

## Comentando as classificações de políticas públicas

Lincoln Moraes de Souza – UFRN

### RESUMO

Visando subsidiar o estudo das políticas públicas, e particularmente seus diferentes tipos de classificações e suas respectivas influências, principalmente no Brasil, resgatamos as fontes mais importantes. Em seguida, acrescentamos outras classificações. Por fim, apontamos algumas questões, gerais e no Brasil, e também como foram realizadas as tentativas para adaptar ou desenvolver as contribuições das principais fontes.

Palavras-chave: Políticas públicas. Classificações de políticas. Estudos no Brasil.

### ABSTRACT

In order to subsidize the study of the policies, and particularly their different kinds of classifications and their respective influences, mainly in Brazil, we rescued the most important sources. After that, we add other classifications. Finally, we pointed some questions, in general and in Brazil, and also pointed how the attempts to adapt or to develop the contributions from the main sources had been carried through.

Keywords: Policies. Classifications of policies. Studies in Brazil.

Como a literatura especializada de políticas públicas classifica os diferentes tipos de políticas? E sua utilização no Brasil? Quais questões devem ser ressaltadas? As respostas a estas e outras interrogações, nortearam a elaboração do nosso texto, bem como o desejo de subsidiar a

análise e avaliação de políticas. Assim, discorreremos sobre as principais fontes das classificações e os primeiros textos de autores (as) no país influenciados por elas. Ainda lembramos outras classificações da literatura internacional e, ao final, fizemos uma espécie de síntese crítica. Em todos os casos, priorizamos os textos que explicitavam as fontes e excluímos as dissertações e teses de mestrado.

### AS TRÊS FONTES PRINCIPAIS DAS CLASSIFICAÇÕES DE POLÍTICAS

Mesmo considerando a existência de políticas públicas além da ação estatal, adotamos a visão predominante de que se identificam, seguindo Jobert e Muller (1987), ao Estado em ação. Para Meny e Thoenig (1992), a análise da política pública deveria conhecer o tipo de política adotada e a classificação poderia ser feita a partir de critérios como os **formais ou institucionais**, o **grau de universalidade** e os **sujeitos afetados**.

Partindo-se para os trabalhos mais conhecidos das classificações de políticas na literatura internacional, indicaremos as influências e as três fontes principais. A primeira é a visão de Marshall (1967a, 1967b)<sup>1</sup> sobre a política social e que remonta ao final da década de 1940. A segunda, são os trabalhos de Lowi (1964, 1970, 1972), vistos mais detalhadamente em função de sua maior sistematização e relevância. A terceira tem origem no importante livro de O'Connor (1977).

#### Marshall e a política social

Como aponta Santos (1994), a expressão política social foi criada na Alemanha do século XIX, porém é com Marshall (1967a, 1967b) que adquire maior importância ao ligá-la à idéia de direitos sociais e cidadania. Já numa conferência em 1949, incluída na coletânea **Cidadania, classe social e**

<sup>1</sup> As primeiras edições no Brasil saíram em 1967, mas parte dos textos em inglês foi antes. Já em 1950, por exemplo, tinha sido publicado seu trabalho *Citizenship and Social Class*.

**status** (1967), tece comentários sobre a política social: a educação primária pública no século XIX constituiu o primeiro passo nos direitos sociais da cidadania no século XX; a ampliação dos serviços sociais pertence a um setor diferente da **política social**. Ainda no mesmo livro, afirma que o Estado do Bem-Estar Social influenciaria, iria interferir ou ultrapassar as forças do mercado e a **política social** teria assumido a responsabilidade, como urgência especial, de prover casas para a população. E o seguro social, seria um campo da **política social**.

Mas é no seu segundo livro, publicado originalmente em 1965, menos citado no Brasil e intitulado justamente de **Política social**, que Marshall (1967b) retoma algumas questões, alude ao campo ou áreas da **política social** e ressalta que política social não seria um termo técnico preciso, como lembra Santos (1994). Estaria vinculada a problemas sociais, significaria a política de governo intervindo na economia de mercado visando o bem-estar e elevação do padrão de vida de seus cidadãos. Ainda aponta o que chama de **núcleo central da política social**: seguro social, assistência pública, serviços assistenciais médicos e sociais, habitação e educação.

Fala da integração da política social com a **política econômica** referindo-se à previdência social e diz que, para Beveridge, a viabilidade da previdência estaria associada a uma política de pleno emprego. A **política econômica**, ao que parece, contemplaria o pleno emprego, embora, ressalta Pereira (2008b), os direitos sociais incluíssem os econômicos. E mesmo sem querer entrar expressamente na questão das relações entre as políticas governamentais (especialmente a política social), o autor termina atribuindo a estas o papel de avanço da igualdade. Porém, fica claro que em ambos os livros, não atribui, propriamente, à política social, a solução do problema da desigualdade numa sociedade capitalista, mas funcionaria como uma espécie de redução ou compensação das desigualdades vinculadas ao mercado. E é esta idéia básica, uma das que vai nortear sua grande influência em termos gerais.

Quanto à influência de Marshall, Pereira (2008b) exemplifica na Inglaterra: a ampliação do conceito de *Welfare State* e a relação com o estudo da pobreza feita por Titmmus; a persistência desta pobreza assinalada por Townsend; a atribuição de Fraser de que o *Welfare State* e as políticas sociais seriam algo particular da Inglaterra; a continuidade do evolucionismo marshalliano com Flora

e Heidenheimer etc.

No Brasil, poderíamos citar principalmente a influência de Marshall sobre o livro de Santos (1987) publicado em 1979 e seu artigo de 1987, os trabalhos de Aureliano e Draibe (1989), de Draibe (1989, 1993, 1998) e de Vianna (1989). No caso de Santos (1987) a influência de Marshall é complementada pela de Lowi (1964). E como Marshall, relaciona a política social com a cidadania e o que denomina de cidadania regulada pelo Estado e vinculada às profissões. Fala de **políticas preventivas**, produzindo o mínimo de desigualdade (emprego, salário, saúde pública, educação, saneamento e nutrição), **políticas compensatórias** visando remediar os desequilíbrios derivados da acumulação (INPS e IPASE) e **políticas sociais** *strictu sensu* orientadas para redistribuir renda e benefícios sociais (PIS-PASEP, FGTS e FUNRURAL).

O trabalho de Santos (1987) teve ampla aceitação, mas sofreu sérias críticas de Reis (1990). Ao lembrar que o primeiro questionava o corporativismo no Brasil, em termos de uma política social regulada ou cidadania regulada pelo Estado, Reis (1990) diz que estaria suposta a existência de uma cidadania boa, normal e não regulada pelo Estado, em contraste com o Brasil e ressalta que, quanto mais cidadania mais regulação estatal. Como a idéia de cidadania regulada supõe um Estado autoritário, não estaria sendo levada em conta que iniciativas de política social, como na Alemanha bismarckista, ocorreram num Estado autoritário. Quando Santos (1987) toma como referência o seguro social e sua ligação com as categorias profissionais e o fato destas continuar existindo nas sociedades democráticas, era incorreto criticar o Estado brasileiro por sua ação inicial nesta área de proteção.

Sobre a literatura de política social no Brasil no geral, Reis (1990) afirma que todos partiriam de Marshall ao vincular cidadania e direitos. No entanto, ela seria muito marcada, de forma preconceituosa e condenatória, pelo tema do corporativismo, o Estado sendo visto como autoritário ou as categorias profissionais encaradas como egoístas e estreitas e a assistência social tratada de forma também preconceituosa.

Voltando a atenção para Aureliano e Draibe (1989), a referência a Marshall inclui seus trabalhos sobre cidadania e política social nas edições inglesas. E o autor é vinculado a modelos conflitualistas

de *Welfare State* e a política social como último estágio dos direitos civis. Especificamente em relação a Draibe (1989, 1993, 1998)<sup>2</sup>, a autora fala que o *Welfare State* alteraria os efeitos do mercado. Sobre as áreas da política social, refere-se, especialmente, ao que chama de setores da previdência, assistência social, saúde e educação, enquanto que o salário e emprego, seguindo Marshall (1967b), seriam próprios da **política econômica** (1989). Em outros momentos, Draibe (1993, 1998), ao apontar áreas de política social, inclui, além das já citadas, as de nutrição, habitação e trabalho e programas dirigidos aos chamados grupos pobres (capacitação profissional e programas de crédito popular e geração de emprego e renda).

