

---

# Desenvolvimentos na Europa: a idéia das gerações de políticas públicas

---

**Michiel S. de Vries**

As tendências nas políticas públicas que vêm ocorrendo na Europa nesta metade dos anos 90 são várias e podem parecer fragmentadas. Observa-se, de um lado, políticas de centralização do nível nacional para o da União Européia e, de outro, descentralização do nível nacional para o municipal, com municipalidades juntando-se em unidades maiores. Observa-se os partidos tradicionais de centro ainda dominando o espectro político e, ao mesmo tempo, decréscimo no apoio a esses partidos (Castells, 1996:347). Observa-se ainda mudanças organizacionais e reorganizações acontecendo, mas também que o processo, o pensamento e a direção apresentados por essas mudanças são mais diversos e menos voltados para o aumento da eficiência e da capacidade gerencial como seus únicos objetivos. O fim da ideologia foi decretado no final da década de 80, mas a dimensão esquerda-direita ainda domina no subconsciente dos políticos (Vries, 1998). Os indicadores de desempenho, o *benchmarking* e os sistemas de informações gerenciais são considerados como coisas naturais e, portanto, estão perdendo importância em relação aos novos modos de comando como a direção em rede e a direção comunicativa.

Para alguns autores esses fenômenos são o começo de uma sociedade pós-moderna. Waters (1994:206) declara que "Nós talvez não estejamos mais vivendo sob a égide de uma cultura industrial ou capitalista que pode dizer-nos o que é verdade, certo e belo, e também qual seria o nosso lugar neste grande esquema, mas vivendo sob uma cultura de massas, caótica, baseada em preferências individuais da pós-modernidade". Giddens (1994) fala sobre uma ordem social pós-tradicional em que a tradição muda seu *status*, em que tradições têm de explicar a si mesmas; fala de uma democracia dialógica que cria uma arena pública em vez da representação de interesses. Outros autores têm argumentado que estamos vivendo em um estado pós-moderno, pós-industrial, pós-capitalista (ver, entre outros, Drucker, 1993; Castells, 1996).

Entretanto, tais argumentações, como o **fim da ideologia**, foram apresentadas ainda nos anos 60, depois de os sociais-democratas alemães terem renunciado a seus princípios marxistas em 1959 (Bell, 1960), estando presentes na obra de Kirchheimer (1966) que introduziu o conceito dos partidos do tipo **agarrar todos**<sup>(1)</sup>. A questão da fragmenta-

Tradução do inglês feita por Christina Andrews, pesquisadora da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada com a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Recebido em novembro/98

---

*Michiel S. de Vries* é Professor de Políticas Públicas da *Free University of Amsterdam*.  
Fax: 31-20-444-6820  
E-mail: MS.dVries@scw.vu.nl

ção já foi abordada em 1971 por Flanagan que desenvolveu um **índice de fragmentação** (ver também a medida de fragmentação de Rae & Taylor, 1970). Nas décadas de 70 e 80 as divisões ideológicas tornaram-se fortes novamente (Klingemann *et alii*, 1994; Budge, 1994), mas hoje o debate sobre elas está aberto de novo (Budge, 1996).

O desafio neste artigo é de outra natureza. Considera-se as tendências mencionadas como um fenômeno temporal. A visão a ser aqui defendida é que é melhor ver as novas políticas emergentes como uma reação às deficiências do modo dominante das políticas que marcaram as décadas precedentes. Mais especificamente, propõe-se a existência de algo que pode ser denominado de **gerações de políticas públicas** e que a nova geração se manifesta atualmente em uma Europa em confusão, buscando sua missão, sem saber para onde ir e talvez completamente perdida. Essa idéia de gerações de políticas públicas é intrigante porque rejeita a idéia de que a formulação de políticas deve ser vista como a procura de respostas a problemas sociais, que é, naturalmente, o conceito clássico. Considera-se a formulação de políticas como um processo de ajuste e de empréstimo de **possíveis respostas a perguntas** que têm sido, parecem ser ou se espera que sejam bem-sucedidas em outras áreas de políticas, outras unidades de administração e até mesmo em outros países. As formulações de políticas são, nessa visão, dificilmente baseadas em um processo de estruturação de problemas no qual a natureza do problema e as suas causas são cruciais para a solução buscada (Dunn, 1993). A formulação de políticas por empréstimo e ajuste tem, sem dúvidas, defeitos, pois resulta em forma unilateral de lidar com problemas dos quais algumas partes são ignoradas. Devido ao sistema de empréstimo e ajuste é provável que tal referência comum na formulação de políticas em áreas diversas resulte em sua própria decadência. Quando alguns problemas são negligenciados por muito tempo, a probabilidade de eles chegarem às agendas públicas e de formulação de políticas aumenta. Então, novo período de empréstimo e ajuste tem lugar, de forma a lidar com o problema anteriormente negligenciado que se tornou urgente.

A questão discutida neste artigo é se os atuais desenvolvimentos na Europa podem ser explicados por meio da idéia das gerações de políticas. A argumentação é feita basicamente em termos teóricos, pois a pesquisa empírica que pode corroborar essa idéia ainda está em desenvolvimento.

Inicialmente é apresentada a idéia das gerações de políticas, argumentando-se que elas podem ser diferenciadas segundo os seus objetivos, os instrumentos de políticas usados, o papel dos atores envolvidos e, especialmente, os problemas que foram negligenciados. Na seqüência

é abordada a questão dos desenvolvimentos na Europa nas décadas precedentes, de maneira a observar se algumas características duradouras dominantes, isto é, gerações de políticas públicas, podem ser identificadas. Finalmente, são expostas as deficiências da última geração e como os atuais desenvolvimentos na Europa apresentam-se como uma reação a essas deficiências. Isso resulta no argumento de que os diversos desenvolvimentos mencionados podem ser explicados e compreendidos como uma reação ao modo dominante de formulação de políticas nos anos 80 e 90.

