado com o papel do Congresso a partir do restabelecimento de suas prerrogativas atribuídas pela Constituinte de 1988. A autonomização efetiva dos poderes e, em particular, o novo papel do Congresso teriam sido as mais importantes rupturas vivenciadas com a experiência democrática. O Congresso passaria a ter uma participação efetiva nos processos decisórios – independentemente de sua eventual composição – contribuindo tanto para dificultar certos procedimentos políticos e administrativos que se davam exclusivamente em circuito fechado no Executivo, como para abrir maior espaço à pressão popular (Palmeira e Leite, 1998: 61). Ainda que muitas das decisões envolvendo assuntos agrários e agrícolas continuassem restritas às relações entre tecnoburocracia e representantes de interesses privados setoriais, seria significativo o aumento do peso do Congresso nos processos das políticas (Palmeira e Leite, 1998: 43).

Num outro plano, as lutas pela terra e a constituição dos assentamentos de reforma agrária implantados nas diversas regiões do país apresentariam também elementos de

³² Talvez menos como resultado da ação organizada de algumas organizações patronais que teriam lançado ou apoiado também seus candidatos de classe e mais pela força da gramática clientelística em matéria política (Palmeira e Leite, 1998: 42).

descontinuidade da experiência autoritária. A entrada de novos agentes e a realocação de trabalhadores de outros municípios teriam criado uma disputa em torno de quem deveria ser assentado e quais prioridades deveriam ser estabelecidas³³. Os laços tradicionais de patronagem seriam colocados em questão, tornando-se o assentamento um espaço tanto de questionamento e ruptura desses laços quanto de fortalecimento ou criação de novos³⁴ (Palmeira e Leite, 1998: 52)

Por sua vez, a incorporação política dos assentados se conformaria como um campo de conflito entre, por um lado, os agentes do Estado e as elites locais – que propiciavam a reprodução das relações de patronagem tradicional – e, pelo outro, redes de novos mediadores como o MSTR, a Igreja progressista, o MST, o MAB, o CNS. O que teria enriquecido a ação desses novos mediadores seria que essa ação não se esgotaria no nível do assentamento e das relações locais. Ela se potencializaria em redes regionais, estaduais e nacionais, permitindo que uma questão local pudesse sempre ser tratada como algo que envolveria interesses mais amplos. Esses elementos colocariam novas possibilidades de disputa pelo poder (inclusive político-partidário) e pela constituição de novas elites, geradas em processos de luta que ameaçariam a antiga elite local. Os assentamentos assim, teriam se transformado numa espécie de prolongamento, ao nível local, do campo de luta pela reforma agrária (Palmeira e Leite, 1998: 53 e 62).

Para essa leitura, o conjunto das descontinuidades introduzidas pelo regime democrático estaria pesando na reconfiguração da questão agrária e na incorporação de uma dinâmica nova às lutas que se davam em torno da terra. Mas a consolidação da democracia, por si só, não garantiria a democratização da propriedade da terra; simplesmente abriria espaço para que essa democratização pudesse ocorrer. Instituições funcionando normalmente, movimentos sociais ativos, opinião pública receptiva e adversários da reforma postos em atitude defensiva não eliminariam automaticamente aquela presença quase simbiótica dos interesses agrários dentro da máquina do Estado. Nem mudariam a composição do Congresso, no qual a vinculação direta ou indireta de parlamentares ao negócio da terra iria muito além

³³ Seriam diversas as menções a situações em que, no caso de uma desapropriação, prefeitos reivindicariam lugar para os “seus” sem terra (Palmeira e Leite, 1998: 52).

³⁴ A constituição de um assentamento inauguraria uma nova dinâmica de demandas – como saúde, educação, transporte e apoio à produção – com reflexos em outras comunidades locais, potencialmente não beneficiadas por nenhuma ação pública especial. Através dos assentamentos também se conformariam práticas mais participativas das que tradicionalmente estariam presentes nos municípios. A simples criação de uma associação

da eventualidade de uma bancada ou de um bloco (Palmeira e Leite, 1998: 62). O que essas discontinuidades apontariam seria para a possibilidade de superar as formas tradicionais de “resolução” da questão agrária através de ações administrativas, favores e práticas de corrupção, que reproduziriam o poder das facções burocráticas e das coalizões de interesse. Essas facções e coalizões têm restringido sistematicamente a democratização do acesso à terra no país.

5.2. As Leituras dos Modelos de Redes de Política

As leituras que se fundamentam nas teorias e modelos sobre patronagem e clientelismo seriam – como se acabou de ver – as que mais se desenvolveram no campo de análise das políticas públicas no Brasil, visando dar conta do conjunto de relações, arranjos e práticas políticas e sociais que articulariam pessoas e grupos nessas políticas.

Mas, ainda de forma muito incipiente, estariam começando a conformar-se leituras que abordam as relações políticas das políticas públicas a partir de modelos e teorias de redes sociais e de política fundadas no individualismo relacional ou no pluralismo reformado. Durante o mapeamento realizado para esta tese, no “subcampo” da agricultura, não se conseguiu identificar estudos significativos de políticas públicas que partissem da teoria do individualismo relacional das contribuições americanas³⁵. Por sua vez, ainda que sejam muito escassos, existem alguns estudos originados nos estudos britânicos do pluralismo reformado, que retomam as questões das relações de poder nas redes de política.

Assim, nesta segunda parte deste capítulo, serão apresentadas duas leituras que dialogam com as redes de política das contribuições britânicas. A primeira focalizada nas redes de poder territorial dos complexos agroindustriais. E a segunda que tenta caracterizar a través das redes de política os arranjos entre interesses públicos e privados nas políticas públicas para a agricultura, num contexto de Reforma do Estado³⁶.

inauguraria uma prática política por vezes desconhecida regionalmente, contribuindo na alteração – molecular – na cultura política local (Palmeira e Leite, 1998: 52/3).

³⁵ Existiriam esses tipos de estudo para algumas outras áreas como, por exemplo, a de políticas urbanas, Marques (2000).

5.2.1. Redes de poder territoriais e complexos agroindustriais

Dentro do mesmo do grupo de estudos gerado no Instituto de Economia de Campinas, que aborda os complexos agroindustriais (CAIs) a partir da perspectiva neocorporativista, se poderia identificar uma leitura onde se recupera a proposta sistematizada por Romano (1999) sobre os estudos britânicos de redes de política, na reflexão sobre o complexo citrícola (Paulillo, 2000). Em particular, esta leitura procura articular as noções de comunidades de política com a de território, num olhar que traz aportes do enfoque neo-institucional.

Assim, a leitura visaria ampliar a perspectiva de análise dos CAIs, considerando o complexo como uma rede de poder localizada territorialmente e com governança própria. Ela identificaria que, ao longo das últimas quatro décadas, o complexo citrícola teria passado de uma “rede corporativa” (complexo agroindustrial com fraca regulação estatal, mas constituído com a sua intervenção), para uma rede de “comunidade de política territorial” auto-regulada nos finais dos anos 70 e durante os 80, vivenciando depois uma profunda crise institucional caracterizada, basicamente, por problemas de exclusão estrutural. Como tentativa de resolver ou melhorar esses problemas, a leitura, normativamente, proporia a passagem para um modelo de governança centrado numa “organização interprofissional”³⁷.

5.2.1.1. CAIs como redes de poder

Segundo essa leitura, a noção de *policy networks*³⁸ – brindaria com uma perspectiva de análise mais abrangente para os complexos agroindustriais brasileiros, uma vez que a interdependência dos atores assim como a institucionalização nas relações entre grupos de interesse e governo estariam sempre presentes. A perspectiva de redes ressaltaria também elementos como a estabilidade institucional, a exclusão de atores, a mudança na estrutura de representação de interesses e a capacidade de dominação de algum segmento econômico ou ator coletivo. Essas características remeteriam a uma diversidade de redes que podem ser

³⁶ A primeira leitura está presente em Paulillo (2000) e a segunda em (Romano, 1999) e (Romano e Leite, 1999).

³⁷ A definição de interprofissões utilizada remete a Ortega (1995) e a Moyano Estrada (1988). Isto é, interprofissões como a congregação das associações e dos interesses de um determinado complexo agroindustrial. Sobre organizações interprofissionais, se pode retornar ao capítulo 4.

³⁸ Nessa leitura, a noção de *policy network* é traduzida como “redes políticas”. Porém, na tese, assim como em obras anteriores, preferi traduzi-la como “redes de política”, por entender que o sentido original da noção visa delimitar um campo específico, o das políticas (*policy* ou *policies*), e não o tema geral da política (*politics*). Porém, ao apresentar essa leitura específica, será respeitada a tradução que ela propõe, isto é, “redes políticas”.

organizadas dentro de um *continuum* entre dos tipos ideais de redes de poder: a “comunidade política” (mais fechada, integrada, estável e institucionalizada) e a “rede difusa”³⁹ (menos fechada, integrada, estável e institucionalizada) (Paulillo, 2000: 177).

No Brasil, a abordagem dos complexos agroindustriais recorreria ao olhar neocorporativista para dar conta da dinâmica particular das forças sociais dentro de um CAI. Incorporando a dimensão política, os complexos agroindustriais – como uma “orquestração consciente de interesses” (Graziano da Silva, 1991) – seriam o resultado de um processo histórico específico. Nesse processo poder-se-ia distinguir um movimento externo – na ação do Estado por meio de políticas públicas e de suas agências – e um movimento interno, na atuação das organizações de representação de interesses (Paulillo, 2000: 14).

A tipologia apresentada a partir dos marcos de “comunidade política” e de “rede difusa” permitiria dar conta das particularidades de cada complexo agroindustrial operando como uma verdadeira “rede de poder” (isto é, mais ou menos abertos, mais ou menos institucionalizados e mais ou menos integrados). Nesse sentido, os complexos como redes de poder apresentariam características explicativas mais amplas que aquelas definidas a partir do neocorporativismo. Por exemplo, dariam conta de forma melhor da heterogeneidade estrutural e regional da economia brasileira, já que os complexos agroindustriais de um mesmo produto podem operar diferentemente em cada região (Paulillo, 2000: 14/5).

5.2.1.2. A introdução do território

A rede de poder apresentaria uma conformação territorial na qual se daria a criação de uma estrutura de oportunidades a partir da proximidade dos atores coletivos e individuais. Os interesses econômicos, as decisões de índole política e a mobilização cultural formariam um conjunto de oportunidades que pode determinar uma nova estrutura de governança, de caráter localizado e participativo (Paulillo, 2000: 178).

A leitura ressalta que Rhodes e Marsh (1992) já tinham chamado a atenção para a questão do território nos processos de interação estratégica em rede, sob o nível meso. Nesse

³⁹ Redes difusas é aqui a tradução de “*issue networks*”. Na tese tem sido adotado um outro sentido, mais difundido nos estudos britânicos, de “redes temáticas”. Da mesma forma que no caso de “redes políticas”, respeita-se a tradução adotada por essa leitura.

nível, através da atuação de organizações econômicas localizadas – governamentais e não-governamentais⁴⁰ – se estabeleceriam diversos níveis de conexões (por exemplo, de competição ou de cooperação) entre as instâncias central e subcentral, delineando uma particular forma de governança central-local. Nessa governança, as organizações estariam agregadas num tipo de rede que Rhodes e Marsh (1992) classificam como comunidade política (*policy community*) ou comunidade política territorial (*territorial community*). A estabilidade, a elevada integração dos atores e dos segmentos localizados, a interdependência vertical e a alta restrição de membros conectados seriam as principais características estruturais de uma comunidade política territorial (Paulillo, 2000: 21).

O território seria olhado como uma construção social e política, na qual se apresentariam relações endógenas particulares entre seus componentes públicos e privados. As relações de poder criariam comunidades políticas guiadas por objetivos econômicos e sociais. O município e seu entorno rural podem corresponder a uma comunidade política territorial, na qual o vínculo que se estabelece seria o da coordenação da provisão de serviços entre o governo e a participação cidadã. O distrito industrial também poderia ser visto como uma comunidade política territorial que apresentaria vínculos econômicos fortes, devido às constantes trocas de bens e serviços entre os participantes empresariais assim como à existência da comutação no mercado de trabalho⁴¹ (Paulillo, 2000: 44).

Recorrendo a Milton Santos (1996), se considera que o jogo conceitual dos “fixos” e dos “fluxos” da geografia econômica⁴² seria indispensável para a inserção da problemática do espaço social concreto na abordagem dos complexos agroindustriais como redes políticas,

⁴⁰ Nesse sentido, a importância de organizações localizadas para facilitar a coordenação estratégica de uma rede política seria um indicativo de que o território é um elemento estrutural relevante. As relações de poder delimitadas territorialmente construiriam verdadeiros arranjos institucionais localizados entre organizações municipais, estaduais e federais (Paulillo, 2000: 20/1).

⁴¹ Segundo essa leitura, a noção de comunidade política territorial seria uma contribuição analítica relevante porque a construção original dos complexos agroindustriais brasileiros partiu das teorias de desenvolvimento e das propostas de Perroux e de Hirschman, que tinham como base a questão do espaço abstrato.

⁴² O espaço seria formado de fixos e fluxos. Segundo Santos, haveriam coisas fixas, fluxos que se originam dessas coisas fixas, fluxos que chegam a essas coisas fixas. Tudo isso junto conformaria o espaço. Os fixos se refeririam ao processo imediato do trabalho. Seriam os próprios instrumentos de trabalho e as forças produtivas em geral, incluindo a massa dos homens. Por sua vez, os fluxos seriam o movimento, a circulação propiciando a explicação dos fenômenos da distribuição e do consumo. A análise dos fluxos seria difícil, pela ausência de dados. Mas o estudo dos fixos permitiria uma abordagem mais cômoda, através de objetos localizados como sucursais bancárias, escolas ou fábricas. Cada tipo de fixo surgiria com suas características, que são técnicas e organizacionais. A cada tipo de fixo corresponderia uma tipologia de fluxos. Um objeto geográfico, um fixo, seria um objeto técnico mas também um objeto social, graças aos fluxos. Fixos e fluxos interagiriam, se alterando mutuamente (Santos M., 1996: 77-78) .

superando a idéia tradicional de região. A investigação do espaço concreto contribuiria na determinação das relações de poder e das dinâmicas diferenciadas de determinados complexos agroindustriais brasileiros. Primeiro, seria o tratamento do “fixo” o que importaria, isto é, as organizações interprofissionais, as relações de poder, a instituição política com suas regras e valores, o processo de trabalho, as interações tecnológicas, etc. Em seguida, a determinação dos “fluxos” fortaleceria o entendimento do “fixo”, porque a esfera da distribuição e do consumo teria ganhado novos contornos, ao se globalizar⁴³. O estudo do espaço exigiria a compreensão do poder específico que influencia a dinâmica do fixo e sua interação com os fluxos, isto é, a interação espaço/poder⁴⁴ (Paulillo, 2000: 25-27).

O território, até então um elemento analítico desconsiderado pela abordagem dos complexos agroindustriais, agora seria visto como uma construção social e política, determinada por fatores estratégicos de mobilização social local (Paulillo, 2000: 47).

5.2.1.3. A articulação com o enfoque neoinstitucional

Além de ressaltar a dimensão do território, a leitura propõe articular questões levantadas pelo enfoque neoinstitucional para a análise das redes agroindustriais de poder. O comportamento dos atores não seria o elemento central. O comportamento estaria mediatizado, emoldurado pelas instituições. As instituições seriam algo mais que simples organizações formais. Elas compreenderiam também procedimentos operativos, normas e acordos de comportamentos. Seria através desse conjunto de fatores que se conformam mecanismos de ação que modelam as decisões dos atores⁴⁵ (Paulillo, 2000: 49-51).

Entre os mecanismos de ação se encontraria o de “governança”. Em geral, com a noção de governança, denota-se diferentes níveis de gestão de assuntos públicos. A

⁴³ Esses contornos podem ser tecnológicos (informação, logística), econômicos (redes empresariais transacionais, mecanismos de financiamento privado) e políticos (barreiras comerciais e não-comerciais, tarifas) (Paulillo, 2000: 26).

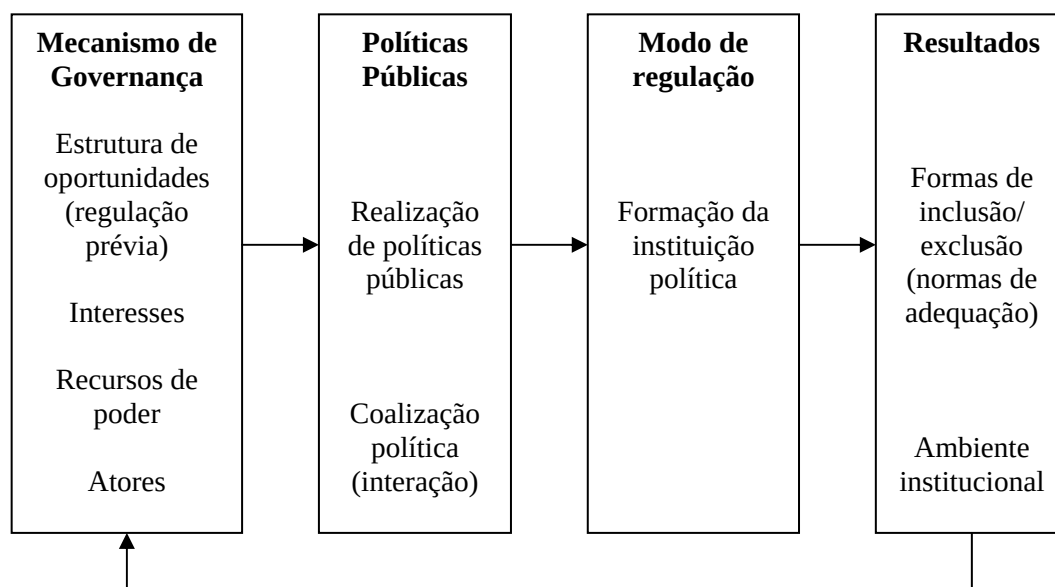
⁴⁴ A leitura, seguindo também Ostrom (1995), destaca que o território apresentaria um “capital cultural e social” específico, o qual estaria determinado pelo conhecimento e pela capacidade dos atores locais na realização do desenvolvimento endógeno.

⁴⁵ Um dos debates metodológicos que teriam marcado o neoinstitucionalismo diz respeito a se as ações dos atores seriam principalmente determinadas a partir das oportunidades (como postulam, entre outros, March e Olsen, (1984), ou se elas seriam resultado dos interesses ou preferências dos próprios atores (defendida por Elster (1989) e autores do enfoque da escolha racional). Na análise dos complexos agroindustriais proposta por essa leitura se recorre à primeira posição; isto é, a que postula que os mecanismos da ação estariam delimitados e

governança corresponderia a um amplo número de regimes que refletem as diferentes redes ligadas a políticas diversas. Cada regime apresentaria um perfil organizacional (com seus próprios grupos e atores, suas hierarquias, normas e convenções) que diz respeito às relações entre diferentes organizações ou atores econômicos, políticos e sociais. Assim governança, como mecanismo de ação, estará composta, ao menos, por três elementos: oportunidades de ações, interesses e recursos de poder (Paulillo, 2000: 51)

A leitura, com a articulação das pistas levantadas pelo pluralismo reformado, pela recuperação do território e pelos aportes do neoinstitucionalismo, passa a construir um modelo analítico “neo-institucional para redes de poder territoriais”. Os fatores fundamentais desse modelo seriam: o conjunto de regras e normas de adequação; a distribuição dos recursos de poder (econômicos e tecnológicos); a representação e a distribuição de interesses; e as ações adaptativas dos atores coletivos. A análise desses fatores permitiriam compreender o processo de interação institucional que se estabelece, em particular, no processo de formação e implementação das políticas públicas⁴⁶ (Paulillo, 2000: 178). Esse modelo analítico pode ser esquematizado da seguinte forma:

Figura 1 : Marco Analítico da Rede de Poder



(Paulillo, 2000: 55)

adaptados – em termos de oportunidades estratégicas – às características do contexto em que se atua (Paulillo, 2000: 51-52).

⁴⁶ Através desse modelo analítico, seria possível identificar elementos como: o modo de governança de uma rede de poder agroindustrial; o nível de coalizão política dos atores; a intensidade da desigualdade de poder estabelecida; e até as possibilidades de formação de novas políticas públicas. Também daria para compreender tanto a capacidade de dominação de um segmento como os possíveis processos de ruptura do modo de governança estabelecido (Paulillo, 2000: 178).

Através da compreensão do mecanismo governança desenvolvido na rede de poder, se procuraria entender a origem e trajetória da instituição. A avaliação das políticas públicas possibilitaria descrever o modo de regulação vigente e identificar os processos de mudança e de estabilidade da instituição política e econômica. Em termos de resultados, a transformação seria justificada pela ocorrência de um novo mecanismo de governança, que pode proporcionar a realização de uma política pública de novo caráter. Esse procedimento, quando aplicado a longo prazo, também permitiria caracterizar a estabilidade do modo de regulação específico de uma rede (Paulillo, 2000: 54/5).

A análise da estrutura de oportunidades – seguindo Dowding (1994) – apontaria para o entendimento do modo de regulação de uma rede de poder, porque seria através dos componentes dessa estrutura – recursos, interesses, e oportunidades de ação – que se estabeleceria o grau de interação estratégica dos respectivos atores. Dos indicadores desses componentes seria possível identificar a permanência ou a quebra das características estruturais das redes. Tanto em termos das características dos membros (por exemplo: informação, legitimidade, reputação e habilidades de articulações políticas e econômicas), como também das características das conexões – grau de envolvimento, regras de interação, centralidade e densidade institucional (Paulillo, 2000: 55).

A identificação do modo de regulação vigente e das características estruturais existentes permitiria avaliar a intensidade da assimetria de poder que se estabelece em uma coalizão de atores com elevado grau de interdependência (Paulillo, 2000: 55).

Entre os recursos de poder⁴⁷, distinguem-se os poderes de negociação, de representação e o de aglutinação. O poder de negociação não se resumiria ao poder do mercado, mas deveria ser visto na esfera social. No contexto de relações de força e de decisões, o poder de negociação estará definido a partir das capacidades de representação e de aglutinação dos diferentes atores individuais e/ou coletivos articulados em rede e dos recursos de poder que cada um possui (Paulillo, 2000: 56).

⁴⁷ Os recursos de poder corresponderiam ao controle de cada ator sobre os recursos constitucionais, jurídicos, financeiros, organizacionais e de informação, seja através do controle direto, da negociação interação com outros atores ou das ajudas públicas estatais e não-estatais (Paulillo, 2000: 57).

Por sua vez, o poder de representação diria respeito à participação dos atores coletivos na realização dos arranjos e/ou acordos, de diferentes perfis (inclusive o interprofissional). Nesses arranjos ou acordos seriam efetivadas as negociações, dando início ao desenvolvimento das políticas públicas. O poder de representação existiria quando o ator possui *status* de negociador, para o qual é fundamental o *status* público atribuído pelo Estado (Paulillo, 2000: 56).

Finalmente, o poder de aglutinação de um ator coletivo seria reconhecido quando este fosse capaz de congrega a totalidade ou grande parte dos membros potenciais de um grupo dentro do complexo, apresentando-se como o interlocutor válido nos processos de negociação (Paulillo, 2000: 56).

O Estado assumiria o papel de um ator com posse monopólica de um recurso fundamental: a legitimidade no uso do poder público e dos recursos ligados a ele. O poder de negociação do Estado poderia ser medido por sua capacidade de condicionamento das ações dos outros atores. Esse poder seria expresso, principalmente, tanto em termos de sua capacidade de atribuir *status* público aos outros atores para participar efetivamente do processo de governança da rede, como também através de sua capacidade de distribuição de recursos entre os atores (por exemplo: ajuda econômica, apoio tecnológico ou melhorias de infra-estrutura) (Paulillo, 2000: 57).

O modelo incorpora uma dimensão histórica, tendo em vista, por um lado, o objetivo do enfoque de redes de conhecer o desenvolvimento e as rupturas dos modos de governança setoriais. Como também, em termos das necessidades apontadas desde o neoinstitucionalismo, de analisar um período extenso do tempo para dar conta das mudanças nas coalizões estratégicas (Paulillo, 2000: 57-58).

5.2.1.4. A rede de poder territorial citrícola

Com esse marco analítico, a leitura passa a considerar o processo de formação da “rede de poder territorial” citrícola, no Estado de São Paulo (no “cinturão da laranja”), e a lógica da regulação estabelecida nesse entorno. O modo de regulação dessa rede de poder – isto é, o conjunto de políticas públicas que determinaram seu desenvolvimento em fases de estabilidade e de rupturas – teria passado por intensas transformações desde sua origem, em

1964. Especificamente se identificam três fases de regulação citrícola: a da rede corporativa, a da comunidade de política territorial e a da crise institucional (Paulillo, 2000: 58).

A primeira fase diz respeito à regulação estatal (de 1964 até finais dos anos 70), na qual a modernização agrícola compulsória e a formação dos complexos agroindustriais brasileiros ocorreriam sob regulação do Estado. Nesse período, através de facilidades proporcionadas pelo Estado e do crescimento vertiginoso da demanda internacional de suco concentrado de laranja, o complexo citrícola teria se constituído territorialmente. Nessa fase, ainda não haveria uma “comunidade política territorial” conformada e sim uma “rede corporativa”. Através de medidas de política pública adotadas nos anos 60 e 70 pelo Estado brasileiro, que tinham como objetivo modernizar rapidamente a citricultura e orientá-la para o mercado internacional de suco, se realizariam tanto interesses industriais como dos citricultores. O processo de constituição do território citrícola teria ocorrido em poucos anos por intermédio de uma estrutura institucional corporativista, chegando fortalecido ao final dos anos 70. (Paulillo, 2000: 81-90).