Pereira (1998) utiliza a classificação de Lowi sem citá-lo, refere-se explicitamente a Marshall e procura detalhar a classificação das políticas sociais. Fala de **políticas contributivas, contratuais e mercadorizáveis** (prioridade para o mercado, aspecto contratual) e **políticas distributivas, não-contratuais, não contributivas e desmercadorizáveis** (importância do Estado, envolvimento de todos os cidadãos etc.). Quanto a Behring e Boschetti (2006) e Behring (2008), ressaltam as discordâncias com Marshall (1967a), resgatam pontos importantes associando-o diretamente a Keynes e ao projeto social-democrata, criticam a linearidade do esquema e a tentativa de generalizar a partir da Inglaterra. E, levando em conta os problemas atuais do *Welfare State*, afirmam que o sonho marshalliano de unir acumulação, equidade e democracia política estaria, ao que parece, chegando ao fim.

Mais recentemente, Pereira (2008b), embora relativizando alguns aspectos da análise marshalliana, não subestima sua importância e, seguindo outros autores, diferencia política social (vinculando-a à Lei dos Pobres na Inglaterra e remontando aos séculos XV e XVI) do *Welfare State*, uma vez que este seria mais recente e com um grande impulso apenas depois II Guerra.

Por fim, devemos observar que a divulgação (concordando ou não com o autor) e a influência de Marshall no Brasil ocorreram, parcialmente, sem a explicitação de seus trabalhos ou através do seu primeiro texto e não via o livro intitulado justamente de **Política social** e publicado no Brasil em 1967. Para se ter uma idéia, por breve que seja, Santos (1987) e Draibe (1989, 1993 e 1998) não apontam explicitamente a Marshall. Quanto a Reis (1990), Behring (1998), Pereira (1998), Behring e

<sup>2</sup> Este texto de Draibe, de 1989, é uma versão resumida de Aureliano e Draibe publicada no mesmo ano.

Boschetti (2006), Behring (2008), Pereira (2008a) e Oliveira (2008) citam apenas **Cidadania, classes sociais e status** e somente Aureliano e Draibe (1989), Viana (1989) e Vieira (1992) e Pereira (2008b) citam mais de uma fonte de Marshall.

A tipologia de Lowi e sua grande influência

A classificação de Lowi (1964, 1970, 1972) em políticas **distributivas, regulatórias, redistributivas e constituintes**, apesar destas não aparecerem no texto de 1964<sup>3</sup>, mesmo quando o autor não é citado, passou a ser de domínio público. Com Sancho (2003), diremos que diferencia as políticas públicas combinando os critérios da **estrutura de coerção pelo Estado** e os **efeitos sobre os indivíduos decorrentes das intervenções** ou, como preferem Meny e Thoenig (1992), a **natureza da coerção** exercida de maneira direta ou indireta sobre o entorno.

No seu texto de 1964, Lowi ressalta que a identificação dos tipos, áreas ou grandes categorias de políticas públicas seria grande problema e sua definição seria dada através do **impacto** sobre a sociedade ou o impacto esperado. Estas ações governamentais corresponderiam a arenas reais de poder com suas características próprias, estrutura política etc. Posteriormente, Lowi (1970) enfatiza a importância da **coerção** diferenciando os tipos de políticas e acrescenta que a administração é a rotina da coerção e o Estado seu aparato etc. A classificação das políticas deveria estar ligada às funções do Estado e seria relevante o entendimento sistemático destas, seus tipos e conseqüências. Os tipos de políticas e de coerção constituiriam indicadores das funções do Estado e toda política seria **coerção deliberada**. Critica o pensamento tecnocrata por subestimar a importância das escolhas feitas, pois excluiria questões sobre o **impacto** das mesmas sobre os processos e sobre a sociedade amplamente.

Noutro texto de Lowi (1972), também são apontados os vínculos dos tipos de coerção com os tipos de políticas públicas. O autor diz que uma política pode transformar-se em outra quando o fluxo desloca-se de projetos distributivos para redistributivos ou ocorre o deslocamento distributivo

<sup>3</sup> Isto é importante, pois vários autores baseiam-se no texto de 1964 e excluem as políticas constituintes.

para regulatório. Poderíamos ainda ressaltar, que alguns dos indicadores usados para se observar o tipo de política têm sido os projetos do governo e do legislativo. E, por fim, argumenta que as *policies* (mais ligadas ao que chamamos de políticas, programas de ação etc.) é que determinariam as *politics* (processo político mais amplo e objetivo ou algo do gênero).

Sem diferenciar os textos de Lowi (1964, 1970, 1972), tracemos o perfil das políticas. No caso das **políticas distributivas**, somente por acumulação poderiam ser chamadas de políticas. Estaria suposto um **impacto** mais restrito, grande número de pequenos interesses organizados e a multiplicidade de participantes, recursos desagregados e no curto prazo é como se fossem ilimitados. Poderiam ser desagregadas em pequenas unidades e cada uma delas e suas decisões, funcionariam mais ou menos isoladas das outras<sup>4</sup>. Quanto à **coerção**, além de ser descentralizada e mais remota para este tipo de política, mudaria de lugar para aqueles fora dos programas governamentais.

A unidade primária seria individual, a firma, a corporação e o governo trabalhariam a curto prazo e a coalizão seria algo importante. Na relação entre as unidades de interesses não comuns, não haveria interferência mútua e sem os interesses partilhados. Estaria mais presente a cooptação e a *patronage* ou proteção e não o conflito e o compromisso (os líderes políticos querem evitar o confronto) e, neste sentido, não ocorreria confrontação entre perdedores e favorecidos. Na estrutura de poder, as elites não entrariam em choque, existiria uma estrutura estável, no *locus* de decisão a importância do comitê do Congresso ou agência de governo e no tocante à implementação, a presença de agência centralizada em unidade funcional primária (*bureau*)<sup>5</sup>. Sem confrontação entre perdedores e favorecidos e o conflito seria individualizado e associado, em casos específicos, com a privatização do público.

Já as **políticas regulatórias**, teriam estabilizado-se e estariam próximas ao pluralismo, haveria um processo político descentralizado e pluralista, as questões regulatórias apresentariam dinâmica instável e pluralista e a arena vinculada ao balanço do poder e não à sua separação. A base para a coalizão seriam os interesses comuns e muitos interesses e a multiplicidade de grupos organizados, o

4 Para Meny e Thoenig (1992), o Estado autoriza casos particulares e trata caso por caso (permissão para construir etc.) e o beneficiário sentindo-se como uma exceção à regra e recebendo um favor.

5 Para estas particularidades, valemo-nos também da síntese de Lamounier (1994).

**impacto** mais individual, mesmo sem a capacidade de desagregar os itens indefinidamente como as distributivas. Com as leis sendo gerais, o **impacto** elevaria os custos ou expandiria as alternativas dos indivíduos privados. No curto prazo, as políticas envolveriam escolhas diretas para os agraciados e os indivíduos privados. A regulação constituiria obviamente um dos vários caminhos para o governo controlar a sociedade e a conduta individual<sup>6</sup>, uma maior probabilidade da **coerção** ser descentralizada nestas políticas.

A unidade política primária das **políticas regulatórias** seria o grupo. Na relação entre unidades, vigência da coalizão, interesses tópicos não compartilhados e negociação. Vigoraria uma estrutura de poder pluralista multicentrada e “teoria do equilíbrio” (aspas de Lowi). Já na estrutura ocorreria a instabilidade, no *locus* de decisão o Congresso no seu papel clássico e na implementação a agência descentralizada por delegação do centro e controle misto. Exemplos de regulação estariam no campo da propriedade. Não seriam associadas à privatização, saúde pública, construção, família e casamento, comércio, ocupação etc.

As arenas ou **políticas redistributivas**, estariam próximas da literatura elitista e com dois lados claros estáveis e consistentes, uma elite para cada um e com negociações possíveis. No longo prazo, a política governamental mostrar-se-ia redistributiva, pois a população pagaria mais do que receberia. Envolveriam grandes categorias de interesses privados, os conflitos entendidos em termos de classes<sup>7</sup> e ligados às associações nas questões redistributivas e sem trabalhar diretamente com a conduta pessoal, mas o ambiente da conduta. A unidade política primária seria a associação e na relação entre as unidades atuaria a associação de cúpula classista e a ideologia. Na estrutura do poder, estaria presente a elite conflituada (elite e contra-elite), estabilidade em relação à estrutura, no *locus* de decisão sobressairia o Executivo e as associações de cúpula e na implementação a agência centralizada no topo (acima do *bureau*).

Voltando-se para a **coerção** nas **políticas redistributivas**, o sistema provavelmente seria centralizado. As mudanças incrementais poderiam ativar relações de classes sociais mais amplas que

<sup>6</sup> Recorrendo-se novamente a Meny e Thoenig (1992), este tipo de política ditaria normas autoritárias, afetando os subordinados e o Estado obrigando ou proibindo (código de circulação etc.).

