

<https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.17389>

ARTIGO

Estruturas elementares das políticas públicas

*Geraldo Di Giovanni**

Resumo

O presente artigo propõe uma abordagem integrada para a análise de políticas públicas. Considerando que a observação histórica de diferentes tipos de políticas públicas vem mostrando a ocorrência de aspectos comuns em todas elas, a proposta de análise assume que se trata de relações estruturadas e recorrentes. Assume, também, que é possível apreender os elementos primários que compõem tais relações verificando o grau de organicidade, coerência e consistência que se estabelece entre eles. As "estruturas elementares" são examinadas em quatro dimensões: formal, substantiva, material e simbólica. O conceito de políticas públicas tem um caráter evolutivo. Do mesmo modo, a análise das suas estruturas elementares deve refletir as mudanças verificadas ao longo do tempo.

Palavras-chave: Política pública; Política social.

JEL: H11, H41.

* Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil.

E-mail: geraldodigiovanni@gmail.com



Nota do editor: Uma versão anterior do artigo foi publicada em 2009 no Caderno de Pesquisa n. 82 do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP-UNICAMP).

Elementary structures of public policies

Abstract

This article proposes an integrated approach to analyzing public policies. Considering that the historical observation of different types of public policy has shown the occurrence of common aspects in all of them, the analysis proposal assumes that these are structured and recurring relationships. It also assumes that it is possible to grasp the primary elements that make up these relationships by verifying the degree of organicity, coherence and consistency that is established between them. The "elementary structures" are examined in four dimensions: formal, substantive, material and symbolic. The concept of public policy is evolving. Likewise, the analysis of its elementary structures must reflect the changes that have taken place over time.

Keywords: Public policy; Social policy.

Estructuras elementales de las políticas públicas

Resumen

Este artículo propone un enfoque integrado para el análisis de las políticas públicas. Considerando que la observación histórica de diferentes tipos de políticas públicas ha mostrado la ocurrencia de aspectos comunes en todas ellas, la propuesta de análisis asume que se trata de relaciones estructuradas y recurrentes. También asume que es posible aprehender los elementos primarios que componen esas relaciones, verificando el grado de organicidad, coherencia y consistencia que se establece entre ellas. Las "estructuras elementales" se analizan en cuatro dimensiones: formal, sustantiva, material y simbólica. El concepto de política pública tiene un carácter evolutivo. Asimismo, el análisis de sus estructuras elementales debe reflejar los cambios que se han producido a lo largo del tiempo.

Palabras clave: Política pública; Política social.

Structures élémentaires des politiques publiques

Résumé

Cet article propose une approche intégrée de l'analyse des politiques publiques. Considérant que l'observation historique des différents types de politiques publiques a montré l'occurrence d'aspects communs dans chacun d'entre eux, la proposition d'analyse suppose qu'il s'agit de relations structurées et récurrentes. Elle suppose également qu'il est possible d'appréhender les éléments primaires qui composent ces relations en vérifiant le degré d'organicité, de cohérence et de consistance qui s'établit entre elles. Les "structures élémentaires" sont analysées selon quatre dimensions: formelle, substantielle, matérielle et symbolique. Le concept de politique publique a un caractère évolutif. De même, l'analyse de ses structures élémentaires doit refléter les changements intervenus au fil du temps.

Mots-clés: Politique publique; Politique sociale.

Introdução

No presente artigo proponho uma abordagem integrada para a análise de políticas públicas. Tal opção não decorre de uma ausência ou escassez de modelos criados com a mesma finalidade. Ao contrário, existe uma profusão de propostas analíticas no campo das políticas (Di Giovanni, 1998). Ainda assim permanece uma insatisfação com os modelos disponíveis, na medida em que – penso eu – não oferecem uma visão inclusiva e orgânica de todos os aspectos que compõem esse fenômeno.

A proposta que apresento decorre, em primeiro lugar, do esforço empreendido para entender historicamente e conceituar as políticas públicas. Tal conceito vai além da ideia de que uma política pública é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Mais do que isso, penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal.

Essa conceituação depende, por sua vez, da concretização histórica de alguns requisitos que configuram as modernas democracias: pressupõe-se uma capacidade mínima de planificação consolidada nos aparelhos de Estado, seja do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político. Pressupõe-se, também, certa estruturação republicana da ordem política vigente: coexistência e independência de poderes e vigência de direitos de cidadania; e, pressupõe-se, finalmente, alguma capacidade coletiva de formulação de agendas públicas, em outras palavras, o exercício pleno da cidadania e uma cultura política compatível. Do ponto de vista histórico, podemos dizer que tais requisitos se constituíram, de modo nem sempre uniforme, nas modernas sociedades capitalistas desde o século XIX, mas que foram consolidados principalmente depois da Segunda Guerra Mundial.

Em segundo lugar, a ideia de *forma política* é importante para o entendimento dos desenvolvimentos posteriores do artigo. Essa expressão deve ser compreendida como uma configuração específica de relações de poder, que seja institucionalizada, recorrente e estruturada, no sentido de se constituir, de modo próprio, numa probabilidade de ação coletiva. Nesse sentido, no campo político, as políticas públicas, não são uma forma única ou exclusiva, mas convivem com formas vigentes das diferentes sociedades. Somente a título de ilustração podemos indicar – sem qualquer juízo de valor – o corporativismo, o mandonismo local, o coronelismo, o populismo, como outras formas políticas concorrentes ou até mesmo coexistentes. Assim sendo, é muito importante constatar que as políticas públicas, na acepção

que adotamos, vêm se tornando cada vez mais presentes na vida das sociedades democráticas contemporâneas, por razões que tentaremos explicar mais adiante.