Os principais traços da política agroindustrial citrícola, nos anos 60 e 70, poderiam ser resumidos no seguinte quadro:

Figura 2 : Principais traços da rede corporativa na fase de regulação estatal

1. Contexto	<i>Industrialização da citricultura e instalação do parque processador devido ao consumo internacional norte-americano</i>
2. Tipo de política pública	<i>Regulatória</i>
2.1. Orientação	<i>Horizontal</i>
2.2. Instrumentos	<i>Crédito rural, subsídios à exportação</i>
2.3. Demanda	<i>Fragmentada (individualizada)</i>
2.4. Sistema de decisão	<i>Integrado</i>
3. Estilo Político	<i>Programado</i>
3.1. Grau de acordo	<i>Elevado</i>
3.2. Pautas de interação	<i>Elevada</i>

4. Atores	<i>Estado (CACEX)</i>	<i>Indústria (ABRASUCROS)</i>	<i>Agricultura (CT FAESP e ASSOCITRUS)</i>
4.1. Interesses	<i>Coalização de vocação modernizante internacional</i>		
4.2. Poder de representação	++	+	+
4.3. Poder de aglutinação	<i>Oferta de incentivos</i>	++	-
4.4. Recursos e tecnologia	++	+	-
4.5. Poder de negociação	++	++	-
5. Objetivo	<i>Incentivar a constituição do complexo</i>	<i>Modernizar para coalização externa</i>	<i>Modernizar para elevar a produção</i>
6. Ambiente institucional	<i>Corporativista</i>		
7. Consequências para os atores	<i>Interferir nas decisões</i>	<i>Concentração industrial</i>	<i>Dependência do Estado</i>

Fonte: Paulillo (2000: 92)

Legenda: ++ muito forte, + forte, - fraco

Poder de negociação = (poder de representação, poder de aglutinação, recursos de poder)

Nessa fase inicial, a regulação estatal apresentaria a assimetria de poder de menor intensidade da história do território citrícola, uma vez que a debilidade estrutural dos produtores de laranja teria sido parcialmente encoberta pelas ações do governo federal no âmbito da CACEX (concedendo recursos, viabilizando a modernização produtiva e abrindo espaço para a representação de interesses da citricultura paulista)⁴⁸. No fundo, o Estado regulador teria evitado que certos fatores estruturais (a heterogeneidade de interesses, a dispersão territorial dos produtores e o número elevado de propriedades) debilitassem fortemente a citricultura. (Paulillo, 2000: 93)

⁴⁸ A CACEX, que tinha como função a emissão de licenças para exportação, se teria tornado num fórum de debates e no árbitro dos preços das caixas de laranja. Atuaria como uma arena de regulação de três conflitos: entre os citricultores e as empresas processadoras, entre as grandes e as pequenas empresas e entre as duas gigantes industriais (CUTRALE e CITROSUCO). A transformação da CACEX iniciaria um longo processo de amadurecimento institucional, já que as articulações dos interesses privados e estatais começariam a ocorrer. (Paulillo, 2000: 93).

No fim dos anos 70 e início dos 80, se apresentaria uma série de elementos de ordem geral que explicariam a passagem da fase de regulação estatal agropecuária (rede corporativa) para a de auto-regulação (rede de comunidade política territorial). Em particular, se poderiam ressaltar a integração dos capitais financeiro, industrial, comercial e agrário; o avanço das corporações transnacionais agroalimentares; o surgimento de novas formas de financiamento; o amadurecimento organizacional dos principais complexos agroindustriais, que se consolidaram em redes de poder mais institucionalizadas; e as crises fiscal e da dívida com a diminuição das capacidades de financiamento de políticas de desenvolvimento. Todos esses elementos teriam levado à queda do poder de regulação estatal nos complexos agroindustriais constituídos (Paulillo, 2000: 86).

A retirada gradual do Estado, o crescimento da atuação dos atores privados no processo decisório e a participação intensa das associações de interesse no arranjo institucional citrícola promoveriam assim a ascensão de um novo mecanismo de governança, pautado no estabelecimento de um contrato-padrão de comercialização de caixas de laranja entre indústria e citricultura. Esse mecanismo marcaria a constituição de uma comunidade de política territorial e o auge da etapa de auto-regulação, na qual um mecanismo de governança próprio tomaria o complexo, transformando-o em uma rede de poder localizada mais integrada e institucionalizada. Teria se conformado uma coalizão dos atores coletivos privados no cinturão citrícola, os quais determinariam a rede de poder territorial (Paulillo, 2000: 81)

Figura 3 : Principais traços da rede de poder territorial na fase da auto- regulação

1. Contexto	<i>Crescimento da conexão com o mercado internacional e constituição de uma comunidade política territorial</i>
2. Tipo de política pública	<i>Auto-regulatória</i>
2.1. Orientação	<i>Vertical</i>
2.2. Instrumentos	<i>Incentivos fiscais, promoção de centros de pesquisa e experimentação, redução de tarifas</i>
2.3. Demanda	<i>Integrada por segmento</i>

2.4. Sistema de decisão	Fragmentada por complexo agro-industrial		
3. Estilo Político	Híbrido (público/privado)		
3.1. Interesses	Elevados		
3.2. Interação estratégica	Elevada		
4. Atores	<i>Estado (Secretaria da Agricultura)</i>	<i>Indústria (Abecitrus)</i>	<i>Agricultura (Associtrus/Aciesp)</i>
4.1. Interesses	Limitar déficit público	Concentração e localização	Privilegiar mercado internacional
4.2. Poder de representação	Conceder status público	+	+
4.3. Poder de aglutinação	Deixar de oferecer incentivos materiais (-)	++	-
4.4. Recursos e tecnologia	Oferece suporte tecnológico, com centros de pesquisa e experimentação, etc.	++	-
4.5. Poder de negociação	Concede status público	++	-
5. Objetivo	Concessão de arbitragem	Conexão externa	Fornecer matéria-prima
6. Ambiente institucional	Comunidade política	Territorial	
7. Consequências para os atores	Perde poder de regulação	Aumento da concentração	Dependência da indústria

Fonte: Paulillo (2000: 102)

Legenda: ++ muito forte, + forte, - fraco

Poder de negociação = poder de representação, poder de aglutinação, recursos de poder

Especificamente, o ambiente institucional do território citrícola se transformaria porque os conflitos entre produtores de laranja e indústria processadora se reduziram. O avanço das associações de representação de interesses e o modo de governança privado começariam a aproximar as duas partes para a realização de arranjos específicos. As associações conseguiram elevar a capacidade de negociação, já que os poderes de

representação e aglutinação para com os interessados também cresceram. Por seu lado, a redução da presença do Estado na administração de conflitos revelaria que o amadurecimento organizacional citrícola avançava. A queda da CACEX como arena regulatória e a redução da capacidade de inserção da FAESP nas tomadas de decisão citrícolas completariam o processo de transformação institucional. Esses fatores seriam os que possibilitaram o resultado positivo (“soma não zero”) da interação citrícola nos primeiros anos do contrato-padrão (entre 1986 e 1990). Indústria e citricultura passariam a ganhar com a rede de poder territorial formada, o que teria consolidado uma comunidade política no cinturão da laranja (Paulillo, 2000: 103-106).

Porém, o desrespeito ao preço-referência do contrato-padrão, o fortalecimento industrial e a manutenção da debilidade estrutural da citricultura teriam levado a que o resultado de “soma positiva” das relações de poder entre indústria e citricultores desaparecesse. A comunidade política territorial entraria em crise, se desarticulando nos anos 90 (Paulillo, 2000: 113).

Diferentemente das fases regulatórias anteriores, nas quais haveria indícios de construção social mais equânime do território citrícola, nessa nova fase de desarticulação da comunidade política territorial a prevalência dos interesses econômicos industriais teria impedido a presença de qualquer fator de mobilidade social localizada no “cinturão da laranja”. A transformação institucional afetaria intensamente a citricultura, tradicionalmente subalterna à indústria, na esfera da orquestração de interesses. Primeiro, porque seus fatores de debilidade estrutural (heterogeneidade de interesses, número elevado de propriedades e dispersão de produtores no território) permaneceram. Segundo, porque os fatores básicos de atuação em rede de poder (reputação, habilidades políticas e capacidade de envolvimento) teriam sido perdidos por suas associações de representação. O poderio industrial cresceria com o aumento da concentração e a redução do número de empresas processadoras, o que manteria a homogeneidade de tipos e interesses nesse segmento produtor (Paulillo, 2000: 117-119).

Além do mais, a extinção do contrato-padrão elevaria o poder da ABECITRUS, já que sua reputação e legitimidade se fortaleceram e os recursos financeiros, jurídicos, organizacionais e de informação aumentaram. A orientação estratégica industrial prevaleceria, conduzindo a um movimento excludente no campo, pois a citricultura estaria sendo orientada

unicamente para o fluxo internacional de suco concentrado, de características oligopsônicas⁴⁹ (Paulillo, 2000: 117-125).

5.2.1.5. Uma proposta de organização interprofissional

Tendo como fundo essa combinação estrutural excludente, a leitura aponta para a necessidade de construção – através de uma nova política pública – de um modo diferente de governança citrícola, de caráter localizado e interprofissional fundado numa nova coalização de atores públicos e privados. O principal objetivo dessa nova política pública seria instituir um espaço interprofissional citrícola, no qual todos os participantes possam ganhar, remodelando a estrutura de oportunidades do território, facilitando o surgimento dos fatores de mobilização localizada e reduzindo a debilidade estrutural da citricultura. (Paulillo, 2000: 147)

A curto prazo, a nova institucionalidade poderia apenas reduzir o perfil excludente do território citrícola, mas não eliminá-lo. Para sua eliminação seria necessária a reestruturação das formas de inserção da citricultura no fluxo internacional de suco, o que não poderia ser alcançado sem a alteração das regras de interação vigentes na rede de poder atual. Esses fatores deveriam ocupar o lançamento das medidas de política pública de longo prazo, objetivando reverter o caráter excludente no cinturão da laranja (Paulillo, 2000: 149).

Para a formação de um espaço interprofissional citrícola, se faria necessário reestruturar o mecanismo de governança territorial, por meio da rearticulação da estrutura de representação de interesses, com a legitimação dos atores coletivos em nível microrregional (como associações ou sindicatos) e a participação de organismos públicos regionais e municipais. Por meio dessa reestruturação se promoveria a inserção dos fatores de mobilização social no território. Esses fatores teriam sua origem na realização dos interesses econômicos, nas decisões de índole política e na mobilização do capital cultural territorial.

⁴⁹ Outros elementos teriam contribuído na construção desse caráter excludente do território citrícola. Entre eles, a ausência dos fatores de mobilização no território, como a cooperação, as ações coordenadas facilitadas, o cumprimento de acordos, a ativa troca de informações, etc., fundamentais em momentos de intensa reestruturação econômica e política. Também o avanço da estratégia de terceirização nos pomares – por sua vez consequência da queda do poder de negociação da citricultura ante a indústria – que provocou a redução das condições de sobrevivência do trabalhador rural devido às contratações sem vínculo trabalhista. (Paulillo, 2000: 145)

Isto é, na capacidade e no conhecimento dos atores públicos e privados localizados no cinturão. Assim, as funções específicas e geral do espaço interprofissional citrícola se justificariam porque formariam o conjunto de oportunidades da nova localização, na qual os âmbitos local (o fixo citrícola específico) e global (o fluxo internacional citrícola abrangente) se articulariam mutuamente. (Paulillo, 2000: 149)

A estrutura de referência proposta para a realização do novo modo de governança estaria articulada nas microrregiões que compõem o cinturão citrícola. Tal estrutura seria relevante porque a Secretaria Agrícola estadual apresentaria o perfil regulador necessário, podendo operar como núcleo territorial, e seus escritórios rurais de desenvolvimento regionais como os nodos territoriais. Esses nodos, de interesse governamental e articulados administrativamente à Secretaria estadual, facilitariam a nova coalizão dos atores coletivos e individuais da citricultura, dispostos em nível microrregional. A interação institucional ocorreria a partir de processos de mobilização localizada, com a participação de atores municipais (particularmente, os prefeitos municipais) estimulados pela proximidade territorial. Esse novo arranjo político e econômico – público e privado – tornaria possível a realização de uma nova governança no fixo citrícola brasileiro, de caráter regulatória, localizada e interprofissional (Paulillo, 2000: 180).

5.2.2. A ênfase nas redes de política pública: arranjos entre interesses públicos e privados nas políticas públicas para a agricultura

Uma última leitura pode ser delineada a partir da retomada do olhar sobre redes de política pública (Romano, 1999), no estudo do desenvolvimento institucional do setor público agrícola brasileiro. Para dar conta desse desenvolvimento se consideravam principalmente as mudanças e continuidades dos arranjos institucionais e da representação de interesses nos processos de formulação e implementação de políticas públicas na agricultura⁵⁰.

A leitura ressalta que os processos de liberalização, globalização e integração econômica e política que enquadram o debate sobre Reforma do Estado, no caso brasileiro, teriam redefinido as relações público/privado como também recolocado questões sobre os

⁵⁰ A partir de um estudo desenvolvido inicialmente por mim, dentro do Programa de Reforma do Estado do CPDA/UFRRJ, coordenado por Ana Célia Castro, o trabalho foi aperfeiçoado num relatório elaborado

limites e possibilidades de políticas públicas para a agricultura. Essas questões apontariam para o enfraquecimento das políticas setoriais ao nível nacional, a construção de instâncias supranacionais e, em alguns cenários, tendências de revalorização do local e do regional como espaços com potencialidades na formulação e implementação desse tipo de políticas (Romano e Leite: 1999: 4).

Ao mesmo tempo, como um exemplo da redefinição das relações público/privado, um olhar sobre as análises feitas até então sobre o setor apresentaria não só diversos arranjos institucionais – que envolviam, diferencialmente, segmentos da burocracia estatal e atores privados – como também diferentes visões sobre o significado desses arranjos, das formas de organização, mobilização e representação de interesses dos atores privados e do seu papel e influência nas políticas públicas. Essas questões, por um lado, recolocariam os debates sobre as novas formas de corporativismo (meso e microcorporativismo) e de pluralismo (pluralismo reformado, neopluralismo). Mas, ao mesmo tempo, abririam a possibilidade de novas leituras a partir, por exemplo, da proposta de redes de política pública⁵¹.

5.2.2.1. A significância das redes de política pública para a análise do desenvolvimento institucional do setor público

Nesta leitura, as relações público/privado seriam uma das dimensões fundamentais para a análise do desenvolvimento institucional do setor público. Se faria necessário dar conta dos arranjos entre a burocracia estatal e os atores sociais, visando identificar as formas institucionais que teriam assumido o acesso dos interesses privados nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Em última instância, o desafio que orientaria essa leitura seria o de entender como o desenvolvimento institucional poderia vir ou não a contribuir na democratização desse acesso (Romano e Leite: 1999: 23).

Os debates sobre Reforma do Estado, nos anos 90, estariam se manifestando num contexto de liberalização, globalização e integração regional onde se apresentariam várias das

conjuntamente com Sergio Leite para o BID/REDCAPA, sobre a institucionalidade do setor público agrícola (Romano e Leite, 1999).

⁵¹ Esse estudo (Romano e Leite, 1999) também contemplava uma recuperação das reformas do setor público brasileiro e estudos específicos sobre a institucionalidade no padrão do financiamento da agricultura, no comércio exterior e na Reforma Agrária. Para os fins da elaboração dessa leitura em termos de redes, que será apresentada nas próximas páginas, foram reelaborados os conteúdos dos capítulos do estudo – por mim escritos

mudanças gerais apontadas por Le Galès (1995), como: a multiplicação de atores organizados na sociedade; o crescimento das demandas por participar nas políticas públicas; a participação seletiva dos atores privados nessas políticas, com a erosão seletiva das fronteiras entre o público e o privado; a crescente diferenciação funcional dos programas e dos alvos de ação pública; a descentralização e fragmentação do Estado; a transnacionalização das políticas públicas; e a importância da matriz de informação (Romano e Leite, 1999: 23).

Retomando o estudo anterior sobre redes de política (Romano, 1999), considerava-se que essas mudanças limitariam a capacidade do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, criando-se espaço para novos arranjos institucionais entre a burocracia e atores privados. Esses arranjos recolocariam os debates sobre a atualidade de formas de meso e microcorporativismo, o peso das relações sociais e pessoais através da patronagem e o clientelismo, os arranjos centrados nos *lobbies* do pluralismo clássico, as propostas do neopluralismo sobre o peso das corporações e o pluralismo reformado, com suas redes de política (Romano e Leite, 1999: 23).

Seguindo autores e estudos como Rhodes e Marsh (1992 e 1995) e Hassenteufel (1995), a leitura recorria à noção de redes, como o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica entre as organizações – e/ou indivíduos – que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham, em medida variável, de normas e interesses. Assim, as redes conformadas por laços institucionais, mas também por relações interpessoais, desempenhariam um papel importante na elaboração da agenda, no processo de decisão e na implementação da ação pública. As redes de política pública seriam consideradas como uma categoria geral que permitiria englobar, mais que superar, diferentes abordagens e enfoques de política pública – como, por exemplo: neocorporativismo ou o neoinstitucionalismo – à luz de debates sobre a autonomia relativa do Estado (Romano e Leite, 1999: 24).

Em termos de tipologia, a partir da polarização num *continuum*, reelaborado por Rhodes e Marsh (1995), entre “comunidades de política” (setoriais, fechadas, de participação restrita, interesses limitados, hierárquicas, com interações constantes e com procura de consenso) e “redes temáticas” (pontuais; fluídas; de participação numerosa, diversificada e

– referentes à análise geral do desenvolvimento institucional do setor público agrícola e às avaliações sobre a sua crise.

não hierárquica; com interações flutuantes e conflitos freqüentes) se consideraria – seguindo a Hassenteufel (1995) e Waarden (1992) – a possibilidade de identificar diversos tipos intermediários (Romano e Leite, 1999: 24).

A leitura recorria às redes na análise da ação pública e de sua institucionalidade porque, ao pôr em foco os atores coletivos e suas interações, se considerariam não só os grupos de interesse da sociedade e do mercado – como o pluralismo clássico apontava – mas também os atores das agências governamentais. Se abriria assim a possibilidade de um “retorno ao Estado”, porém, agora, como um Estado fragmentado em atores institucionais concretos (ministérios, agências, comissões, etc.), cada um dos quais com funções, interesses e estratégias que os colocavam, freqüentemente, em conflito (Whrigt, 1988). Ao mesmo tempo, a abordagem ressaltaria a complexidade das áreas da ação pública – isto é, a da política agrícola, da política agrária, da política ambiental – ao considerar possível a presença de mais de uma rede em cada uma delas⁵² (Romano e Leite, 1999: 25).

5.2.2.2. Os arranjos institucionais entre interesses públicos e privados na trajetória do setor público agrícola brasileiro

A partir dos dados levantados nos estudos mencionados, a leitura identificaria na trajetória do setor público agrícola diversos arranjos institucionais entre interesses públicos e privados ancorados em diferentes tipos de redes de política (Romano e Leite, 1999: 25).

Até 1930, na fase agrária exportadora, teria predominado amplamente no Brasil a doutrina do liberalismo, mas numa “aplicação distorcida”. Recuperando Mueller C. (1982), a leitura ressaltava que a função que caberia ao governo seria a de manter a ordem civil, a sanidade financeira do setor público, garantir a livre iniciativa dos grupos hegemônicos (evitando que suas posições fossem ameaçadas) e, oportunamente, remover obstáculos à expansão de suas atividades econômicas, deixando momentaneamente o *laissez faire*. Assim,

⁵² Para desenvolver a análise, se recorria também a dados de estudos relacionados ao tema, como os de Cardoso (1975), Mueller C. (1982), Delgado, G. (1985 e 1988), Rezende Lopes (1988), Graziano da Silva (1991), Soto (1992), Palmeira (1992 e 1994), Castro Santos et alli (1993), Ramalho Jr (1994) Lamounier (1994) e Ortega, (1995), Palmeira e Leite (1998), todos eles já considerados aqui em capítulos anteriores. Primeiro se fazia uma reinterpretação sintética dos dados apresentados por esses autores sobre a trajetória do setor público agrícola à luz da perspectiva de redes de política. Para depois examinar o momento mais recente dessa trajetória correspondente à democratização dos anos 80 e 90, onde se detalhava a análise ao incorporar a contribuição de Lamounier (1994) fundada em Lowi (1972) sobre tipos de política e análise de poder dos atores.

em anos de prosperidade, o governo federal e os governos estaduais se uniriam implantando medidas que favoreceriam à expansão dos subsetores agroexportadores. Porém, nos anos de crise, o governo federal seria intensamente pressionado a abandonar o *laissez faire* e intervir na economia, adotando políticas no sentido de aliviar as dificuldades da agroexportação, mobilizando-se também recursos dos estados. Dessa forma, por exemplo, no início do século surgiria a defesa do café, que depois teria se consolidado passando a ser parte importante de arranjos institucionais e políticas específicas, objetivando ampliar – ou manter – a receita de exportação do produto. A agricultura para o mercado interno, ao não ser desenvolvida por grupos agrários influentes, e competindo por recursos com a agricultura de exportação, teria ficado virtualmente excluída do acesso ao apoio do Estado. Só teria sido objeto de atenção com as crises do setor externo, ao tornar-se difícil a importação de alimentos e quando foi então necessário tomar medidas que reduzissem as dificuldades de abastecimento da população (Romano e Leite, 1999: 27).

Assim, durante essa fase que cobre a República Velha, não teria havido condições para o surgimento de um setor público agrícola atuante. O Ministério da Agricultura seria um órgão de segunda categoria, mal equipado e com poucas atribuições. Quando se fazia necessário atender às reclamações das oligarquias agrárias, as medidas se concebiam e se implementavam pela própria Presidência da República ou pelo Ministério da Fazenda. Não existia uma estratégia agrícola global e os governos federal e estaduais não tinham uma estrutura para atuar sistematicamente sobre a agricultura em geral⁵³. Excluindo o café e o açúcar, não existiriam praticamente verdadeiras políticas agrícolas. As alocações de recursos do governo federal, se faziam seletivamente e em função de laços de lealdade política com a Presidência da República. A lógica da facção, e até das relações familiares, pesariam no processo decisório das ações públicas (Romano e Leite, 1999: 27).

Em termos de arranjos institucionais, a leitura apontava que se manifestariam tipos de “redes clientelísticas” – correspondentes ao que Waarden (1992) denomina de “clientelismo clássico” (*clientelism classic*) ou “relações de parentela” (*parentela relations*) – caracterizadas por relações diádicas do faccionalismo e do clientelismo, e com um forte componente patrimonialista (Romano e Leite, 1999: 28).

⁵³ Um exceção, segundo relembra Mueller C. (1984), seria o Estado de São Paulo que, em vista das necessidades da agricultura de exportação, teria construído uma importante infra-estrutura administrativa de apoio à agricultura.

A partir do Estado Novo a situação mudaria, quando foi adotado um modelo econômico autárquico, fundado na promoção da modernização urbano-industrial. No que se refere à estrutura de apoio à agricultura, as modificações seriam progressivas. Seguindo Mueller C. (1984), se ressaltaria que a reduzida capacidade de importar do país teria feito com que a preocupação com a substituição de importações se estendesse tanto à indústria como à agricultura de mercado interno, já que do bom desempenho desta dependeria o abastecimento das cidades e a manutenção dos salários em níveis compatíveis com a acumulação do capital. Ao não existir divisas para a importação de alimentos, a atuação da agricultura de mercado interno teria assumindo um papel relevante na viabilização do crescimento urbano-industrial. Porém os produtos de exportação continuariam a ter atenção especial, já que deles provinha a reduzida entrada de divisas. Assim, no processo de substituição de importações começaria a manifestar-se a capacidade do Estado em estruturar um setor público rural de caráter gigante – mas com baixa qualidade – com a arquitetura de instituições por produto e/ou região que marcariam a política de fomento agrícola do governo Vargas (IBC, IAA, CEPLAC), num contexto de corporativismo estatal tradicional. Seguindo Ortega (1995), se apontava que esse corporativismo teria o ruralismo como ideologia, o unitarismo como estratégia de representação de interesses e, como política, o protecionismo estatal de caráter assistencial – defensivo, com intervenções pontuais, transitórias e de caráter emergencial (Romano e Leite, 1999: 28).

Durante esse período, e principalmente a partir dos anos 50, se delineariam mais claramente dois conjuntos de tecnoburocratas – os “condutores da modernização” e os “administradores da agricultura” (Mueller C., 1982 e 1984) – com visões, interesses e estratégias diferentes em torno do papel da agricultura. Para o primeiro grupo, os “condutores da modernização”, a agricultura seria, principalmente, um instrumento na estratégia de desenvolvimento urbano-industrial, interessando-se pelas políticas agrícolas só quando surgiam crises no setor e se fazia necessário conceber medidas para que a agricultura viesse a desempenhar melhor certos papéis, ou quando determinadas políticas agrícolas afetavam outros objetivos do processo de modernização industrial. Por sua vez, o segundo grupo, o dos “administradores da agricultura”, concentraria seus esforços na própria agricultura desde uma perspectiva estritamente setorial, isto é, em termos do seu crescimento e modernização. Muitas vezes as diferenças de interpretação levariam a tensões e conflitos entre esses grupos, nos processos de formulação e implementação de políticas, resultando até em incompatibilidades e contradições nas próprias políticas. Em outras ocasiões, os esforços dos

grupos se complementariam, particularmente quando os “administradores da agricultura” propunham políticas que levariam a um melhor desempenho dos papéis do setor, considerados como básicos para a estratégia da modernização urbano-industrial (Romano e Leite, 1999: 27-28).

As origens da tecnoburocracia variariam com a trajetória desses grupos, trajetória esta que chegaria até o presente, com as adaptações próprias das mudanças no processo de desenvolvimento que teria sofrido o país nas últimas décadas. Assim, seguindo Mueller C. (1984), a leitura destaca que os “condutores da modernização” nos anos 50 estariam conformados por tecnoburocratas de segundo escalão dos Ministérios “fortes” do Planejamento e/ou Fazenda, diretores e técnicos do Banco Central, do BNDES, do Banco do Brasil e também um leque de dirigentes de alto nível de empresas e agências controladas pelo governo. Todos agindo, de uma forma ou outra, sob a égide dos respectivos ministros “fortes” – Planejamento e/ou Fazenda – e de outros ministros menos proeminentes, como o da Indústria e Comércio. Por sua vez, os “administradores da agricultura” – conformados por tecnoburocratas do Ministério da Agricultura e de uma variedade de empresas públicas, autarquias e agências especificamente ligadas à agricultura – teriam no ministro do setor e em figuras do alto escalão desse ministério suas referências governamentais. Com frequência, algumas dessas empresas, autarquias ou agências, embora formalmente no âmbito dos “administradores da agricultura”, teriam sido dirigidas mais por elementos vinculados aos “condutores da modernização”. Em particular, as políticas relacionadas a certos produtos agrícolas estratégicos emanariam de organizações – e dos arranjos institucionais nelas estabelecidos – controladas quase sempre pelos “condutores da modernização”. Assim, as políticas do café, do açúcar e do álcool teriam estado na órbita de organizações do Ministério da Indústria e do Comércio. Ou também, durante muito tempo, caberia ao Banco do Brasil a administração da política de substituição da importação do trigo. Finalmente, as próprias políticas de crédito agrícola, em particular a de preços mínimos, também estariam fortemente influenciadas pelo grupo dos “condutores da modernização” (Romano e Leite, 1999: 29).

Nesse contexto, para essa leitura, os arranjos institucionais predominantes entre interesses públicos e privados assumiriam a forma de “comunidades de política” – principalmente do “corporativismo estatal” (*state corporatism*) – fechadas e oficialmente reconhecidas, baseadas em relações estreitas entre as burocracias governamentais – tanto dos “administradores da agricultura” como dos “condutores da modernização”, nos casos das

políticas mais importantes para o setor – e grupos patronais específicos sob o domínio estatal. A partir do final dos anos 50 e durante os 60, com o maior caráter populista dos governos, se manifestaria também – e de forma não excludente – um outro tipo de “comunidade de política” que corresponderia ao que Cardoso denomina como “anéis burocráticos”⁵⁴ (Romano e Leite, 1999: 30).