<sup>7</sup> O autor usa o termo classe e não obstante refira-se em alguns momentos à burguesia e ao proletariado, seu conceito parece está muito mais próximo do utilizado em estratificação social.

questões individuais (política fiscal, política monetária, seguridade social centrados no Executivo), pois as questões ocorreriam mais estruturadas e com separação de poderes. Nos **impactos**, as categorias seriam muito maiores que nas políticas regulatórias, mais próximas de classes sociais (programas de bem-estar, os que recebem sem contribuir etc.)<sup>8</sup>. Acrescente-se que ocorreriam questões de apoio e uma complexa barganha em larga escala, exemplificada pelo orçamento etc.

O quarto e último tipo de políticas públicas são as **políticas constituintes**, embora Lowi quase não as cite ou as analise nos textos apontados. De mais importante, afirma que a **coerção** estaria mais remota e cita a redução do salário do pessoal governamental e a compensação dos veteranos no governo Roosevelt.

A influência de Lowi ocorreu mais com o texto de 1964. Já na década de 1960, ele é citado por Froman (1967) e Froman Jr. (1968) ressaltando sua importância sobre a natureza da questão e, o papel desta, diríamos, como parâmetro para a tipologia de políticas. Os autores vinculam as políticas distributivas, regulatórias e redistributivas com os conselhos de gestão, as eleições não partidárias, a anexação, a cooperação intermunicipal, renovação urbana etc. Diferenciam o que chamam (no original em inglês) de políticas areal (afetam o total da população, tendem a ser associadas com comunidades homogêneas, exemplificadas com o plano de administração da cidade, eleições não partidárias etc.) e as políticas segmentais (afetam pequenos segmentos da população em distintos tempos, tendem a ser associadas com comunidades heterogêneas e exemplificadas com o bem-estar e renovação urbana).

Mas é com Salisbury (1968), sublinham Meny e Thoenig (1992), que as contribuições de Lowi (1964) são mais aprofundadas e desenvolvidas e, completaríamos, mais ainda com o trabalho conjunto de Salisbury e Heinz (1970). Em Salisbury (1968), é ampliada a classificação de Lowi com a política autoregulamentada (Estado limitando o livre acesso a uma profissão e, desta forma, acrescentando privilégios a um tipo de público etc.).

<sup>8</sup> Para Meny e Thoenig (1992), nas políticas redistributivas o Estado manipularia critérios gerais sem designar ninguém individualmente e daria critérios que trariam vantagens, outorga para classes de casos ou de sujeitos (seguridade social etc.). Já as políticas constituintes, ocorreriam quando uma ação pública ou normas sobre o poder (revisão de Constituição, reformas administrativas etc.) afetassem o sujeito apenas de forma débil e indireta, como a criação de ministérios etc.

Para Salisbury (1968), haveria uma preocupação tradicional com uma política que ele chama de política constitucional, com uma postura descritiva e prescritiva e ligada às decisões autoritárias que prescrevem as regras. E comenta: categorias como agricultura ou educação, estariam baseadas em grupos de clientes que pressionariam para afetar as políticas; as unidades de decisão, como governos federal, estadual e local ou executivo, legislativo e judiciário etc. também atuariam como critérios; poder-se-ia igualmente ter por base a estrutura da decisão, isto é, autoexecução *versus* não autoexecução, constitucional *versus* substantivo, apropriação *versus* autorização. E alude a políticas de caráter territorial/local e as ligadas a segmentos.

Citando Lowi (1964) sobre o impacto esperado pela sociedade, Salisbury (1968) acentua a importância da percepção dos chamados atores na tipologia das políticas<sup>9</sup>, acrescenta as políticas autoregulatórias e diz que as políticas variariam em função do grau de integração e padrões de demanda e sistema de decisão, ligadas teoricamente às distintas interações entre os padrões de demanda e os padrões de decisões do sistema. Aduz ainda, que os padrões de demandas integradas ou fragmentadas (organização partidária, grupos de interesses, lideranças políticas etc.) e as decisões do sistema (regras do jogo e estruturas de autoridade) mudariam em função dos recursos do sistema (riqueza, saúde, urbanização, industrialização, perspectiva de valores etc.) e, repercutiriam, diríamos, nos resultados políticos ou *outputs*.

As políticas distributivas seriam percebidas como beneficiando diretamente um ou mais grupos, pouco ou nenhum conflito, com distribuição específica, condição de soma zero etc. Nas demandas, seriam fragmentadas, o sistema decisional integrado e como exemplo os subsídios de renda etc. As políticas redistributivas, seriam vistas como tomando benefícios de outros grupos, envolvendo conflitos sobre a legitimidade da ação e do conteúdo específico etc. Cresceriam menos quando as iniciativas fossem percebidas como tendo resultado positivo, conflito potencial porque as agências burocráticas fragmentariam as políticas ao influenciar diretamente ramos do executivo. As demandas estariam associadas a uma retórica de luta de classes e integradas (coesão de membros do grupo etc.), pressuporiam um executivo forte e exemplifica estas políticas com taxações. E quando

---

9 Salisbury (1968) exclui as políticas constituintes, pois baseia-se no texto de Lowi publicado em 1964.

as demandas passassem a ser integradas ao sistema e assim, desagregadas, as políticas mudariam de redistributivas para regulatórias.

Nas políticas regulatórias, refere-se aos constrangimentos sobre grupos particulares, conflito ambíguo, condições soma zero etc. e a política constitucional como um caso especial de política regulatória e geralmente associada ao judiciário. Nas demandas o sistema decisional estaria integrado e a demanda fragmentada. Acrescenta outro tipo ou políticas autoregulatórias, com imposição de constrangimento sobre os grupos, vistas como benefício, incluindo os que demandam explicitamente ao sistema e quem tomaria parte ativa nele, a oposição a ela seria pequena ou inexistente e exemplifica com os advogados. As demandas estariam integradas, o sistema decisional fragmentado e aponta as leis que controlariam a profissão, os grupos econômicos etc.

No trabalho posterior, Salisbury e Heinz (1970) desenvolvem as contribuições de Lowi de 1964 e do próprio Salisbury. Falam de diferenças importantes entre decisões que alocam benefícios tangíveis para pessoas ou grupos de forma direta e decisões que estabelecem regras de autoridade para posteriores alocações, já que podem ter efeitos significativos sobre a distribuição. Analisam os vínculos entre demanda e apoio e o sistema de decisão em termos de razão custo-benefício para os tomadores de decisão, ou seja, diríamos que se adota como critério para classificar as políticas públicas o de **custo-benefício**. Os decisores procurariam otimizar seus custos-benefícios, levando em conta os eleitores, os custos de informação sobre questões substantivas, tempo etc. Como decorrência, falam de dois tipos de políticas, as **alocativas** (variam ao longo do eixo distributivo-redistributivo, benefícios são diretos, materiais ou simbólicos para indivíduos e grupos) e **estruturais** (formuladas mais abstratamente e mais ambíguas nos seus efeitos, podem variar entre os resultados regulatórios e autoregulatórios, estabelecem estruturas de autoridade ou regras para alocações posteriores). E a hipótese fundamental, é que o custo maior seria para organizar a coalização sobre uma questão e que, comumente, os resultados das políticas seriam mais estruturais que alocativos.

Essa classificação de Salisbury e Heinz (1970), por sua vez, é criticada por Hayes (1978). Antes, porém, este chama a atenção para a tipologia de Lowi (1964, 1970, 1972) e o impacto de determinadas questões sobre o comportamento dos grupos. E lembra da importância de Salisbury

(1968) e de Salisbury e Heinz (1970) na busca de uma maior precisão na tipologia de Lowi. Referindo-se à classificação destes, afirma que, nos padrões de demanda estaria faltando algo de fundamental e mais importante que é a coalizão e a cooperação entre os atores, isto é, o conflito político. Desta forma, nos padrões de demanda integrados e fragmentados, a oposição estaria ausente na atividade dos grupos. E daí, Hayes (1978) preferir trabalhar com padrões de demanda consensuais e conflitivos. Posteriormente, ao procurar desenvolver as contribuições de Lowi (1964, 1970, 1972), de Salisbury (1968) e de Salisbury e Heinz (1970), o autor vai falar de processos políticos, como as **políticas de não interferência**, as **políticas de autoregulação**, as **políticas de distribuição**, as **políticas de não-decisão**, as **políticas de regulação** e as **políticas de redistribuição**.

Gustavsson (1980) também procura desenvolver a tipologia de Lowi (1972) e articulá-la com a de Wilson (1974). Como aponta Viana (1986), ele fala de estruturas políticas, ou seja, constituintes, distributivas, regulativas e redistributivas e, seguindo Wilson (1974)<sup>10</sup>, estabelece os vínculos com os custos e benefícios. Para fundamentar, Gustavsson (1980) afirma que haveriam duas soluções para a questão de como as políticas (*policies*) determinariam a política (*politics*), no caso a solução estrutural de Lowi (maior validade da coerção ligada à macropolítica e padrões assimétricos de autoridade) e a marginalista de Wilson (custos e benefícios dispersos ou concentrados através das mudanças de questões e mais importante quando o foco estivesse sobre a lógica do equilíbrio de uma situação política). Seguindo Lowi (1972), Gustavsson (1980) lembra que a coerção pode ser remota ou imediata e varia de acordo com as quatro políticas já apontadas. E ressalta que a classificação de Wilson (1974), envolve tanto os benefícios como os custos e que podem ser concentrados ou distribuídos.