Em terceiro lugar, considerando que a observação histórica dessas formas vem mostrando a ocorrência de aspectos comuns em todas elas (embora cada intervenção mantenha sua individualidade histórica), a proposta de análise assume que se trata de relações estruturadas e recorrentes. Assume, também, que é possível apreender os elementos primários que compõem tais relações – a partir de certos pontos de observação eleitos pelo investigador – verificando o grau de organicidade, coerência e consistência que se estabelece entre eles.

Em outras palavras, é possível captar, a partir de “olhares” diversos e angulações sucessivas, configurações recorrentes em todas as políticas públicas, por intermédio de abstrações sucessivas que focalizam ora seus aspectos formais, ora seus aspectos materiais, ora sua substância, ora seus elementos simbólicos. Chamo estas quatro configurações de “estruturas elementares”.

1. A autonomização dos estudos de políticas públicas

Embora os estudos das intervenções do Estado tenham se difundido pelos países mais importantes do capitalismo central é necessário frisar que os pioneiros foram os cientistas políticos norte-americanos. E naquele país, os estudos anteriores aos anos sessenta tiveram dois traços muito claros. Em primeiro lugar, estão muito influenciados pelo *ethos* pragmático da cultura norte-americana em geral e de sua cultura política em particular. Durante a segunda guerra, nesse espírito pragmático, os cientistas sociais tinham colaborado intensamente no esforço de guerra, por intermédio de pesquisas relativas aos países envolvidos no conflito e mesmo sobre o perfil dos soldados americanos, estabelecendo um estreito vínculo entre governo e cientistas com objetivo de fornecer bases para solução de problemas práticos. No imediato pós-guerra, os estudos de políticas públicas começam a se desenvolver nos Estados Unidos, norteados por esse mesmo objetivo de fornecer subsídios para ação dos governos.

Em segundo lugar, é preciso apontar que no caso norte-americano existe uma importante peculiaridade linguística e cultural, quando se trata do tema. Diferentemente do que ocorre com as línguas latinas, e mesmo com a língua alemã, a língua inglesa faz uma distinção entre *politics*, quando se referem à política, no sentido relativo aos fenômenos do poder (representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros), e *policy* (ou *policies*) para se referirem à adoção de formas de ação, linhas de atuação, que dizem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas, que beiram muito mais o

campo da administração do que do campo que nós – latinos – entendemos por “político”. Trata-se, na língua e na cultura, de duas realidades distintas, que oferecem mesmo uma certa dificuldade de entendimento para usuários de outras línguas. Quanto a isso, particularmente nos Estados Unidos, há um certo preconceito quanto às atividades entendidas como *politics*. Harold Lasswell (1951; 1956), considerado um dos grandes nomes da Ciência Política norte-americana, escreveu que os *policy studies* poderiam ajudar a livrar os estudos da conotação de militância e corrupção contida no termo *politics*. É claro que ambos os pontos citados têm importantes consequências teóricas para o campo de estudos, sobretudo refletindo-se numa espécie de minimização dos efeitos da política sobre o universo das *policies*.

Num movimento, senão oposto, pelo menos diferente, nos países europeus o estudo das políticas públicas sempre esteve subordinado ao estudo da política, quando não ignorado, sem que ganhasse alguma autonomia entre as várias disciplinas da Ciência Política, o que viria a acontecer apenas algumas décadas mais tarde (anos 1980). Para que se tenha uma ideia das diferenças basta citar alguns fatos sintomáticos. As edições italianas de dois livros clássicos da Ciência Política norte-americana (*Power and society*, de H. Lasswell e A. Kaplan, e *The political system*, de David Easton) traduzem a expressão *public policy* como “linha de ação”, “linha de conduta”, ou ainda, “linha política”. Outra situação curiosa, mas significativa, é que o célebre *Dicionário de política*, de Norberto Bobbio, publicado em 1983, não possui o verbete “politiche pubbliche”. Também o grande cientista político italiano Alessandro Pizzorno (1993) usava os termos “política absoluta” e “política relativa” para referir-se à política e às políticas públicas respectivamente. Talvez esses fatos revelem algum tipo de reserva (ou mesmo, preconceito) contra o tipo de estudos desenvolvidos nos Estados Unidos, particularmente no que diz aos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados. De fato, é preciso reconhecer que esses estudos foram insuficientes em seus resultados, no sentido de trazer à luz as relações complexas entre as formas de intervenção do Estado e as complexas relações que envolvem desde conjuntos diferenciados de interesses, estruturas políticas, ideologias e, por fim, a própria natureza do Estado interventor.