Durante as décadas de 60 e dos 70, com o impulso do processo de modernização da agricultura – no qual conviviam uma agricultura tradicional não-industrializada, o sistema de complexos agroindustriais e o movimento de expansão horizontal da fronteira agrícola – se manifestaria a capacidade regulatória do Estado no processo de integração de capitais através de grandes grupos econômicos (Delgado, G. 1985 e 1988). Ao mesmo tempo, no que diz respeito ao desenho institucional, seguindo Ortega (1995) a leitura aponta que continuaria a capacidade do Estado em estruturar um setor público rural de caráter gigante, através da criação de entidades, agora mais vinculadas à concepção funcionalista de desenvolvimento rural (Sistema Nacional de Crédito Rural, EMBRATER) (Romano e Leite, 1999: 30).

Também iriam assumindo progressiva importância os grupos de interesse, agindo como grupos formais ou informais nas instituições de governo. Não haveria nenhum setor no qual se processassem produtos agrícolas como matéria-prima, que não contasse com uma organização para defender seus interesses (caso paradigmático seria o do Instituto do Alcool e do Açúcar, IAA). Durante o regime militar, com a implantação de um estado autoritário do tipo Estado Burocrático-Autoritário com um complexo sistema de representação de interesses – que, segundo alguns autores, apontaria para um “pluralismo limitado” (Castro Santos, 1993) ou, segundo outros, para um “corporativismo privatista” (Ortega, 1995) – se manifestaria um estilo de decisão mais fragmentado e segmentado que centralizador. Nesse contexto, se recriariam ou aperfeiçoariam os anéis burocráticos (Romano e Leite, 1999: 30) .

Assim, em termos de arranjos institucionais, as situações apontariam para a existência de diferentes variantes das “comunidades de política”, como arranjos específicos em torno de um tema ou área de política, centradas numa rede com um número limitado de participantes no processo decisório, escolhidos entre grupos econômicos ou profissionais pelos diretivos da

⁵⁴ Isto é, vínculos formais ou informais entre as esferas pública e privada, no processo de tomada de decisões, que, reunindo um conjunto de interessados numa determinada política, se configurariam em verdadeiras formas

agência do Estado, a qual, por sua vez, excluía outros atores com interesses também no tema. Os membros dessas comunidades interagiam com frequência e procuravam resolver as diferenças através do consenso. Ainda que a tendência fosse do predomínio dos atores estatais, segundo as comunidades de políticas específicas poderia haver um peso maior no processo decisório de atores oligopólicos privados. Essas comunidades de políticas assumiriam, em alguns subsetores, um caráter mais corporativo do tipo já mencionado de “corporativismo estatal” (*state corporatism*) ou dariam início a novas redes de “corporativismo setorial” (*setorial corporatism*). E, ao mesmo tempo, iniciando outras redes mais laxas que apontariam para um pluralismo limitado, do tipo “pluralismo patrocinado” (*sponsored pluralism*) (Waarden, 1992). Mas, pelo geral, essas comunidades continuariam assumindo a forma de anéis burocráticos, readaptados do populismo ao regime burocrático-autoritário (Romano e Leite, 1999: 30).

Desde o final dos governos militares e a partir da transição democrática – isto é, desde os anos 80 e durante os 90 – os processos de formulação de políticas que se implantariam para o “pólo modernizado” da agricultura estariam ancorados nos complexos agroindustriais, não visualizados como macrocomplexos, mas na qualidade de espaços institucionais de orquestração de interesses. Assim, retomando autores da leitura do corporativismo na agricultura – como Graziano da Silva (1989, 1991); Ramalho Jr, (1994); Soto, (1992) e Ortega (1995) – se consideraria os complexos agroindustriais como o resultado histórico de uma concertação de interesses entre instituições públicas e privadas, num determinado nível organizacional. Nesse sentido, os complexos funcionariam como verdadeiras máquinas de organizar interesses no quadro de relações conflituosas e/ou de cooperação entre segmentos da iniciativa privada e o Estado, priorizando, incluindo ou excluindo atores nos processos de elaboração e de implementação das políticas públicas específicas (Romano e Leite, 1999: 31).

Nesse contexto, se chegaria a um novo sistema de representação de interesses e de estilo de influência nos processos de formulação de políticas, com o surgimento de formas setorializadas de representação que responderiam à lógica de funcionamentos típicos dos modelos neocorporativistas. Com a criação e funcionamento da Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG) – uma organização de caráter interprofissional, com participação tanto

de cooptação de parcelas do setor privado que permitem aos cooptados acesso a decisões relevantes sobre questões específicas, econômicas ou políticas (Romano e Leite, 1999: 30).

dos representantes dos segmentos agrário como agroindustrial – se avançaria na implantação desse sistema (Romano e Leite, 1999: 31).

Assim, ancorados nesse sistema de representação de interesses, se estruturariam novos arranjos institucionais entre interesses privados e públicos, as redes de “corporativismo setorial” – *setorial corporatism* (Waarden, 1992) – que se caracterizariam pela preeminência do papel desempenhado pelos interesses econômicos (públicos e privados) na tomada de decisão política; a escassa flutuação de seus membros; a dependência do centro das organizações agroindustriais para obter os resultados desejados; e as competências e a interdependência limitada entre os outros interesses econômicos. Esses tipos de redes estariam presentes nas experiências da Câmara Setorial da Agroindústria; na reserva de mercado para equipamentos e insumos agrícolas; no arranjo institucional criado em torno da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) para o estabelecimento dos preços mínimos da produção agrícola e na prática da representação do setor do Conselho Nacional de Política Agrícola, criado através da Lei Agrária (Romano e Leite, 1999: 31).

A transição democrática que se manifestava nesse período apresentaria a emergência do Parlamento como um poder político de maior importância do que durante o período autoritário anterior, porém, ao mesmo tempo, uma débil organização do sistema de partidos políticos, e em geral com uma ainda incipiente participação popular organizada. Nesse contexto, teria aumentado a importância dos grupos de pressão de interesses privados através do *lobby* parlamentar na formulação de políticas. Assim, outra das maneiras que assumiria a influência dos interesses privados nas políticas públicas seria através de formas diferentes de “redes temáticas” (Rhodes e Marsh, 1995), como as “redes de pressão pluralista” (*pressure pluralism*), onde se manifestaria um protagonismo desses interesses através principalmente da prática do *lobbies* e campanhas (Rezende Lopes, 1988 e Paulinelli, 1989). Exemplos desse tipo de arranjo institucional se encontrariam nas ações empreendidas pelos médios e grandes produtores e também pelas entidades representativas dos pequenos em prol da equivalência-produto nos empréstimos; nas pressões dos médios e grandes produtores para a implementação de direitos compensatórios; ou nas demandas pela isenção de ICMS para produtos agrícolas exportados (Romano e Leite, 1999: 32).

Finalmente, estaria presente nas diferentes arenas onde se manifestam os processos de formulação e implementação de políticas para a agricultura um componente “informal” nas

negociações e vínculos entre atores públicos e privados, caracterizado por trocas de favores e obrigações personalizadas. Esse componente faria parte de um estilo personalizado de fazer política, fundado nas relações diádicas do faccionalismo e do “clientelismo”, atravessando as relações entre o Estado e os atores privados, em todas as esferas e setores (Palmeira, 1992). Sua amplitude e visibilidade variaria em função das características das agências e do empenho disciplinador – em termos de “espírito público” – dos administradores do momento. Em termos do conteúdo das políticas, um dos seus resultados mais importantes seria a composição de metas e objetivos superpostos, e muitas vezes contraditórios, tanto nas políticas federais, como estaduais e municipais. Tendo esse tipo de arranjo institucional como pano de fundo, e seguindo Palmeira e Leite (1998) no que se refere ao mercado de terras, essa leitura aponta que o Estado, mais que um mediador de interesses, teria se tornado também parte da questão, já que os grandes negócios de terra passariam a ser feitos por dentro de agências como o INCRA, a SUDAM e a SUDENE. Considerando a burocracia estatal do setor fundiário durante a transição democrática, se apontaria para a existência de funcionários públicos “competentes” que, fazendo a ponte entre a iniciativa privada e Estado, se especializaram em transmutar os interesses privados em interesses dos órgãos públicos (Romano e Leite, 1999: 32-33).

Essa articulação entre a ação do Estado e os negócios privados apagaria as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil, criando coalizões de interesses individualizados, envolvendo beneficiários dos estímulos estatais e membros da burocracia. O resultado seria uma burocracia segmentada em verdadeiras frações (Palmeira, 1994, e Palmeira e Leite, 1998), cujos recortes não se confundiriam com divisões funcionais, nem com linhas político-partidárias, com concepções sobre a política agrária ou da própria instituição (Romano e Leite, 1999: 33).

As decisões seriam tomadas e as políticas implementadas a partir de arranjos institucionais permeados por “redes clientelísticas” fundadas em relações pessoais diádicas e troca de favores, as quais criavam vínculos, propiciavam lealdades, consolidavam grupos reorientando decisões ou, sobretudo, influenciando na implementação prática da política. Por exemplo, as redes sobre as quais se comentou anteriormente, que operavam no negócio da terra tendo como *locus* as agências do Estado, como o INCRA. Ao mesmo tempo, esse tipo de arranjo clientelista se articulava com outros de estilo pluralista, gerando tipos de redes como as do “pluralismo patrocinado” (*sponsored pluralism*) ou também de “pluralismo clientelista”

(*clientelist pluralism*) que se fariam presentes, por exemplo, também na questão agrária, agora através da atuação das organizações patronais agrárias na defesa da propriedade da terra, que transformariam o Parlamento numa arena privilegiada nos processos de decisões políticas, sobretudo no momento da Constituinte ou no esvaziamento do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, na Nova República.

Assim, a trajetória dos arranjos institucionais entre interesses públicos e privados no setor público agrícola brasileiro, desde a República Velha até a consolidação da democratização nos anos 90, apresentaria pistas para uma leitura em termos de redes de política pública. Os tipos de redes, ainda que em vários casos sejam predominantes em alguns períodos ou áreas de política, não se organizariam numa seqüência histórica excludente. Em muitos períodos ou conjunturas, se manifestariam simultaneamente diferentes tipos de redes, em função do estado da institucionalidade e das relações entre interesses públicos e privados em torno de uma área de política pública. Essa coexistência, em última instância, apontaria para as heterogeneidades nos processos de mudança e permanência nas relações entre Estado e sociedade, no Brasil.

Essa coexistência de arranjos institucionais em rede se expressaria com maior força na transição e consolidação democrática. A partir dessa visão macro sobre a trajetória do setor público e dos arranjos institucionais, a leitura se daria nesse período, que iria de meados dos anos 80 até o final dos anos 90. Para isso, seria levada a cabo uma análise mais detalhada dos tipos de políticas, caracterizando os atores públicos e privados em termos do seu poder nos processos de formulação e implementação das políticas, para finalizar exemplificando as redes predominantes segundo os tipos de políticas.

5.2.2.3. Tipos de política, atores e arranjos institucionais no período da democratização

Seguindo a aplicação do modelo de Lowi (1972), levada a cabo por Lamounier (1994), e aportes de Subirat e Gomà (1998), a leitura procuraria por um lado diferenciar os tipos de políticas públicas – que corresponderiam, em linhas gerais, a arenas decisórias específicas – e por outro o perfil dos atores relevantes, ou seja, os objetivos e recursos de poder de que disporiam as coalizões favoráveis e contrárias à política em questão (Romano e Leite, 1999: 34).

No caso brasileiro, se poderiam diferenciar as quatro categorias ou tipos de política pública do modelo de Lowi:

- As distributivas, nas quais predominaria a alocação de novos recursos, facilmente divisíveis, o que tenderia a gerar estruturas clientelísticas ou de patronagem e acordos de soma positiva, pelo geral efêmeros no tempo (Subirats e Gomà,1998). Esse tipo teria predominado até o período da Constituinte. Poderiam ser ressaltados como exemplos o crédito público subsidiado e a aceitação da equivalência-produto na devolução dos empréstimos (Romano e Leite, 1999: 34).
- As regulatórias, encaminhadas para controlar e disciplinar certas atividades, e que gerariam maior conflito, já que aparecem, a cada medida claros, ganhadores e perdedores. Ao mesmo tempo exigiriam maior capacidade de construir alianças, as quais, sem serem permanentes, teriam um caráter menos efêmero que no caso das políticas distributivas (Subirats e Gomà,1998). Teriam predominado desde o período pós-Constituinte até final dos anos 90. Seriam exemplos os direitos compensatórios, a liberalização ou proibição do ingresso de produtos importados, a regionalização dos preços mínimos e a redução/isenção de impostos sobre a circulação de produtos agropecuários (ICMS) para cesta básica e exportações agrícolas.
- As redistributivas, através das quais se mudaria a distribuição dos recursos pré-existentes, resultando em maior conflito, exigindo alianças e lideranças mais estáveis (Subirats e Gomà,1998). Exemplos dessas políticas seriam as tributárias (por exemplo, o imposto territorial rural), o conjunto de políticas que fazem parte do programa de Reforma Agrária e o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF).
- As institucionais, ou de ordenação do sistema, teriam a ver com o exercício dos direitos dos cidadãos e com as regras e a organização da prática política e governamental (Subirats e Gomà,1998). Seriam exemplos a criação do Conselho Nacional de Política Agrícola; e as reestruturações administrativas pelas quais têm passado as agências que coordenam as ações de reforma agrária (Romano e Leite, 1999: 35).

Em termos de atores, readaptando a proposta de Lamounier (1994) se diferenciariam dois grandes grupos. Por um lado os “atores estatais” (isto é, os diversos atores governamentais e o Congresso Nacional) e por outro os “atores privados” (elites agrárias e agroindustriais, compostas por grandes e médios proprietários, os complexos das agroindústrias, o *agribusiness* e suas associações; a banca privada; os importadores;

agricultores familiares, trabalhadores rurais, os sem terra e suas organizações e mediadores; e os consumidores) (Romano e Leite, 1999: 35).

Entre os atores estatais estariam em primeiro lugar os atores governamentais situados em várias agências ligadas ao Executivo, e que ocupariam um papel central na formação da política agrícola. Como já foi comentado, desde a fase de substituição de importações, tendo como referência o setor agrícola como tal, e atravessando o conjunto das entidades e agências, se delineariam dois grandes grupos intragoverno. O primeiro, o dos “condutores da modernização”, que atuaria tendo como referência o desenvolvimento urbano-industrial do país, visando alcançar objetivos macroeconômicos globais. O segundo, o dos “administradores da agricultura”, que procuraria principalmente o desenvolvimento do setor agrícola (Mueller, C.1984). O grupo de “condutores da modernização”, como implementador da estratégia global de desenvolvimento e da gestão da política econômica teria sido, em geral, o predominante, limitando a capacidade do grupo dos “administradores da agricultura” de formular políticas de longo prazo para o setor. Assim, o poder destes ficaria reduzido ao espaço de políticas agrícolas de curto prazo, instáveis e, freqüentemente, contraditórias (Romano e Leite, 1999: 35).

Apesar de encontrar em quase todas as agências membros ou simpatizantes dos “condutores da modernização”, eles se concentrariam em ministérios e secretarias macroeconômicos (Fazenda, Economia ou Planejamento). Ocupariam as principais posições de poder, primeiro como condutores da modernização e, desde o final dos anos 80, como “ciosos guardiões” do controle inflacionário e das políticas de estabilização (Romano e Leite, 1999: 35).

O local por excelência dos “administradores da agricultura” teria sido, ao nível federal, as agências vinculadas aos ministérios de Agricultura e ao que cuidava da reforma agrária (com diversas denominações na sua trajetória, como, por exemplo, Ministério Extraordinário de Política Fundiária – MEPF), e progressivamente – com a perda do seu poder – áreas do Banco do Brasil.

No caso do Ministério de Agricultura, suas agências apresentariam um poder reduzido e que vinha declinando nos últimos anos. Até final dos anos 80, o seu poder estaria associado quase que exclusivamente ao apoio dado pelos produtores. Porém, a maior proximidade com

o pólo modernizante da agricultura representado pelas associações por produto e a Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG), e o reforço da tendência agroexportadora – a qual confluía com as orientações e os interesses gerais das autoridades econômicas – estariam levando a reverter o processo de diminuição de poder que o Ministério vinha sofrendo (Romano e Leite, 1999: 36).

O Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) – que atua numa área que sofreu uma constante reorganização administrativa, mas que teria mantido no INCRA uma referência institucional de peso – teria um poder em geral escasso e oscilante. No final dos anos 90, em função da reforma agrária vir a ser um tema politicamente significativo na “agenda social” do governo, e das modificações que transferiram do Ministério da Agricultura e Abastecimento o Programa Nacional de Agricultura Familiar, haveria um incremento do seu escasso poder relativo (Romano e Leite, 1999: 35).

Junto às agências vinculadas aos ministérios federais, outro ator importante seriam os bancos públicos: o Banco do Brasil e os bancos de desenvolvimento nacionais como o BNDES e regionais, principalmente, do Nordeste e da Amazônia⁵⁵. O maior poder decisório coube ao Banco do Brasil, o qual, através do crédito subsidiado de sua carteira agrícola, teria sido um dos pivôs da modernização da agricultura (Beskow, 1994). Ao mesmo tempo, o Banco do Brasil seria um dos atores presentes em diversos “anéis burocráticos” e um elo importante das relações de clientelismo (Lamounier, 1994). Com o declínio do seu poder, relacionado com o fim do ciclo de crédito abundante e a sua maior subordinação aos ministérios macroeconômicos e ao tesouro nacional, os remanescentes da carteira agrícola do Banco teriam procurado uma composição com os “administradores da agricultura”, assim como o maior apoio dos produtores rurais e do *lobby* parlamentar (Romano e Leite, 1999: 36).

⁵⁵ O BNDES teria se constituído num instrumento importante no direcionamento de recursos, a princípio ao setor público; e posteriormente ao setor privado. Os quadros tecnoburocráticos do Banco eram um dos componentes importantes dos “condutores da modernização”. Ainda que o grosso dos gastos do BNDES se dirigissem ao setor industrial, os desembolsos para a agropecuária e, principalmente, a agroindústria aumentariam a partir de instalação da Nova República. Essas alocações seriam promovidas através de programas como Finame-rural, ou de créditos específicos para agroindústria – como o subsector papel & celulose. Também através de programas que tiveram as principais fontes recursos provenientes do Tesouro Nacional, dos Fundos Constitucionais e da rubrica PIS/PASEP/FAT, como o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), o Programa de Geração de Emprego e Renda para o Setor Rural (PROGER-Rural) e o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) (Romano e Leite, 1999: 65-76).

No nível estadual, estariam os governadores e os secretários de agricultura. A maioria dos governadores seriam dirigentes importantes nas estruturas partidárias, com controle sobre parte das bancadas de deputados e senadores no Congresso Nacional. E, ao mesmo tempo, com forte influência sobre os prefeitos. Seriam assim um elo importante nas redes clientelísticas que articulariam a política local com a política nacional. Apesar de, em geral, não possuírem instrumentos de peso para implementar políticas específicas para o setor, a importância em seus partidos e a influência em suas bancadas e das redes clientelísticas os teria brindado com uma relativa capacidade de negociação dos interesses dos grupos agroindustriais e agropecuários, ante o governo federal. Por sua vez, o poder dos secretários de agricultura derivaria, pelo geral, do poder dos seus governadores (Lamounier, 1994). Os governadores teriam tido relações de tensão com a perspectiva centralizadora dos “condutores da modernização”, o que os levaria a tentar usufruir do poder dos “administradores da agricultura”, normalmente mais acessíveis a seus pleitos e demandas localistas. Mas, cientes das diferenças de poder e da continuidade de sua dependência dos ministérios macroeconômicos – pela frágil institucionalização do pacto federativo em termos da descentralização de recursos e competências do nível federal para o estadual e local – nunca terminariam de consolidar uma aliança clara com os “administradores da agricultura”, para enfrentar o poder instituído dos “condutores da modernização” (Romano e Leite, 1999: 37).

Finalmente, entre os atores estatais, se encontraria o Congresso Nacional. A partir da Constituição de 1988, que lhe devolveu a capacidade de aprovar o orçamento da União, o Congresso estaria apresentando um poder médio, com uma lenta – e oscilante – expansão. Nele se fariam presentes tanto setores que defenderiam as orientações dos “condutores da modernização”, como também os que procurariam alianças com os “administradores da agricultura” (por exemplo, a Comissão de Agricultura e a Bancada Ruralista). Mas a crescente tendência do Executivo de “legislar” através de medidas provisórias levantaria sérias dificuldades, tanto na sua tentativa de colocar limites a esse Executivo como na expansão do poder específico do Congresso, como um todo (Romano e Leite, 1999: 37).

Através de sua Comissão de Agricultura, os parlamentares, pelo geral, teriam reivindicado demandas pontuais, ainda que sua participação – e a do Congresso como um todo – tivesse sido fundamental, em casos como a votação orçamentária do refinanciamento agrícola (Lamounier, 1994). A Bancada Ruralista, com um número oscilante de deputados e senadores (mas que congregaria aproximadamente uma quarta parte do total de ambas as

Câmaras), possuía um poder médio e estável, ancorado na troca de votos – sobretudo, no quadro das "reformas" de interesse do Executivo – pela defesa dos interesses particulares do setor. Em algumas ocasiões teria demonstrado capacidade de atuar de forma coordenada e compacta, extrapolando questões localizadas na temática fundiária *stricto sensu* e em disputas regionais⁵⁶ (Romano e Leite, 1999: 38).

Em termos dos “atores privados” se manifestaria, nos últimos anos, uma complexidade maior, acompanhando os processos gerais de diversificação de interesses na sociedade.

Como principal conjunto de atores privados, se destacariam as elites agrárias e agroindustriais, compostas por grandes e médios proprietários, os complexos das agroindústrias, o *agribusiness* e suas associações. A reprodução do poder das elites agrárias nas decisões de política pública não seria um produto da "transição democrática" e/ou da crise do Estado. A propriedade da terra teria assegurado, desde sempre, um lugar às oligarquias agrárias ao lado dos "donos do poder" (Faoro, 1958)⁵⁷. Durante o governo militar, o apoio dos grandes e médios proprietários ao regime e às demais forças promotoras da expansão do capital industrial teria sido compensado com incentivos fiscais, subsídios e privilégios em vários programas públicos, preservando a concentração fundiária, e permitindo a sua modernização e rearticulação nas estruturas locais e regionais de poder. O poder desses grupos também teria se canalizado através de organizações corporativas atreladas ao Estado e de organismos estatais ou paraestatais, por produto ou região, sob o seu controle (Grzybowski, 1989). Nos governos civis subseqüentes, continuariam os processos de apropriação privada do público – em alguns casos com nova fachada “democrática” – por parte das elites agrárias e agroindustriais⁵⁸ (Romano e Leite, 1999: 38-39).

O cenário resultante da “modernização conservadora” da agricultura implicaria em mudanças que tornariam mais complexa a identificação e o recorte dos atores e suas relações.

⁵⁶ Veja-se o "caso da taxa de referência", em 1995/96, que marcaria o longo processo de negociação e posterior rejeição do veto presidencial a uma emenda feita à medida provisória que livraria os produtores agrícolas de terem seus financiamentos corrigidos pela referida taxa, impondo seus interesses em troca do apoio a projetos de interesse do Executivo. O desenrolar desse processo teria desembocado na securitização das dívidas dos produtores rurais.

⁵⁷ As elites brasileiras em seu conjunto seriam profundamente autoritárias (O' Donnell, 1978) e, através de diversos mecanismos de privatização do Estado, transformariam seus interesses privados em praticamente os únicos interesses públicos, loteando importantes instituições do aparelho estatal.

⁵⁸ Esses processos não só continuavam a se dar através da influência – variável – nas decisões de política, como também na reorientação dos processos de implementação de políticas – a qual, em muitos casos, beirava situações de corrupção – visando o acesso privilegiado a recursos públicos.

Junto à reciclagem das oligarquias agrárias, essa mudança também seria dada pela multiplicação de interesses – tanto rurais como urbanos – que passariam a estar crescentemente envolvidos na agricultura: interesses agrários, industriais, comerciais, financeiros e estatais. O surgimento e a consolidação dos complexos agroindustriais seria a cristalização mais acabada desse processo de articulação de interesses rurais e urbanos de diferentes regiões e de vários setores do capital (Romano e Leite, 1999: 39).

Essa diversificação de interesses e atores implicaria no surgimento e consolidação das organizações por produto como instâncias de representação de interesses, provocando mudanças nas relações poder do setor, até então dominado pelas tradicionais organizações do patronato rural: a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB)⁵⁹.

Nesse contexto de diversificação, teriam crescido a competição e os conflitos entre as organizações, principalmente em termos de representação de interesses e na organização intra e inter-setor⁶⁰. Porém, os problemas de competição pela representação desses grupos não teria impedido a manutenção da capacidade de suas diferentes frações estabelecerem alianças entre si e com outros atores urbanos. Essa capacidade de aliança se manifestaria, por exemplo, ante as tentativas de implementação da reforma agrária “na marra” (isto é, executada pelos próprios camponeses “sem terra”, através da multiplicação organizada de acampamentos e ocupações) ou através de propostas de política do Estado expressas, por exemplo, no 1º PNRA e na Constituinte. O surgimento da União Democrática Ruralista e da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira poderia ser lido nessa perspectiva, além de ser um exemplo do crescimento do “lobby agrícola” que caracterizaria o período (Romano e Leite, 1999: 39-40).

⁵⁹ Como Lamounier (1994) destaca, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) apresentaria o poder derivado do sistema sindical corporativo, conformando um *establishment* sindical distante das bases, encastelado nos postos do sistema (sindicatos, federações e confederação) e com baixa capacidade de mobilização. A Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), ainda que com maior restrição geográfica –Regiões Sul e Sudeste – que a CNA, teria maior legitimidade nas bases e capacidade de mobilização. Sua atuação se voltaria mais para defesa dos interesses das cooperativas como empresas agroindustriais, do que dos interesses agrícolas estritamente. Por sua vez, a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) teria perdido espaço, não representando interesses específicos dentro do setor (Romano e Leite, 1999: 39).

⁶⁰ Um levantamento parcial das principais entidades representativas dos grupos dominantes na agropecuária brasileira destacava o crescente processo de multiplicação e diversificação. Nos anos 90, já existiriam 207 entidades significativas, das quais 152 por produto; 21 organizadas em torno de multiprodutos; 22 entidades vinculadas à indústria de insumos, de máquinas e de alimentação; e, finalmente, 12 entidades representativas do seu conjunto.

A União Democrática Ruralista (UDR), que teria sido criada durante a Constituinte, tendo como base social os grandes proprietários rurais voltados para a pecuária, incorporaria rapidamente outros grupos, ocupando o vazio político deixado pelas demais entidades representativas dos grandes produtores, como a Confederação Nacional da Agricultura e a Sociedade Rural Brasileira (Bruno, 1997). Através de grandes mobilizações, de espaços importantes na mídia e de um eficiente *lobby* no Congresso e no Executivo, procuraria – e em grande medida teria conseguido – o seu reconhecimento público como defensora dos "produtores rurais" e da "propriedade privada". Teria conseguido assim a afiliação de pequenos produtores modernizados e o apoio de grupos de interesse e de setores não-agrícolas, como associações comerciais urbanas e entidades industriais. Paralelamente incentivaria as relações de patronagem e clientelismo e a formação de "milícias privadas". Mas essa "radicalização" do movimento patronal mostraria pouco fôlego para se manter no contexto institucional dos anos 90, mesmo com o avanço da legislação agrária e com a retomada das ocupações de terras. Ronaldo Caiado, líder máximo da UDR, voltaria à cena em 1999, no comando da classe produtora "barulhenta", por conta da negociação em torno do endividamento agrícola (Romano e Leite, 1999: 40).