Para Brugué e Gomà (1998), haveriam duas grandes propostas de construção tipológicas: as quatro de Lowi (grande importância do tipo de política determinando os conteúdos e resultados etc.); políticas como reflexo da ação governamental, grandes clivagens ou eixos ligados a conflitos eleitorais (o central não seria o modo de ação, mas a polarização nos blocos de políticas públicas).

Voltando-se para a grande influência de Lowi no Brasil, é também extensa. Numa escala

<sup>10</sup> Embora o autor analise mais de um trabalho de Wilson, seu texto de 1974 satisfaz nosso objetivo.

temporal e partindo de uma influência explícita para uma implícita, ao que parece o primeiro trabalho a tratar do assunto é o de Cintra (1978). De início, lembra o texto de Lowi de 1964 sobre as políticas distributivas e redistributivas e apóia-se no artigo de 1970 para falar da política urbana como coerção deliberada. E mesmo sem citar o autor, refere-se à função governamental distributiva ou critérios demagógicos da política habitacional no período populista, embora com aparência redistributiva. Vai mais longe e utiliza, igualmente, o trabalho de Salisbury e Heinz (1970), sintetizando-o e aplicando-o à política urbana no Brasil no sentido de que, no período analisado por ele, tenderia ser mais de caráter estrutural.

Outra referência importante é o livro de Santos, publicado em 1979 e expressa através da observação ao que ele, baseado no trabalho de Lowi de 1964, chama de **políticas distributivas-paternalistas** por parte do Legislativo brasileiro, bem como ressalva o padrão de demanda descrito por Salisbury (1968). Posteriormente, Santos (1982) refere-se a Lowi (1964), a Salisbury (1968) e lembra a crítica de Hayes (1978) a este último, ou seja, o padrão de demandas não seria suficiente para explicar a decisão política e dever-se-ia acrescentar a existência ou não da competição entre os grupos.

Outra aplicação de Lowi (1964) encontra-se em Carvalho (1986) onde são apontados trabalhos publicados no Brasil que utilizaram a classificação do autor e sintetiza itens pertinentes à política urbana: alude às arenas distributiva, regulatória e redistributiva; refere-se ao caráter clientelista e distributivista da política habitacional brasileira antes de 1964; ressalta a arena política etc. Um ano depois, ou seja, na publicação original em 1987, Abranches (1994) cita Lowi (1964) e tece considerações sobre as políticas distributivas, enquanto isentas de conflitos. Já o texto de Neder (1986), não cita a Lowi e funciona como uma influência indireta e remete a uma intervenção distributiva, ao apontar um tipo de política classificada por Lowi.

Quanto a Vianna (1989), alude aos aspectos redistributivos e a uma lógica redistributiva antes de 1964. Apontando Santos (1987) faz observação sobre a política social como redistributiva, lembra que Aureliano e Draibe (1989) falam de uma função redistributiva do *Welfare State* ao mencionar as distorções distributivas no Brasil, cita Abranches (1987) etc. Draibe (1993, 1998), também sem

referir-se a Lowi, comenta inovações da Constituição de 1988 e refere-se ao caráter redistributivista das políticas sociais e aponta o fracasso das políticas redistributivas da ditadura.

Mas é com Lamounier (1994) que ocorre a aplicação mais sistemática da tipologia de Lowi, com sua análise voltada para a área rural e para a política agrícola. Lembra a vinculação entre as arenas de poder e os tipos ou grandes categorias de políticas públicas de Lowi (1964)<sup>11</sup>. Diz que após a Constituinte e principalmente no governo Collor transitou-se de um padrão distributivo ou de anéis burocráticos e na segunda metade dos anos 80 a política agrícola teria passado a ser progressivamente regulatória com forma de conflito e negociação, interesses tópicos e mudando com a questão objeto de deliberação, estrutura do poder instável, Congresso com tendência a ser o *locus* principal de decisão etc. Como exemplos, cita a política de preços mínimos.

Já o trabalho de Viana (1996), embora cite somente um texto de Lowi de 1992 indica sua influência em alguns autores além de Salisbury (1968) e as críticas de outros à sua classificação. Também na década de 90, encontramos um trabalho que aplica de forma explícita a proposta de Lowi. Referimo-nos a Costa (1998), que ressalta o vínculo entre as políticas e as arenas de poder e compara Lowi a autores como Titmuss. Lembra, igualmente, que para Lowi as políticas induziriam a relações de barganha, conflito e cooperação, podendo ser compreendidas pela extensão, maneira de desagregação dos benefícios e balanço de perdas e ganhos ligados à decisão pública. Estudando as políticas de saúde e saneamento como arenas de poder, fala de distributivismo e políticas distributivas na saúde e aos efeitos redistributivos na previdência.

Outros autores como Frey (2000) e Souza (2006), explicitam a classificação de Lowi (1964, 1970, 1972) e os quatro tipos de políticas apontadas e analisadas por ele. No fundamental, fazem muito mais uma síntese das contribuições do autor.

Podemos apontar trabalhos que não se referem a Lowi mas adotam sua tipologia, sendo o mais extenso o de Teixeira (2002). Haveriam três critérios de classificação das políticas, sendo o primeiro quanto à natureza ou grau de intervenção e entrariam a política estrutural (procurando interferir nas relações estruturais como a renda, emprego, propriedade e outras) e política conjuntural ou

<sup>11</sup> O fato de Lamounier (1994) consultar apenas o texto de Lowi de 1964 leva-o a citar somente três tipos de políticas, do mesmo modo que Costa (1998) e outros.

emergencial (amainando de imediato uma situação temporária). O segundo remeteria à abrangência dos possíveis benefícios, com as políticas universais (envolvendo todos os cidadãos), as políticas segmentais (um segmento caracterizado por um fator como idade, condição física, gênero etc.) e políticas fragmentadas (para grupos sociais dentro de cada segmento). No terceiro, os impactos que podem causar aos beneficiários ou papel nas relações sociais com as políticas distributivas (distribuição de melhorias individuais e geralmente instrumentalizadas pelo clientelismo), políticas redistributivas (redistribuição de benefícios entre os grupos sociais, tirando recursos de um grupo para outros, buscando equidade e provocando conflitos) e políticas regulatórias (procurando definir regras e procedimentos para regular o comportamento dos atores para atender interesses da sociedade, sem benefícios imediatos para qualquer grupo).

Mais recentemente, Souza (2003) ressalta que no tocante aos aspectos teórico-metodológicos estaria havendo uma carência nos modelos ou tipologias de políticas públicas. Fala em seguida da tipologia de políticas públicas aplicada nos países centrais, como a de Lowi e cita seus trabalhos de 1964 e 1972.

Já no trabalho de Sousa et al. (2002) sobre a prefeitura de São Paulo e embora Lowi não seja citado, várias políticas são analisadas e alguns programas sociais são considerados **redistributivos**, mesmo que estes fiquem restritos a mera distribuição de renda como o próprio Renda Mínima. Ora, sabemos que os efeitos destes tipos de ações são mais distributivas e não modificam profundamente a cidade e, como nos lembra Lowi (1964, 1970, 1972), as mesmas têm impacto reduzido, são direcionadas a uma multiplicidade de pequenos interesses organizados, são desagregadas em pequenas unidades etc. Além do mais, como não há perdedores e vencedores inexistente o confronto e os conflitos não são entendidos em termos de classes e ligados às associações, como nas políticas redistributivas etc.

#### Acumulação e legitimação em O'Connor

A terceira grande influência, passa mais pelas ações estratégicas do Estado capitalista e não constitui especificamente um texto de políticas públicas, embora cite de passagem a Lowi e outros.

Ao pesquisar a atuação do Estado americano através do orçamento e mais particularmente das suas despesas, O'Connor (1977) estudou o papel desta instituição e desvendou importantes elementos da sua ação. O Estado capitalista teria duas grandes funções e poderiam, a nosso ver, serem associadas a políticas públicas, ou seja, a de **acumulação** e a de **legitimação**. Estas funções, muitas vezes seriam contraditórias e daí o Estado, caso utilizasse abertamente sua força para apoiar a classe dominante na acumulação, perderia, segundo o autor, sua legitimidade.