## A IDÉIA DAS GERAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No âmbito das ciências administrativas não há dúvidas de que as políticas mudam ao longo dos anos. Entretanto, a maneira como as políticas mudam, a extensão na qual essas mudanças acontecem e se tais mudanças são em sua maioria graduais ou abruptas têm sido objeto de ativas discussões. Por exemplo, têm ocorrido longos debates sobre o incrementalismo, isto é, a extensão em que o conteúdo de novas políticas depende e parte da política precedente (Lindblom, 1959; 1979; Etzioni, 1968; Cates, 1979; Smith & May, 1980; Gregory, 1989; Bendor, 1995). Têm sido desenvolvidas teorias sobre mudanças de políticas como resultado de aprendizado e adaptação a condições sociais (Hecl, 1974; Collingridge, 1992; Hall, 1993). Sabatier estendeu tal teoria para uma política de *advocacy*<sup>(2)</sup> em que a interação social, o poder e a luta entre as coalizões também são incorporados (Sabatier, 1987; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). A teoria de *advocacy*-coalizão sustenta que uma mudança de política leva pelo menos uma década. Independentemente de quão interessantes e frutíferas essas teorias e discussões têm sido, elas têm em comum o pressuposto de que para entender a mudança de política é suficiente levar em consideração um período histórico relativamente curto (até 12 anos).

Uma teoria que considera períodos mais longos é a referente ao paradigma da atenção relativa, como foi desenvolvida por Namenwirth (1973) e Namenwirth & Weber (1987). Esse quadro de referência é interessante, pois os autores baseiam suas idéias em hipóteses testáveis; a pesquisa empírica realizada até o momento sustenta os seus argumentos e suas idéias resultam em previsões empíricas.

Esse paradigma tem origem na teoria de Talcott Parsons e aponta para a existência de **quatro problemas fundamentais** que, de acordo com seus defensores, todos os sistemas políticos enfrentam. Bales (1950) considerou que os sistemas (organizações, sociedades) têm de lidar com quatro tipos de problemas funcionais: de adap-

tação, de expressão, de integração e instrumentais. Envolvem questões do tipo:

- Qual é a missão do governo?
- Como a sociedade deve ser organizada no longo prazo?
- Como poderemos alcançar justiça econômica e social?
- Como poderemos evitar ameaças (por exemplo, econômicas ou internacionais)?

Posteriormente, Parsons & Smelser (1957) identificaram problemas de adaptação, de busca por objetivos, de integração e problemas latentes (o conhecido esquema AGIL). Esses quatro tipos problemas resultam em igual número de funções fundamentais para esses sistemas: “A função de busca por objetivos realiza a orientação primária do sistema em questão; a função adaptativa atende a certas exigências situacionais, por ajustar-se ante demandas inflexíveis da realidade ou transformando ativamente as características do ambiente em questão; a função de integração regula as inter-relações entre os subsetores já diferenciados de adaptação, busca por objetivos e latência, minimizando o nível de diferenciação de cada um e, em geral, promovendo uma interação harmoniosa; finalmente, a função de latência fornece, mantém e renova os padrões motivacionais e culturais essenciais para a interação do sistema como um todo” (Parsons & Smelser, 1957:157).

O novo e crucial segundo passo de Namenwirth & Weber (1987) foi estender seu quadro de referência, combinando-o com o fato amplamente reconhecido de que **os meios disponíveis para realizar as funções necessárias são escassos**, não podendo o governo fazer outra coisa senão limitar sua atenção a partes de problemas.

Tal situação resulta no terceiro passo e na hipótese de que os **governos sempre mudam de atenção em fases**. Em um período eles dirigem o foco para determinado aspecto, negligenciando os outros três; no período subsequente, observa-se os governos dedicando muita atenção para o aspecto mais negligenciado no período precedente: “...a atenção dedicada a um problema leva ao aumento de tensão sobre os problemas negligenciados. A tensão é reduzida mudando-se a atenção e os recursos para os problemas negligenciados” (Namenwirth & Weber, 1987:113). Os governos não possuem os recursos necessários para responder simultaneamente e de forma contínua a cada um desses problemas. Assim, considera-se mais eficiente proceder em fases.

“Movimentos por fases é um processo eficiente de solução de problemas. (...) [S]ociedades têm oferta limitada dos recursos necessários para resolver o problema de adaptação. Embora alguns recursos sempre sejam dedicados a cada problema, dedicar mais do que recursos médios a determinado problema a cada momento é mais eficaz e eficiente do que alocações eqüitativas. Independentemen-

te de uma fase particular da seqüência, a probabilidade de o sistema sobreviver aumenta pela utilização eficiente e eficaz dos recursos sociais, culturais e materiais” (Namenwirth & Weber, 1987:113).

Namenwirth & Weber (1987:17-18) chamam essa forma de interpretação de **paradigma da atenção relativa** e adotam os seguintes pressupostos:

- as coletividades, como a sociedade, buscam objetivos tanto de curto prazo como de longo prazo;
- esses objetivos são parte da cultura e periodicamente reavaliados e modificados;
- a cultura funciona como uma memória de curto e longo prazos; é o repositório de aprendizados e conhecimentos acumulados;
- parte do conhecimento e do aprendizado refere-se a problemas enfrentados na busca pelos objetivos;
- os conhecimentos sobre eventos recorrentes são guardados em estruturas de vários tamanhos, diversas complexidades internas e de abstração, o que inclui *scripts*, temáticas, dilemas, precedentes, ideologias e outros sistemas de idéias e conhecimentos;
- as coletividades têm quantidades limitadas de energia que podem ser dedicadas à solução de problemas na busca por objetivos;
- a atenção coletiva é um processo ativo que direciona e foca energia em determinados problemas;
- a atenção é geralmente uma **soma zero**: atenção dedicada a um problema implica menos atenção a outros problemas;
- a percepção coletiva não é determinada pela natureza intrínseca dos eventos, mas pela dinâmica cultural;
- os dilemas específicos ou as temáticas levantadas pelas coletividades para interpretar eventos refletem o estado da cultura em vez de o estado do ambiente social ou físico.