Mas é indubitável que, mesmo descontadas as diferenças de enfoques, a forte interferência de culturas políticas nacionais e, mesmo, as diferenças de estilos intelectuais dominantes, o campo de estudo das políticas públicas apresentou uma formidável expansão, ganhando progressivamente, desde os anos 1960 até os dias de hoje, sua autonomia como disciplina no interior da Ciência Política.¹ Hoje, embora caibam algumas ressalvas relativas à

¹ Cristina Montalvão Sarmiento, no artigo “Políticas públicas e culturas nacionais”, oferece uma das mais completas análises da evolução dos estudos de políticas públicas na última metade do século passado, dando especial destaque ao desenvolvimento da disciplina nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França e na Alemanha, relacionando a produção teórica com as culturas nacionais e as macroconjunturas políticas vivenciadas em cada um desses países.

ausência de abordagens integradas, dispõe-se de um razoável acervo de conhecimentos que vão desde a construção de tipologias, inovações conceituais, identificação de estruturas, estabelecimento de ciclos e identificação de aspectos normativos. A existência de tal acervo faz que os estudos de políticas públicas sejam uma sólida base de informações históricas, técnicas e científicas que podem fornecer forte apoio para as intervenções governamentais, gerando uma dialética *sui generis*, em virtude da qual o conhecimento, ao informar a pluralidade dos atores envolvidos, passa a fazer parte da realidade que se busca conhecer.

O que procurei demonstrar, nessas primeiras considerações, é que o conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez mais estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas (Di Giovanni & Nogueira, 2015).

2. Políticas públicas: história e teoria

A expressão “políticas públicas” parece ter entrado definitivamente no vocabulário contemporâneo. Sua presença constante na imprensa, nas agendas públicas, nos documentos públicos e não-governamentais, nos pronunciamentos políticos e nas pautas de movimentos sociais revela uma avassaladora presença do tema na vida cotidiana dos países democráticos. Em minha opinião tal importância se deve, pelo menos, a quatro fatores históricos marcantes.

a) Um fator de natureza macroeconômica

Após a segunda guerra mundial, a constatação de que o livre jogo das forças de mercado não tinha levado à paz, à prosperidade e ao bem-estar, generalizou-se por quase todo o mundo capitalista. Esta foi uma das razões pelas quais houve uma grande mudança nas políticas econômicas adotadas pelos estados capitalistas que, até então, estavam, com maior ou menor força, fundadas em preceitos do liberalismo econômico. A adoção de políticas keynesianas, centradas na ideia de pleno emprego, faria com que esses estados nacionais passassem a ampliar o volume de suas intervenções e seu caráter regulador, tanto nos aspectos econômicos, como por exemplo, na produção de bens e serviços, quanto nos aspectos sociais da vida coletiva, como por exemplo, a institucionalização de sistemas de proteção social. Tais políticas manteriam um fôlego por várias décadas, chegando o período a ser conhecido como “os trinta anos dourados”. De fato, tais políticas seriam colocadas em questão somente na década de 1980, quando passam a ser difundidos e aceitos os cânones do credo neoliberal.

b) Um fator de natureza geopolítica

A partir desse momento, a presença das ideias neoliberais nas políticas econômicas e sociais, torna-se praticamente dominante, e esse fato tem uma estreita relação com o fim da bipolarização entre os blocos capitalista e socialista. No segundo pós-guerra, ocorreu uma forte tensão geopolítica entre os mundos socialista e capitalista. As sociedades capitalistas europeias foram as que vivenciaram tal polarização de modo particularmente dramático. Em quase todas elas o período revelou uma presença muito marcante de partidos políticos de inspiração comunista, socialista ou trabalhista, o que representava do ponto de vista dominante uma perigosa clivagem política interna, agravada pela virtualidade de um modo de organização social alternativo, vivido no bloco socialista. Vislumbrou-se, assim, a necessidade de que fossem estabelecidos novos princípios e novos pactos nas relações entre capital e trabalho. A oferta de serviços na área social, mesmo assumindo feições diversas em cada situação particular, foi ampliada, e a crescente presença do estado nesse campo de atividade, estabeleceu a base para a constituição dos modernos sistemas de proteção social, dos quais os casos mais conspícuos foram os *Welfare States* europeus.

c) Um fator de natureza política

O período compreendido entre o segundo pós-guerra e os dias atuais, embora apresentando alguns momentos de retrocesso, foi um momento de consolidação das democracias ocidentais. Objetivamente foram ampliados os campos de representação política, configurado na participação sindical e partidária, no direito de voto, na participação em movimentos sociais e em novas formas de associação voluntária. Tais mudanças produziram uma nova concepção das sociedades sobre o estado. Para muitos segmentos da sociedade, o estado verdadeiramente democrático passa a ser visto, não apenas como aquele que inclui mecanismos clássicos de representação (direito de votar e ser votado; participação igualitária de classes, categorias e interesses), mas também aquele que revela uma forte capacidade de resposta (*responsiveness*) às demandas da sociedade (Cotta, 1989). Este argumento, se tomado conjuntamente com as observações anteriores, mostra que o crescimento da presença das políticas públicas na vida cotidiana, não se dá simplesmente pela ampliação da ação do Estado, mas também pelas exigências que lhe são colocadas pela sociedade. O ponto seguinte completa o raciocínio.