A Frente Ampla da Agricultura Brasileira teria sido criada no contexto da pré-Constituinte. Ante o vazio de representação e omissão da Confederação Nacional da Agricultura – principal organização do patronato rural – entidades como a Organização das Cooperativas Brasileiras e a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo, junto com diversas organizações por produtos e com apoio de setores do próprio governo, criaram a Frente. A própria CNA aderiu à Frente, não assim a UDR nem a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Se bem que defendendo a inviolabilidade da propriedade privada, a Frente procuraria marcar uma distinção política com respeito à UDR. Ao mesmo tempo em que agia principalmente como *lobby* em questões de política agrícola – como, por exemplo, preços mínimos, apoio técnico e creditício, armazenagem e comercialização de produtos – surgiria com a Frente a idéia de representação conjunta do *agribusiness* (Romano e Leite, 1999: 40-41).

No final de 1992, como uma forma de institucionalização decorrente da atuação conjunta da Frente Ampla, e sendo puxada por lideranças oriundas da Organização de Cooperativas Brasileiras e de outras entidades, foi criada a Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG). A ABAG se conformaria como uma organização de caráter

interprofissional, independente das organizações tradicionais, de corte horizontal e vocação geral e dizendo-se representativa de 40% do PIB nacional. Essas organizações tradicionais, apesar de muitas formarem parte do Conselho Consultivo da ABAG, olhariam a nova entidade como competidora e tentaram limitar o seu crescimento. Concorrência semelhante teria sido manifestada pelas entidades que representavam os interesses das agroindústrias (como foi o caso da Associação Brasileira da Indústria da Alimentação – ABIA). Apesar dos conflitos em termos de representatividade, a ABAG durante os anos 90 teria sido considerada, progressivamente, como interlocutora pelos atores governamentais, participando em diversas instâncias consultivas do governo (como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA) ou dando apoio nas gestões do grupo do CAIR e nas negociações no Mercosul (Ortega, 1995). Ao mesmo tempo, teria liderado o processo de articulação de propostas estratégicas para o “novo perfil” almejado da intervenção do Estado, sustentando a base de criação do Fórum Nacional da Agricultura (FNA)⁶¹ (Romano e Leite, 1999: 41).

Outro ator da elite – nacional e internacional – seriam os bancos privados, os quais estariam tendo cada vez mais influência nos processos decisórios das políticas públicas. Em termos da representação dos interesses dos bancos privados se encontraria a Federação Brasileira de Bancos, a FEBRABAN. A entidade reivindicava a igualdade de condições entre os bancos privados e públicos, seja na captação como na aplicação dos recursos para o crédito agrícola, assim como a flexibilização em relação às exigibilidades às quais o setor financeiro estaria submetido. Essas reivindicações freqüentemente a colocaria em conflito com o Banco do Brasil e os bancos públicos (Lamounier, 1994). Porém, nos casos em que os grupos financeiros – tanto públicos como privados – se uniriam, a influência do seu *lobby* seria muito forte. O poder dos bancos privados e do capital financeiro em geral teria aumentado significativamente na organização dos mercados e nas orientações das políticas macroeconômicas (Romano e Leite, 1999: 47).

⁶¹ Criado em 1996/97, o Fórum Nacional da Agricultura se tornaria palco para a manifestação das insatisfações desses atores, diante do constrangimento que a política econômica do Real havia imposto. O FNA teria criado grupos setoriais de discussão para abordar temas da “nova agenda”: meios de transporte; desregulamentação; liberalização comercial; tributação; educação e formação profissional. Também teria dado origem ao Conselho do Agronegócio (CONSAGRO), criado pelo governo para institucionalizar essa esfera de diálogo com o chamado “setor privado”. Porém, a participação (direta ou indireta, dependendo do contexto) desses segmentos nas arenas relativas ao comércio exterior sempre teria sido minoritária. Quer no CONCEX, e posteriormente na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), os interesses do setor agrícola estariam secundarizados nesse processo decisório (o *locus* decisório seria o Conselho Monetário Nacional, onde nem o Ministro da Agricultura teria assento). Essa constatação valeria também para as negociações e fóruns internacionais envolvendo questões comerciais e processos de integração regional, como o Mercosul (Romano e Leite, 1999: 42).

Finalmente, um outro grupo de interesse que exerceria influência nas decisões de política sobre aspectos da agricultura é o dos importadores. Um exemplo dessa atuação, lembrado por Lamounier (1994), seria na luta pela imposição de tarifas compensatórias, fomentando *lobbies* que se aliaram às autoridades econômicas preocupadas com o controle de preços (Romano e Leite, 1999: 47).

Sintetizando, segundo essa leitura, apesar das restrições impostas por atores estatais como também por atores privados de outros setores, as elites agrárias e agroindustriais apresentariam um poder significativo no período. No caso particular das elites agroindustriais e suas associações, o poder aumentaria ancorado em recursos como a eficiência, o conhecimento sistêmico, sua capacidade para montar e praticar *lobby* e o alinhamento de diferentes tipos de atores rurais e industriais⁶². O poder dos importadores teria oscilado em função das orientações macroeconômicas governamentais, influenciadas pelo estado das relações de poder dos principais atores dos mercados nacionais e internacionais de alimentos e insumos. Os bancos privados estariam num processo crescente de aumento do seu poder e influência – muitas vezes, entrando em rota de colisão com as elites agrárias e agroindustriais – ao crescer o seu papel no crédito para a agricultura, com as restrições do crédito oficial.

Um outro grande grupo de atores privados seria o dos agricultores familiares, trabalhadores rurais e os sem terra e suas organizações representativas e de mediação. O conjunto de processos que conformaram a "modernização conservadora" teria criado também condições para a produção e reprodução de uma diversidade de atores sociais agrários subalternos. Essa "modernização" estimularia a reprodução e diversificação de categorias "modernas" como os pequenos agricultores integrados aos CAIs – principalmente nas regiões Sul e Sudeste e nas áreas irrigadas do Vale do São Francisco – ou os arrendatários e os assalariados rurais temporários e permanentes, em especial nas regiões Sudeste e Nordeste. Mas também teria redefinido o lugar e o significado do "atrasado", ao deixar espaços para recriar contingentes diversos de camponeses tradicionais – sobretudo na região Nordeste e nas áreas de fronteira agrícola – na condição de pequenos proprietários, parceiros, posseiros e

⁶² Cabe lembrar, seguindo Lamounier (1994), que características como a integração vertical de algumas cadeias, o domínio do mercado por poucas firmas em cada setor, a tradição de negociação entre as firmas para restringir a competição e dividir os mercados, e a consolidação das tendências de entrada de grandes firmas estrangeiras e de concentração oligopólica propiciariam também o poder do setor e de suas diversas associações nos processos de decisão política (Romano e Leite, 1999: 43).

pequenos produtores extrativistas, como seringueiros e castanheiros (Romano e Leite, 1999: 43).

Ao mesmo tempo, a modernização teria potencializado ou criado conflitos envolvendo esses atores, propiciando a sua mobilização e a conformação de movimentos sociais rurais, a maioria deles fragmentados e com uma acentuada diversidade geográfica e social⁶³. Um aspecto comum seria o de que a intensidade das lutas e das práticas dos movimentos contrastaria com a sua fragilidade no plano político-institucional. Fragilidade de direitos que, sobretudo durante os anos 80 e início dos 90, teria se demonstrado na multiplicação e impunidade da violência no campo, através da repressão do próprio Estado e com a proliferação de "milícias particulares" (Romano e Leite, 1999: 44).

A estrutura sindical, através da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), teria conseguido, durante os anos 70 e parte dos 80, manter a hegemonia da representação⁶⁴. Nos anos 80, com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), unindo categorias urbanas e rurais e rompendo com a estrutura vertical por ramos de atividade definida pela legislação vigente, se produziria uma diferenciação política dentro do sindicalismo rural, resultando – durante os anos 90 – na assunção da direção da entidade pelos novos grupos vinculados à CUT e à Igreja Católica progressista. Ao mesmo tempo, a unicidade do movimento veio a ser desafiada com a criação, inicialmente nos estados do sul do país, da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), e progressivamente em outros estados. A FETRAF reivindicaria a representação da agricultura familiar como categoria específica (Romano e Leite, 1999: 44-45).

⁶³ Assim, seguindo Grzybowski (1989), nos anos 80 encontraríamos:

- movimentos contra a expropriação e pela conquista da terra (de posseiros, especialmente na Amazônia e no Nordeste; de trabalhadores rurais sem terra no Centro-Sul; de indígenas e de trabalhadores extrativistas, principalmente na Amazônia; e os movimentos contra as grandes barragens hidrelétricas);
- movimentos dos assalariados agrícolas (em especial, dos canavieiros do Nordeste e dos "bóias frias" dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro);
- movimentos dos camponeses contra a sua subordinação à lógica das empresas agroindustriais e dos mercados (entre outros: lutas por preços, projetos de tecnologia apropriada e de associações de cooperação mútua, em especial nos assentamentos de Reforma Agrária);
- movimentos pelos direitos plenos de cidadania (por exemplo, as lutas pelos direitos de saúde e de previdência, e as lutas de gênero das mulheres trabalhadoras rurais) (Romano e Leite, 1999: 43).

⁶⁴ A CONTAG teria sido a única instância organizacional dos trabalhadores rurais reconhecida oficialmente, ainda que sob intervenção, após o golpe militar de 1964. No final dos anos 60, já sob liderança mais combativa, a CONTAG buscava a consolidação do movimento em todas as regiões do país e a unificação das linhas de ação através das "lutas pelos direitos". A partir do III Congresso Nacional, em 1979, se daria a retomada das lutas pela Reforma Agrária. Em pouco mais de 20 anos (desde sua criação até 1985) esse movimento chegaria a congregar 22 federações, 2.600 sindicatos, e 8.000.000 trabalhadores rurais sindicalizados.

A Igreja Católica seria um outro ator a ser considerado como mediador dos grupos subalternos, em particular, em relação à “questão agrária”. Compromissada com os golpistas em 1964 e fornecendo quadros para as intervenções no sindicalismo em meados dos anos 70, a Igreja voltaria a dar apoio às reivindicações dos trabalhadores rurais. Principalmente através da atuação de entidades leigas, como a Comissão Pastoral da Terra, e de setores da própria hierarquia que se tornariam hegemônicos na Conferência Nacional de Bispos do Brasil. Assim ela obteria o reconhecimento como mediadora na luta pela terra, inicialmente com os posseiros na Região Norte (Amazônia). Ao mesmo tempo a atuação desses setores da Igreja estaria na origem do Movimento Sem Terra (Romano e Leite, 1999: 45).

O Movimento Sem Terra (MST), composto por trabalhadores rurais vinculados à pequena produção – filhos de pequenos proprietários, parceiros, arrendatários e mesmo assalariados temporários – que resistiam ao processo de expropriação da terra (e também, em alguns casos por trabalhadores já moradores das periferias urbanas), apareceria no cenário agrário em meados dos anos 80, vindo a se constituir no principal ator social agrário dos anos 90⁶⁵. O MST teria também voltado sua atenção ao processo de organização produtiva dos assentados (através do Sistema de Cooperação Agrícola) e mesmo de pequenos produtores, com a criação, em 1998, do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) (Romano e Leite, 1999: 45).

Seria justamente a partir da mobilização e pressão dos diversos movimentos – em particular do MST, do movimento sindical de trabalhadores rurais representado pela CONTAG e de entidades como a Igreja Católica – que se poderia entender a manutenção do tema da reforma agrária na agenda política nacional e explicar, na maioria dos casos, a resultante de políticas públicas voltadas ao setor⁶⁶. Em especial, a política de assentamentos rurais, com a criação de novos projetos e a liberação de terras para reforma agrária (Romano e Leite, 1999: 45).

⁶⁵ Além do evidente aumento da área de atuação do MST nos estados brasileiros, progressivamente teria se verificado a proliferação de outros grupamentos sociais, de corte regional, na disputa por terra, por exemplo, o Movimento da Terra (MT), Movimento de Luta pela Terra (MLT), Movimento Sem Terra do Sul do Mato Grosso (MST-SMT), Movimento de Comissões de Luta (MCL), Movimento Camponês de Corumbiara (MCC), Movimento da Liberação dos Sem Terra (MLST), entre outros.

⁶⁶ No período recente, as pressões dos movimentos sociais em torno da reforma agrária se fariam sentir, sobretudo, através das ocupações de terra. Assim, a partir de 1990, haveria um crescimento exponencial de imóveis rurais ocupados. Em 1990, se registrariam 50 ocupações de terra, ao passo que esse número atingiria 463 casos, em 1997. O sucesso da estratégia de diversos movimentos sociais, especialmente do MST, provocaria um “efeito multiplicador” nas diversas regiões do país, rebatendo na expansão desse processo (Romano e Leite, 1999: 46).

A atuação conjunta desses atores também pareceria não ter sido experiência fácil. No bojo do processo de abertura política, no início dos anos 80, a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) se tornaria um espaço articulador importante, no qual os principais segmentos representativos das frações de classe e movimentos sociais rurais estariam presentes[.] Mas, no final dos anos 90, os atores ganhariam fôlego individualmente, como demonstrou a experiência do MST, em parte dificultando manifestações conjuntas, como o próprio “Grito da Terra”, liderado pelo movimento sindical (Romano e Leite, 1999: 46).

Finalmente, entre os atores privados, se encontraria a grande massa de consumidores, em nome dos quais os governos teriam justificado suas políticas de controle de preços e abastecimento (Lamounier, 1994). Eles tampouco se constituiriam como atores com poder e capacidade de garantir os seus interesses e demandas. Ainda que com décadas de existência e reconhecimento internacional, as organizações de consumidores, como o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), não teriam conseguido transformar o seu prestígio em poder e influência. O seu trabalho seria mais o de encaminhar ações individuais frente à justiça. Porém, em alguns casos – como o da ação contra a entrada de produtos transgênicos – através do trabalho de campanhas (*advocacy*) junto com outras organizações não-governamentais, teria conseguido vitórias parciais na justiça, visibilidade na mídia, sensibilização dos setores de classe média e agricultores familiares, e influência – com sucesso diferencial – em ações governamentais.

5.2.2.4. Tipos de redes e políticas

Tendo como referência os diferentes tipos de política, a conformação e reprodução dos diversos tipos de redes de política pública na trajetória do setor público agrícola e o poder dos distintos atores estatais e privados, a leitura apresenta, à guisa de exemplo, um quadro onde se relacionam esses componentes da análise.

Figura 3: Tipos de política e tipos de redes com os seus atores principais

Tipos de política	Exemplos de políticas	Tipo de Redes e seus principais atores
Distributiva	Crédito público subsidiado	Comunidade de Política Banco do Brasil, Min. Agricultura, Associações de grandes e médios produtores e das agroindústrias
Regulatória	Direitos compensatórios	Rede de pressão pluralista Min. Agricultura, grandes e médios produtores atingidos pela concorrência dos produtos importados e suas associações, Parlamentares Secretários de agricultura
Institucional	Conselho Nacional de Política Agrícola	Rede Corporativista Setorial Min. Agricultura Associações de grandes e médios produtores, Parlamentares
Redistributiva	Reforma Agrária	Três Redes Rede de pressão pluralista (Campanha Nacional pela Reforma Agrária) Movimentos sociais, trabalhadores rurais e suas organizações e mediadores (MST, CONTAG, CPT) e ONGs Ministério Extraordinário de Política Fundiária Rede pluralista clientelística anti-reformista Elites agrárias e agroindustriais e suas associações (SRB,OCB,CNA) coalizões e frentes (UDR, Frente Ampla), Ministério de Agricultura, Min. e secretarias macroeconômicas Rede clientelística anti-reformista Elites agrárias, representantes de capitais especulativos da terra Funcionários do INCRA Governadores, Secretários de Agricultura e Parlamentares

(Reelaborado a partir de Bolívar Lamounier, 1994 e de Romano e Leite, 1999: 48).

No processo de democratização as políticas públicas para agricultura teriam transitado das políticas distributivas para outras mais tipicamente regulatórias e institucionais, com algumas iniciativas pontuais de políticas redistributivas. O centro do poder decisório continuaria estando localizado nos ministérios macroeconômicos. Porém o Ministério da

Agricultura e Abastecimento – pela reafirmação da orientação agroexportadora– e o Ministério Especial de Política Fundiária (tanto pela maior visibilidade dada pelo governo no final dos anos 90 à sua política de reforma agrária como política social, assim como pela pressão dos movimentos) teriam aumentado seu poder relativo. O Banco do Brasil progressivamente estaria diminuindo o seu poder e influência.

O Congresso Nacional teria acesso aos processos de formulação e implementação dessas políticas mas, em muito menor medida do que a democratização poderia fazer prever, o que se deveria, entre outros fatores, ao poder de iniciativa legislativa do Executivo através da proliferação de decretos-lei e medidas provisórias. Os governadores e os secretários de agricultura teriam um poder relativo à importância econômica e política do seus estados e, em menor medida, à sua filiação partidária, defendendo interesses específicos e não entrando em confronto aberto com os ministérios macroeconômicos (Romano e Leite, 1999: 49).

Entre os atores privados, continuaria a importância, poder e influência das elites agrárias e agroindustriais, particularmente destas últimas e suas associações, num contexto de expansão do *agribusiness*, principalmente para exportação. Os bancos privados e os importadores se apresentariam como atores com poder e influência. Em termos dos atores subalternos, apesar do crescimento do MST e da força sindical de pressão e negociação da CONTAG, o poder dos mesmos continuaria sendo pequeno, e sua influência na política pública pontual (como no caso do PRONAF e em algumas iniciativas relacionadas à reforma agrária). Os consumidores, apesar da importância numérica e econômica, continuariam sendo mais objeto das políticas que atores das mesmas (Romano e Leite, 1999: 49).

Nos anos 90, se apresentaria uma diversidade de arranjos institucionais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura, nos quais se poderia identificar a presença de diferentes tipos de redes, com uma coexistência por vezes caótica, em termos de diversificação de arenas decisórias, superposição de competências e aumento dos conflitos. Em alguns casos, várias redes operariam numa mesma política pública. Como, por exemplo, na reforma agrária, onde a leitura identificaria a presença de três redes operando ao mesmo tempo, em arenas muitas vezes superpostas: redes de pressão pluralista pró-reforma agrária, e redes anti-reformistas, clientelísticas tradicionais como também novas redes pluralistas-clientelísticas.

Intimamente vinculado com essa diversidade de arranjos institucionais e de redes de política pública, também teria havido um processo de profunda diversificação de interesses e demandas que, em termos de atores privados e públicos, se manifestaria através de diferentes formas de representação de interesses e de mecanismos de influência sobre as políticas públicas, realimentando os conflitos.

Olhando para ambos os processos, a leitura ressalta que tanto a institucionalidade formal como a informal existentes no setor público agrícola não conseguiriam acompanhar o processo de democratização das relações Estado/sociedade, que se acentuaria a partir de 1985. Especificamente, ela não estaria se constituindo num espaço social no qual esses conflitos poderiam se resolver em termos mais democráticos. Isto é, ampliando o acesso aos processos decisórios e aos recursos das políticas públicas, de atores relegados ou até agora marginalizados por modelos institucionalizados autoritários, elitistas e excludentes.

Assim, ela não apresentaria a capacidade de acompanhar e potencializar o ritmo das mudanças democráticas que viriam acontecendo na sociedade, em particular com os resultados da luta pelo reconhecimento dos direitos de setores marginalizados que, em grande medida, teriam sido garantidos com a Constituição de 1988. Mas essa institucionalidade complexa não satisfaria também os atores privados, cada vez mais dominantes na agricultura, e com crescente influência na economia nacional. Isto é, os atores que comandam o setor agroexportador, os quais se, por um lado, viriam aumentar os seus benefícios, influência e reconhecimento público pelo crescimento das exportações e o papel significativo que elas cumprem na geração de divisas, também identificariam no desenho institucional existente mais limites do que potencialidades para a realização dos seus interesses.

5.2.2.5. Crise da institucionalidade do setor público: reforma do Estado ou construção de uma governança democrática?

Esses limites e dificuldades que estariam se manifestando na construção de uma nova institucionalidade no setor agrícola brasileiro teriam como referência maior o descompasso entre Estado e sociedade que caracterizaria a “crise do Estado”, nos anos 90. Para esta leitura o caso brasileiro seria ilustrativo do desencontro entre, por um lado, um Estado extenuado em várias de suas instâncias mas persistentemente centralizador, com uma institucionalidade rígida e com débil potencial de incorporação política. E, por outro lado, uma estrutura social

cada vez mais complexa e diferenciada, com uma sociedade civil que se expandiria e adquiriria uma crescente densidade organizacional (Romano e Leite, 1999: 127).

A manifestação mais evidente desse desencontro teria sido a implosão do antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade, instaurando-se um sistema multifacetado de representação de interesses que combinaria formatos corporativos, clientelistas e pluralistas e até estilos predatórios e universalistas de interação de atores (Diniz, 1998). Esse reordenamento social acentuaria o caráter obsoleto da persistente tendência centralizadora do Executivo, a qual se daria para além de discursos e até de desejos expressos de diversos atores governamentais (Romano e Leite, 1999: 127).

A leitura aponta que, durante os anos 90, teria havido um crescente consenso de que a ingovernabilidade do país seria um dos principais desafios da realidade brasileira. Os diagnósticos predominantes enfatizariam como determinantes dessa crise os aspectos “perversos” da democratização. Isto é, por exemplo, a explosão de demandas, a saturação da agenda, o excesso de pressões decorrentes do aumento da participação, a expansão do quadro partidário e a inércia do Congresso. A crise implicaria assim numa paralisia decisória. E uma forma de superá-la seria a concentração do poder – não só para implementar, mas também para legislar – no Executivo, em particular no grupo próximo da presidência. Porém se haveria que deslocar o foco do diagnóstico para o contraste entre a hiperatividade decisória da cúpula governamental e a falência executiva do Estado (Diniz, 1998). A crise de governabilidade se manifestaria no processo de implementação das políticas. Isto é, os focos de estrangulamento estariam localizados, principalmente, no âmbito da execução e da garantia da continuidade das políticas formuladas (Romano e Leite, 1999: 127).

Alegando as necessidades “indiscutíveis” da administração da crise econômica, teria se manifestado uma proliferação de decisões – muitas delas tomadas sem muita consulta e transparência – por um pequeno círculo da alta burocracia procurando, indiretamente, transformar o Congresso numa instância subordinada e atrelada. Esse tipo de procedimento reduziria ainda mais o já baixo grau de *accountability* dos atos governamentais, dentro de um sistema político caracterizado pela fragilidade institucional. Mas, como na fábula, o feitiço se voltaria contra o feiticeiro, reproduzindo um círculo vicioso. Esse voluntarismo da elite estatal não só atingiria o Congresso, mas sobretudo no médio e no longo prazo colocaria sob suspeita a credibilidade dos atos do governo, questionando a sua própria legitimidade, e aumentando o

descompasso – e o fosso – entre o Estado e a sociedade. Especificamente, o caráter discriminatório das medidas governamentais propiciaria o aumento do grau de incerteza relativo ao referencial legal-administrativo, estimulando o comportamento oportunista dos agentes econômicos, acentuando os problemas de ação coletiva associados às políticas de estabilização e ajuste estrutural (Romano e Leite, 1999: 128).

A leitura aponta a possibilidade de considerar um diagnóstico alternativo que enfatizaria o teor pluridimensional da governabilidade, compreendendo não só os aspectos técnicos e administrativos da atividade de governar, mas também a sua dimensão política. A eficiência não se esgotaria na agilidade da tomada de decisões. Ela requereria ao mesmo tempo a capacidade de obter aquiescência aos comandos estatais, de garantir a observância dos preceitos legais e de fazer valer as decisões governamentais (Diniz, 1998). Além de elevar a competência administrativa, se imporia a necessidade de criar e expandir as condições de governança do Estado (Romano e Leite, 1999: 128)

Assim, entrando no plano normativo em termos de construção de uma proposta de nova institucionalidade, a leitura aponta que seria necessário colocar a redefinição do conceito dominante de autonomia e modelo de gestão estatal, associados ao insulamento tecnoburocrático e à concentração de poder no Executivo. Caberia assim propiciar uma capacidade governativa maior, através do impulso e consolidação das instâncias de representação e das práticas de negociação; do aumento da participação; da ampliação dos controles externos; do reforço dos mecanismos formais de prestação de contas ao público; e da institucionalização de práticas de cobrança tanto pelo usuários dos serviços públicos como pelas entidades de supervisão (Romano e Leite, 1999: 128).

Ao mesmo tempo, o Estado teria que desenvolver mais ainda a sua capacidade de propiciar a consolidação do interesse público, democratizando o conteúdo de suas ações. Partindo de que reforma do Estado e reforma social seriam estreitamente interdependentes, se faria necessária a presença do Estado em áreas e segmentos significativos do país, em termos de prestação de serviços essenciais, maior provisão de bens públicos e garantia da ordem legal, para reverter o quadro de deterioração social que ameaçaria a sociedade brasileira. A ineficiência estatal em termos de primazia de metas coletivas seria particularmente perversa numa sociedade como a brasileira, na qual se manifestam níveis extremadamente fortes de desigualdades sociais. A consolidação do interesse público seria uma das formas de construir

uma efetiva governança, contribuindo, ao mesmo tempo, na criação de condições favoráveis para a construção de uma cidadania plena, inserida na noção de democracia participativa. Na ótica da democracia participativa, as diferentes concepções de bem comum constituiriam um importante referencial do processo decisório. Paralelamente, para não ser só um instrumento de retórica, a consolidação eficiente do interesse público significaria a disposição do governo e das elites de pôr em prática a negociação na convivência com a grande maioria da sociedade. E, sobretudo, do governo enfrentar a questão da promoção de políticas tanto regulatórias como redistributivas, e não só meramente compensatórias. Essa enorme desigualdade econômica e social que marca o contexto brasileiro não se resolveria através da alocação natural dos mercados, necessitando de políticas ativas que orientassem e redistribuíssem essa alocação (Romano e Leite, 1999: 129)

Superar os limites que se apresentariam na construção da governança, e construir e fortalecer a *accountability* nas ações públicas estariam intimamente acompanhados, segundo o componente normativo dessa leitura, da necessidade de multiplicar e consolidar não só o volume e também o tipo de capital social, isto é, aquele que propicia a democratização das relações Estado/sociedade através, por exemplo, do empoderamento dos seus setores subalternos. Contrapondo-se às proposições que apontariam uma contradição entre o fortalecimento da sociedade e o fortalecimento do Estado, teriam surgido proposições que não veriam na densificação da estrutura organizacional da sociedade – ou no aumento do capital social democratizante – um problema para a ação estatal. Ao contrário, se ressaltaria que, na medida em que os atores na sociedade civil se tornassem mais democraticamente organizados, passaria a ser necessário um aparelho de Estado sólido, sofisticado (Evans, P., 1997) e democrático. O desempenho de um governo estaria intimamente relacionado, por um lado, ao caráter cívico da vida política e cultural (Putnam, 1993) assim como à radicalização da democracia que vivenciem o Estado e a sociedade: quanto mais civicamente – e democraticamente assumido – for o país, mais legítimo seria seu governo, aumentando a confiança e cooperação na ação estatal (Romano e Leite, 1999: 21-22)

Alguns exemplos desses novos mecanismos de gestão poderiam ser resgatados do próprio processo de democratização brasileiro. No âmbito federal, caberia destacar as Câmaras Setoriais que funcionaram nos últimos governos democráticos, criando espaços para a prática de um padrão tripartite de negociação – empresários, trabalhadores e governo – em setores específicos de política. No âmbito local, a instauração dos Conselhos Municipais – em

áreas como desenvolvimento, habitação, saneamento, meio ambiente – propiciados pela nova Constituição de 1988, assim como a implementação de Orçamentos Participativos – na qual se articularia participação direta e democracia representativa (Romano e Leite, 1999: 22)

Finalmente, a leitura relembra que as ondas das reformas teriam concentrado seus esforços no Estado e nos mercados, sendo reduzida a atenção dada ao espaço da sociedade, ligando essa atenção a questões como pobreza, educação básica ou violência, mas não à política e ao poder. A consolidação e empoderamento dos setores subalternos e democráticos da sociedade seria imprescindível, numa reforma do Estado. O sucessivo fracasso, ou os débeis resultados das ondas reformistas teriam certamente a ver com esse “esquecimento” do poder e do papel da sociedade no desenvolvimento do país. Uma verdadeira reforma do Estado implicaria necessariamente em propiciar o aperfeiçoamento democrático da relação Estado/sociedade (Romano e Leite, 1999: 129-130).