O paradigma da atenção relativa é caracterizado pelo fato de quatro valores políticos/culturais dominarem seqüencialmente. Esses valores são: os objetivos e tarefas do governo na base de consenso (missão, alcance de objetivos); o planejamento de longo prazo (planejamento, problemas latentes); a renovação de padrões culturais por causa da integração e da coordenação da sociedade como um todo e dos conflitos de poder (problemas de integração, democratização, nos quais se lida com o problema de interação entre setores); e a preocupação com a prosperidade (adaptação a desenvolvimentos econômicos e culturais dados, orientação interna e eficiência). Após essas fases, a atenção muda e volta para a reformulação de uma nova missão de governo (alcance de objetivos). Namenwirth & Weber (1987) falam de uma volta da **roda do tempo**. A cada 12 anos um novo aspecto torna-se dominante.

Por exemplo, em certo momento há muita atenção para a **missão** e a autoridade do governo. A ênfase é na determinação e na capacidade de decisão necessárias para implementar tarefas consideradas cruciais no curto prazo. O conflito está subordinado à cooperação; o respeito e a doutrina do poder são considerados necessários para alcançar esse objetivo. O governo, então, não economiza esforços para alcançar seus principais objetivos. De acordo com Namenwirth & Weber (1987), esse foi o caso na segunda metade dos anos 40 e início da década de 50. Em 1973, Namenwirth já havia previsto que esse seria novamente o caso nos anos 90.

Os **problemas latentes**, os problemas de longo prazo, são negligenciados nesse período. Os críticos diriam que esse período foi caracterizado pelo desenvolvimento de políticas de forma *ad hoc*. A reação a tal situação vem no próximo período, no qual os problemas latentes são abordados na base do planejamento. A fase de planejamento é também necessária para a organização das instituições de tal forma que a missão do governo se torne possível no longo prazo (de acordo com Namenwirth & Weber (1987), o final dos anos 50 e a década de 60 podem ser caracterizados por ênfase nesse valor).

O planejamento, entretanto, freqüentemente resulta em uniformidade, procedimentos fixos e padronização. Isso implica que em um período de planejamento existe pouco espaço para diferentes interesses, conflitos ou variação. Essa deficiência é abordada no próximo período, em que a falta de percepção sobre as diferenças entre os grupos sociais é finalmente removida e substituída por um conjunto de expressões diversas. Esse é o período da **participação**, da democratização e do **algo para todos**. Nas palavras de Namenwirth & Weber (1987), o conflito de poder domina a agenda. Segundo esses autores, a **roda do tempo** é fortemente conectada com o ciclo econômico de Kondratieff. Considerando que o ciclo-K está no seu auge agora, **o céu é o limite** para a alocação de bens e serviços. Torna-se possível a adaptação a essa variação em interesses e demandas (anos 20 e 70, por exemplo).

Ao enfatizar o aspecto de democratização, entretanto, perde-se o contato com a eficiência (Vries, 1997). Considerando que no final do terceiro período do ciclo-K do desenvolvimento econômico este está em seu movimento descendente, o ciclo move-se para o quarto período em que os valores dominantes acentuam a **prosperidade por meio da eficiência** e no qual há ênfase na sobrevivência da sociedade ou da organização. Independentemente da missão do governo ou de suas funções externas, a eficiên-

**Se as mudanças na cultura política refletem-se em mudanças nas políticas públicas atuais, é possível falar-se em gerações de políticas.**

cia, o *downsizing* e a reorganização interna do aparato governamental tornam-se prioridades (anos 30, anos 80). Ao mesmo tempo, a dominância desses valores resulta na negligência de funções externas e tarefas. Esse período, portanto, também resulta na sua própria decadência, na reformulação da missão e em ênfase nas funções

externas da organização ou do sistema político.

O argumento neste trabalho é que esse modelo pode ser expandido com a tomada de um quarto passo para **combinar a idéia de mudanças periódicas na cultura política dominante com a idéia de mudanças de políticas públicas**. Se as mudanças na cultura política refletem-se em mudanças nas políticas públicas atuais, é possível falar-se em gerações de políticas. A questão abordada neste artigo é se tais gerações de políticas públicas são distinguíveis na Europa do pós-guerra e se esse paradigma pode oferecer uma explicação para os desenvolvimentos observados na Europa na metade dos anos 90.

Para que se possa argumentar sobre esse modelo é necessário, entretanto, estabelecer os indicadores para essa mudança. Esses indicadores serão buscados em quatro elementos-chave do processo de elaboração de políticas:

- a formulação de metas e objetivos;
- os instrumentos de políticas usados;
- o papel de grupos de atores sociais no processo de elaboração de políticas;
- os problemas abordados e negligenciados.

Esses elementos-chave são importantes sob dois aspectos. Em primeiro lugar, em cada geração de política pública **o conteúdo dos quatro elementos** tem de apontar para uma mesma direção específica e comparável. Portanto, em um período em que os problemas latentes predominam, espera-se que o modo dominante de formular metas e objetivos seja dirigido para o longo prazo e que questões estratégicas especiais sejam abordadas. Espera-se, também, que os instrumentos de políticas sejam utilizados para a solução de problemas da sociedade no longo prazo; que o governo detenha o papel dominante no processo de elaboração de políticas, perseguindo sua própria idéia sobre qual deve ser a direção do longo prazo para toda a sociedade; que a participação do público seja dificilmente efetiva; e que, portanto, diferenças de interesses sejam negligenciadas em tal período.

Em segundo lugar, a **importância relativa dos quatro elementos-chave** muda a cada geração de política, em especial quanto à percepção que se tem em relação à contribuição para o sucesso ou à qualidade de uma política. Por exemplo, no período em que o conflito de po-

der domina a agenda, o papel dos atores envolvidos e as diferenças de interesses tornam-se dominantes sobre a formulação de metas e objetivos, o tipo de instrumentos utilizados e os problemas abordados. Nesse período, pode-se dizer que se o processo de elaboração da política foi satisfatório, a própria política foi bem-sucedida. No período subsequente, em que a adaptação se torna central, espera-se a existência de uma adesão ao adágio de que se os problemas importantes foram abordados, independentemente do processo adotado, a política foi bem-sucedida. No período em que os problemas latentes são dominantes, o resultado das políticas é visto como o indicador do sucesso.