Na **função de acumulação**, o Estado visaria manter ou criar as condições para acumulação das empresas privadas e constituiria capital indiretamente produtivo, ao aumentar indiretamente o valor excedente. Este capital social, poderia ser dividido em investimento social ou capital social constante e consumo social ou capital variável. O investimento social estaria ligado a projetos e serviços que ampliariam a produtividade da força de trabalho e, mantendo-se constante os outros fatores, aumentariam a taxa de lucro como nos parques industriais financiados pelo Estado. Poderia ser subdividido em capital físico (infraestrutura econômica física como estradas, aeroportos, portos e obras de transportes, instalações de eletricidade, prédios para pesquisa e desenvolvimento, investimentos na agricultura e melhoria de terras, estádios esportivos etc.) e capital humano (mais a educação, ensino, serviços administrativos, serviços de R & D).

A outra parte do capital social ou consumo social, rebaixando o custo da reprodução da força de trabalho com projetos e serviços, mantidos constantes os outros fatores ampliariam a taxa de lucro e, como ilustrativo, o seguro social expandiria o setor reprodutivo e reduziria os custos do trabalho. O consumo social poderia ser subdividido em bens e serviços consumidos de forma coletiva pelos trabalhadores (projetos de desenvolvimento suburbano como estradas, colégios secundários e primários, instalações recreativas e hipotecas de lares, projetos de renovação urbana como melhorias para trabalhadores burocráticos, técnicos e profissionais, garagem, transportes de massa etc. e projetos como cuidados às crianças e instalações médico-hospitalares) e seguro social contra a incerteza econômica (seguros de velhice, de desemprego, de saúde e atendimento médico, seguro de acidente enfermidade de trabalho etc.).

Sobre a **função de legitimação**, o Estado buscaria criar ou manter as condições da harmonia

social e não seria produtiva, nem direta ou indiretamente. E como exemplo, fala do sistema previdenciário para os desempregados e a assistência social, assim como os gastos para reprimir politicamente as populações, ou seja, inclui a repressão.

A influência de O'Connor (1977) na problemática das políticas públicas foi considerável e uma delas é evidenciada por uma das classificações de Offe (1975), quando vincula o Estado com a acumulação (criaria e manteria as condições da acumulação) e atribui à legitimação (imagem de poder que perseguiria interesse comum da sociedade etc.) um dos papéis do Estado capitalista ao procurar harmonizar seus outros papéis. Haveriam dois modos de intervenção ou atividades do Estado no que denomina de sociedades capitalistas avançadas. Correspondendo a isto, as políticas seriam distintas devido às relações do Estado com a acumulação do capital.

Estudando as funções do Estado capitalista, Offe (1975) não as reduz, como lembra Schmidt (1983), à acumulação e legitimação. Deveriam ser ampliadas com quatro funções ligadas à autoridade no ordenamento ou controle da produção, ao mandato para manter e criar condições de produção, às relações de poder dependentes do processo de acumulação e à negação da sua natureza de Estado capitalista. E procurando detectar as contradições entre as funções e o modo de operação, afirma que existiriam as **políticas alocativas** e as **políticas produtivas**.

Nas **políticas alocativas**, haveria uma ação intervencionista impondo certa ordem criada pelo Estado nas áreas econômica e social, mas o que mais a distinguiria seria a forma de intervenção ou método autoritário. As atividades criariam e manteriam as condições de acumulação de maneira autoritária, com base nas normas legais, filiação partidária ou outras. O Estado alocaria recursos (terra, impostos, repressão etc.) controlados por ele e responderia às demandas vinculadas ao tempo, lugar, grupo etc. As *politics* (processo político, política no sentido mais geral) estariam congruentes com as *policies* (em termos de programas de ação e políticas setoriais). E, como teriam sido requeridas funções predominantemente capitalistas, a estrutura institucionalizada do Estado apresentar-se-ia como burocrática na alocação dos recursos e controlada pelos *inputs* e estabelecimento de normas etc. Na saúde, por exemplo, ao se introduzir medidas consistentes em leis, emprego de material para evitar acidentes, regulamentação de algumas reivindicações e direitos e outras.

Sobre as **políticas produtivas**, seriam opostas às alocativas e proeminentes em algumas situações de acumulação, como a necessidade de algum *input* físico na produção (matéria prima, fixação de investimento para produção, trabalho humano etc.) para manter a acumulação e que extrapolasse a necessidade de alocação de recurso. Tais circunstâncias ocorreriam, quando o mercado não produzisse tal *input* e porque algumas unidades de capital não o considerassem proveitoso para elas (riscos, questões de ordem tecnológica etc.) e prejudicassem outros capitalistas. Emergiriam, porque o Estado constituiria a única organização na sociedade capitalista que proviria determinados *inputs* para a acumulação, devido à fraqueza e falha na competição. Seriam requeridas, coisas além do habitual como dinheiro e justiça e, devido a isto, a burocracia seria extrapolada. Diferente das políticas alocativas, as produtivas seriam controladas pelos *outputs* e ligadas mais aos resultados do que a normas legais. Na saúde, as atividades alocativas não estariam em regulamentações mas na administração de hospitais públicos, pesquisas médicas direcionadas visando a produção concreta, organização dos investimentos físicos e equipamentos etc.

Voltando-se para o Brasil, o trabalho inicial que exprime bem a influência de O'Connor (1977) é o livro de Afonso e Souza (1977) que, de modo explícito mostra, no país, a prioridade do Estado na acumulação e não na legitimação. Mas é com Faleiros (1987), no seu texto de 1980, que a análise de O'Connor (1977) é aplicada claramente sobre a política social. Ele é citado ao aludir ao papel do Estado na rentabilidade dos empreendimentos privados e seus vínculos com a forma empresarial de prestação de serviços sociais (recebendo clientela subvencionada do Estado etc.) e na redução do custo da reprodução da força de trabalho. Ainda remete ao texto de Offe (1975) sobre a classificação das políticas e o de Brunhoff (1978; 1985) ao falar da força de trabalho como mercadoria especial. Depois, num livro denominado **O que é política social**, Faleiros (1986) recomenda a leitura de O'Connor (1977).

Para Faleiros (1987), a política social deveria ser vista através de diferentes **domínios**, no caso a saúde, educação, habitação, serviços sociais, informação e defesa do consumidor e distinguida, em termos dos seus **objetivos** imediatos, em curativas ou preventivas ou mesmo primárias, secundárias e terciárias e terapêuticas e promocionais. Sintetizando, a política social variaria devido à **extensão e**

**profundidade** e através de algumas **categorias da população**, como idade, normalidade/anormalidade etc.

Já o texto de Pompermayer (1985), não cita a O'Connor (1977), apesar da influência. E tanto é verdade sua dívida que, mesmo advertindo que a relação do Estado com a acumulação não seria tão automática e mecânica, afirma que foi a partir de 1964 que a **acumulação** monopolista foi beneficiada e ao mesmo tempo promoveu-se a **legitimação** do Estado (contrabalanceando, segundo ele, a desestruturação do latifúndio e a marginalização da grande massa camponesa para evitar a mobilização desta última). Afirma que a **política de acumulação** perdurou de 1966 e a 1970 (com a Operação Amazônica) e visava criar uma política substitutiva de importação em analogia com a SUDENE. Na **política de legitimação** da ordem burguesa, teria sido com os projetos de colonização de pequenos e médios camponeses a partir de 1970 que ocorreria uma reversão da política anterior, adotando-se no período o discurso da harmonia social. Esta política no geral, que teria perdurado até 1977, incluiria a criação do INCRA (ligada aos camponeses), o PROTERRA, o FUNRURAL, a CONTAG, as cooperativas, o apoio aos produtores de baixa renda, o fortalecimento de associações comunitárias rurais etc.

Merece também ser citado o trabalho de Schmidt (1983) sobre política urbana, embora refira-se apenas no geral a O'Connor (1977). Porém, ao tratar do texto de Offe (1975) ressalta as funções do Estado e uma das suas classificações de políticas já sintetizadas, no caso as alocativas e produtivas e ainda alude à política regulatória mas não remete a Lowi. E aplica a classificação de políticas na América Latina ao considerar que a função produtiva do Estado teria assumido uma importância maior que a alocativa.

Na mesma direção de Pompermayer (1985) e também sem referir-se a O'Connor (1977), Chaloult (1985) analisa o Projeto Nordeste e trata de temas relacionados a políticas públicas (avaliação, eficácia, eficiências etc.). Adaptando o esquema de O'Connor (1977), exemplifica como **política de acumulação** o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste ou simplesmente PROTERRA, o Programa Nacional do Alcool ou PROÁLCOOL e o Fundo de Investimento do Nordeste ou FINOR criado em 1974.