d) Um fator de natureza cultural e sociológica

Maurizio Ferrera, no livro *Modelli di solidarietà*, relata duas situações emblemáticas para a compreensão dos fenômenos que tentaremos descrever. Em 1908, o governo inglês atribuiu uma pensão de cinco xelins para pessoas idosas. Era um programa que hoje

chamaríamos de transferência de renda. Semanalmente, os idosos dirigiam-se às agências de correios para retirar seu benefício. Muitos deles não conseguiam entender aquilo como uma ação do estado. Pensavam ser resultado da generosidade pessoal do agente postal, a quem retribuía com cestos de maçã, ovos, patos ou gansos. Na Itália, em 1993, o governo tentou retirar uma parte dos benefícios para medicamentos aos quais os idosos tinham direito. Houve uma verdadeira comoção nacional, com a união das centrais sindicais, passeatas, protestos e, por fim, o apedrejamento, pelos idosos enfurecidos, de alguns líderes sindicais, que foram considerados “frouxos” na negociação com o governo.

O que se passou nos 85 anos que separam um episódio do outro? Se concordarmos com Eric Hobsbawm (1995), devemos aceitar que o século XX foi o século dos direitos sociais. Nesse período consolidaram-se os direitos de cidadania em sua plenitude; ao mesmo tempo, tais direitos passam a ser percebidos e entendidos, no conjunto da sociedade, como *jus*, como algo que legitimamente pertence a alguém.

Não podemos esquecer que, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, processos extremamente impactantes ocorreram nas sociedades ocidentais: uma significativa transformação demográfica, um expressivo processo de urbanização, uma forte expansão e grandes transformações tecnológicas no campo das comunicações, redefinições e expansão dos sistemas educacionais, secularização crescente da vida coletiva e, sobretudo, e uma verdadeira revolução no modo de vida, que muitos autores já descreveram como a constituição da “sociedade de consumo de massas”.

Provavelmente instaurou-se uma situação, no plano sócio-cultural, que foi descrita por Daniel Bell (1976) como uma “revolução das expectativas”, na qual os diversos grupos sociais, instituições ou mesmo indivíduos, investidos no papel de atores sociais, progressivamente mais conscientes de suas necessidades e carências, passam a agir politicamente, de formas às vezes mais, às vezes menos organizadas, a partir da ideia de um binômio direito/demanda que pressupõe, sempre, a ação do Estado.

Dentre outros, os fatores acima descritos concorreram para que as intervenções do Estado fossem sendo modeladas por essa pluralidade de atores, de origens e natureza diversa e portadores de interesses específicos (congruentes ou contraditórios). Ao longo do tempo, nesse contexto de interações, desenvolveram-se padrões e exigências de conhecimentos técnicos específicos de intervenção, ao mesmo tempo em que as relações entre o Estado e esse *cast* foram se institucionalizando, criando pautas de conduta política, regras e padrões que modificaram os processos decisórios tradicionais, dando origem a essa forma nova, contemporânea, mais partilhada de exercício do poder.

Tais considerações de natureza histórica contribuem para ampliar visão empirista sobre as políticas públicas, que tem sido dominante nos modelos analíticos disponíveis. A introdução de uma perspectiva que considere essa historicidade, também é importante para compreender não apenas a natureza do fenômeno estudado e seu conceito, mas também abre a possibilidade de um avanço no plano da teorização em nosso campo de estudos.

3. As estruturas elementares

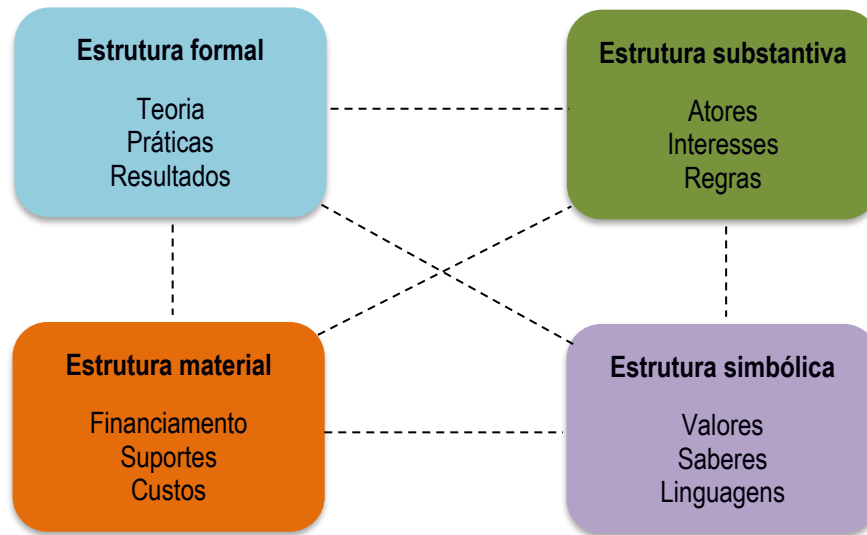
Segundo a tradição weberiana, o processo de teorização nas ciências da cultura se realiza numa dupla *démarche*: de um lado, a construção de tipos conceituais e, de outro, a construção de tipos históricos. Na verdade, o que se sugere é um constante movimento da razão que transita ininterruptamente entre a observação histórica e a construção teórica. A observação histórica das políticas públicas possibilita a identificação de elementos invariantes em todas elas, embora cada uma delas tenha ocorrido de maneira singular e única. A questão principal, nesse caso, é como identificar tais elementos. É claro que tais elementos são dados à observação do investigador. Por exemplo, toda política pública se baseia numa "teoria", ou seja, num conjunto de asserções de origem diversa (racional ou não) que dá sustentação às práticas da intervenção, em busca de um determinado resultado. A observação histórica mostra que teoria, práticas e resultados são elementos primários que estão presentes em todas as políticas públicas, embora empiricamente teoria, práticas e resultados tenham uma concretude histórica própria e única. Mas, mais importante do que identificar os elementos invariantes é estabelecer entre eles uma relação que seja realmente indissolúvel e orgânica, de modo que constituam totalidades estruturadas, discretas, que chamo aqui, analiticamente, de "estruturas elementares".