CONCLUSÕES

Na Introdução se colocavam questões e desafios de que se tentaria dar conta na tese. Cabe agora retomá-los e fazer uma avaliação de até onde se conseguiu resolvê-los, apontando ao mesmo tempo para os aspectos que ficaram em aberto ou os novos desafios que surgiram durante o processo de elaboração e redação desta tese. Essas velhas e novas questões não resolvidas ficarão como desafios para trabalhos futuros.

Relembrando, na Introdução foi apontado que se pretendia refletir sobre:

- Quais são as principais abordagens, enfoques, teorias e modelos analíticos que na produção intelectual internacional vêm dando conta das questões políticas nas políticas públicas? E como o fazem?
- Como têm se enfrentado as questões políticas nas políticas públicas, nos estudos sobre a agricultura brasileira?
- Quais das abordagens, enfoques, teorias ou modelos sobre políticas públicas abrem pistas mais promissoras para revelar, através das políticas públicas, a dinâmica das relações Estado/sociedade, no Brasil?
- Junto com essas, caberia uma quarta pergunta sobre os limites e as potencialidades da metodologia escolhida.

Sobre a produção intelectual internacional que olha as questões políticas nas políticas públicas

Inicialmente, considera-se que foi útil aos fins deste trabalho fazer uso da proposta de Stoker (1997) de distinção conceitual entre “abordagens”, “enfoques”, “teorias” e “modelos”. Não como uma tipologia rígida com a qual, num afano classificatório, visa-se catalogar as correntes de pensamento e as metodologias de análise em categorias estanques fechadas. Mas sim como um caminho para organizar e sistematizar esse universo diverso e por vezes caótico. Caótico, não pela enorme quantidade de classificações e auto-classificações que os próprios autores estabelecem em nome de sua visão e da defesa da sua originalidade, mas também pelas relações de poder e legitimidade que se manifestam dentro do campo, e que vêm embutidas nessas classificações. Isto é, como diria Bourdieu (1966), ao se estabelecer distinções e atribuir filiações entre obras e autores, impondo princípios classificatórios que

criam “no papel” classes, grupos ou – em nosso caso, abordagens, enfoques, teorias e modelos – também se estaria tentando consolidar visões ortodoxas ou heterodoxas do campo, reforçando ou modificando as respectivas posições nas disputas pelo capital simbólico em jogo dentro dele.

Dado o estado incipiente, em geral, do campo de análise das políticas públicas, tanto a em nível internacional, como de forma mais marcada no caso do Brasil, se faz difícil saber claramente que posições se estaria reforçando com o uso que se fez dessa classificação. Mais modestamente, ela serviu para me orientar e, espero, também ao leitor na construção de um mapa de escritura e leitura que, com algum critério lógico, nos permitisse transitar, desde o que foi denominado na Introdução o amplo “universo das probabilidades”, passando pelo “conjunto do possível”, até arribar ao “objeto necessário” da tese.

O resultado disso tudo tem sido a identificação de três grandes conjuntos. O primeiro conformado pela abordagem do pluralismo, com sua diversidade de enfoques e variantes. Especificamente é apresentado o pluralismo clássico, com os seus supostos e limites. E também a procura de superação dessas restrições na análise da formulação e implementação de políticas. Assim como uma diversidade de novos enfoques – com suas variantes – como o neopluralismo, o pluralismo reformado, o pluralismo de elite, o lobismo e a democracia radical.

O mapa resultante é amplo e complexo. O pluralismo continua sendo a abordagem mais tradicional, ao mesmo tempo questionada e legitimada, dentro do campo. A busca de soluções para seus impasses analíticos está também fortemente impregnada pelo componente normativo do pluralismo, que o associa à democracia, sobretudo – mas não exclusivamente – à liberal. Assim haveria um forte componente de tentar, por exemplo, desde a perspectiva neoliberal, impor o pluralismo junto com o modelo restrito que reduz democracia a eleições “livres”, como modelo “final” da história política. Ao mesmo tempo em que, desde uma perspectiva “emancipatória”, na procura da renovação do pluralismo estaria implícito o desafio de dar conta dos processos necessários de “radicalização da democracia” que estão sendo defendidos pelos que acreditam que “outro mundo é possível”. Para além dessas questões normativas, espero tenham ficado evidentes, através do desenvolvido no Capítulo I, a capacidade de renovação e a importância das propostas analíticas da abordagem pluralista, em particular no que toca às questões políticas nas políticas públicas.

O segundo conjunto identificado, o do elitismo, tem sua trajetória indissociavelmente relacionada ao primeiro. Os desenvolvimentos da abordagem elitista seriam resultado não só do avanço de suas análises, mas, quase constantemente, de um olhar crítico sobre as propostas e resultados que aconteciam no pluralismo¹. Uma outra característica que se faz presente no elitismo seria uma quase constante tensão na dificuldade de delimitação entre a capacidade analítica das suas propostas, com o realismo – por não encontrar uma categoria “neutral” melhor – dos diferentes componentes normativos presentes nos seus enfoques. Essa tensão atravessaria, de forma desigual, todos os aportes aqui apresentados. No elitismo clássico, representado por autores como Michels, e sobretudo Pareto e Mosca, quando as suas propostas vieram a ser usadas por atores políticos e ideológicos na legitimação dos fascismos emergentes. Ou no elitismo democrático presente em Weber, e principalmente em Shumpeter, quando suas propostas que ressaltam a importância do grande governo – com planejamento centralizado, um modelo de democracia com liderança forte, mercado oligopólico de partidos políticos e vontade popular manufaturada pelas elites – teriam sido re-apropriadas para legitimar a “preferência” por regimes autoritários na promoção do desenvolvimento. Ou nos enfoques contemporâneos, quando o corporativismo foi pregado pelo próprio Schmitter como uma tendência irreversível nas sociedades modernas.

Mas, além dessas tensões, é indiscutível que as críticas e os desafios levantados desde o elitismo estariam na base da grande maioria das renovações do pluralismo (e também, ainda que não tenham sido tratados aqui, de novos caminhos do marxismo). Ao menos, no que se refere às questões políticas das políticas públicas. Por exemplo, entre outros aportes, em termos do reconhecimento de ter que dar conta do Estado e das suas agências e burocracias como atores, e não só considerar o Estado como uma arena ou ambiente das políticas; do reconhecimento do impacto nas políticas do poder estrutural das elites econômicas, políticas, militares; e do etnocentrismo ideológico da visão da democracia liberal presente no ideário pluralista, que enviesava suas propostas analíticas.

¹ Para ser coerente, a trajetória do elitismo também se construiu tendo como interlocutor explícito ou implícito a terceira grande abordagem na ciência política que enfrenta as relações Estado/sociedade, isto é, o marxismo. Abordagem esta que, pelos motivos expostos na Introdução, ficou de fora do recorte do “objeto necessário” desta tese. Agora, escrevendo as conclusões, após ter desenvolvido toda a minha análise, tenho uma impressão cada vez mais forte que esses motivos que levaram à exclusão do marxismo da tese ficam mais frágeis, e que, de alguma forma, teria que ter introduzido, se não a abordagem como um todo (desafio muito difícil de dar conta), ao menos alguns dos seus enfoques, teorias ou modelos. O qual com certeza não só reforçaria a consistência deste trabalho, mas também, e sobretudo, brindaria ao leitor com um melhor entendimento do porquê de certas posições e mudanças na trajetória tanto do elitismo quanto do pluralismo. Como já tinha sido intuído oportunamente, fica essa tarefa inacabada, como um desafio para trabalhos futuros.

O terceiro conjunto conformado olhando para a análise das políticas públicas inicialmente estava composto pelos enfoques e teorias que desenvolvem a visão de redes sociais e políticas. Em particular as teorias sobre a patronagem e o clientelismo, as teorias do individualismo relacional e, principalmente, os modelos dos estudos britânicos de redes de política no marco do pluralismo reformado. Com o desenvolvimento do trabalho, e sobretudo quando se passou a construir as leituras sobre a agricultura, foi necessário trazer para esse mapeamento inicial outros aportes analíticos, não reconhecidos por seus autores nas abordagens, enfoques e modelos que até esse momento tinham sido apresentados. Entre esses “novos” aportes, foram selecionados o enfoque neoinstitucional, a análise de setor e os modelos cognitivos.

Assim, a lógica desse capítulo se complexificou duas vezes. Por um lado, sou consciente de que, pelas origens e trajetórias diferentes dos estudos que aqui englobados como constituintes do olhar de redes sociais e políticas, eles não são tradicionalmente situados num mesmo conjunto. Ao menos os estudos fundados nas teorias da patronagem e do clientelismo, por um lado, e os que remetem às teorias do individualismo relacional e ao modelo de redes de política do pluralismo reformado, pelo outro. Construir um único conjunto com eles foi também uma tentativa de criar possibilidades “no papel” de um diálogo analítico entre esses estudos, sem que isso signifique um intento eclético ou um ato classificatório autoritário. Criar possibilidades e enfatizar o diálogo entre os diferentes olhares sobre redes – não só com as análises de patronagem e clientelismo, mas também com o individualismo relacional dos estudos norte-americanos – também seria o motivo pelo qual se desenvolveu por extenso a caracterização dos modelos de redes de política dos estudos britânicos, no marco do pluralismo reformado, nesse Capítulo II, e não no anterior que trata das diferentes variantes da abordagem pluralistas (no qual só se fez menção sucinta ao pluralismo reformado).

Por outro lado, o critério de inclusão nesse conjunto dos três diferentes enfoques e modelos (o neoinstitucionalismo, a análise de setor e os modelos cognitivos) foi mais residual que substantivo. Quando se fala de residual, isto não implica em algum tipo de secundarização ou crítica a essas propostas analíticas. Tais propostas, junto com as de redes, fazem parte de forma proeminente dos debates atuais e do instrumental analítico colocado à disposição dos pesquisadores das políticas públicas. O que se está apontando é que elas, por um lado, ainda que suas questões e instrumentos analíticos estejam presentes ou sejam re-apropriados em leituras pluralistas e elitistas, pelo geral não se reconhecem – nem são

reconhecidas dentro do campo – como pertencendo a essas abordagens. Razão pela qual teriam que ser agrupadas num conjunto diferente do pluralismo e do elitismo. O motivo de estarem junto com as redes políticas e sociais seria, de certa forma, mais por questões internas da redação do trabalho do que por causas substantivas. Pelo tipo de desenvolvimento que foi dado a elas, em função do recorte feito do “objeto necessário”, não se teria a suficiente “substância” para dar-lhes um *status* de capítulo. Assim, elas foram englobadas como “outras”, junto com as redes, no Capítulo II. Porém, para compensar essa possível debilidade formal na complexidade da lógica que organizou esse conjunto, cabe lembrar – como mencionado anteriormente – que essas propostas e as de redes têm um papel central nos debates travados atualmente nos diferentes campos das políticas públicas².

Um último ponto, que gostaria de ressaltar sobre a produção intelectual internacional relativa às questões políticas nas políticas públicas diz respeito a um fenômeno de convergência entre as abordagens do pluralismo e do elitismo, que não só se poderia identificar a partir dos dados apresentados pela tese, mas que também é ressaltado por vários autores (por exemplo, Marsh, 1997; Smith, M. 1994; e Evans, M, 1997). O que têm em comum as posições recentes do pluralismo e do elitismo? Por um lado, os próprios autores fazem uso, nas suas análises, de questões e propostas das diferentes abordagens, o que, além de dificultar toda tentativa classificatória estanque ou fechada dos mesmos ou de suas obras, dilui na prática as fronteiras entre as próprias abordagens. Por outro lado, como já comentado, no pluralismo tem havido uma série de mudanças que permitiram caminhar para essa convergência, como, por exemplo: o reconhecimento da importância do poder concentrado e da hierarquização dos grupos de interesse; o novo empenho em compreender o Estado e a importância que se começa a atribuir às estruturas políticas – como as redes – na configuração dos resultados políticos; e o giro para o neoinstitucionalismo, abrindo espaço para a incorporação de novas questões e do instrumental neoinstitucional nas análises de pluralismo. Mas também tem havido transformações no elitismo, como uma flexibilidade maior, por exemplo, em termos de considerar que a renovação das elites não corresponde a um único padrão imutável; a procura de uma base teórica mais consistente, incluindo também nessa busca o enfoque do corporativismo; ou as idéias weberianas sobre o Estado, presentes no institucionalismo histórico de autores como Skocpol e Scott.

² Não me estenderei mais aqui sobre os aportes da proposta de redes, já que tratarei deles com mais detalhe ao tentar responder a terceira questão desta Conclusão, isto é: Qual desses aportes abriria pistas mais promissoras para as análises de política pública, no caso brasileiro?.

Se estaria dando, assim, uma convergência para um olhar elitista que já se manifestava no pluralismo de elite (com a ênfase nos subgovernos e nos “triângulos de ferro” em Lowi, com o poder compensatório e a “teoria triádica” em McFarland e com a reflexão sobre a autonomia do Estado em Nordlinger); no neopluralismo, com o reconhecimento do poder empresarial de Lindblom; no pluralismo reformado com sua teoria de redes em Marsh e Rhodes; e no institucionalismo histórico, como mencionado anteriormente, em Skocpol e Scott³.

Seguindo Marsh (1997) – como também a partir das análises desenvolvidas nos capítulos precedentes – poderiam ser identificados como aspectos principais dessa convergência: o privilégio estrutural com ênfase nas estruturas políticas, identificando um número limitado de causas estruturais (como: os recursos econômicos e de propriedade; os recursos políticos, particularmente o controle da agenda; as redes; a posse de conhecimento, com a *expertise* dos profissionais; e o gênero); o focar ao Estado em sua complexidade, tanto como arena de poder como na qualidade de ator desagregado e fragmentado; a importância do papel da atuação dos atores e grupos; o valor da contingência; e o predomínio da política, considerando que os resultados políticos são produto do conflito entre interesses e forças sociais, em confronto pela obtenção de recursos escassos num contexto caracterizado pela desigualdade estrutural.

Essa convergência, principalmente no que toca do pluralismo para o elitismo, não implicaria em desconhecer que continuam existindo diferenças sobretudo em termos da ênfase do pluralismo no papel dos agentes; a importância dada às estruturas políticas, tomando a política como ponto de partida para a análise da interação entre grupos de interesse e o governo; a insistência na análise empírica das decisões, concentrando-se nos resultados; a primazia da política e a autonomia do Estado constituindo-se em quase-axiomas; e as tentativas de relativizar ou diluir a relação dialética entre estrutura e atuação.

³ Essa convergência também poderia ser identificada no marxismo, tendo partido das variantes que propiciam: a rejeição do economicismo e do determinismo; a negação de uma única teoria do Estado; a relativização da classe como única causa importante da desigualdade estrutural; a ênfase na desagregação, na diferença, na pluralidade; e a importância da relacionar a explicação estrutural com a explicação estratégica dos atores. Essas variantes reconheceriam diversas origens, por exemplo – e sem pretender ser exaustivo – a ruptura gramsciana com o economicismo, através do desenvolvimento da noção de hegemonia; as polêmicas entre Poulantzas e Milliband, que recolocaram questões tanto sobre a autonomia relativa do Estado como sobre as relações entre estrutura e atuação; o reconhecimento da importância do Estado e dos gestores públicos, presente nos trabalhos de Block; e, principalmente, os trabalhos de Jessop, tanto no seu enfrentamento das questões de gênero e classe, como no seu enfoque estratégico-relacional, no qual se olha ao Estado como resultado de lutas estratégicas passadas (Ver entre outros: Taylor, 1997; Marsh, 1997 e Alford e Friedland, 1991)

Finalmente, em termos dessa convergência no estudo das relações entre Estado e sociedade, os desafios que se colocariam seriam principalmente dois: por um lado, a recuperação do Estado em sua complexidade e, por outro, como dar conta da relação entre estrutura e atuação. Nesse sentido, no que respeita aos estudos construídos a partir da abordagem pluralista, caberia tentar responder não só perguntas como: Quem exerce o poder? e Como o faz?; mas também enfrentar outras questões-chave das relações Estado/sociedade. Por exemplo: Por que algumas pessoas têm um acesso privilegiado ao poder? ou, No interesse de quem, elas dominam?. Em termos da abordagem elitista, caberia superar tanto a tendência ao empirismo e sua falta ou fraqueza na formulação teórica, como também enfrentar questões do tipo: Quais são as bases da desigualdade estrutural?; ou, De que formas se renovam as elites? (Marsh, 1997).

Sobre como se tem enfrentado as questões políticas nas políticas públicas, nos estudos sobre a agricultura brasileira

Para responder essa questão, se recorreu a duas noções: campo e leituras. Isto é, com os poucos elementos que se pôde recolher, antes de entrar na reconstrução das leituras que enfrentam as questões políticas nas políticas públicas, nos estudos sobre a agricultura brasileira, se tentou caracterizar alguns traços do contexto intelectual e político-institucional do campo onde elas foram produzidas.

Em termos de campo, se teve que levar em consideração as restrições que já foram apontadas como decorrentes do próprio objeto – isto é, o nível incipiente do que poderia se denominar “campo de análise das políticas públicas” – quanto da potencialização desses limites, quando se considera o espaço específico que assumem as análises sobre o setor da agricultura brasileira. Nesse caso, se falou de um “subcampo de análise das políticas públicas para a agricultura”, muito mais em termos hipotéticos do que como resultado de uma análise aprofundada de todos os seus difusos componentes.

Tentando apoio constante nas características do incipiente campo de análise das políticas públicas no Brasil, se levantou pistas sobre o que seria uma reconstrução dos principais atores, da trajetória e dos temas recorrentes desse subcampo da agricultura que, por sua vez, contextualiza as diversas leituras. Em termos de atores, e em particular dos autores, para além dos detalhes destacados no Capítulo III e que não cabe voltar a repetir aqui, um

primeiro mapeamento do conjunto de autores que foram considerados para a reconstrução das leituras apontaria para uma predominância daqueles com inserção acadêmica (60%) sobre os que estariam no governo (20%) ou os que estariam assessorando movimentos sociais e trabalhando para organizações não-governamentais (20%)⁴. Porém um mapeamento mais refinado que levasse em conta a possível dupla inserção dos autores, não em termos das suas trajetórias, mas do trabalho simultâneo como acadêmicos e membros de agências governamentais ou de assessoria de movimentos ou ONGs, faria com que a percentagem de acadêmicos “puros” diminuísse para 20%.

Ou seja, esse reduzido grupo dos exclusivamente acadêmicos estaria chamando a atenção para uma característica mais marcada do subcampo da agricultura no período analisado, em relação ao campo geral das políticas agrícolas. Não só, como apontava Melo (1999), quanto à necessidade dos atores/autores terem um duplo conhecimento e especialidade, tanto sobre a análise das políticas públicas como das características do setor, neste caso a agricultura (o que reforçaria o predomínio da interdisciplinaridade sobre a disciplinaridade, em termos de autores e do caráter de suas obras). Mas o fato que cabe também destacar aqui seria a forte tendência ao engajamento normativo e político dos autores. Essa análise mais refinada também aponta para um trânsito maior do meio acadêmico para o governamental ou de assessoria de movimentos que os caminhos inversos. Ainda que, diferentemente de outros contextos – como o que Melo (1999) destaca para o caso francês – seria também difícil aqui caracterizar análises divergentes por estarem em um ou outro meio. As divisões mais significativas seriam dadas pela articulação desse engajamento político-normativo com as abordagens, enfoques, teorias e modelos que foram assumidos em sua passagem – ou reciclagem – no meio acadêmico. Esses elementos dariam um caráter especial às suas análises, dificultando – como apontado no Capítulo III com respeito aos casos dos consultores internacionais e dos assessores de organizações da sociedade civil – as tentativas de encontrar claramente uma lógica entre o que se fala, com quem o fala e de onde se fala, que não levem em conta essa multiplicidade de inserções dos atores/autores.

⁴ Cabe ressaltar que o tipo de inserção profissional não foi um critério que se tenha considerado na escolha desses autores para a reconstrução das leituras. E sim, principalmente, suas análises terem, como fundamento teórico ou como problemas, questões consideradas pelas abordagens, enfoques, teorias e modelos mais significativos em termos de ressaltar as questões políticas nas políticas públicas. Ou seja, que esse conjunto pudesse ser considerado como uma espécie de amostra aleatória do universo do campo, ainda que se esteja consciente da fragilidade da mesma, devido, pelo menos, ao reduzido número de participantes e de critérios de escolha utilizados.

Em termos da trajetória, já não dos atores, mas do próprio subcampo, também se encontrariam escassos espaços específicos em termos de análise de políticas, tanto no que se refere ao intercâmbio (encontros, *workshops*, associações) como a publicações. Apesar dessa escassez, durante os últimos trinta anos vem havendo uma continuidade de oportunidades de intercâmbio – nacionais e latino-americanas – através de espaços como os do PIPSA, ANPOCS, SOBER, ABA, ANPEC, SBS, ALASRU e ALAS, entre outros. Num sentido oposto, como apontado oportunamente, a hegemonia cada vez maior da disciplinaridade nas entidades de avaliação institucional das pós-graduações através da CAPES, como também na carreira de pesquisador, pelo CNPQ, não vem significando o fortalecimento e enriquecimento dos debates sobre as questões políticas das políticas públicas, pela suposta “derrubada das barreiras setoriais”. O enfraquecimento dessa setorialidade da agricultura, nesse espaço acadêmico, estaria significando mais dificuldades na subsistência do subcampo das políticas públicas na agricultura, do que a consolidação do campo das políticas públicas em geral.

Ainda que as políticas públicas sejam um tema reconhecido como significativo nos estudos sobre o desenvolvimento da agricultura – principalmente pelo papel central do Estado e suas ações nesse desenvolvimento, ao menos nos últimos quarenta anos – os debates sobre as questões políticas das políticas públicas estariam subsumidos em temas mais legitimados, como a modernização conservadora, os complexos agroindustriais, os impactos econômicos e sociais das políticas agrícolas e agroindustriais, as formas de representação de interesses das diferentes categorias sociais no meio rural, a reforma agrária, os movimentos sociais, a agricultura familiar, a segurança alimentar, o desenvolvimento rural local, o desenvolvimento sustentável, e a agroexportação e o comércio internacional, entre outros. Esses temas se fariam presentes, ao longo do que, readaptando a proposta de Melo (1999), se caracterizou como trajetória temática do campo de análise das políticas públicas no país. Isto é, os cinco grandes conjuntos temáticos que se manifestariam nos últimos trinta anos. Partindo de um “encantamento pelo Estado” e passando para uma proliferação de estudos setoriais e uma ênfase na avaliação de políticas, se difundiriam, nos anos 90, a produção sobre Reforma do Estado assim como os estudos que ressaltam a dimensão social da democracia (ou, como também se caracterizou, um “encantamento com a sociedade civil”).

Essa diversidade e continuidade temáticas reforçariam a concepção de que a trajetória desse suposto campo das políticas públicas, e mais ainda do seu subcampo das políticas na agricultura, se apresentaria principalmente como a história de um conjunto de discursos e

leituras, mais do que de um campo (ou subcampo) como tal. Feitas essas contextualizações em termos de campo, nos dois últimos capítulos (IV e V) se passou, através da noção de “leitura”, a tentar ver como se está enfrentado as questões políticas nas políticas públicas, nos estudos sobre a agricultura brasileira. Os diferentes textos ou estudos escolhidos foram considerados como diferentes “discursos” “– escritos por “supostos informantes científicos” – que expressam distintas “leituras” formadoras de diversas “visões” do real. Assim, em função desses discursos, reconstruiu-se as leituras como olhares analíticos constituídos a partir das diferentes abordagens, enfoques, teorias e modelos específicos – ou, em muito casos, de sua articulação conceitual e metodológica – que se desenvolveram nas últimas décadas, sobre as questões políticas das políticas públicas na agricultura, no Brasil.

Em termos gerais, como se comentou oportunamente, as leituras não respondem a uma abordagem única. Pelo geral, os discursos que as sustentam têm sido elaborados pelos autores a partir de uma articulação entre diferentes enfoques e modelos e, até, de abordagens. A escassez de debate sistemático em termos de questões teóricas e analíticas dentro do subcampo não teria contribuído, em vários casos, para o aprimoramento das próprias abordagens e enfoques (com algumas exceções, como nas leituras corporativistas e nas da patronagem e do clientelismo). Também se chamou a atenção para que essa articulação de diferentes enfoques e modelos, em muitos casos, estaria orientada pela necessidade de adaptar ou recriar propostas analíticas que tinham sido formuladas e desenvolvidas a partir de outros contextos, bem diferentes dos que os autores enfrentavam, no caso brasileiro.