Mas a ênfase é na **política de legitimação** e inclui o atendimento das demandas das classes dominadas, como os programas de cunho social. Para ele, particularmente na área rural, seriam exemplos nacionais do papel de legitimação: a Lei de Usucapião Especial apresentada pelo Executivo em dezembro de 1981; a criação em agosto de 1982 do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários para reduzir os conflitos no campo; a criação da SUDENE após a seca de 1958 e o Projeto Nordeste. Observa-se, que o autor, semelhante a Pompermayer (1985), associa a política de letigimidade a qualquer ação estatal voltada para as classes populares do rural e, não como em O'Connor (1977), à assistência ou assistencialismo relacionada com as despesas sociais e com repressão. Para este, os gastos com a reprodução da força de trabalho seriam os do consumo social que, por sua vez, seria uma subparte do capital social.

Quanto a Cignoli (1985), aplica a classificação de O'Connor (1977) nas políticas de previdência e saúde, educação e habitação e utiliza a adaptação pioneira no Brasil de Afonso e Souza (1977), refere-se ainda a Faleiros no seu texto de 1980 e conclui que no período militar predominaria os gastos com a acumulação e não com a legitimação. E sem citar a classificação de Lowi, afirma que o FUNRURAL seria redistributivo.

No tocante a Neder (1986), aponta as contribuições de O'Connor (1977), Offe (1975) e Lowi (1964, 1970, 1972) ao aludir à intervenção distributiva, mesmo sem indicar as fontes. Refere-se ao Estado na acumulação e na importância da legitimidade na adesão dos subordinados sem o uso da coerção física. Haveria, uma conjuntiva-disjuntiva entre a acumulação e a intervenção distributiva na esfera pública. O Estado disporia de dois tipos de políticas ligadas ao **controle de recursos** e, sem citar a Offe (1975), as **políticas alocadoras** e **políticas produtivas** distribuídas de forma desigual (acesso diferente aos recursos à distribuição do poder) e de modo contraditório (disputa pelo acesso referente aos recursos) nas instituições estatais.

As **políticas alocadoras**, teriam seu controle decorrente da posse dos recursos clássicos do Estado (aparato constitucional, legislativo e jurídico), que buscaria a reprodução de uma ordem social, política etc. e ligadas aos diplomas legais como a universalidade pública. Nas **políticas produtivas**, o controle dos recursos remeteria ao ordenamento e mobilização da produção e também da riqueza,

aglutinaria interesses produtivos particulares de grupos e segmentos ao lado do mercado de produtos e serviços etc. Este controle seria produtivo, em função dos vínculos estreitos com as formas de gestão empresarial. Com as referidas políticas, o Estado visaria sustentar a acumulação desigual e, simultaneamente, exprimir as demandas dos subalternos.

Sem nos alongarmos, podemos lembrar os textos de Carvalho (1986) sobre a importância do Estado no processo de legitimidade e Coimbra (1994) que sintetiza o pensamento de O'Connor e Brunhoff na abordagem marxista em política social. Já Daniel (1988), baseia-se em O'Connor para aludir à crise fiscal e de legitimidade no plano local. Gerschman (1989) discorre sobre a formulação da política social e as funções de acumulação e de legitimidade e situa a política social e, baseada em Offe e Lenhardt (1984), vincula esta política à reprodução da força de trabalho. Ou, ainda Aureliano e Draibe (1989) referenciando-se em O'Connor (1977) sobre a análise do *Welfare State* e falando de uma contradição, para o autor, entre acumulação e legitimidade e apontam em Offe e Lenhardt (1984) o vínculo entre a reprodução da força de trabalho e a política social.

Posteriormente, Costa (1998), cita a Offe (1989) e aponta os interesses organizados na saúde para influenciar na decisões alocativas. Em Pereira (2008b), há um vínculo mais geral com a análise de O'Connor (1977) e trabalhos de Offe sobre o Estado e a política social, envolvendo as funções de acumulação e legitimação.

## OUTRAS CLASSIFICAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### Políticas setoriais

Essa conhecida denominação é pouco teorizada, com a importante exceção de Jober e Muller (1987) e Muller (1990). Não se encontram muitas contraposições a elas, como políticas globais, políticas interligadas etc. e, às vezes, apenas são chamadas de políticas particulares, como Froman Jr. as denomina (1968). Para Muller e Surel (2002), os trabalhos iniciais de análise de políticas públicas basearam-se nas divisões herdadas do direito e da administração. As políticas estariam incluídas num

território ou, como ficaram depois conhecidas, por setor sócio-econômico correspondente às divisões ministeriais do Estado e à crescente divisão do trabalho. Daí, esse recorte rígido e fundamentalmente descritivo, levou a estudos nas esferas industriais, sociais, culturais etc. Como diriam Salisbury e Heinz (1970), são políticas públicas classificadas nas **categorias convencionais** de educação, estradas, bem-estar e outras.

Esse tipo de classificação corresponderia à distinção por **setor**, mesmo falando-se também em **área** sem maior rigor. Lowi (1970), por exemplo, cita as políticas de educação ou de agricultura e as associa com **setor**, conteúdos e interesses semelhantes e grandes categorias. Para Jobert e Muller (1987) e Muller (1990) haveriam três elementos centrais ou níveis para a análise de uma **política setorial**. O primeiro seria a tentativa de gerar uma relação entre o setor e a sociedade em termos globais e este conceito de relação, por sua vez, permitiria entender a gênese social das políticas.

O segundo, com a ligação da representação com o referencial de uma política setorial e, como construí-lo, determinaria a extensão geográfica ou social e hierarquizaria seus objetivos. Referencial no sentido de representação que se faz do setor e de seu lugar na sociedade e decomposto em três elementos: o global ligado aos valores dominantes, à hegemonia e contraditório, o setorial com hegemonia setorial, ligada à profissão, dependente das relações de força e elementos de integração dos dois.

Quanto ao terceiro elemento central, remeteria para quem iria construir o referencial, no caso o ator mediador (categoria social com posição central do setor, definindo o que deveria ser, sua imagem, função etc.) e a partir de certos conceitos. Os mediadores constituiriam os **agentes centrais das políticas**, elaborando o referencial das políticas públicas e uma filosofia da ação, modificando e legitimando uma nova hierarquia e adotando uma espécie de função gramsciana etc.

E o que seria um setor? Para Jobert e Muller (1987), um conjunto de papéis sociais estruturados por uma lógica geralmente profissional (setor médico com diferentes profissionais da saúde, setor agrícola com os agricultores, técnicos agrícolas, o pessoal das empresas agroalimentares etc) e com limites variáveis. A existência de uma política setorial estaria na **decalagem** ou **distorções** entre a reprodução de um setor e a da sociedade e haveriam três decalagens (entre o setor e a sociedade,

temporalidades diferentes de ritmo da reprodução do setor com outros e a sociedade e a terceira referente às lideranças globais e setoriais). A política pública, consistiria numa tentativa de **ajustar os dois níveis** de representação social e reduzir os desajustamentos sociais.

Depois, Muller (1990) ressalta que a política pública estaria ligada à setorização, e mesmo que nem todas fossem setoriais partiriam de uma representação da sociedade como um conjunto de setores que desenvolveriam a administração pública. Estaria havendo uma crise de setorialidade e na França com a perda da eficácia dos modos de negociação fundados na representação corporativa dos interesses e na emergência da procura de novas formas de proximidade. A crise de mediação setorial colocaria em causa os modos de negociação social vinculados ao quase monopólio dos corporativismos setoriais (exemplos da dessindicalização e do surgimento de estruturas mais informais). E devido a isto, a elite administrativa jogaria um importante papel na coerência das políticas públicas e seria este modelo de articulação de interesses sociais que estaria nos limites e perdendo terreno para as políticas públicas locais.

No Brasil, poucos estudos tentaram desenvolver as reflexões de Jobert e Muller (1987) e de Muller (1990). Merecem registro, a síntese de Castro (1991) vinculando a questão do setor às políticas sociais e a outros estudos, como os de Cawson sobre o neocorporativismo e a de Azevedo (1997) sobre a educação enquanto política pública, bem como a análise da política agrícola de Romano (2009) articulando-a também com a referida classificação.

#### Políticas adaptativas e políticas de controle

Com exceção de Viana (1996), essa classificação é pouco divulgada no Brasil. Discorrendo sobre o que chamam de mapa político (recomendações políticas etc.), Eulau e Eyestone (1968) aludem às políticas adaptativas e de controle para analisar os resultados políticos através do tempo. As políticas adaptativas seriam medidas através do percentual do total dos gastos do governo para saúde, bibliotecas, parques e recreação. Nas políticas de controle, o indicador seria o percentual de todos os gastos governamentais da comissão de planejamento e incluiriam, principalmente, os gastos

administrativos e salários, sem envolver a política ou categorias ligadas à recreação etc.