É óbvio que esta perspectiva envolve certa dose de subjetividade. As estruturas elementares resultam, no fundo, da combinação de interpretações subjetivas do observador que, em função de seus próprios valores, seleciona os aspectos objetivos da realidade que irá observar, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem uma estrutura. No caso presente, julguei identificar quatro estruturas elementares (o que não significa que se esgotem as possibilidades de identificação) a partir de quatro diferentes ângulos de observação, cada um envolvendo três "elementos":

- a) estrutura formal, composta por "teoria", práticas e resultados;
- b) estrutura substantiva, composta por atores, interesses e regras;
- c) estrutura material, composta por financiamento, suportes e custos;
- d) estrutura simbólica, composta por valores, saberes e linguagens.

É importante notar que a análise das políticas, por intermédio desta proposta, não se faz apenas por justaposição das informações relativas a cada uma das estruturas, mas também pelas relações de mútuas interferências que se processam entre elas, de modo que elementos de cada quadrante podem interagir com elementos dos outros três (Figura 1).

Figura 1. Diagrama das quatro estruturas elementares das políticas públicas.



10

3.1. Estrutura formal

O exemplo acima citado faz referência àquela que denominei de estrutura formal de uma política pública. Capta, de modo imediato, os aspectos e elementos exteriores da intervenção pública, na medida em que estabelece as relações indissociáveis entre uma “teoria”, um conjunto de práticas e um conjunto de resultados. Do ponto de vista da análise de políticas públicas, entretanto, a exploração de tal estrutura não esgota o conjunto de componentes envolvidos na intervenção, embora revele o resultado de um processo complexo de interações que resultam numa configuração específica. A análise da forma significa um passo importante para a compreensão da realidade (no sentido weberiano). A “teoria” pode condensar um grande rol de informações sobre os conteúdos técnicos, políticos, culturais e ideológicos derivados tanto da intervenção quanto da situação social na qual busca intervir. As práticas, por sua vez, revelam a natureza prática da política; em outras palavras, quais e quantas medidas e ferramentas foram selecionadas *vis-à-vis* o terceiro elemento estrutural, que são os resultados, sejam eles almejados ou efetivamente alcançados.

Os elementos componentes das estruturas formais – mesmo quando compreendidos de outros modos – têm servido de base para os processos de avaliação de políticas públicas, na medida em que possibilitam análises de consistência formal e exames qualitativos e quantitativos, por isso estão na base de quase todas as tipologias disponíveis na área.

3.2. Estrutura substantiva

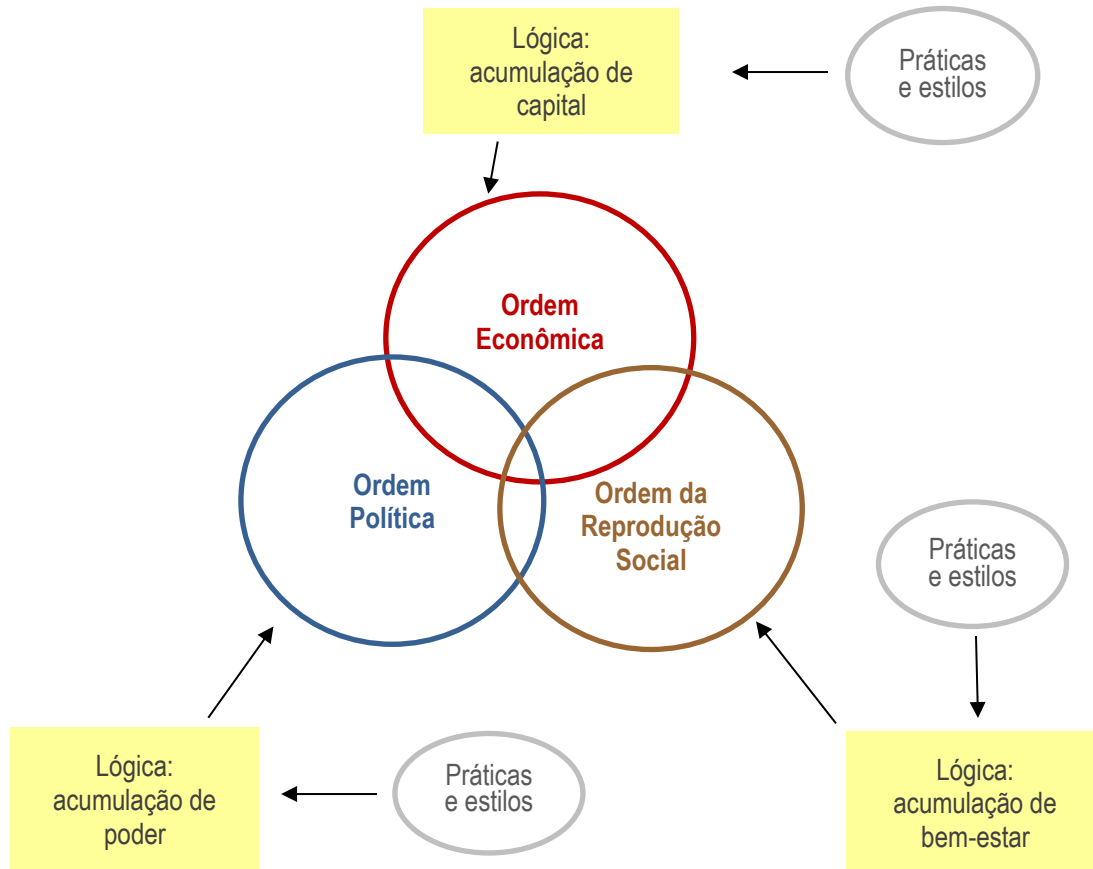
Por suposto, as políticas públicas são atividades sociais que, nessa acepção sociológica, concretizam-se por intermédio de ações sociais cuja realização requer algum grau de padronização e institucionalização. Em outras palavras, os agentes sociais, os atores, nesse âmbito, pautam suas ações por orientações de conduta dotadas de objetivos implícitos ou explícitos; e, em maior ou menor grau, dotadas de alguma racionalidade, que chamamos aqui de “interesses”. Ao mesmo tempo, movimentam-se dentro de um espaço social institucionalizado por pautas de comportamento decorrentes de um conjunto de regras.