## GERAÇÕES DE POLÍTICAS NA EUROPA

Neste tópico será examinado se tais seqüências de períodos de atenção relativa podem ser observadas na Europa do pós-guerra. Serão abordados a atenção por parte dos partidos políticos para os problemas mencionados, a dominância de tipos de instrumentos de políticas na elaboração de políticas governamentais nos diferentes períodos, a influência de atores sociais e os problemas negligenciados em cada período.

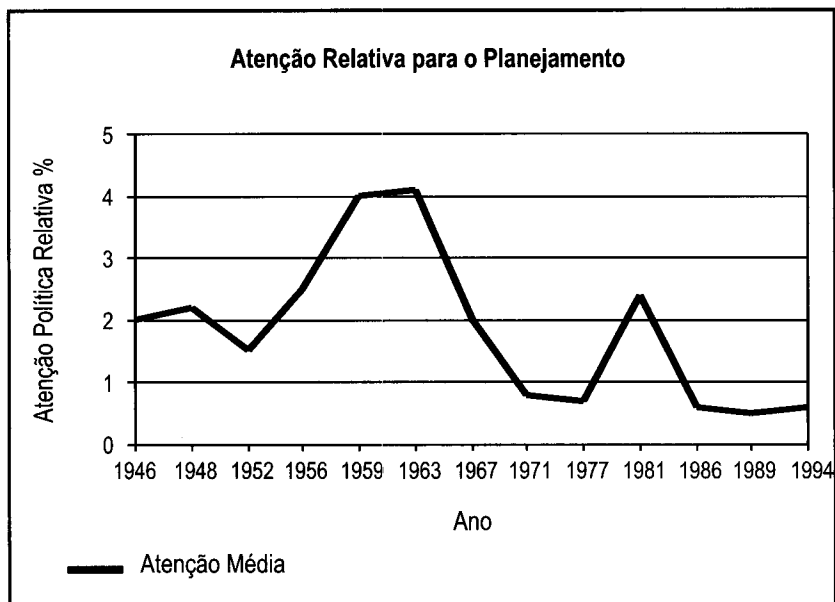
### Mudanças na atenção relativa na Europa

Imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, quando grande parte da Europa estava destruída, precisava-se reconstruir rapidamente as sociedades devastadas. Valores referentes ao alcance de objetivos de produção no curto prazo, em vez de valores referentes aos objetivos programáticos de longo prazo, foram centrais no processo de desenvolvimento de políticas públicas nos países europeus. A política foi totalmente dirigida aos problemas urgentes e imediatos e à falta de recursos financeiros. O planejamento de objetivos de longo prazo ou de adaptação da produção às necessidades da população teve, portanto, baixa prioridade. Embora os oponentes tenham apontado para os efeitos colaterais da formulação de políticas de curto prazo, do planejamento inadequado e dos procedimentos apressados, dominava a visão de que a qualidade era idêntica à quantidade. A sociedade **tinha** de ser reconstruída e tudo era dirigido para aumentar o bem-estar social. Reduzir as carências imediatas por meio de políticas *ad hoc* era o princípio.

A reação veio no início da década de 50, quando ficou claro para a maioria das

partes interessadas que a reconstrução rápida com um mínimo de recursos, embora sábia em termos de economia de dinheiro, estava se tornando um tanto estúpida. Em praticamente todas as áreas de políticas consideradas, começou a predominar a idéia de que o desenvolvimento precisava ser planejado. Surgiu também a idéia de que a qualidade teria de ser julgada com base nos critérios de bem-estar social e segurança. Um estado de bem-estar social tinha de ser desenvolvido, por meio de leis, regulamentos e procedimentos, dentro do critério geral de que a qualidade de vida aumentava se o bem-estar social estivesse assegurado do berço à sepultura. Nesse período dominava a visão de que a responsabilidade primária pelo bem-estar social era dos governos nacionais. Os governos deveriam ser responsáveis por uma política de habitação coordenada e planejada que considerasse a qualidade do ambiente das próprias casas. Isso marca a nova visão sobre a criação do Estado do Bem-Estar Social.

Analisou-se como a atenção dada ao planejamento mudou no período do pós-guerra. Os gráficos de 1 a 4 foram tirados do banco de dados de manifestos partidários elaborado por Volkens & Hearl (1990)<sup>(3)</sup>. Os autores definem **atenção para o planejamento** como sendo “menções favoráveis ao planejamento econômico de longo prazo de natureza consultiva ou propositiva e à necessidade de o governo criar tal plano”. Os resultados referentes à atenção relativa para esse aspecto são apresentados no gráfico 1.



**Gráfico 1: Atenção Relativa dada ao Planejamento nos Manifestos de Partidos Políticos Europeus**

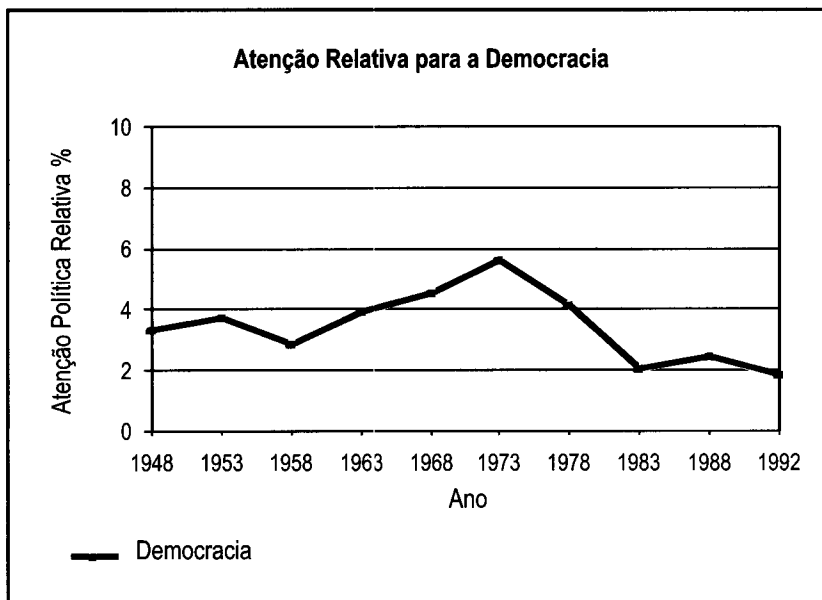
Fonte: Volkens & Hearl (1990)

Nesse gráfico mostra-se que a atenção dada ao planejamento é especialmente alta na segunda metade dos anos 50 e na primeira dos 60. Embora alguns partidos (os democrata-cristãos, por exemplo) tenham dedicado considerável atenção para o tema durante várias décadas, esse período é caracterizado pela atenção que o assunto recebeu dos principais partidos políticos.