### Políticas de regulação

Com as análises de Wilson (1974)<sup>12</sup>, passou-se a divulgar mais as **políticas de regulação**. O importante seria explicar as circunstâncias em que a regulação torna-se possível e os padrões de regulação e é necessário observar os **custos** e **benefícios** da regulação, que podem ser difusos ou concentrados. Neste sentido, os custos e benefícios afetariam as políticas de regulação e, podemos afirmar, conformariam as políticas.

Desenvolvendo as análises de Wilson<sup>13</sup> e articulando-as com a tipologia de Lowi, encontramos as propostas de Gustavsson (1980). Para ele, haveria a assunção macropolítica geral dos padrões organizados de autoridade de Lowi e o que chama a solução marginalista de Wilson. E cria um quadro situando a estrutura política (constituente, distributiva, regulatória e redistributiva) e outro apontando as mudanças marginais (difusão e concentração dos custos). A classificação de Wilson (1974) no Brasil ainda é incipiente, a exceção é Santos (1982) que rapidamente o cita e Viana (1996) que se refere ao mesmo e a Gustavsson (1980).

### Política social e política econômica

A classificação da política social, embora tenha origem em Marshall (1967a; 1967b), pode ser tratada de outra forma e as análises mais significativas remetem para a abordagem marxista. Para Brunhoff (1978, 1985), por exemplo, haveria uma diferença entre **política social** (tratando da mercadoria força de trabalho) e **política econômica** (referindo-se à mercadoria moeda). Desta forma, uma política vai se diferenciar da outra através do que poderíamos denominar de tipo de mercadoria.

Na mesma direção, Offe e Lenhardt (1984), ao falarem de **política social**, vão considerá-

<sup>12</sup> Para efeito da nossa síntese, tomamos como referência apenas este texto de 1974.

<sup>13</sup> Gustavsson (1980) utiliza mais de uma publicação de Wilson. Ver também, sobre o texto de Wilson que estamos comentando a síntese de Shepsle (1982).

la como a tentativa do Estado em transformar de forma duradoura o trabalho não assalariado em trabalho assalariado. A política social estaria situada no plano da reprodução da força de trabalho, isto é, atuaria como uma regulação para que o trabalho assalariado funcionasse de forma efetiva (quem participa, quem não participa etc.).

Trabalhando numa perspectiva marxista, no Brasil sobressaem alguns textos. Faleiros (1986; 1987), ao falar do papel do Estado como garantidor da reprodução capitalista, cita Brunhoff (1985) sobre o controle do capital na reprodução da força de trabalho. Vieira (1992) conceitua a política social, ressalta a sua vinculação com a política econômica e a predominância desta no sistema capitalista e aponta as concepções liberal (política social objetivando satisfazer algumas necessidades não resolvidas pelo mercado) e marxista (modo de expressar as relações sociais, voltadas para os serviços sociais e, assim como as outras, constituiria uma estratégia de governo e parte da estratégia da classe dominantes para reproduzir a força de trabalho).

Ainda sobre o Brasil, merece registro o trabalho de Behring (1998). Partindo de Mandel, atribui à política social o papel de tentar amortecer o impacto das crises capitalistas. Representaria uma estratégia econômica e também política, mas deveria ser analisada via processos de totalidade e, já que materializaria um terreno relevante da luta de classes, atendendo interesses do capital e do trabalho, tratava-se de defender condições dignas de existência da força de trabalho.

#### Políticas conjunturais e políticas estruturais

Num trabalho de 1977, Offe (1994) diferencia as **políticas conjunturais** e as **políticas estruturais**. As **políticas conjunturais** visariam maximizar as respostas da política ligadas à forma de como emergem e aparecem na ordem do dia e supunha-se que tais demandas e problemas ficariam circunscritos e ligados ao âmbito definido pelo Estado e suas possibilidades existentes e melhoria contínua (administração da demanda). As **políticas estruturais**, extrapolariam as anteriores e ficariam situadas além, pois as expectativas não seriam mais mantidas pelas experiências, funcionando como respostas às crises econômicas e institucionais e apresentar-se-iam como a estratégia nos países de

capitalismo avançado a partir do final dos anos 60.

Políticas locais, políticas nacionais e as classificações de Brugué e Gomà

Pensando-se em **escala de aplicação das políticas** ou parâmetros político-administrativos, as políticas locais poderiam ser contrapostas às políticas nacionais. Estaria ocorrendo, segundo Muller (1990), o que chama de realocização das políticas públicas e a descentralização, por seu turno, aparecendo como um ponto de inflexão. Anteriormente, predominava a setorização das políticas, mas a situação teria mudado.

Numa contraposição do local com o nacional, Brugué e Gomà (1998), concluem de modo semelhante sobre a Europa. Para eles, no período de construção do Estado de bem-estar, o nível nacional desenhava o que poderíamos, com os autores, associar às **políticas econômicas e estruturais** e o local ficava ocupado com a execução das **políticas de bem-estar** (educação, serviços pessoais etc). As políticas nacionais antes concentravam-se na produção (supremacia do mercado, interesses de classe e mecanismos neocorporativistas) e o local nas políticas sociais (valores e especialização nos serviços públicos universais (ensino, saúde, habitação, transporte urbano coletivo, atenção primária). O local restringia-se à regulação do planejamento de zonas, sem importância no emprego e promoção econômica e sem definir o modelo de cidade, pois era executor do jogo nacional.

Na nova situação dos governos locais na Europa, incluindo o modelo territorial e outras pautas de distribuição do gasto entre os níveis de governo, os autores ressaltam a importância do localismo e referem-se a três âmbitos setoriais. No âmbito do bem-estar social e programas de serviços pessoais, ocorreriam as políticas sanitárias, a ação contra a exclusão com os serviços sociais, a saúde e consumo, bem como as políticas sócio-culturais e a dinamização comunitária englobando a cultura, educação e juventude.

No âmbito da promoção econômica e iniciativas de desenvolvimento econômico, são incluídas as políticas de promoção do tecido empresarial com inovação e atração, as de emprego e recursos humanos (formação e ocupação), as de desenvolvimento territorial com as centralidades

e infraestruturas, as de desenvolvimento comunitário ligado a cooperação e serviços. No âmbito das políticas urbanas e de território e urbanismo, envolveriam as políticas urbanas da eficiência com centralidades e infraestruturas, as urbanas da equidade (habitação, equipamento e transporte) e políticas urbanas da redistribuição com habitação e regeneração.

Em outra classificação, Brugué e Gomà (1998) falam de quatro novos tipos de políticas públicas, ou seja, políticas direcionadas para o **crescimento e geração de riqueza** (regulação pública dos processos econômicos), que incidem na **redistribuição de renda** (via transferências monetárias, desmercantilização de bens ou iniciativas de regulação), vinculadas à **dimensão nacional ligada ao conflito social** (regulação linguística, distribuição de competências para os níveis de governo etc.) e políticas voltadas às **dimensões emergentes** (pósmaterialismo, sustentabilidade ecológica etc.). Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional.

No caso do Brasil e em termos do local, uma das primeiras tentativas de analisar a ação do Estado, mesmo recorrendo pouco à literatura de políticas públicas, foi feita por Daniel (1988) no âmbito do urbano, ou seja, das cidades. Seu trabalho, ao que parece, além do pioneirismo no assunto, ainda continua como a principal ou uma das referências mais importantes para a análise da ação estatal no âmbito local.

#### Políticas universais e políticas focalizadas

Adotando a classificação de Meny e Thoenig (1992), as políticas poderiam ser também classificadas de acordo com o **grau de universalidade** (situações mais gerais) ou **grau de particularismo** (multiplicação de situações particulares). Em outras palavras e usando expressões correntes, com as políticas públicas de caráter neoliberal passou-se a diferenciar e contrapor as políticas mais universais das chamadas políticas focalizadas. As **universais** são encaradas como direitos da população e abrangem o conjunto das pessoas. Quanto às **focalizadas**, elas envolvem somente alguns grupos e, geralmente, assumem um caráter assistencialista. Esta distinção, foi analisada dentre outros por Salama e Valier (1997). No Brasil e de forma crítica, podem ser citados, dentre os inúmeros, os

textos de Pereira (1998) e Soares (2003).

## ALGUNS COMENTÁRIOS

Citando Froman Jr. (1968), Santos (1982) lembra que as classificações de políticas públicas não estão imunes às críticas. Serão tocados, agora, alguns pontos e ressaltada a questão da aplicabilidade das classificações no Brasil.

A importância de Marshall (1967a, 1967b) cresce com as discussões sobre cidadania e direitos já no período da ditadura e com a Constituição de 1988. Parte da crítica da literatura internacional é assumida por Reis (1990), Behring e Boschetti (2006) e Pereira (2008b): haveria uma subestimação da desigualdade na sociedade capitalista; uma concepção linear dos direitos e de políticas públicas, ao atribuir aos direitos sociais um caráter evolutivo após os direitos civis e políticos; postura equivocada ao generalizar a partir da Inglaterra; não levar em conta que nem todos os impactos produzem melhoria nas condições humanas e principalmente nos mais pobres.