Portanto, os atores são todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política. Por exemplo, nas políticas de saúde: pacientes (organizados ou não), médicos, enfermeiros, paramédicos, políticos, especialistas, imprensa, indústrias, sindicatos, empresas de seguro, agências reguladoras, representantes do governo, burocracias públicas, entre outros.

Por sua vez, os interesses são os objetivos práticos (implícitos ou explícitos) de cada um dos atores ou de grupos de atores. Por exemplo: o objetivo dos pacientes é obter uma qualidade maior no atendimento; dos industriais, é a obtenção de lucros; dos sindicatos, garantir direitos de seus representados. Como os interesses não são difusos, pode-se agrupá-los, para efeito de análise, em determinadas ordens, segundo as lógicas subjacentes à ação dos atores. No caso, agrupei-os em três ordens, a saber: interesses econômicos (empresariais, corporativos, individuais), interesses políticos (de agentes políticos e tecno-burocráticos) e interesses de reprodução social (portadores de carências ou demandas específicas). Conforme indicado na Figura 2, para cada ordem atribuo uma lógica própria. Portanto, a estrutura substantiva é organizada por três lógicas distintas de atuação dos atores, cada uma predominante na respectiva ordem de interesses:

- 1) lógica da acumulação do capital;
- 2) lógica da acumulação de poder político; e
- 3) lógica da acumulação de recursos de bem-estar.

Figura 2. Diagrama das três ordens de interesses e lógicas diferenciais.



12

As regras se referem às leis, normas, convenções formais ou consuetudinárias, padrões morais e éticos, costumes, linguagens, práticas cristalizadas, que criam pautas de comportamento para cada grupo e para o conjunto dos atores. Por exemplo, utilização de meios pacíficos para reivindicações, utilização de meios legais para licitação na contratação de fornecedores, lei de responsabilidade fiscal, direitos de titularidade, filas de transplante, testes de meios, entre outras.

É importante também salientar que existe sempre a probabilidade de superposição de interesses, bem como de surgimento de contradições entre eles. Isso representa quase sempre a ocorrência de alianças e oposições que podem ou não acontecer no espaço das regras, acontecendo também ou não no espaço da legalidade ou legitimidade. Se considerarmos esse último aspecto, podemos dizer que definem no curso da história dessas ações coletivas, estilos e práticas de atuação que fazem que haja alguma previsibilidade e o reconhecimento claro de boa parte dos interesses e sua lógica.

A concepção desta estrutura pode propiciar um movimento integrador no plano conceitual. Penso que estão vinculados a elas conceitos já clássicos como *policy community*, *policy network*, processos decisórios, formação de agendas, profissionalismo, voluntariado, *free riders*, *policy partizans*, entre muitos outros.

3.3. Estrutura material

Para uma maior facilidade de entendimento, podemos dizer que enquanto a estrutura substantiva refere-se aos aspectos sociais e políticos de uma *policy*, a estrutura material refere-se – em sentido amplo – aos aspectos econômicos. Nesse sentido, os elementos que a compõem dizem respeito à sua exequibilidade e sustentação material: financiamento, custos e suportes.