A reação a essa ênfase veio na segunda metade da década de 60. Passou a dominar então, cada vez mais, a idéia de que planejamento só era possível em detrimento das diferenças sociais e individuais. Nas políticas de habitação, por exemplo, foi crescendo a opinião de que, embora os planos tivessem sido feitos para todos, ninguém estava satisfeito com os prédios padronizados. “A opinião geral era que a melhoria na qualidade e na eficiência do processo decisório tinha deteriorado em uma burocracia inimaginável” (Vreeze, 1993:462).

Havia muita **padronização monótona**, enquanto diversos grupos de interesses se manifestavam na sociedade. O tema dominante passou a ser qualidade de vida com relação à democratização e à justiça na distribuição de bens e serviços. Como cada indivíduo tem suas próprias preferências e a qualidade de vida é aumentada quando o governo adapta suas políticas a essas necessidades, a nova palavra de ordem passou a ser **variação**. Em políticas de habitação, os novos enfoques eram espaço, volume e arquitetura. A qualidade do **programa** tornou-se dominante em relação à **produção**. Custos, quantidades, formalidades e padronização foram vistos mais como **contras** do que como **prós**. Nas políticas de habitação, tal situação refletiu-se no número de procedimentos participativos nos projetos de melhoria urbana, no crescimento da preocupação com outros estilos de vida que não o da família padrão e também com as necessidades específicas dos idosos, grupos étnicos e pessoas deficientes.

Levando em consideração esses desdobramentos de políticas, pode-se observar uma mudança no sentido do planejamento para a democratização, o que é esperado segundo o paradigma da atenção relativa. Essa mudança pode ser vista nos manifestos dos partidos políticos. Os dados foram, mais uma vez, extraídos do Projeto de Pesquisa de Manifestos Políticos (Volkens & Hearl, 1990; Volkens, 1992), no qual a atenção dada à democracia é definida como “menções favoráveis à democracia como método ou objetivo nas organizações nacionais, envolvimento de todos os cidadãos no processo decisório, assim como apoio geral para o manifesto democrático do país” (Volkens, 1992:57). No gráfico 2 podem ser observados o aumento na atenção dada à democracia no final dos anos 60 e nos 70 e o decréscimo na década de 80.

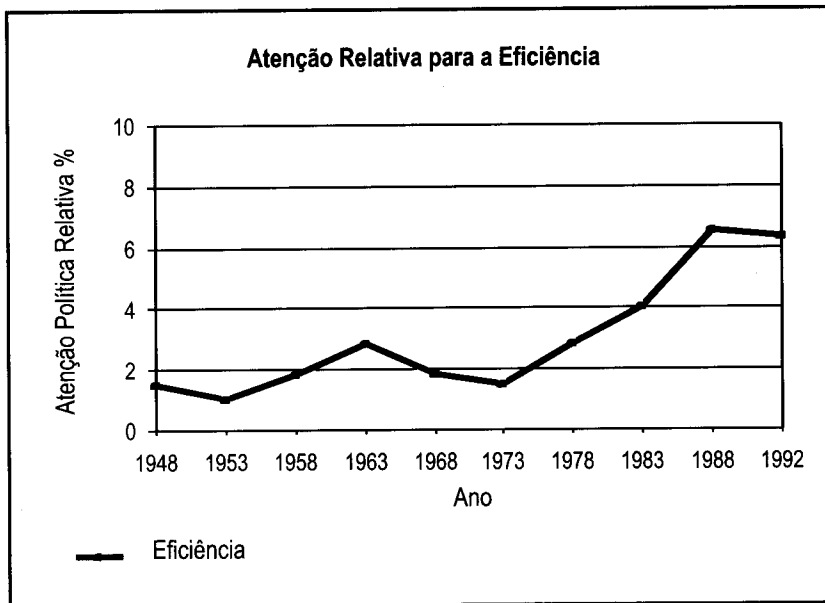


**Gráfico 2: Atenção Relativa dada à Democracia nos Manifestos de Partidos Políticos Europeus**

Fonte: Volkens & Hearl (1990)

Embora esse problema tenha sempre recebido atenção relativamente alta dos partidos social-democratas (trabalhistas), nos anos 70 a atenção com a democracia tornou-se uma grande questão para todos os principais partidos políticos. Vê-se, mais uma vez, que no contexto socio-político os principais objetivos e metas mudaram, nesse caso em direção a maior atenção para a democracia, refletindo-se no processo de elaboração de políticas. Conforme o paradigma da atenção relativa, inevitavelmente esse processo resultaria em uma contra-reação, a qual veio de fato na década de 80. Os recursos financeiros dados aos programas públicos explodiram nos anos 70 e começou-se a aceitar a idéia de que as casas construídas em projetos públicos da habitação eram de qualidade exageradamente alta. Além disso, o crescimento do déficit público impediu que os governos ajudassem ainda mais.

A década de 80 foi caracterizada por ênfase na eficiência e pela orientação voltada para o processo, em vez de para a eficácia e para as metas. A tendência foi em direção de menos democracia e mais eficiência governamental. Esse ponto de vista refletiu-se também na porcentagem dos manifestos políticos dedicados à eficiência dos governos. No Projeto de Pesquisa de Manifestos Políticos esse aspecto é definido como a “necessidade de eficiência e economia no governo e na administração, cortes no funcionalismo público, melhoria dos procedimentos governamentais, apelo geral para fazer o processo do governo e da administração mais barato e mais eficaz” (Volkens, 1992:58).