Porém, devem ser lembradas as aplicações e os desenvolvimentos feitos como Santos (1987), que cria o conceito de cidadania regulada a partir do vínculo estabelecido por Marshall entre cidadania e direitos e muitos aceitam a caracterização da política social como compensadora de perdas derivadas do mercado e não do sistema capitalista. E alguns como Santos (1987) e Draibe (1989, 1993, 1998) atribuem, direta ou indiretamente, um caráter redistributivo à política social.

Sobre Lowi (1964), Hayes (1978) afirma que sua categorização teria uma grande intuição, mas com uma carência de uma teoria rigorosa e as arenas não seriam tipos conceituais. Sua definição, seria ambígua e consistiria mais de uma catalogação de atributos e seu quarto tipo de política, no caso as políticas constituintes, também não estaria bem definido. No Brasil, devido à grande concentração de riqueza, renda e propriedade, os aspectos distributivos ou redistributivos das políticas têm presença na agenda. Cintra (1978) e Carvalho (1986), já associavam o populismo e o clientelismo na política habitacional e o seu perfil distributivo, não atribuindo à política social no Brasil um caráter de redistribuição como a entendem Santos (1987) e Vianna (1989). Além do mais, e esta observação

é relevante, no nosso entender as ações predominantemente assistenciais (ou assistencialistas) não devem ser assemelhadas com redistributivismo como faz, direta ou indiretamente, Pochmann (2002, 2003).

É com Lamounier (1994), que a análise de Lowi (1964) é aplicada mais sistematicamente e a temática é uma exceção, pois seu trabalho volta-se para a área rural e a política agrícola. Ao invés da diferença entre as políticas distributivas e redistributivas, ressalta a passagem da política distributiva para a regulatória, mas sem uma aplicação mecânica de Lowi. E tanto é assim que afirma que, em situações de pouca consolidação democrática e baixa institucionalização do sistema político, como no Brasil, predominaria a informalidade, a instabilidade e fluidez do sistema decisório.

Duas críticas pertinentes são feitas por Gough (1982, 1990) a O'Connor (1977), isto é, subestimação da luta de classes na conformação do orçamento e superestimação dos gastos militares na função de legitimação. Por este raciocínio, ele terminaria caindo num certo funcionalismo em termos do papel do Estado. Na situação do Brasil, já ressaltaram Afonso e Souza (1977), os gastos militares teriam menos importância que nos Estados Unidos e os gastos sociais pesariam pouco, pois a prioridade seria a acumulação e não a legitimidade. Mas é com Faleiros (1987), que a aplicação do esquema analítico de O'Connor é explicitamente adotado em políticas públicas. Neste sentido, o papel do Estado seria o de reduzir o custo da reprodução da força de trabalho.

Sem citar a O'Connor (1977), como falamos existem dois trabalhos que aplicam sua análise e, ao mesmo tempo, alargam o raio de ação do seu conceito de legitimidade. Pompermayer (1985) considera os projetos de colonização, as cooperativas etc. no tempo da ditadura militar no Brasil, como atividades ligadas à função de legitimação do Estado. Já Chaloult (1985), afirma que o atendimento às demandas dos dominados, e aí inclui desde a Lei de Usucapião Especial, a criação da Sudene etc., constituiria atividades do Estado como função de legitimação.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES,

Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

AFONSO, Carlos A.; SOUZA, Herbert de. **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia Miriam. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. **Economia e Desenvolvimento** 3, Brasília, 1989.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas – São Paulo: Autores Associados, 1997.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. In: BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Ariel, 1998.

BRUNHOFF, Suzanne de. Crise capitalista e política econômica. In: POULANTZAS, Nicos (Dir.). **A crise do Estado**. Lisboa: Moraes Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. **Estado e capital: uma análise da política econômica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Um questionamento da bibliografia brasileira sobre políticas urbanas.

**BIB**, Rio de Janeiro, n. 21, 1. sem. 1986.

CASTRO, Maria Helena de. Interesses, organizações e políticas sociais. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 31, 1. sem. 1991.

CHALOULT, Yves. Uma política de legitimação do Estado e a rearticulação da pequena produção rural: o Projeto Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 16, n. 3, jul./set. 1985.

CIGNOLLI, Alberto. **Estado e força de trabalho no Brasil**: introdução à política social no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Org.). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

COIMBRA, Marcos Antônio. Será que o marxismo responde à pergunta de como surgem as políticas sociais? In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1994.

COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação**: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec, 1998.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Espaço & Debate**, São Paulo, ano 8, n. 24, 1988.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil**: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Santiago de Chile: CEPAL, 1993.

\_\_\_\_\_. A política brasileira de combate à pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, 1989.

EULAU, Heinz; EYESTONE, Robert. Policy maps of city councils and policy outcomes: a developmental analysis. **The American Political Science Review**, v. 62, n. 1, mar. 1968.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

\_\_\_\_\_. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000.

FROMAN, Lewis A. An analysis of public policies in cities. **The Journal of Politics**, v. 29, n. 1, fev. 1967.

FROMAN JR., Lewis. The Categorization of Policy Contents. In: RANNEY, Austin (Ed.). **Political science and public policy**. Chicago: Marklam, 1968.

GERSCHMAN, Silvia. Sobre a formulação de políticas sociais. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (Org.). **Reforma sanitária: em busca de uma teoria**. São Paulo: Cortez, 1989.

GOUGH, Ian. **Economía política del Estado del bienestar**. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

\_\_\_\_\_. Gastos del Estado en el capitalismo avanzado. In: SONNTAG, Heinz Rudolf; VALECILLOS, Hector. **El Estado en el capitalismo contemporáneo**. 9. ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1990.

GUSTAVSSON, Sverker. Types of policy and types of politics. **Scandinavian Political Studies**, – New series – v. 3, n. 2, 1980.

HAYES, Michael F. The semi-sovereign pressure groups: a critique of current theory and an alternative typology. **Journal of Politics**, Cambridge, v. 40, n. 1, fev. 1978.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L`etat em action**. Paris: PUF, 1987.

LAMOUNIER, Bolívar. Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. **Estudos de Política Agrícola**, Brasília, n. 9, jan. 1994.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, 16 jul. 1964.

\_\_\_\_\_. Decision making vs. policy making: toward and antidote for technocracy. **Public Administration Review**, v. 30, n. 3, may./jun. 1970.

\_\_\_\_\_. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 22, jul./aug. 1972.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967a.

\_\_\_\_\_. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967b.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NEDER, Ricardo Toledo. Políticas distributivas e legitimidade política. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, maio/ago. 1986.

O'CONNOR, James. **USA, a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. A atribuição de *status* público aos grupos de interesses. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo desorganizado**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. The theory of the capitalist state and the problem of policy formation. In: LINDEBERG, L. (Ed.). **Stress and contradiction in modern capitalism**. Lexington: Lexington Books, 1975.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do estado e política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Iris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al.(Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, ano XIX, n. 56, São Paulo, mar. 1998.

\_\_\_\_\_. **Política social:** temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

POMPERMAYER, Malori José. Estrutura agrária e políticas públicas. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, n. 3, 1985.

REIS, Fábio Wanderley. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Para a década de 90:** prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas políticas:** um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SALISBURY, Robert H. The Analysis of Public Policy: a search for theories and roles. In: RANNEY, A. (Ed.). **Political science and public policy**. Chicago: Marklam, 1968.

SALISBURY, Robert; HEINTZ, John. A theory of policy analysis and some preliminary applications. In: SHARKANSKY, Ira. **Policy analysis in political science**. Chicago: Marckam Publishing, 1970.

SANCHO, David. **Regulación y agencias reguladoras independientes:** elementos clave para la consolidación de su diseño institucional. Trabalho apresentado no VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y da la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

\_\_\_\_\_. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Um novo paradoxo mandevilliano: virtudes políticas, vícios econômicos. In: LAMOUNIER, Bolívar (Ed.). **A ciência política nos anos 80**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, UFRGS, L&PM, 1983.

SHEPSLE, Kenneth A. The Politics of Regulation by James Q. Wilson. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 90, n. 1, feb. 1982.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUSA, Aletto José de et al. Programas redistributivos. In: POCHMANN, Marcio (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**, v. 18, n. 51, São Paulo, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na

transformação da realidade. **AATR**, Salvador, 2002.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 1996.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 28, 2. sem. 1989.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

WILSON, James. The Politics of regulation. In: MCKIE, J. W. (Ed.). **Social responsibility and business predicament**. Washington: D.C., 1974.