O volume, as condições e as regras de financiamento revelam, de um lado, a natureza e as modalidades de vínculo que se estabelecem entre a *policy* e o entorno econômico, e, de outro, sua situação e posicionamento nas relações entre estado e mercado. No primeiro caso, é possível verificar-se o posicionamento de uma política, não apenas como uma intervenção ou um resultado, mas também como prática que se dá no próprio interior da economia, no sentido de superar a visão ingênua que separa, ou opõe, o campo das políticas ao campo da economia. No segundo, as formas de financiamento são reveladoras da concepção ou das concepções vigentes de política pública nas relações entre estado e mercado, no sentido que expressam ideologias vigentes, posicionamentos exitosos nos embates redistributivos, bem como, o posicionamento da *policy* na agenda pública e no ambiente macroeconômico.

O elemento custos tem relação, em primeiro lugar, com as condições de viabilização da intervenção. Os orçamentos podem ser tanto fontes dessa viabilização, como fontes de estrangimento na implementação. Em segundo lugar, os custos são reveladores dos sistemas de gestão e da capacidade técnica instalada no aparelho de estado e funcionam como marcadores da efetividade das regras estabelecidas na estrutura substantiva.

O terceiro elemento – suportes – é crucial na estrutura material. Não existe qualquer política pública que se esgote em si mesma, como uma totalidade fechada. Assim, os suportes materiais de uma *policy*, podem ser definidos no seu próprio interior, ou mesmo, externamente, em outras políticas correlatas. Cito o exemplo das políticas de educação, que extravasando o campo puramente educacional e pedagógico, passam a requerer suportes externos, tais como uma política de construções escolares, edição de livros didáticos e para didáticos, incorporação de tecnologias e assim por diante.

Acredito que nas análises de políticas públicas estes aspectos da estrutura material têm sido constantemente descuidados, o que parece limitar o alcance de tais análises. Creio que a maior parte das metodologias tem revelado certo “politicismo”, na medida em que não consideram outras angulações tais como a sociológica, a econômica e a cultural, que permitem incorporar as políticas públicas como fenômenos cruciais da economia política do capitalismo contemporâneo.

3.4. Estrutura simbólica

O estudo de Cristina Montalvão Sarmiento (2003) suscitou a possibilidade de incluir na metodologia proposta outra dimensão para a análise das políticas. Essa autora chamou a atenção para as relações entre as culturas nacionais e a produção científica na área, demonstrando os vínculos entre essa produção e as situações sociais e políticas vivenciadas por vários países europeus. Tal argumentação revelou que o campo das *polycies* é um universo povoado por valores, não apenas no sentido das interferências ideológicas na produção do conhecimento científico sobre elas, mas também na sua própria concretização empírica. Em outras palavras, as *polycies* são realidades sociais orientadas por valores (*value oriented*). Por outro lado e ao mesmo tempo, são orientadas por conhecimentos racionais (saberes) desenvolvidos na prática de mais de meio século de intervenções do gênero. Ou seja, existe um acervo – herdado do século XX – de ferramentas de intervenção e conhecimentos, que jogam importante papel de contraponto racional nesse universo tão complexo.

Ao considerarmos a especificidade das políticas públicas particulares, salta aos olhos, que tal diversidade se afirma nas diferenças de formais, substantivas e materiais, mas afirma-se sobretudo em linguagens específicas, que são universos de comunicação próprios (e apropriados) que estabelecem os vínculos entre os diversos tipos de atores de uma dada arena de política. Os elementos da estrutura simbólica são de fato, muito mais que uma expressão cultural neutra dessa atividade social. São também reveladores – do ponto de vista analítico – dos graus de particularismo/universalismo e isolamento/integração das arenas políticas, bem como dos níveis de racionalização e tecnificação, dos tradicionalismos e das interferências ideológicas que ocorrem nessas mesmas arenas.

Referências

- Bell, D. (1976). *The cultural contradictions of capitalism*. Basic Books.
- Cotta, M. (1989). Il contributo dei "policy studies" alla scienza politica contemporanea. In A. Panebianco (Org.), *L'analisi della politica* (pp. 517-554). Il Mulino.
- Di Giovanni, G. (1998). Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In M. A. de Oliveira (Org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil* (pp. 9-29). Unicamp.IE.
- Di Giovanni, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas. [Cadernos de Pesquisa, n. 82], Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp.
<https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/download/9/CadPesqNepp82>
- Di Giovanni, G., & Nogueira, M. A. (2015). Introdução. In G. Di Giovanni, & M. A. Nogueira (Orgs.), *Dicionário de políticas públicas* (2nd ed.). Editora da Unesp; Fundap.
- Eaton, D. (1953). *The political system: An inquiry into the state of Political Science*. Alfred A. Knopf Inc.
- Ferrera, M. (1993). *Modelli di solidarietà*. Il Mulino.
- Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. Companhia das Letras.
- Lasswell, H. D. (1951). *The world revolution of our time: A framework for basic policy research*. Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1956). *Politics: Who gets what, when, how*. Meridian Books.
- Lasswell, H., & Kaplan, A. (1950). *Power and society: a framework for political inquiry*. Yale University Press.
- Pizzorno, A. (1993). *Le radici della politica assoluta e altri saggi*. Feltrinelli.
- Sarmiento, C. M. (2003). Políticas públicas e culturas nacionais. *Cultura: Revista de História e Teoria das Ideias*, (16), 491-496.