**Gráfico 3: Atenção Relativa dada à Eficiência nos Manifestos de Partidos Políticos Europeus**

Fonte: Volkens & Hearl (1990)

No gráfico 3 pode ser visto o aumento da preocupação com a questão da eficiência nos anos 80. Os dados revelam que os apelos por mais eficiência já estavam presentes na década de 70, embora subordinados ao apelo por mais democracia, tornando-se dominantes nos 12 anos seguintes.

O paradigma da atenção relativa prediz que o período que está emergindo atualmente será dominado por novo sentido de missão na política (alcance de metas), com aumento da atenção para o papel da autoridade governamental e debate sobre as funções fundamentais do governo. Esse parece ser, de fato, o caso. Existem sinais de renascimento da missão das **políticas de reestruturação**, especialmente no que se refere à previdência social, bem como às políticas habitacionais. Pode-se observar também que muita atenção vem sendo dada ao próprio processo de elaboração de políticas, o qual, segundo os envolvidos, deverá ser caracterizado por determinação e capacidade de decisão.

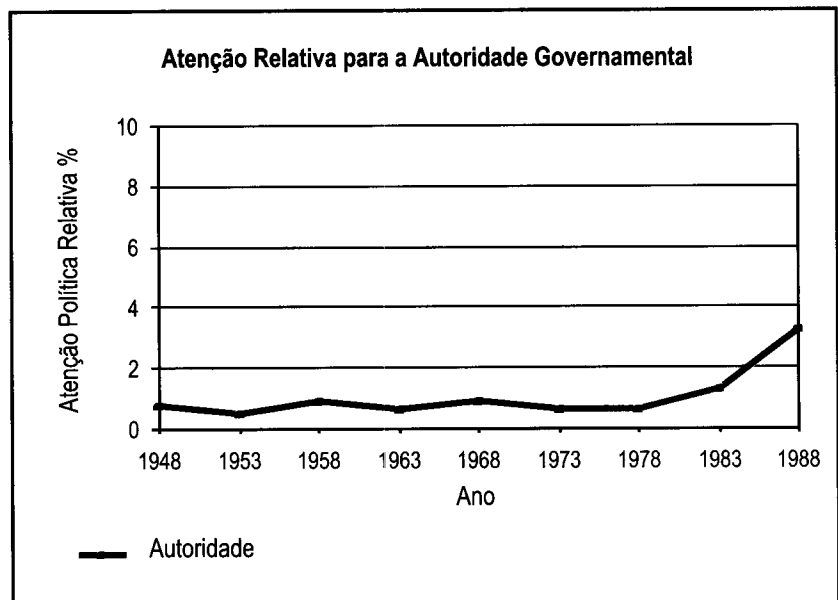
Vê-se que a orientação para o alcance de metas na administração pública, sob a autoridade de líderes políticos, tornou-se dominante novamente nos anos 90. Esses desenvolvimentos são apresentados no gráfico 4 que mostra o início da reação à explosão da eficiência da década de 80. Segundo os polí-

ticos atuais, escutando-se apenas o mercado e menosprezando-se o governo, são esquecidos os limites quanto aos custos sociais, custos esses que necessariamente devem ser objeto da atenção dos governos. O apelo por intervenção governamental, capacidade de decisão e autoridade está, portanto, tornando-se forte novamente. O grande aumento na atenção dada à autoridade governamental nos anos 90 é congruente com a previsão feita por Namenwirth em 1973 de que o tema atingiria seu ápice por volta de 1994.

Os valores dominantes e os problemas que recebem relativamente mais atenção daqueles com responsabilidade política refletem as mudanças previstas pelo paradigma da atenção relativa. Isso nada mais é do que a corroboração da teoria existente e o ponto de partida para o argumento de que existem gerações de políticas.

#### **A mudança no uso dos instrumentos de políticas**

De forma a elaborar um argumento mais robusto para a existência de determinada geração de política pública, os instrumentos de políticas usados deverão mudar em direção congruente com a mudança das metas e dos objetivos que recebem maior atenção na arena política.



**Gráfico 4: Atenção Relativa dada à Autoridade Governamental nos Manifestos de Partidos Políticos Europeus**

Fonte: Volkens & Hearl (1990)

Pode-se afirmar, antecipadamente, que a implementação de instrumentos de políticas está mudando continuamente dentro de cada área de política. Em décadas passadas os instrumentos jurídicos e econômicos predominavam e na presente os chamados instrumentos modernos estão tornando-se mais populares. Como consequência das tendências do início dos anos 90 em direção à descentralização e à desregulação, os governos parecem não estar fazendo muito mais do que estimular, facilitar e monitorar.

Neste tópico são abordados alguns desenvolvimentos no uso de instrumentos de políticas pelos governos. Dessa forma, uma visão geral sobre o escopo dos instrumentos de políticas é apresentada e seus méritos brevemente discutidos. Discute-se também quais instrumentos poderiam ser adequadamente empregados. No entanto, antes que isso possa ser feito é necessário posicionar os instrumentos de políticas no contexto do processo de elaboração de políticas. Parte-se de publicações recentes no campo da administração pública em relação a essa questão.

A distinção clássica em instrumentos de políticas ocorre entre regulação, incentivos e transferência de informações. Trata-se do **chicote** jurídico, da **cenoura** econômica<sup>(4)</sup> e do **sermão** comunicativo.