Especificamente, se conseguiu identificar e reconstruir onze leituras, agrupadas em três conjuntos. No primeiro conjunto, se recorreu a diferentes discursos para caracterizar três leituras, que se fundam, total ou parcialmente, nas propostas da abordagem elitista⁵. Essas leituras também exemplificam tanto a tendência temática no campo do “encantamento com o Estado”, como a da ênfase na “análise do setor”. Elas articulam, num olhar elitista o corporativismo e neocorporativismo com uma diversidade de outros aportes: do modelo setorial, do enfoque do pluralismo de elite, dos modelos de governo, das teorias sobre as especificidades da administração pública nas sociedades em transição e da nova economia política. As visões que essas leituras apresentam são de um Estado poderoso, mas

⁵ As três leituras com base no olhar elitista identificadas foram: a dos anéis burocráticos; a que põe a ênfase no poder destacando o caráter dos regimes, dos setores e dos confrontos intraburocráticos; e por fim a leitura corporativista da agricultura.

fragmentado, numa relação com os interesses privados por um lado, imbricada, não transparente e fora dos controles democráticos, no caso dos anéis burocráticos; e, por outro, institucionalizada através dos acordos neocorporativos. A fragmentação do Estado se manifesta também a partir do reconhecimento da existência de diferentes grupos intragovernamentais (por exemplo, os condutores da modernização e os defensores da agricultura), com interesses e estratégias próprias e que entram com frequência em conflito entre si, envolvendo diversos atores privados.

Em termos da sociedade, algumas dessas leituras mostram o caminho – também conflituoso – percorrido na construção da representação de interesses dos diferentes atores rurais e agroindustriais. Apesar da importância maior da tecnoburocracia estatal, as análises conseguem identificar como o poder seria uma relação de mão dupla, que se manifesta tanto no processo de cooptação dos atores da sociedade civil, num sentido, como das tentativas de colonização do Estado pelos interesses privados, pelo outro. Um último aspecto sobre essas leituras, que cabe ressaltar aqui, é o destaque às questões políticas (muitas das obras que estão na base dessas leituras são de autoria de economistas). Isto se exemplifica tanto na compreensão dos complexos agroindustriais como máquinas de organizar interesses nas relações conflituosas entre segmentos da iniciativa privada e agências do Estado, como na visão política dos impactos dos conflitos intragovernamentais na resolução dos “problemas” das políticas públicas (esses problemas são olhados principalmente como políticos, mais do que como administrativos ou econômicos).

No segundo conjunto foram reconstruídas também três leituras, agora de cunho pluralista⁶, principalmente através das propostas dos enfoques do pluralismo clássico, do lobismo, e do pluralismo de elite, mas também com uma forte articulação com as correntes do neoinstitucionalismo. Essas leituras exemplificam, em termos da tendência temática do campo, especialmente a ênfase na “análise do setor” e, de forma crítica e secundária, um certo “encantamento com o Estado”. A fragmentação, a heterogeneidade e o conflito são os elementos que se destacam das visões sobre a sociedade e o Estado. Com efeito, esses elementos são ressaltados, quando se aponta o “florescimento da sociedade” na democratização. A sociedade é colocada no primeiro plano. Mas também esses elementos –

⁶ No caso da abordagem pluralista, as três leituras identificadas foram: a que destaca os grupos de interesse e o lobismo; a que põe a ênfase nos arranjos institucionais e na natureza contextual das interações entre os atores, num contexto de pluralismo limitado; e, finalmente, a que ressalta as arenas decisórias e os atores.

fragmentação, heterogeneidade e conflito – caracterizariam a visão do próprio Estado. Em particular numa das leituras esses elementos – que se apresentam como resultado da reconstrução minuciosa das interações entre os atores – adquirem um espaço central até no próprio Estado burocrático-autoritário, abrindo novas luzes para as formas tradicionais de olhar esse tipo de Estado.

Analiticamente, na maioria dessas leituras, se dá uma importância significativa ao nível institucional, tanto em termos de caracterização dos tipos de arenas das políticas, como dos arranjos institucionais que nelas se manifestam. A racionalidade das interações entre os atores nos processos de formulação e implementação de políticas só poderia ser plenamente entendida, quando se inclua na análise a compreensão desse nível institucional. Também para entender as interações é necessária uma análise minuciosa dos recursos de poder, não só dos atores da sociedade, mas também dos atores governamentais. Dando conta dessas dimensões, e com a rigorosidade empírica do pluralismo, se promove o mapeamento contextual dos processos de tomada de decisão, observando a partir da conduta dos atores quem tem o poder e como o exerce, nesses processos de política pública. Finalmente, como já comentado, as leituras expressariam, no sub-campo da agricultura, o principal debate do campo das políticas públicas. Isto é, o travado entre um olhar corporativo e um olhar pluralista a partir da democratização do regime autoritário. Questionando o caráter obsoleto dos pactos corporativos, e observando que o “florescimento da sociedade” viria acompanhado de um maior poder do Congresso, se enfatiza a tendência a um padrão de articulação de interesses público-privado nos moldes americanos, mais do que nos da social-democracia européia. Assim, em algumas das leituras pluralistas, se chega a enfatizar que estaríamos caminhando para a implantação do lobismo no Brasil com a desestruturação dos acordos corporativistas.

No terceiro – e último – conjunto, foram reconstruídas cinco leituras sobre redes políticas e sociais, as quais foram organizadas em dois subgrupos, o primeiro com foco na patronagem e no clientelismo e o segundo que coloca ênfase nos modelos de redes de política⁷. Em termos da trajetória temática do campo, essas leituras exemplificam diversos

⁷ O primeiro subgrupo, que como se apontava, tem como foco a patronagem e o clientelismo, está conformado por três leituras: a que destaca o poder do atraso na força do clientelismo; a que vê o clientelismo como uma das gramáticas nas relações Estado/sociedade; e a que recupera a política como um saber fazer, ressaltando a força da política de reputações e das lealdades faccionais. O segundo subgrupo, que tem como foco os modelos de redes de política apresenta duas leituras: a primeira que destaca as redes de poder territoriais nos complexos agroindustriais; e a que, pondo a ênfase nas redes de política pública, resalta os arranjos entre interesses públicos e privados.

núcleos como o “encantamento com o Estado”, a ênfase nos “estudos setoriais”, os estudos sobre “Reforma do Estado” e, em parte, os que destacam um “encantamento com a sociedade”. Em termos de autores, esse conjunto de leituras apresenta como uma característica, que o diferencia das leituras pluralistas e elitistas, a forte presença de sociólogos e antropólogos. Essa presença levaria a que muitas dessas leituras estivessem fundadas não só na reconstrução minuciosa das ações dos atores, mas também, e de forma importante, nas suas representações sociais. Assim se daria analiticamente a necessidade reconstruir a “lógica prática” – expressa por exemplo, no saber fazer – e não só a “lógica teórica” que se manifestaria nos modelos. Além da influência disciplinar da antropologia e da sociologia, algumas dessas leituras, principalmente as de redes de políticas, fundadas no pluralismo reformado, estabelecem diálogos com os aportes do neoinstitucionalismo. Esse diálogo diferencial com o neoinstitucionalismo, junto com a diferença no foco de análise, foram elementos que levaram a distinguir dois subgrupos nessas leituras. No caso do subgrupo que enfatiza as relações de patronagem e clientelismo, o foco estaria nas relações pessoais. No caso das redes de política, a unidade de análise passa pelas organizações, grupos e instituições. Porém, essa diferença fica restrita ao plano analítico.

As visões das relações Estado/sociedade que são formadas em todo o conjunto maior de leituras de redes ressaltam a importância das relações pessoais e das instituições ou arranjos institucionais informais e fluidos. Destacam também a complexidade das relações de poder e de dominação que se manifestam nas relações Estado/sociedade, com um papel importante para as questões de legitimação. Enfatizando o peso da reprodução e da continuidade das relações de dominação, as mudanças seriam possíveis – mas não necessariamente determinadas – em conjunturas específicas, como é o caso da transição democrática, conforme se consiga aproveitar as oportunidades de descontinuidade que abrem essas conjunturas. As visões que resultam apresentam, em termos de cultura política, a convivência da hierarquia com a igualdade formal. A heterogeneidade seria maior do que a que destaca o modelo de dois Brasis (o tradicional e o moderno). Enquanto uma das leituras reafirma a visão dessa dualidade, ressaltando o “peso do atraso” no país, outras apontam para a maior heterogeneidade expressa num sincretismo de gramáticas que fundaria as relações Estado/sociedade. Mas todas elas também reafirmam a importância das lealdades primordiais e do faccionalismo. O clientelismo apresenta uma difusão e complexidade que levam até a sua racionalização burocrática, imbricando o nacional e o local. Também algumas das leituras destacam uma diversidade e convivência de diferentes arranjos institucionais que delimitam

diferentes tipos de redes, tanto em termos de comunidades de política como de redes temáticas. Essas redes se fazem presentes tanto na construção da governança dos complexos agroindustriais, como na trajetória do setor público agrícola e também nas diferentes arenas de política no período da democratização.

Os três conjuntos de leituras, fundados no pluralismo, no elitismo e nas redes sociais e políticas, dão destaque às questões políticas das políticas públicas, tanto em termos analíticos, como nas visões que conformam sobre as diversas faces das relações Estado/sociedade. Por um lado, essa proliferação de leituras apresentaria um componente promissor quanto a essa riqueza poder vir a funcionar como um elemento dinamizador do campo, que permita superar o estágio atual caracterizado mais como uma história de um conjunto de discursos e leituras, do que propriamente como um campo – ou subcampo. Mas por outro – concordando com Melo (1999) – a forma pela qual se dá essa diversidade apresenta desafios para a construção do campo das políticas públicas. Isto é, num contexto, como temos apontado, de escassa institucionalização e de acentuada heterogeneidade de enfoques e temática.

O primeiro desafio refere-se à questão da cumulatividade do conhecimento pela fragmentação organizacional e temática. A produção tende a expandir-se horizontalmente através da diversificação de novos objetos empíricos, em detrimento de um fortalecimento vertical, principalmente analítico, da produção. São muito incipientes as propostas e reflexões não só das abordagens, enfoques, teorias e modelos do pluralismo e do elitismo, mas também das novas propostas, como a de redes de política com as comunidades epistêmicas, as *advocacy coalitions*, as abordagens cognitivas com os processos de difusão e transferência de políticas públicas e o *policy learning*. A isto se somariam as tensões entre disciplinaridade e interdisciplinaridade.

Um segundo desafio diz respeito à proximidade do campo com os próprios órgãos governamentais, agências multilaterais e outros atores, como as ONGs e os movimentos sociais, o que pode levar a que a dimensão analítica seja subsumida em análises normativas e prescritivas. Como também a que a própria agenda de pesquisa seja principalmente pautada pela agenda desses atores governamentais e não-governamentais envolvidos em disputas. Já se falou da importância tanto das agências governamentais na origem e na trajetória do campo, como da existência de um amplo subconjunto de estudos orientados para a avaliação de políticas e programas governamentais encomendados, freqüentemente, pelo próprio governo

ou por agências bilaterais e multilaterais de cooperação e pelas ONGs. Nesse contexto, a questão da relativa autonomia necessária para que se dê o reconhecimento do campo das políticas públicas como tal fica ameaçada e com dificuldades de ser construída (Melo, 1999: 91).

Sobre as propostas analíticas que abririam pistas mais promissoras para revelar, através das políticas públicas, as relações Estado/sociedade no Brasil

Para responder essa questão, se teria de tentar fazer primeiro uma reconstrução sintética das especificidades das relações Estado/sociedade, no Brasil. Para isso, ainda que se parta principalmente dos dados presentes nas diferentes leituras que foram reconstruídas na tese, seria preciso ir um pouco além delas, tanto em termos conceituais, como de recorte temporal. Em termos conceituais, se tentará explicar essa trajetória focando na governança⁸; quanto ao recorte no tempo, se deveria também chegar até nossos dias. Com esse contexto atualizado, se buscará responder à terceira questão que orientou a tese, reafirmando as potencialidades que os modelos de redes apresentariam para, através da análise das políticas, abrir pistas sobre a complexidade das relações Estado/sociedade civil, no país.

De forma sintética, a trajetória das relações entre Estado e sociedade no Brasil, nos últimos 30 anos, mostra continuidades e descontinuidades, considerando-se componentes não-democráticos e de nova governança democrática. Autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo e corrupção continuam sendo componentes não-democráticos importantes no sistema de governança resultante de séculos de dominação do Estado por elites tradicionais e renovadas.

O autoritarismo é um componente-chave nas relações entre Estado e sociedade. No Brasil, o encantamento com um nível de Executivo forte se prolonga desde o poder imperial (Carvalho, 2001). Há uma tendência de fortalecimento do poder Executivo através da concentração do processo decisório, desconsiderando-se a negociação institucionalizada com outros poderes (o Legislativo e o Judiciário) ou com a sociedade civil. Ao mesmo tempo, o

⁸ Com respeito à noção de governança, referencia-se a Introdução, quando, seguindo Santos Jr. (2001), se afirmava que, desde uma perspectiva política, o eixo da governança se desloca da capacidade governativa de gestão (isto, é da visão administrativa) para a questão dos arranjos institucionais necessários para a coordenação e regulação das relações entre o governo e os atores da sociedade. Essa coordenação e regulação propiciariam – ou não – o balanço das relações de poder, visando ampliar – ou restringir – os direitos da cidadania.

autoritarismo está presente dentro da sociedade. Apesar dos princípios estabelecidos no mundo jurídico, no dia-a-dia a sociedade parece apresentar diferentes tipos de cidadania, com diferentes direitos e deveres. As elites brasileiras consideram-se acima da lei, uma vez que, por conta de sua autoridade e influência, sempre tiveram a lei operando para beneficiar seus próprios interesses.

Ainda como herança do período colonial, o patrimonialismo é um outro componente que ameaça o processo de democratização da governança. Através do patrimonialismo, a fronteira entre o público e o privado fica dissolvida. Os recursos e o aparelho do Estado são compreendidos como propriedade das elites governantes. O patrimonialismo como visão e prática continua presente, nos últimos 30 anos, com diferentes intensidades, em todos os níveis do governo – local, estadual e federal.

O clientelismo, no Brasil, é mais do que uma mera troca de acesso a certos bens ou favores por votos ou aliança política. O sistema clientelista funciona como uma força diante do poder burocrático centralizado do Estado. As redes pessoais e as hierarquias têm o papel de canais de competição e alocação de recursos para satisfazer as demandas de indivíduos e grupos. O clientelismo é a forma mais comum através da qual a população – sobretudo as pessoas pobres e excluídas das áreas urbanas e rurais – tem contato e acesso a bens públicos, serviços e justiça. O acesso é visto mais como um favor particular da elite do que a realização de um direito já estabelecido. As relações clientelistas, promovidas por governos conservadores e/ou populistas, reproduzem as estruturas de dominação, ao mesmo tempo em que rompem a formação de organizações populares autônomas. Dessa forma, o clientelismo ameaça a construção da cidadania.

A confusão entre os interesses públicos e privados –típica do patrimonialismo – e a tendência de acesso a recursos através de redes pessoais promovida pelas relações clientelistas criam um ambiente cultural e político propício para o desenvolvimento da corrupção. A corrupção não é uma prática presente apenas em setores mais tradicionais ou menos desenvolvidos da administração pública. Ela é um componente ativo nas mais diferentes formas de governança implementadas na história recente do Brasil – sejam formas populistas, burocrático-autoritárias, neocorporativas, pluralistas de pressão, neoliberais, ou participativas (Romano, 1998).

Todos esses componentes não-democráticos do sistema de governança – autoritarismo, prebendalismo, clientelismo e corrupção – ao lado da repressão, supressão ou restrição de direitos civis e políticos, tiveram uma presença forte nos diferentes governos da ditadura militar que dominou o país entre 1964 e 1985. O golpe militar de 1964 foi a resposta das elites à intensa mobilização social e à proposta das reformas de base – fiscal, do sistema bancário, agrária, política, e educacional – do governo populista precedente. O sistema de governança “burocrático-autoritário” (O’Donnell, 1975) que se desenvolveu durante a ditadura militar fundiu esses elementos não-democráticos com a proximidade das relações entre as elites de negócios e a burocracia técnica do Estado. O processo decisório das políticas públicas era organizado através de um complexo sistema não transparente de “anéis burocráticos”(Cardoso, 1970) que combinava relações pessoais e institucionais, na captura dos recursos do Estado. O sistema implicava a subordinação do interesse público ao interesse privado, e também a grande perda da eficiência e universalidade da administração do Estado, devido à dominação da visão dos interesses privados.

A mobilização popular assim como a corrosão da capacidade de articulação do governo militar com as classes médias e as elites dominantes foram os principais elementos políticos que propiciaram o fim da ditadura. O governo indiretamente eleito da “Nova República” foi instalado em 1985. O governo foi o resultado da gradual e lenta transição que construiu o novo pacto social entre uma grande parte dos empresários e das elites políticas que apoiaram o regime militar, os representantes das classes trabalhadoras – fossem estas a de operários ou “funcionários de colarinho branco”, dos pequenos produtores ou trabalhadores rurais – e os setores da oposição política marginalizada durante a ditadura. Esse pacto pretendeu a incorporação dos excluídos da modernização através da recuperação do antigo modelo de substituição e desenvolvimento do mercado interno. Ao mesmo tempo, com esse pacto social, as antigas elites, procurando guardar distância do modelo “burocrático-autoritário”, promoveram sua própria legitimidade através do apoio ao sistema de governança, que seria um híbrido de “neocorporativismo” e “pluralismo de pressão”

Durante a Nova República, a forma neocorporativa setorial de representação de interesses foi promovida em vários espaços do sistema de governança, com seu particular estilo de negociação e influência no processo de formulação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, a transição da ditadura militar para a democracia representativa fortaleceu o poder político do Legislativo como uma arena significativa para o processo de decisão política. O sistema

político-partidário estava sendo reconstruído. Por outro lado, houve um aumento da influência lobista e de grupos de interesses específicos sobre os deputados e senadores na formulação de políticas públicas. Portanto, uma forma de governança caracterizada por um pluralismo de pressão incipiente começou a se desenvolver num país com uma forte tradição de componentes de governança corporativos e não-democráticos (tais como o prebendalismo, o clientelismo, etc.), ainda presentes na vida política.

Em termos institucionais e simbólicos, o processo da Constituinte e a Nova Constituição de 1988 resultantes foram as mais importantes tentativas de superação dos componentes de governança não-democráticos, no período pós-ditadura⁹. A Constituição de 1988 institucionalizou as principais conquistas do novo pacto social construído durante o período de transição. Ao mesmo tempo, ela simbolicamente rompeu a era de autoritarismo e abriu uma “era de direitos”. A Constituição de 1988 promoveu a expansão dos direitos políticos e sociais, e instituiu componentes democráticos para novas formas de governança participativa. Foram delineados plebiscitos, audiências públicas, ações civis públicas, conselhos de políticas públicas, entre outros mecanismos para a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas e do Estado.

A “era dos direitos” aberta pelo processo constitucional recebeu uma resposta imediata das elites, as quais seriamente ameaçaram esse processo, através de um novo pacto de poder hegemônico – o pacto neoliberal. Em 1992, na sequência do despertar das mobilizações de massa na sociedade civil brasileira, o presidente Collor, que começou a promover reformas neoliberais, sofreu um processo de *impeachment*, por acusação de corrupção. Apesar disso, o neoliberalismo reinou nos anos 90, no país. O Brasil assistiu ao questionamento do conceito de Estado-nação e de sua soberania, com o estabelecimento de formas neoliberais de governança. O escopo real dos direitos políticos das pessoas foi reduzido a uma adoção irrestrita de princípios macroeconômicos neoliberais propostos pelo Consenso de Washington e imposto pelas instituições de financiamento internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Os esforços de governo foram direcionados à promoção de reformas constitucionais, para restringir direitos sociais. A universalidade das políticas sociais tendeu a ser substituída por políticas focais de dúvida efetividade e sustentabilidade. A cidadania foi reduzida ao direito de

⁹ Em termos políticos e simbólicos, o outro fato significativo foi a eleição de Lula para a presidência do país, em 2002.

consumo e à troca do sentido de direitos por bens (econômicos, políticos, sociais, culturais, e ambientais) (Carvalho, 2001). O crescimento do desemprego, das desigualdades e das novas formas de pobreza enfraqueceu os dividendos de vários anos de mobilização social.

Em 2002, uma grande aliança da esquerda e de partidos do centro elegeu o trabalhador (ex-metalúrgico) Lula – fundador do Partido dos Trabalhadores – como presidente do Brasil. Essa eleição criou uma grande expectativa, no que tange à superação dos componentes não-democráticos do neoliberalismo. Contudo, o Estado, sob o governo de Lula, estaria sendo uma arena atravessada por interesses contraditórios de diversas elites (financeira, do *agrobusiness*, industrial), das corporações transnacionais, de funcionários públicos, de sindicatos, de movimentos sociais e de outras forças do mercado e da sociedade civil. Com a mesma orientação das políticas macroeconômicas neoliberais, há uma forte disputa pela construção de uma governança hegemônica.

Por um lado, uma nova forma de governança participativa está sendo construída, com base nos vários exemplos já dados pelo Partido dos Trabalhadores em administrações municipais e estaduais. Diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais estão engajados numa abertura maior do Estado para a participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas. Essa participação tem se concretizado a partir de diferentes canais, como conferências conjuntas entre governo e sociedade civil, e fóruns e processos de consulta. Outros canais são os conselhos de políticas públicas federais, estaduais e municipais e o engajamento da sociedade civil no processo de planejamento do orçamento nacional para os próximos anos (através do difícil processo do PPA).

Contudo, por outro lado, a forma de governança corporativa começou a ser reconstruída, sob a influência da experiência de negociação sindical da cúpula presidencial. A participação no processo de decisão das principais políticas está sendo restringida aos principais atores corporativos, como os trabalhadores de sindicatos, o sistema bancário, o *agrobusiness* e setores da indústria.

Após um mandato de governo, a avaliação corrente aponta também para a implementação de formas distorcidas de participação. Em muitos casos, o resultado mais importante da participação da sociedade civil tem sido o de legitimar a orientação governamental para as políticas, sem uma influência real no processo de decisão das políticas públicas. As principais

decisões políticas sobre as políticas financeiras continuam não-transparentes, uma espécie de “caixa-preta” que não é aberta nem mesmo para os principais atores corporativos. O Banco Central e o Conselho Monetário Nacional estão funcionando como uma “comunidade política” fechada, influenciada por grandes interesses financeiros não transparentes à para a sociedade. Ao mesmo temp, o governo sofreu constantes denúncias de corrupção política, por financiamento ilegal de campanha e compra de votos de parlamentares.

Atualmente a governança no Brasil ainda promete um cenário rico, no qual se manifeste o desenvolvimento de iniciativas de democracia participativa, buscando superar o autoritarismo e o prebendalismo. Entretanto, as forças promotoras da mudança democrática não teriam poder suficiente dentro do governo e da sociedade para romper com a continuidade de outros componentes de governança não-democráticos, como a corrupção e a apropriação privada de interesses públicos. Diante desse complexo contexto, movimentos sociais, ONGs e outras forças democráticas da sociedade civil demonstram um cauteloso ceticismo, no que concerne às tão esperadas mudanças.

Como se acaba de ver nesse olhar sintético sobre os últimos trinta anos, para além da existência de descontinuidades significativas, no Brasil contemporâneo se manifestaria um sincretismo conflituoso de componentes democráticos e não-democráticos. Essa continuidade do sincretismo, na trajetória das relações Estado/sociedade, também estaria presente numa das dimensões dessa governança: as relações entre interesses privados e interesses públicos, nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Contrapondo-se ao padrão típico norte-americano de *lobbies* e ao típico corporativismo social-democrata europeu, no Brasil a intermediação de interesses ocorre de forma disseminada, por inúmeros e dispersos contatos pessoais entre os integrantes do Estado e dos interesses privados. O que está em questão com essa constatação não é a negação da ocorrência de *lobbies* implícitos ou explícitos no país, ou da existência de características – no sistema político brasileiro – comparáveis às dos sistemas corporativistas europeus. Mas, sim, que o padrão das relações entre Estado e sociedade no Brasil leva a que os processos de formulação e implementação de políticas públicas, centrados nas agências estatais, estejam, ao mesmo tempo, “cimentados” por padrões sempre variantes de relações pessoais. As fronteiras entre as agências governamentais e os interesses privados são muito menos estruturadas. Ampliando o leque descrito pelos anéis burocráticos, essa forma de estruturação

dos campos da ação estatal estaria presente em todas as esferas de ação, sejam do Estado, sejam da sociedade, ou nas relações entre elas; e, em particular, com intensidade e formatos diversos, nas políticas públicas. A estruturação das redes não é privilégio da ação estatal, embora seja nessa ação, ou nas atividades em torno delas, uma vez que através das redes se conforma a interpenetração entre os interesses públicos e privados, fazendo permeáveis as fronteiras entre Estado e esses interesses (Marques, 2000: 40-53)

Essa estruturação das redes não seria um privilégio do Brasil ou de países de industrialização tardia, onde prevaleceriam traços tradicionais de relacionamento baseados na hierarquia e nas relações pessoais. Elas também estariam presentes nos países centrais. Contudo, no Brasil, a institucionalização dos procedimentos e organizações é muito menor, deixando mais livres de constrangimentos os vínculos estabelecidos na “zona sombra” entre Estado e os atores privados, onde ocorre essa interpenetração de interesses. Esta, além de muito superior, se basearia tanto em relações entre pessoas quanto entre organizações ou grupos. Assim, as redes mediam a dinâmica do poder entre os indivíduos e grupos da burocracia num ambiente político mais amplo¹⁰ (Marques, 2000: 54).

Junto com essa forte presença das redes pessoais como um padrão constante de intermediação de interesses, é também indiscutível a existência simultânea e complexa de outros padrões como os pluralistas e os corporativistas, além de componentes de autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo e corrupção. Nesse tipo de contexto, diferentemente do pluralismo e do corporativismo, as políticas públicas no Brasil não poderiam ser explicadas a partir de um olhar exclusivo: o pluralista ou elitista-corporativista (nem classista). A realidade das políticas públicas brasileira demanda modelos de análise que possam mais modestamente enfrentar esse sincretismo de gramáticas ou padrões institucionais. Ali se abre espaço para os modelos de redes.

Como foi mencionado tanto na caracterização dos estudos britânicos sobre redes de política pública no marco do pluralismo reformado, e exemplificado na leitura das redes de política pública que foi feita no Capítulo V sobre a trajetória do setor público agrícola brasileiro, seguindo Marsh e Rhodes (1992), Rhodes e Marsh (1995) e Hassenteufel (1995),

¹⁰ A rede, além de constranger as conjunturas, moldando estratégias, alianças, preferências e metas, seria *path dependent*: as posições ocupadas no passado por seus aliados, desafetos e inimigos políticos determinam os espaços que podem ser ocupados (Marques, 2000: 239/40).

considera-se que o modelo de redes, construído a partir de laços institucionais mas também por relações interpessoais, pode vir a desempenhar um papel importante na explicação da dinâmicas entre interesses privados e públicos, nos processos de formulação e implementação de políticas públicas no contexto sincrético que se expressa no Brasil. Para além de sua correspondência com um dos padrões mais freqüentes de intermediação de interesses no país, a sua flexibilidade tanto em termos de tipologias como a possibilidade de sua articulação teórica diversa – dois elementos que, em outros contextos, poderiam ser vistos como fraquezas – fazem dele um instrumento analítico que abre mais do que fecha pistas para entender, através das políticas públicas, as relações Estado/sociedade. Assim, através das redes de política pública como um modelo de médio alcance, se poderiam construir leituras específicas sobre esse caráter sincrético e sobre as continuidades e discontinuidades de componentes democráticos e não democráticos na governança do Brasil contemporâneo.