Sugestões de leitura

- Alber, J. (1982). Le origini del welfare state: Teorie, ipotesi e analisi empirica. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 12(3), 361-421. <https://doi.org/10.1017/S0048840200001659>
- Alber, J. (1987). *Dalla carità allo stato sociale*. Il Mulino.
- Ascoli, U. (Org.) (1984). *Welfare state all'italiana*. Laterza.
- Ashford, D. (1986). *The emergence of the welfare states*. Basil Blackwell.
- Bachelet, F. (2010). *Les politiques sociales et leurs institutions*. L'Harmattan.

Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity. Class Bases of the European Welfare States 1875-1975*. Cambridge University Press.

Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (Dir.) (2019). *Dictionnaire des politiques publiques* (5e ed.). Presses de Sciences Po.

Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221-258. <https://doi.org/10.1017/S0003975600000412>

Cherubini, A. (1977). *Storia della previdenza sociale*. Editori Riuniti.

Dumont, J.-P. (1993). *Les systèmes de protection sociale en Europe* (2e ed.). Économica.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalismo*. Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1992). Post-industrial class structures: An analytical framework. [Working Paper n. 38], Instituto Juan March.

Esping-Andersen, G., & Korpi, W. (1987). From poor relief to institutional welfare states. In R. Erikson, E. J. Hansen, & S. Ringen (Eds.), *The Scandinavian model: Welfare states and welfare research* (pp. 39-74). M. E. Sharpe.

Ewald, F. (1986). *L'Etat providence*. Grasset.

Ferrera, M. (1984). *Il welfare state in Italia: Sviluppo e crisi in prospettiva*. Il Mulino.

Ferrera, M. (1984). Schumpeter e il dibattito sulla teoria "competitiva" della democrazia. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 14(3), 413-432. <https://doi.org/10.1017/S0048840200002720>

Ferrera, M. (1989). Political economy e scienza politica: Un primo bizancio. In A. Panebianco (Org.), *L'analisi della politica* (pp. 451-468). Il Mulino.

Ferrera, M. (1990). Comparazione e welfare state: Un caso di successo? *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 20(3), 573-597. <https://doi.org/10.1017/S004884020000962X>

Ferrera, M. (1990). La società europea in transizione. In M. Ferrera & E. Regelsberger (Orgs.), *Italia e Germania protagoniste dell'integrazione europea* (pp. 350-365). Il Mulino.

Ferrera, M. (Org.) (1993). *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale*. Fondazione Giovanni Agnelli.

Flora, P., & Heidenheimer, A. J. (Orgs.) (1983). *Lo sviluppo del welfare state in europa e in America*. Il Mulino.

Jessop, B. (1993). La transizione al post-fordismo e il welfare state post-keynesiano. In M. Ferrera (Org.), *Stato sociale e mercato mondiale: Il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?* (pp. 65-98). Fondazione Giovanni Agnelli.

Korpi, W. (1978). *The working class in welfare capitalism*. Routledge and Kegan Paul.

- Lange, P., & Regini, M. (1987). *Stato e regolazione sociale: Nuove prospettive sul caso italiano*. Il Mulino.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682–693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lippi, A. (2007). *La valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Mattina, L. (2010). *I gruppi di interesse*. Il Molino.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge University Press.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Le politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política.
- Mishra, R. (1977). *Society and social policy: Theories and practice of welfare*. Macmillan.
- Morlino, L. (Org.) (1991). *Costruire la democrazia*. Il Mulino.
- Morlino, L. (1996). Democrazie. In G. Pasquino (Ed.), *Manuale di scienza politica* (pp. 83-136). Il Mulino.
- Offe, C. (1993). Politica sociale, solidarietà e stato sociale. In M. Ferrera (Org.), *Stato sociale e mercato mondiale: Il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?* (pp. 169-181). Fondazione Giovanni Agnelli.
- Paci, M. (1988). Il welfare state come problema di egemonia. *Stato e Mercato*, 22(1), 3–35. <https://www.jstor.org/stable/24650123>
- Panebianco, A. (Org.) (1989). *L'analisi della politica*. Il Mulino.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.) (2006). *Handbook of public policy*. Sage Publications.
- Regonini, G. (1984). Il sistema pensionistico: Risorse e vincoli. In U. Ascoli (Org.), *Welfare state all'italiana* (pp. 87-117). Bari.
- Regonini, G. (1989). Lo studio delle politiche pubbliche. In A. Panebianco (Org.), *L'analisi della politica* (pp. 491-516). Il Mulino.
- Regonini, G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Sarmiento, C. M. (2003). Políticas públicas e culturas nacionais. *Cultura: Revista de História e Teoria das Ideias*, 16, 461–496.
- Satori, G., & Molino, L. (Orgs.) (1991). *La comparazione nelle scienze sociali*. Il Mulino.
- Skocpol, T., & Ikenberry, J. (1983). The political formation of the American welfare state in historical and comparative perspective. *Comparative Social Research*, (6), 87–148.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tilly, C. (1990). *Coercion, capital and European states*. Blackwell.

Titmuss, R. (1974). *Social policy*. Allen & Unwin.

Zincone, G. (1989). Due vie alla cittadinanza: Il modello societario e il modello statalista. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 19(2), 223–266.

<https://doi.org/10.1017/S0048840200012922>

Recebido em 16 de outubro de 2023.

Aprovado em 14 de novembro de 2023.