Os **instrumentos jurídicos** correspondem a leis, regras, instruções, resoluções, ordens, jurisprudências e tratados e surgem, basicamente, da suposição de que os seres humanos são animais políticos que elaboram normas e estabelecem valores na forma de regras nas quais é determinado o que se pode ou não fazer. Quando as normas são violadas, pode-se ou não ser confrontado com sanções. A condução jurídica é um dos instrumentos clássicos de políticas públicas, sendo considerado como o mais poderoso. Na Europa, o mecanismo de condução jurídica foi o instrumento dominante nos anos 50 e 60. Tentou-se, partindo de uma visão central sobre como a sociedade deveria ser, por meio de leis e regulamentos, planejar e conduzir o desenvolvimento da sociedade. As palavras-chave eram **padronização** e **uniformidade**. Os instrumentos jurídicos são desenvolvidos a partir da idéia de que o grupo em foco não está disposto a colaborar sem que exista pressão para tal e de que o governo e os grupos em foco possuem interesses opostos. Dessa maneira tais instrumentos resultam em uniformidade. A predominância no uso de leis e instrumentos jurídicos pode ser observada

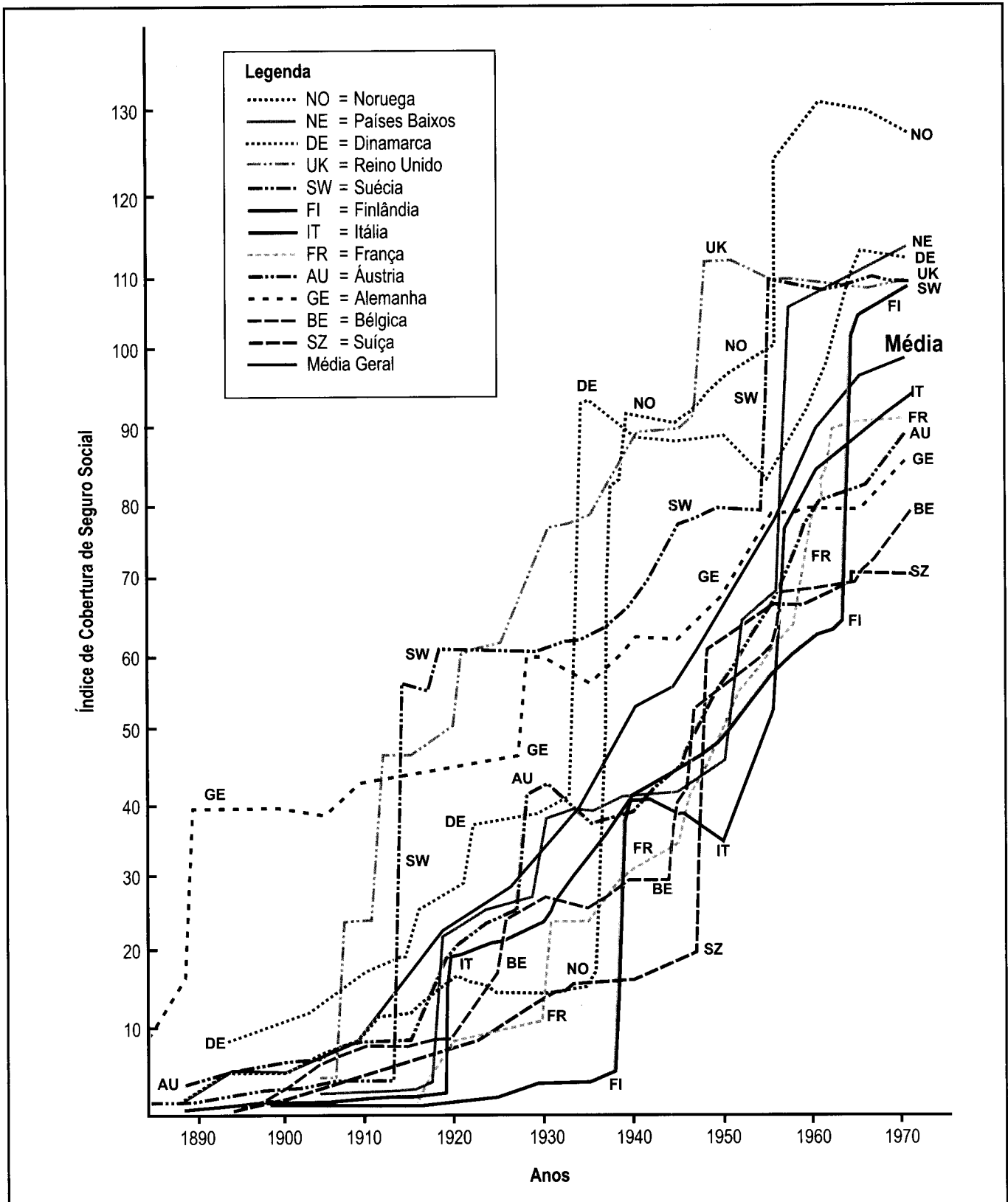
no gráfico 5, adaptado de Flora (1984) e que apresenta a extensão da cobertura da legislação sobre previdência social em diversos países europeus, a qual atingiu seu pico nas décadas de 50 e 60.

Desde o final dos anos 60 e especialmente na década de 80, os instrumentos jurídicos passaram a ser questionados. Os instrumentos jurídicos pressupõem que o grupo-alvo não está disposto a modificar o seu comportamento sem a presença de regras que o forcem a assumir interesses coletivos, um pressuposto no mínimo questionável. Além do mais, existem problemas de manutenção da lei e problemas relacionados com a obediência às regras.

Finalmente, as leis pressupõem uniformidade. Esses problemas resultaram, na década de 80, em desregulação e descentralização e na diminuição do papel do Estado. Nesse período, falava-se contra a filosofia subjacente e sobre as consequências da uniformidade e da padronização, enquanto hoje se fala em uma segunda geração de instrumentos de coordenação, em que não existe mais um único ator coordenador, mas uma realidade na qual há pluralidade e interdependência. Se esse argumento é levado em consideração, então não é aceitável a imposição de uma coordenação unilateral pelo governo (Nelissen, Iking & Van de Ven, 1996:37).