Sobre os limites e potencialidades da metodologia escolhida

Cabe finalmente me perguntar sobre as potencialidades e limites da metodologia escolhida. Em primeiro lugar, em função da “longa duração” do processo de elaboração e de redação da tese – que, nesta tese em particular, não foi necessariamente de “vinte anos” como a epígrafe *gardeliana* apontava no início, mas sim pelo menos de um terço desse tempo – o processo metodológico foi sendo estabelecido, modificado e aperfeiçoado durante a própria elaboração do conteúdo da mesma. Quando se retomava o trabalho anterior, que tinha sido paralisado meses ou até anos atrás, novas idéias tinham surgido, novos temas tinham que ser incorporados ou retirados e também novas formas de olhar para os materiais se impunham. Sempre dispus de orientações gerais de como fazer, ou melhor, de como não fazer. Isto é, do que não se poderia fazer na tese. Mas, na realidade, a construção da metodologia acompanhou o processo de seleção de materiais, de recopilação de dados, de sistematização das abordagens, de delineamento do campo e de reconstrução das leituras.

Essa trajetória paralela entre reelaboração da metodologia e elaboração dos conteúdos da tese, para além da riqueza do processo como uma vivência prática da “construção do objeto”, considero que foi um limite da tese. Não tanto por que tenha comprometido os resultados. Mas pelo volume e intensidade de dificuldades e incertezas que foram se criando. Por exemplo, sobre o que deveria estar ou não estar na tese para poder chegar ao que agora se denomina de “objeto necessário”; ou como se poderia apropriar, analisar e apresentar os

“dados” extraídos de textos ou obras considerados como “discursos” – escritos – de “supostos informantes científicos”, sem fazer disso um grande “corta e cola”. As diferentes partes que hoje compõem a tese foram escritas e reescritas de diferentes maneiras, várias vezes. A própria estrutura mudou durante esse processo (os esquemas de capítulos da tese foram inúmeros: dos que me lembro, cinco, ao menos).

Assim, apesar de ter podido chegar ao estado atual do trabalho, considero que ainda se apresentam seqüelas desse processo excessivamente simultâneo de construção da metodologia e de coleta de dados, análise e redação da tese. Entre elas, posso destacar a estrutura desigual do trabalho e o estilo diferente de escrita (e conseqüentemente de leitura) do mesmo. No que toca à estrutura, na prática o corpo de capítulos da tese está constituído em dois grandes blocos, o das “abordagens, enfoques, teorias e modelos” (Capítulos I e II) e o das “leituras presentes nos estudos brasileiros” (Capítulos IV e V), e um núcleo intermediário, reduzido, sintético, que funciona como articulador – como dobradiça – desses dois blocos (o Capítulo III, sobre o “campo”), o qual tenta impedir a “autonomia” de cada um dos blocos principais. Nisso identifico uma limitação ou fragilidade da estrutura, produto em última instância da metodologia adotada.

Essa desigualdade na estrutura se faz sentir também na diferença no estilo da escrita. Teríamos três grandes estilos. No primeiro bloco, sobre as abordagens e modelos (Capítulos I e II), me impus um estilo sistemático-descritivo que constrói o texto na forma de um “manual”, o qual visa apresentar de forma sintética “coisas teóricas” muito complexas. O resultado é uma leitura carregada de referências e notas de pé de página, por vezes densa, por vezes mais fluida (acredito que, para além da complexidade dos conteúdos, também como fruto dos fragmentos terem sido elaborados em diferentes momentos, no longo processo de elaboração da tese). A leitura, poderia ter um interesse maior num contexto de ensino, como texto base para os alunos.

Um outro estilo é o do segundo bloco (Capítulos IV e V), onde o conjunto de leituras assume um viés de “coletânea”. A lógica dessa parte seria, como falado na Introdução, a de uma “polifonia” de discursos, a qual por um lado tentaria produzir um jogo de espelhos – como os de um parque de diversões – que refletiriam de forma diversa o real, a partir das diferentes óticas, produto das abordagens, enfoques, teorias e modelos que são utilizados pelos diversos autores. O estilo é mais fluido, com referências e citações pelo geral trazidas

por um único autor em cada uma das leituras, o que permite um melhor acompanhamento do desenvolvimento do raciocínio. Como foi explicado na Introdução, se tentou não fazer citações textuais, mas re-escrever os fragmentos, sem perder as especificidades das categorias e dos argumentos do autor. A partir dos “discursos escritos dos autores”, se identificaram as leituras que, por sua vez, deixam entrever suas visões. Ou seja, as leituras são claramente um objeto propositalmente construído, no qual eu tive uma ativa participação. Apesar dessa maior fluidez interna que cada leitura apresentaria, o número elevado das que ficaram no texto – onze sobre um total original de aproximadamente quinze – e a superposição, por vezes, de temas que elas tratam, não contribuiriam na facilitação do acompanhamento do texto pelo leitor.

Mas um terceiro estilo poderia ser identificado na tese. Ele estaria presente tanto na Introdução, no Capítulo III que trata do “campo” e nesta Conclusão. Acredito que seja um estilo mais “autoral”, de ensaio, opinativo, com todas as dificuldades do bilingüismo e os vícios de autor. Esse estilo mais pessoal, menos polifônico, destoa dos outros dois. E espero que tenha funcionado como “refresco” neste universo de leituras tão díspares. Além disso, por ser opinativo, talvez seja o que mais convida e permita o debate de idéias. Ou seja, é um estilo mais democrático, passível de um maior número de críticas e que pode propiciar o debate. Nele não se apela à autoridade acadêmica legitimada dos autores e teorias clássicas e consagrados ou ao recurso de proteger as próprias idéias e concepções, falando através dos outros, dos pares e colegas. Apesar de que, neste último caso – no estilo de coletânea que se comentava no parágrafo anterior – ao transformar o discurso deles em leituras construídas com a minha ativa participação, se abre de alguma forma também espaço para desacordos e debates. Como na desigualdade da estrutura, nessa diferença de estilos também identifico um limite na metodologia escolhida.

Comentados os principais limites que, considero, houve na metodologia adotada e/ou na forma em que essa adoção foi feita, cabe finalmente retornar ao desafio colocado na Introdução a respeito da possibilidade de se identificar três planos de significado na tese. O primeiro é o dos fragmentos dos discursos produzidos por cada autor e sobre os quais foram construídas as leituras. Como apontava anteriormente, a partir de um olhar final sobre as “leituras” acredito que tenha funcionado a vigilância, em termos de não introduzir categorias alheias no discurso dos autores. Acredito também que esta opção de não citação textual, em parte “heterodoxa”, tenha contribuído para o objetivo maior que foi o de facilitar a leitura de

um texto tão extenso e por vezes denso, sem deixar de permitir ao leitor identificar a “autoria”, e a referência específica da mesma. Tentou-se, sobretudo nas leituras, não promover uma crítica unilateral ou desigual, tão comum no fazer acadêmico quando se trabalha com textos. Isto é, a crítica ou destruição do escrito por outro autor, sem garantir o “direito de resposta” que um embate presencial permitiria. Nesse caso, se procurou não entrar nesse tipo de críticas. Ao menos explicitamente, já que sou consciente que a escolha de parágrafos e fragmentos e sua reconstrução em leituras, assim como o remeter essas leituras a uma origem em termos de abordagens, enfoques, teorias e modelos, é também um exercício da “violência simbólica” de que nos falava Bourdieu (2006), vigente no campo acadêmico.

O segundo plano de significados que a metodologia adotada procurou abrir diz respeito ao conjunto dos fragmentos das obras dos autores, agora como leituras conformadoras de visões diversas sobre a agricultura. Através dessas visões diversas se esperava que o leitor tivesse podido acompanhar, “fragmentariamente”, momentos ou situações da trajetória da dinâmica social e política da agricultura no Brasil. Como já se comentou, por vezes com repetições ou de forma incompleta, essas visões apresentam processos políticos, caracterizam atores, problematizam agências do Estado, identificam sistemas institucionais e descrevem conflitos que, no seu conjunto, conformariam, ainda que com muitas restrições, parte da história política das políticas públicas nos últimos trinta anos, no Brasil.

O terceiro plano de significado que se apontava na Introdução seria uma sorte de metassignificado, ou um significado novo, produto da tese como um todo. Isto é, da tese como um outro discurso, composto – como um *bricolage* ou resultado polifônico – dos fragmentos dos discursos dos outros. Olhando agora para o resultado final, também acredito que a metodologia tenha contribuído para – ainda que parcialmente – ter promovido o acesso a esse plano de significado.

A possibilidade de acesso a esse plano estaria dada principalmente porque a metodologia aplicada promoveu constantemente o diálogo em diferentes níveis. Diálogo entre os dois grandes blocos que a estrutura da tese delimita (as abordagens internacionais e as leituras brasileiras). Entre os estilos de leitura (de manual, coletânea e autoral). Entre as abordagens, enfoques, modelos e teorias entre si, muitos dos quais já dialogavam através de intensos debates nos diferentes campos intelectuais. Mas para os quais a tese permitiu um novo

diálogo, num estilo de manual ou de função didática. E também entre as leituras produzidas a partir dessas abordagens e modelos com suas visões sobre os aspectos políticos da política pública na agricultura brasileira. Diálogo que, no melhor dos casos, tinha se realizado em debates parciais, pela precariedade do estado do campo. Pondo as leituras num discurso seqüencial, se chama a atenção para convergências que não se notavam, ofuscadas mais pelas divergências que, pelo geral, tendem a serem acentuadas, em função da “lógica da distinção” que prima nas tomadas de posição nos diferentes campos intelectuais.

Um último elemento que aponta para esse terceiro plano do significado, além da multiplicidade de diálogos que foi descrita no parágrafo anterior, seria, paradoxalmente, o caráter inacabado e em aberto da tese. Depois de tê-la escrito, me dei conta de que a tese poderia ter sido outra. De que a tese está, de alguma forma, inacabada. Na prática, ela poderia ter se desenvolvido sobre a minha leitura em termos de redes, apresentada no último capítulo. Faltaria ler mais, fazer entrevistas, recuperar outros tipos de documentos, começar com um período, ou com uma área ou subsetor, para aplicar a fundo a metodologia de redes. Nesses anos todos, fui colecionando fragmentos que seriam a base para fazer esta tese. Colecionando referências teóricas. Do balanço dos modelos de redes de política que publiquei já faz oito anos (Romano, 1999), tive que transitar para o pluralismo, e do pluralismo me deslocar ao elitismo (e até pretendia visitar o marxismo). Ali descobri que tinha de entrar no neoinstitucionalismo e em todos os modelos (análise de setores, modelos cognitivo, etc.). E passava o tempo, e descobria outra porta que tinha que abrir. Por outro lado, toda a minha tradição antropológica e a prática no campo da assessoria e das ONGs me chamavam a atenção para o profundo peso das redes políticas, sociais e pessoais. Assim, tive que enfrentar a patronagem e o clientelismo.

E depois foi se acumulando conhecimento sobre o olhar político das políticas, a partir de ministrar cursos, como sobre as demandas da prática extra-acadêmica no campo. Entrei assim na busca dos autores brasileiros que tratavam das políticas. Mas nunca me decidia a ir a campo¹¹. Não dava para ir a campo, sem ter resolvido tudo isso primeiro. Assim, se organizou sem a opção de campo esta tese. Nela, a última leitura apresentada no último capítulo seria o embrião dessa tese que poderia ter sido e não foi. E que tem como referência teórica todas as

¹¹ Questão crucial no fazer antropológico, o que me faz intuir até onde o impacto da interdisciplinaridade do CPDA, e sobretudo das aulas, pesquisas e consultorias junto com um economista, tenha afetado mais uma vez a minha identidade já nacionalmente fragmentada.

abordagens, enfoques, teorias e modelos apresentados nos dois primeiros capítulos. E, como referência bibliográfica nacional, todas as outras leituras anteriores¹² apresentadas nos dois últimos capítulos. E, como resultado, estou mostrando ao leitor a “cozinha” de uma tese que não foi. Acredito que acabei fazendo uma tese dessa tese que não fiz.

Finalmente, tomando o tema do não-feito de outra forma, não considero que se tenha conseguido “uma nova leitura que contribua para conformar uma visão particular sobre as questões políticas nas políticas públicas na agricultura, no Brasil”, dando conta do desafio estabelecido na Introdução. Acredito agora que essa expectativa inicial era pretensiosa demais e irrealizável em termos de “inspiração criadora”. No melhor dos casos, e remetendo à epígrafe de Platão que inaugura este trabalho, espero que para esta tese tenha sabido encontrar fragmentos adequados nos discursos existentes, acrescentando a eles alguns trechos compostos pessoalmente, combinando-os de forma harmoniosa num novo texto. O qual – desejo – possa falar por si mesmo. Nunca houve um original. Na verdade, tudo o que sempre fizemos – e que eu também procurei fazer – foi reescrever numa nova linguagem as questões que são comuns a todos os autores.

¹² Cabe aqui reproduzir uma das notas iniciais da minha leitura de redes de política, no Capítulo 5, cuja releitura agora chamou minha atenção para a necessidade deste comentário que estou fazendo sobre “a outra tese”. Nessa nota aparecem as obras que nesta tese serviram de base para a construção das leituras dos Capítulos IV e V. Vai a nota: “Para desenvolver a análise, se recorria também a dados de estudos relacionados ao tema, como os de Cardoso (1975), Mueller C. (1982), Delgado, G. (1985 e 1988), Rezende Lopes (1988), Graziano da Silva (1991), Soto (1992), Palmeira (1992 e 1994), Castro Santos *et al.* (1993), Ramalho Jr (1994) Lamounier (1994) e Ortega, (1995), Palmeira e Leite (1998), todos eles já considerados aqui em capítulos anteriores. Primeiro se fazia uma reinterpretação sintética dos dados apresentados por esses autores sobre a trajetória do setor público agrícola à luz da perspectiva de redes de política. Para depois examinar o momento mais recente dessa trajetória correspondente à democratização dos anos 80 e 90, onde se detalhava a análise ao incorporar a contribuição de Lamounier (1994) fundada em Lowi (1972) sobre tipos de política e análise de poder dos atores”.

BIBLIOGRAFIA

ABÉLÈS, M. *Anthropologie de l'État*. Paris: Armand Colin, 1990.

ALFORD, R. e FRIEDLAN, R. *Los poderes de la teoria. Capitalismo, estado y democracia*. Buenos Aires: Manantial, 1991.

ACTIONAID BRASIL, *Agricultura, meio ambiente e acesso ao mercado internacional: para quê e para quem?*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

ALDERMAN, G. *Pressure Groups and Government in Great Britain*. New York: Longman, 1984.

ALMEIDA, M. e MOYA, M. A reforma negociada: o Congresso e a política da privatização. *Revista Brasileira da Ciências Sociais*, nº 34, 1997.

ALVITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. Sousa (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-597.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira da Ciências Sociais*, vol 18, nº 51, 2003, p. 7-9.

ARROW, K. *The limits of organizations*. New York: Norton, 1974.

ATKINSON, M. e COLEMAN, W. Corporatism and Industrial Policy. In: CAWSON, A. (ed.), *Organized Interest and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage Publications, 1985.

ATKINSON, M. e COLEMAN, W. Strong States and Weak States: Sectorial Policy networks in advanced capitalist economies. *British Journal of Political Science*, vol. 19, nº1, 1989, p. 46-67.

AVELINO FILHO, J. Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*. Cebrap, nº 38, 1994.

BAHIA, L.H.N. *O poder do clientelismo. Raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAILEY, F.G. *Gifts and poison. The politics of reputation*. Oxford: Basil Blackwell, 1971.

BAUMGARTNER, F. e JONES, B. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BELIK, W. *Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil (1965-1987)*. Campinas: IE/UNICAMP, Texto para Discussão nº 35, 1994.

BELIK, W. e MALUF, R. (orgs.). *Abastecimento e Segurança Alimentar - os limites da liberalização*. Campinas: Ed. IE/UNICAMP, 2000.

BENSON, J.K. A Framework for Policy Analysis. In: ROGER, D. e WHITTEN, D (eds.). *Interorganizational Coordination*. Ames (Iowa): Iowa State University Press, 1982.

BENTLEY, A. *The Process of Government*. Chicago: Chicago University Press, 1967.

BERKOWITZ, S. e FITZGERALD, W. Corporate control and enterprise structure in the Canadian economy: 1972-1987. *Social Networks*, nº 17, 1995.

BESKOW, P. *O crédito rural público numa economia em transformação. Estudo histórico e avaliação econômica das atividades de financiamento agropecuário da CREA/BB de 1937 a 1965*. Campinas: Unicamp, 1994. 2 v. (Tese de doutorado).

BEZERRA, M. O. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BOURDIEU, P. Champ Intellectuel et Project Créateur. *Les temps modernes*, nº 246, 1966, p. 865-906.

BOURDIEU, P. Algumas propriedades dos campos. In BOURDIEU, P. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983, p. 89-94.

BOURDIEU, P. Marginalia. Algumas notas adicionais sobre o dom. *Mana. Estudos de antropologia social*, vol 2, nº 2, 1996.

BOURDIEU, P. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 59-74.

BRIQUET, J.L. Les pratiques politiques officieuses. Clientélisme et dualisme politique en Corse en en Italie do Sud. *Genèses*, nº20, 1995.

BRUNO, R. O estatuto da terra: entre a conciliação e o confronto. *Estudos Sociedade e Agricultura*, nº5, novembro 1995, p. 5-31.

BRUNO, R. *Senhores da terra, senhores da guerra. A nova face política das elites agrárias no Brasil*. Rio de Janeiro: Edur/Forense Universitária, 1997.

BUCHANAN, J. e TULLOCK, G. *The Calculus of consent*. Michigan: University of Michigan Press, 1962.

BURT, R. *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CARDOSO, F.H. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIM LAFER, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

CARDOSO, F.H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNEIRO, M.J. Agricultura Familiar e Pluriatividade: tipologias e política. In: Costa, L. F. C., Moreira, R. e Bruno, R. (orgs.) *Mundo Rural e Tempo Presente*. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 1999.

CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, A.C. *Competitividade do Complexo Agroindustrial Brasileiro. O Caso da Indústria de Óleos Vegetais*. Rio de Janeiro: Edur/Forense Universitária, 1996.

CASTRO, A.C.; LICHA, A.; PINTO Jr, H. (orgs.). *Brasil em Desenvolvimento: Instituições, Políticas e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004

CASTRO SANTOS, M.H. e PAIXÃO, A.L. O álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e porosidade no Estado Burocrático-Autoritário. In: SOBREIRA DE MOURA, A., (org). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 221-246.

CASTRO SANTOS, M.H. *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*. São Paulo: ANPCS-Notrya Editora, 1993.

CATER, D. *Power in Washington*. New York: Random House, 1964.

CAWSON, A. Introduction of Corporatism: The importance of meso-level of interest intermediation, In: CAWSON, A. (ed.), *Organized Interest and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage Publications, 1985.

CAWSON, A., *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

CAWSON, A., Hay una teoria corporatista del Estado?. *Zona Abierta*, nº 67/68, 1994, p. 109-136.

COX, A. Antiguo y nuevo testamento del corporatismo. Una forma política o um método para elaborar la política pública?. In: *Zona Abierta*, nº 67/68, 1994, p. 85-108.

CROZIER, M. *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1984.

CRUZ, S.V. *Estado e economia em tempo de crise. Política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S., DAGNINO, E. E ESCOBAR, A. (eds.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. The concept of power. *Behavioural Sciences*, 1957, p. 202-203.

- DAHL, R. *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1967.
- DAVIS, J. *Antropologia de las sociedades mediterráneas*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1983.
- DE GRAZIA, S. *The political community: a study of anomie*. Chicago: University of Chicago Press, 1948.
- DE JANVRY, A. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1981.
- DELGADO, G. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. Campinas: Ícone, 1985.
- DELGADO, G. Tendências de demanda agrícola face a política econômica. *Anais do XXVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Brasília: SOBER, 1988, p. 71-105,
- DELGADO, G. et al. *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: Ipea, 2000.
- DELGADO, N.G. Extensão e desenvolvimento local: em busca da construção de um diálogo, *Desenvolvimento em Questão* (UNIJUÍ-RS), Ano I, nº 1, janeiro/junho 2003, p. 229-237.
- DELGADO, N.G. CASELLA, A. MATTEI, L. A gestão do Pronaf Infra-estrutura e Serviços pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural: evidências sobre o estado de Santa Catarina, *Anais do XL Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural* (SOBER): Equidade e Eficiência na Agricultura Brasileira. Passo Fundo, RS, 28 a 31 de julho de 2002, CD-Room (UPF/CEPEAC).
- DELGADO, N.G., LAVINAS, L., MALUF, R., ROMANO, J. *Estratégias Agroindustriais e Grupos Sociais Rurais. O Caso do Mercosul*. Rio de Janeiro: Edur/Forense Universitária, 1996
- DELGADO, N.G. e ROMANO, J. "Os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural como Processos Sociais" In: Moreira R. e Costa L.F. (orgs.) *Mundo Rural e Cultura*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 285-302.
- DELLA PORTA, D. Les cercles vicieux de la corruption. In: DELLA PORTA, D. e MÉNY, Y. (eds.) *Démocratie et corruption en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- DELLA PORTA, D. Les acteurs de la corruption: les politiciens d'affaires en Italia. *Revue Internationale des sciences sociales*, nº 149, 1996.
- DI MAGGIO P. e POWELL, W., The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. *Organizational Fields: American Sociological Review*, vol. 48, nº4, 1983, p. 147-160.
- DINIZ, E. *Empresários, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DINIZ, E. (org.) *Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas*. Rio de Janeiro: Sahar Ed., 1981.

DINIZ, E. *Voto e máquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

DOMHOFF, W. *The powers that be: process of ruling-class domination in America*. Nova York: Vintage Books, 1979.

DOMHOFF, W. *Who rules America now?* Nova York: Simon & Schuster, 1983.

DOWDING, K. Policy Networks: Don't stretch a good idea too far, In: P. DUNLEAVY, P. e STANYER, J. (eds.), *Contemporary Political Studies*. Belfast: Political Studies Association, 1994.

DRAIBE, S. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Ed. Rio Fundo, 1989.

DUNLEAVY, P. The limits to Local Government, In: BODDY, M. e FUDGE, C. (eds.), *Local Socialism*. London: Methuen, 1984.

DUNLEAVY, P. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanation in Political Science*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

DUNLEAVY, P. e O'LEARY, D.O. *Theories of the States: The Politics of Liberal Democracy*. Basingstoke: Macmillan, 1987.

DYE, T.R. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

EASTON, D. *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf, 1967.

ECKSTEIN, H. A Perspective on Comparative Politics, Past and Present. In: Eckstein H. e Apter, D. (eds.) *Comparative Politics: a Reader*. London: Free press of Glencoe, 1963, p.3-32.

EISENSTADT, S. e LEMARCHAND, R. *Political clientelism, patronage and development*. London: Sage Publications, 1981.

EISENSTADT, S. e RONINGER, L. Patron-Client Relations as a model of structuring social exchange. *Comparative Studies in Society and History*, vol.22, nº1, 1980.

EISENSTADT, S. e RONINGER, L. *Patrons, Clients and Friends*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1984.

ELIAS, N. *A sociedade de corte*. Lisboa: Editorial Estampa, 1987.

ELIAS, N. *Quest-ce que la sociologie?* La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1991.

- ELSTER, J. *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. *American Journal of Sociology*, vol. 103, nº 2, 1997.
- EMIRBAYER, M. e GOODWIN, J. Network analysis, culture and the problem of agency. *American Journal of Sociology*, vol 99, nº 6, 1992.
- EVANS, P. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova*, nº 28/29, 1993.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- EVANS, M. El elitismo. In: MARSH, D. e STOKER, G. (orgs.) *Teoria y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 235-254.
- EVANS, P.; RUESSCHMEYER, D. e SKOCPOL, T. (orgs.) *Bringing the State Back in*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FARIA, C. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 59, 2005.
- FARIA, V. A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 33, 1992.
- FIGUEIREDO, A. e LIMOGNI, F. Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 51, 1998.
- FINLEY, M.I. *A política no mundo antigo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- FOSTER, G.M. The dyadic contract: a model for the social structures of a mexican peasant village. In: POTTER, J. M. (ed.) *Peasant society: a reader*. Boston: Little Brown, 1967.
- FOSTER, G.M. *Peasant society and the image of limited good*. *American Anthropology*, nº 67, abril 1965.
- FRIEDLAND, R. e PALMER, D. Space, coporation and class: toward a grounded theory. In: FRIEDLAND, R. e BODEN, D. (orgs.) *Now Here: space, time and modernity*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GEDDES, B. e NETO, A. Institutional sources of corruption in Brazil. *Third World Quartely*, vol.13, nº 4, 1992.
- GEERTZ, C. *The social historyof an indonesian town*.Cambridge: The MIT Press, 1965.

GEERTZ, Clifford. *Obras e vidas: o antropólogo como autor*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002.

GELLNER, E. e WATERBURY J. (eds.) *Patrons and clients in mediterranean societies*. London: Duckworth, 1977.

GINER, S. e PÉREZ, M. *La sociedad corporativa*, Madrid: CIS, 1979.

GINER, S. e PÉREZ, M. Corporativismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 31, 1985.

GONZÁLEZ ALCANTUD, J.A. *El clientelismo político: perspectiva sócio-antropológica*. Barcelona: Anthropos Editorial, 1997.

GOULD, R. Power and social structure in community elites. *Social Forces*, vol. 68, nº 2, 1989.

GOULD, R. Collective action and network structure. *American Sociological Review*, vol. 58, p. 182-196, 1993.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, vol. 78, nº 6, 1973.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddness. *American Journal of Sociology*, vol 91, nº 3, 1985.

GRANT, P.; PATERSON, W. e WHITSON, C. *Government and the Chemical Industry: A Comparative Study of Britain and West Germany*. Oxford: Clarendon Press, 1989

GRAY, C. The Regional Water Authorities, In: HOGWOOD, B. e KEATING, M. (eds.), *Regional Government in England*. Oxford: Clarendon Press, 1982.

GRAZIANO, L. Patron-client relationship in Southern Italy, In: SCHMIDT, S. et al. (orgs.) *Friends, Followers and Factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.

GRAZIANO, L. Introduction. *International Political Science Review*, vol. 4, nº 4, 1983.

GRAZIANO, L. Lobbying, Troca e Definição de Interesses. Reflexões sobre o Caso Americano. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994.

GRAZIANO DA SILVA, J. A gestão das políticas na agricultura brasileira moderna. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília, vol. 27, nº 3, jul-set/1989.

GRAZIANO DA SILVA, J. Complexos agroindustriais e outros complexos. *Reforma Agrária*. ABRA, Campinas, vol.21, p-5-34, 1991.

GRAZIANO DA SILVA, J. Las representaciones empresariales en la moderna agricultura brasileña: las disputas en la transición hacia la democracia. Seminario Internacional: Políticas agrarias y grupos sociales en procesos de transición democrática. DESPA, Cordoba (Espanha), maio 1992 (mimeo).

GRZYBOWSKI, C. *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: Fase, 1989

HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination. *International Organization*, vol.49, nº1, p. 1-35, 1992.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, P. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press, 1986.

HALL, P. Policy paradigm, social learning and the State: The case of economic policymaking. *Comparative Politics*, vol. 25, 1993, p.275-296.

HAM, C. *Policy Making in the National Health Service*. London: MacMillan, 1981.

HANF, K. Introduction In: HANF, K. e SHARPF, F.N. (eds.), *Interorganizational Policy Making*. London: Sage, 1978.

HASSENTEUFEL, P. Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'État en interaction. In: LE GALÉS, P. e THATCHER, M. (orgs.), *Le Réseaux de politique publique. Debut autor des policy networks*. Paris: Ed. L'Harmattan, 1995, p. 91-108.

HEADLEY, B. *British Cabinet Ministers*. Londres: George Allen and Unwin, 1974.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, A. (comp.). *The New American Political System*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1978.

HECLO, H. e WILDAVSKY, A. *The Private Government os Public Money*. London: MacMillan, 1974.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. *The New American Political System*, Washington DC: American Enterprise Institute, 1977.

HEISLER, M. Corporate Pluralism and the Liberal Democratic State. *Government and Opposition*, vol.28, nº 2, 1979.

HENNEY, A. *Inside local government*. London: Sinclair Brown, 1984.

HEREDIA, B.M.A. Política, família, comunidade. In: PALMEIRA, M. e GOLDMAN, M. (orgs.) *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1996.

HEREDIA, B.M.A.; TEIXEIRA, C. e BARREIRA, I. (orgs.) *Como se fazem as eleições no Brasil estudos antropológicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

HERZFELD, M. *The social production of indifference*. Chicago: the University of Chicago Press, 1993.

- HIRST, P. *Representative Democracy and its Limits*. Oxford: Polity Press, 1990.
- HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IBASE. O PROGER, o PROGER Rural e o PRONAF. Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho/ IBASE, 1999, (mimeo).
- IBASE. Avaliação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. Rio de Janeiro: Ministério de Desenvolvimento Agrário/SAF/IICA/IBASE, 2001, (mimeo).
- IMGERMURT, E. *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- JESSOP, B. *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson, 1982.
- JESSOP, B. *State Theory. Putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- JOBERT, B. Le retour du politique. In: JOBERT, B. (ed.). *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques de gouvernement*. Paris: L' Harmattan, 1994.
- JOBERT, B. e MULLER, P. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.
- JOHN, P. e COLE, A. Models of local decision-making networks in Britain and France. *Policy and Politics*, vol. 23, nº 4, 1995.
- JORDAN, G. Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process. *Journal of Public Policy*, nº1, 1981, p. 95-123.
- JORDAN, G. Pluralistic Corporatism and Corporate Pluralism. *Scandinavian Political Studies*, nº 7, 1984, p. 137-153.
- JORDAN, G. Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles. *Journal of Theoretical Politics*, 1990, vol. 2, nº 3, p. 319-338.
- JORDAN, G. e RICHARDSON, J.J. *Government and pressure groups in Britain*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- KENIS, P. e SCHENEIDER, V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: MARINE, B. e MAYNTZ, R. (eds.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/Main, Campus, 1991.
- KIM, K. e BARNETT, G. The determinants of international new flows: a network analysis. *Communication Research*, vol 23, nº 3, 1996.
- KINGDOM, J. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 2003.

KNOKE, D. *Political networks: the structural perspective*. New York: Cambridge University Press, 1990.

KNOKE, D. Networks of elite structure and decision making. In: WASSERMANM, S. e GALASKIEWICZ (eds.) *Advances in social network analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992.

KNOKE, D. e PAPPI, F. Organizational Action Sets in the US and German Labor Policy Domains. *American Sociological Review*, vol 56, nº 4, 1991.

KOOIMAN, J. (ed.), *Modern Governance*. London: Sage, 1993.

KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, v. 64, nº 3, 1974, p. 291-303.

KURER, O. Clientelism, corruption and the allocation of resources. *Public Choice*, vol.77, nº 2, 1993.

LAMOUNIER, B. A ciência política no Brasil: roteiro para um estudo crítico. In: LAMOUNIER, B., (org.) *A ciência política nos anos 80*. Brasília: Editora da UNB, 1982.

LAMOUNIER, B. Determinantes Políticos da Política Agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. *Estudos de Política Agrícola*, 9, Brasília: IPEA, 1994.

LANDÉ, C. Introduction: the dyadic basis of clientelism. In: SCHMIDT, S. et al. (eds.) *Friends, followers and factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.

LANDÉ, C. Political clientelism in political studies. Retrospect and prospects. *International political Science Review*, vol 4, nº 4, 1983.

LANGE, P. e MEADWELL, H. Typologies of Democratic Systems: from Political Inputs to Political Economy. In: WIARDA, H. (ed.) *New Directions in Comparative Politics*. London: Westview Press, 1985, p.80-112.

LAUMMAN, E. e KNOKE, D. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1987.

LE GALÈS, P. Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyene portée. In: LE GALÈS, P. e THATCHER, M. (orgs.), *Le Réseaux de politique publique. Debaut autor des policy networks*. Paris: Ed. L'Harmattan, 1995, pp. 14-28.

LEAL, V.N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975

LECA, J. *Les intellectuels et l'an 2015*. Paris: DATAR/Editions de l'Aube, 1994.

LEEDS, A. e LEEDS, E. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

LEHMBRUCH, G. Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism. In: SCHMITTER P. e LEHMBRUCH, G. (eds.) *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 1974, p. 53-61.

LEHMBRUCH, G. Introduction: Neo-corporatism in comparative perspective. In: LEHMBRUCH, G. e SCHMITTER P. (eds.) *Patterns of Corporatist Policy Making*. London-Berkeley Hills: Sage, 1982, p. 1-29

LEITE, S. (org). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2001.

LEITE, S., CINTRÃO R. e PEREIRA, C. Políticas agrárias, agrícolas e comerciais e seus rebatimentos sobre a agricultura familiar no contexto nordestino. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ-Oxfam Internacional, 2004, (mimeo).

LEFTWICH, A. On the politics of politics. In: LEFTWICH, A. (ed.) *What is politics?*. Oxford: Basil Blackwell, 1984, p. 1-18.

LEVINE, J. The sphere of influence. *American Sociological Review*, vol.37, 1972, p. 14-27.

LEVY, M. Uma logica da mudança institucional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol.34, nº 1, 1991.

LINDBLOM, C.E. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1977.

LINDBLOM, C.E. Comment on Manley. *American Political Science Review*, nº 77, 1983.

LONG, N. *The polity*. Chicago: Charles Press e Rand McNally, 1962.

LOPES, M. Rezende. As organizações políticas dos produtores e os novo equilibrio de forças na formulação de política agrícola no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília: SOBER, vol. 26, nº 2, abr-jun 1988, p. 147-155.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, nº 4, 1964, p. 677-715.

LOWI, T. *The End of Liberalism*. New York: Norton, 1969.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 1972, p. 298-310.

MALUF, R. Economic Development and the Food Question in Latin America. *Food Policy*, vol. 23, nº 2, 1998.

MALUF, R. e WILKINSON, J. (orgs.). *Reestruturação do Sistema Agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa*. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 1999.

MARCH, J. e OLSEN, J., The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Review*, vol. 78, nº 3, 1984, p.734-749.

MARCH, J. e OLSEN, J. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.

MARQUES, E. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB - Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, nº 43, 1997.

MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MARQUES, E. e TORRES, H. As transformações recentes em São Paulo e o debate das cidades globais. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 55, 2000.

MARSH, D. La convergencia entre las teorías del Estado. In: MARSH, D. e STOKER, G. (org.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 273-292

MARSH, D. e RHODES, R.A.W. (eds.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MARSH, D. e STOKER, G. (orgs.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

MARTINS, J. Souza. Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. In: MARTINS, J. Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique*. Paris: Anthropos, 1976. 2005

MARX, K. e ENGELS, F. *A ideologia Alemã*. Lisboa: Editorial Presença e Livraria Martins Fonte, 1976.

MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. *Sociologia e antropologia*, vol II, São Paulo: EPU/EDUSP, 1974.

MAY, P. (org.) *Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

Mc CLURE, K. On the Subject of Rights: Pluralism, Plurality and Political Identity. In: MOUFLE, C. (ed.) *Dimensions of Radical Democracy*. Londres: Verso, 1992.

Mc CONNEL, G. *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf, 1966.

Mc FARLAND, A. *Power and leadership in pluralist systems*. Stanford: Stanford University Press, 1969.

Mc FARLAND, A. Interest Groups and Theories of Power. *American British Journal of Political Science*, nº 17, 1987, p. 129-147.

MEDEIROS, L. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNIRISD, 2002.

MEDEIROS, L.; BARBOSA, M.; FRANCO, M.; ESTERCI, N.; LEITE, S. (orgs.). *Assentamentos rurais. Uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora da UNESP, 1994.

MEDEIROS, L. e LEITE, S. *Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

MELO, M.A. Comentários à exposição da prof.: Maria Helena de Castro Santos. In: MOURA, A. S. (org). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 247-249.

MELO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999, p. 29-99.

MELO, M.A. Escolha instucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 47, nº 1, 2001, p.169-206.

MELO, M.A. e AZEVEDO, S. A política da reforma constitucional: o processo decisório das reformas de seguridade social e da reforma tributária no Brasil, 1990-1996. *Cadernos para Discussão*, nº 15, ENAP, Brasília, 1998.

MICHEL, R. *Political Parties*. Nova York: Free Press, 1962.

MILLIBAND, R. *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1972.

MILLS, C.W. *The power elite*. Nova York: Oxford Press University, 1956.

MINTZ, B. e SCHWARTZ, M. Interlocking directorates and interest group fomation. *Annals Sociological Review*, vol. 46, 1981.

MITCHELL, J. (org.) *Social Networks in urban situations: analysis of personal relationships in Central África Towns*. Manchester: Manchester University Press, 1969.

MOHR, J. Soldiers, mothers, tramps and others: discourse roles in the 1890 New York City Charity Directory. *Poetics*, 1994, nº 22.

MOREIRA, R. Cultura, Política e Extensão Rural na Contemporaneidade. In THORTON, R. e CIMADEVILLA, G.. *La Extensión Rural en Debate*. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2003.

MORRIS, S.D. *Corruption & politics in contemporary México*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.

MOSCA, G. *The rulling class*. Nova York: McGraw Hill, 1939.

MOYANO ESTRADA, E. *Sindicalismo y política agrária en Europa (los casos de Francia, Itália y Portugal)*. Madrid: MAPA,1988.

MOYANO ESTRADA, E. La agricultura entre el nuevo y el viejo corporatismo. In: GINER, S. e Y PEREZ, M (coords.) *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1989.

MOYANO ESTRADA, E. *Acción colectiva y cooperativismo en la agricultura europea*. Madrid: MAPA, 1994.

MUELLER, C. Formação de políticas públicas. *Revista de Economia Política*, vol 2/1, nº 5, jan-mar 1982, p 87-122.

MUELLER, C. *Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1983.

MUELLER, C. Origem, evolução e problemas congêntos do setor público agrícola no Brasil, *Texto para discussão*, Brasília, UNB, num 122, 1984.

MULLER, P. Un schema d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, 1985, nº 2.

NEPP/UNICAMP. *Brasil, 1986. Relatório sobre a situação social do país*. Campinas: Unicamp, 1987.

NEPP/UNICAMP. *Avaliação qualitativa de programas sociais prioritários: síntese dos principais resultados da pesquisa de campo*. Campinas: Unicamp, 1999.

NORDLINGER, E. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. In: SAIEGH, S. e TOMMASI, M. (orgs.) *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba, 1998, p. 97-112.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

O'CONNOR, J. *The fiscal crisis of the State*. New York: St. Martins Press, 1973.

O'DONNELL, G. Reflexiones sobre las tendencias de cambio del estado burocrático-autoritario. *Documentos CEDES/CLACSO*, nº 1, Buenos Aires, 1975.

O'DONNELL, G. Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia. *Documentos CEDES/CLACSO*, nº 11, Buenos Aires, 1978.

OFFE, C. Ingovernabilidade. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis. In: OFFE, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Ed. Sistema, 1988, p. 27-53.

OFFE, C. A atribuição de status público aos grupos de interesse. In: OFFE, C. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

ORLANDI, E. *A linguagem e o seu funcionamento*. São Paulo: 1983.

ORTEGA, A. *Acción colectiva y articulacion de intereses en los complejos agroindustriales brasileños: organizaciones especializadas por productos e interprofesiones*. Andaluza: Universidade de Córdoba, 1995, (Tesis de doctorado).

OSBORN, D. e GAEBLER, T. *Reiventing Government*. New York: Plume Book, 1993.

OSTROM, E. A Method of Institucional Analysis. In: KAUFMAN, F.X. , MAJONE, G. e OSTROAM, V. (eds.), *Guidance control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: De Gruyter, 1986.

OSTROM, E. Constituting social capital and collective action. In KEHOANE, R e OSTROM, E. (ed.) *Local comons and global interdependence*. London: Sage Publications, 1995, p. 125-160.

OUTHWAITE, W. e BOTTOMORE, T. *Diccionario do pensamento social do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

PAHL, R. e WINKLER, J. The Coming Corporatism. *New Society*, vol. 30, nº 627, 1974, p. 72-76.

PALMEIRA, M., Voto: racionalidade ou significado?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 20, 1992.

PALMEIRA, M. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, L. *et alli* (ed.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: UNESP, 1994.

PALMEIRA, M. Poder local. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1998 (mimeo).

PALMEIRA, M., HEREDIA, B.M.A. Le temps de la politique. *Études Rurales*. Paris: Éditions de l'école des hautes études en sciences sociales, 1993.

PALMEIRA, M., HEREDIA, B.M.A. Os comícios e a política de facções. *Anuário Antropológico/94*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.

PALMEIRA, M., HEREDIA, B.M.A. Política ambígua. In: BIRMAN, P; NOVAES, R. e CRESPO, S (orgs.) *O mal à brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1997.

PALMEIRA, M.; HEREDIA, B.M.A; LEITE, S. e CINTRA, R. *Impacto dos assentamentos. Um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: UNESP, 2004.

PALMEIRA, M., LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: SANTOS, R., COSTA, L.F. (orgs.) *Política e Reforma Agrária*, Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

PANITCH, L. Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry. *The British Journal of Sociology*, vol. 31, nº 2, 1980, p. 159-187.

PARETO, V. *The mind and society*. London: Jonathan Cape, 1935

PAULILLO, L.F. *Redes de poder & territórios produtivos*. São Carlos: Rima/Editora da UFSCar, 2000.

- PAULINELLI, A. Inserção das organizações não governamentais na política agrícola brasileira. In: *Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90: da crise econômica ao crescimento setorial auto-sustentado*. Brasília: IICA, 1989, p. 121-135.
- PETERS, G. Managing the Hollow State. In: ELIASSEN, K. E KOOIMAN, J. (eds.). *Managing Public Organizations*. London: Sage, 1993.
- PHILLIPS, A. *Democracy and Difference*. Londres: Polity Press, 1993.
- PITT-RIVERS, J. *The people of Sierra*. Chicago: The University of Chicago Press, 1971.
- PIZZORNO, A. Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflicts. In: CROUCH, C.J. e PIZZORNO, A. *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. Londres: MacMillan, vol II, 1978.
- PLATÃO. *Diálogos: Menon, Banquete, Fedro 1*. Rio de Janeiro: Ediouro /Tecnoprint, (tradução Carlos Irineu da Costa), 1989.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação: As origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.
- POLSBY, N. *Community Power and Democratic Theory*. New Haven: Yale University Press, 1963.
- POLSBY, N. *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press, 1980.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- PRZEWORSKI, A. Marxismo e Escolha Racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 6, nº 3, 1988.
- PUTNAM, R., Explaining Institutional Performance. In: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press, 1993
- RAMALHO Jr. A., Complexo Agroindustrial, Grupos de Interesses e Políticas Públicas: O Caso do Trigo no Brasil. Campinas: IE/Unicamp, 1994, (Tese de doutorado).
- REBRIP e ACTIONAID BRASIL, *Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2001.
- REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 18, nº 51, 2003, p. 8-14.
- RHODES, R.A.W. *Control and Power in Central-local Relations*. Aldershot, Gower, 1981.
- RHODES, R.A.W. *The National World of Local Government*. London: George Allen & Unwin, 1986.

RHODES, R.A.W. *Beyond Westminster and Whitehall*. Londres: Unwin Hyman, 1988.

RHODES, R.A.W. Policy Networks: a British Perspective. *Jornal of Teoretical Politics*, vol.2, nº 3, 1990, p. 293-317.

RHODES, R.A.W. e MARSH, D. Policy networks in British policies: a critique of existing approaches. In MARSH, D. e RHODES, R (EDS.) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

RHODES, R.A.W. e MARSH, D. Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In: LE GALÈS, P. e THATCHER, M. (orgs.). *Le Réseaux de politique publique. Débat autor des policy networks*. Paris: Ed. L'Harmattan, 1995, p.31-68.

RICHARDSON, J. e JORDAN, A. *Governing under Pressure*. Oxford: Martin Robertson, 1979.

RIGGS, F. *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismatica*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1968.

ROMANO, J.O. Os processos de formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. Rio de Janeiro: Projeto Reforma do Estado, CAPES/CPDA, 1998 (mimeo)

ROMANO, J.O. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SILVA, F.; SANTOS, R. e COSTA, L. (orgs.) *Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 209-242.

ROMANO, J.O. e ANTUNES, M. (orgs.) *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid, 2003.

ROMANO, J.O. e BUARQUE, C. *Crédito e gênero no Nordeste brasileiro*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2001.

ROMANO, J.O. e DELGADO, N.G. Sistemas agrários, atores sociais e construção de políticas públicas alternativas para o desenvolvimento rural local: o caso de Rebouças/Pr. In: COSTA, L.F., MOREIRA, R. e BRUNO, R. (orgs.) *Mundo Rural e Tempo Presente*, Rio de Janeiro: Mauad-Pronex, 1999, p. 213-236.

ROMANO, J.O. e LEITE, S. A institucionalidade no setor agrícola e rural: o caso Brasil. Rio de Janeiro: REDCAPA/BID, 1999 (mimeo).

ROSE, R. Models of governing. *Comparative Politics*, vol 5, nº 4, 1973, p. 465-496.

ROSENTHAL, N.; FINGRUTD, M.; KARANT, R. e MCDONALD, D. Social movements and network analysis: a case study of nineteenth-century women's reform in New York State. *American Journal of Sociology*, vol. 90, nº 5, 1985.

SABATIER, P. Top down and Botton up Approachs to Implmentation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, vol. 6, nº1, 1986, p. 21-48.

SABATIER, P. e JENKINS-SMITH H. (eds.) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SANTOS, B. Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. Sousa (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 455-559.

SANTOS, B. Sousa. *Reinventar la democracia: reinventar el estado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS Jr, O. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANZ MENENDEZ L., El corporativismo en las sociedades industriales avanzadas. Veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas. *Zona Abierta*, nº 67/68, 1994, p. 15-60.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, vol. LXIV, nº 4, 1970, p. 1033-1053.

SAUER, S. A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”. In: MARTINS, M. (org.) *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004

SCHLAGER, E. e SABATIER, P. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, vol. 50, nº 2, 2000, p. 209-233.

SCHMITTER, P. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHMITTER, P. Still the Century of Corporativism? *Review of Politics*, nº 36, 1974, p. 85-131.

SCHMITTER, P. Modes of Interest Intermediation and Models of Soceital Change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, vol. 10, nº 1, 1977, p. 7-38.

SCHMITTER, P. Reflections on wehere the teory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going. In: LEHMBRUCH, G. e SCHMITTER, P. (eds.). *Patterns of Corporatist Policy Making*. London: Sage Publications, 1982, p. 259-279.

SCHMITTER, P. Neo-corporatism and the State. In: GRANT, W. (ed.) *The Political Economy of Corporatism*. London: MacMillan Press, 1985, p. 32-62.

SCHMITTER, P. Sectors in modern capitalism: modes of governance and variations in performance. In: BRONETTA, R; DELLARUEGA, C. (eds.) *Labour relations and economic performance*. London: MacMillan Press, 1990, p. 3-39.

- SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: George Allen&Unwin, 1976.
- SCHWARTZ, H. *Rationality Gone Away?* Wetport, CT: Prager, 1998.
- SCHWARTZ, M. (org.) *The structure of power in America: the corporate elite as a ruling class*. New York: Holmes e Meier, 1987.
- SCOTT, J. Corruption, machine politics and political change. *American Political Science Review*, vol. LXVI, 1969.
- SCOTT, J. Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, vol. LXVI, 1972.
- SCOTT, J. *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press, 1976.
- SILVA, H.O. *Representación de intereses y organizaciones patronales en la agricultura brasileña*. Córdoba, Esp.: Universidad de Córdoba, 1992, (Tesis de Doctorado).
- SKIDMORE, T. *Brasil, de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.
- SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions*. New York: Cambridge University Press, 1979.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESSCHMEYER, D. e SKOCPOL, T. (eds.) *Bringing the State Back in*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, p. 3-43.
- SMITH, B. *Policy making in British Government*. London: Martin Robertson, 1976.
- SMITH, D. e TIMBERLAKE, M. Conceptualising and mapping the structure of the world system's city system. *Urban Studies*, 1995, vol. 32, nº 2.
- SMITH, M. Consumers and Agricultural Policy: A Case of Long-term Exclusion. *Essex Papers in Politics and Government*, nº 48, 1988.
- SMITH, M. *The Politics of Agricultural Support in Britain*. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1990.
- SMITH, M. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. El papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas. In: MENÉNDEZ, L. S. (comp.). *Representación de intereses y políticas públicas: corporatismo o pluralismo?* Zona Abierta, nº 67/68, Madrid, 1994, p. 137-170.
- SMITH, M. El pluralismo. In: MARSH, D. e STOKER, G. (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

SOLA, L.; GARMAN, C. E MARQUES, M. Central Banking, democracy governance and political authority: the case of Brazil in a regional perspective. *Revista de Economia Política*, vol. 18, nº 70, abr-jun 1998, p. 106-131.

SOTO, B., Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do coporativismo tradicional ao neocorporativismo. Campinas, IE/Unicamp, 1992, (Tese de doutorado).

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira da Ciências Sociais*, vol 18, nº 51, 2003, p. 15-20.

STIGLER, G. The theory of Economic Regulation. *Dell Journal of Economic and Management Sciences*, nº 2, 1971.

STOKER, G. Introducción. In: MARSH, D. e STOKER, G. (orgs.) *Teoria y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 13-32

STREECK, W. The rise and Decline of Neocorporatism. In: ULMAN, L. EICHENGREEN B. e DICKENS W. (eds.) *Labour and an Integrated Europe*. Washington DC: Brooking Institutions, 1993, p. 80-101.

STREECK, W. e SCHMITTER, P. Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Political order. In: STREECK, W. e SCHMITTER, P. (eds.) *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage, 1985.

SUBIRATS, J. e GOMÀ, R. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. In: GOMÀ, R. e SUBIRATS, J. (coords.) *Políticas públicas en Espana – contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel, 1998, p. 21-36

TARKOWSKI, J. Polland: patrons and clients in a planned economy. In: EISENSTADT, S.N. e LEMARCHAND, A. (eds.). *Political Clientelism, Patronage and Development*. Beverly Hills: Sage, 1981.

TAYLOR, G. El marxismo. In: MARSH, D. e STOKER, G. (orgs.) *Teoria y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 255-272.

THOMPSON, D. *Ethics in Congress. From individual to institutional corruption*. Washington: Brookings Institution, 1995.

TILLY, C. Prisoners of the State. *Historical sociology*, nº 133, 1992.

TOLLISON, R. Rent-seeking: a survey. *Kyklos*, vol.35, nº 4, 1982.

TORRES, P.M. *El retorno a la política. La gubernamentalización del Gobierno*. Bogotá: Tercer Mundo, 1998.

TRUMAN, D. *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

UPHOFF, W. e ILCHMAN, N. *The Political Economy of Development*. Berkeley: University of California Press, 1972.

VAN, F.W. Dimensions and Types of Political networks. *European Journal of Political Research*, nº 21, 1992, p. 29-52.

VIANNA, L.J. Americanistas e Iberistas: a Polêmica de Oliveira Vianna e Tavares Bastos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 34, nº 2, 1991.

VIANNA, M.L.W. e SALINAS, J. Ação coletiva e participação política do pequeno e médio empresário. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 25, nº 1, 1982.

VIANNA, M.L.W. Lobismo: um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil. *Texto de Discussão*, nº 25, CEPP, Rio de Janeiro: julho 1994.

VOGEL, D. A Political Science and the Study of Corporate Power. *British Journal of Political Science*, nº 17, 1987, p. 385-408.

WAARDEN van, F., Dimensions and Types of Political networks, *European Journal of Political Research*, nº 21, 1992, p. 29-52.

WAINWRIGHT, H. *Arguments for a New Left*. Oxford: Basil Blackwell, 1993.

WATERBURY, J. An attempt to put patrons and clients in their place. In: GELLNER, E. e WATERBURY, J. (eds.). *Patrons and clients in mediterranean societies*. London: Duckworth, 1977.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Ed. M. Claret, 2002.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

WEINGROD, A. Patrons, patronage and parties. In: SCHMIDT, S.W. et alii (eds.) *Friends, followers and factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.

WELLMAN, B. Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and Substance. In: WELLMAN, B. e BERKOWITZ, S. (eds.). *Social Structures: a Network Approach*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1988.

WHITE, H. Where do markets come from?. *American Journal of Sociology*, 1981, vol. 87, nº 3.

WILKINSON, J. *O Futuro do Sistema Alimentar*. São Paulo: Hucitec, 1990.

WILKINSON, J. The Final Foods Industry and the Changing Face of the Global Agrofood System, *Sociologia Ruralis*, Inglaterra, vol. 42, 2002.

WILKS, S. e WRIGHT, M. *Comparative Government-Industry Relations. Western Europe, the United States and Japan*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

WILLIAMSON, O. The Economics of organizations: the transactions costs approach, *American Journal of Sociology*, nº 87, 1981, p. 548-577.

WILSON, F. Interest Groups and Politics in Western Europe. The Neo-Corporatist Approach. *Comparative Politics*, vol. 16, nº 1, 1983, p. 105-123.

WILSON, G. *Special Interests and Policy Making*. Chichester: John Wiley, 1977.

WOLF, E. Kinship, Friendship and Patron-Client Relations in Complex Societies. In: BANTON, M. (ed). *The Social Anthropology of Complex Societies*. Londres: Tavistock 1966.

WRIGHT, M. Policy Community, Policy Networks and Comparative Analysis of Industrial Policy. *Political Studies*, n° 36, 1988, p. 593-612.

ZUKERMAN, A. *Doing Political Science*. Boulder, Col.: Westview, 1991.