Os **instrumentos econômicos** consistem de subsídios, prêmios e taxas e partem da visão de atores utilitaristas, o *Homo economicus* que pesa todas as alternativas em termos de custos e benefícios, ou seja, os **prós** e os **contras** de seu comportamento. Tais instrumentos visam tornar o comportamento desejado mais atrativo e o comportamento indesejado mais custoso. O modelo de coordenação econômica dominou nos anos 70. Os subsídios, prêmios e taxas procuraram garantir que o comportamento de empresas, organizações e cidadãos mudasse de tal forma que, primeiramente, desejos e necessidades pessoais fossem levados em consideração e, em segundo lugar, comportamentos indesejados, desigualdades e injustiças fossem evitados pelo comportamento coordenado em uma direção específica. A vantagem de tais instrumentos é, acima de tudo, tornar possível a diferenciação entre os diversos grupos-alvo. Essa é, possivelmente, a razão de esse tipo de política ter se tornado tão popular depois dos períodos de políticas baseadas em instrumentos jurídicos. Apesar de ainda ser preciso verificar outros indicadores, um indicativo dessa tendência no uso de ins-

**Em décadas passadas  
os instrumentos  
jurídicos e econômicos  
predominavam e na  
presente os chamados  
instrumentos  
modernos estão  
tornando-se mais  
populares.**



**Gráfico 5: Crescimento da Cobertura do Seguro Social na Europa Ocidental**

Fonte: Adaptado de Flora (1984)

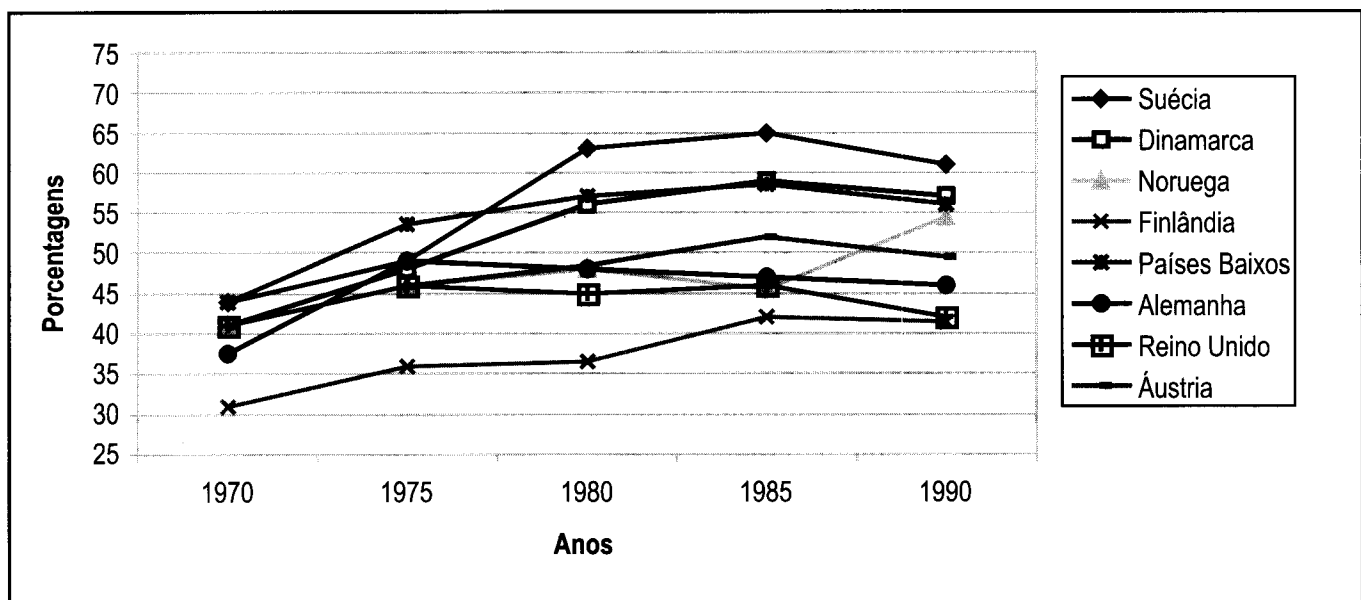
trumentos econômicos na década de 70 é o crescimento das despesas governamentais (OECD, 1993; Naschold, 1994). No gráfico 6 constam os dados de alguns países europeus.

O uso oposto dos instrumentos jurídicos e econômicos caracterizou os anos 80 (de 1982 a 1993). Nesse período, esses instrumentos estiveram em recesso em consequência da geração da política então predominante. A característica desses anos foi a de minimizar a coordenação governamental por meio de instrumentos jurídicos e econômicos, ressaltando a desvantagem desse último instrumento. Os problemas relativos aos instrumentos econômicos, em particular aos subsídios, correspondem especialmente ao seu efeito-presente (*gift-effect*). Os atores já inclinados a mudar seus comportamentos ganham um **presente** na forma de subsídio e os que não desejam mudar de comportamento não o farão apesar do subsídio. O comportamento é um fator muito mais estrutural do que os defensores dos instrumentos econômicos querem nos fazer acreditar. Além disso, o uso de subsídios resulta algumas vezes no chamado **efeito São Mateus**: aquele que tem deve receber; em outras palavras, a maior parte dos subsídios vai para os grupos que menos precisam deles. No entanto, isso não implica dizer que os incentivos econômicos sejam um desperdício. Dependendo da extensão da convergência entre o governo e o grupo-alvo em seus interesses e objetivos, o subsídio é o instrumento mais eficaz para induzir o grupo-alvo para a direção desejada (Herweijer, 1994:43).

O tipo dominante de coordenação nos anos 80, na maioria dos países europeus da *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), consis-

tiu na desregulação, na privatização e na adoção de instrumentos de competição. Por volta de 1985, a maioria dos países europeus da OECD apresentou reversão na tendência de aumento das despesas públicas (ver gráfico 6). Os mecanismos de mercado começaram a dominar, observando-se um recuo do Estado. A orientação tornou-se cada vez mais interna, voltada para a modernização da administração pública, a retração dos poderes do Estado e o uso de instrumentos orientados para o mercado, ou seja, para a organização planejada da competição entre empresas públicas (quadro 1). Nesse período, em toda a Europa, nenhuma organização escapou da reorganização. A eficiência tornou-se a principal meta, o que resultou no achatamento e no *downsizing* das organizações em geral e da administração pública em particular. As organizações e seus membros tinham de ser mais flexíveis, transparentes e profissionais. Se alguma coisa restou dos anos 80 foi a atenção para a questão da organização e da redução do *input* (custos, empregados) por meio da reorganização.

Atualmente, pode-se constatar que uma orientação interna que procura atingir o grau máximo de eficiência dentro da organização também tem suas deficiências. Os problemas sociais, como a pobreza, a falta de infra-estrutura, os problemas de inclusão e exclusão, a luta contra o crime e as políticas que procuram reduzir a poluição foram negligenciados na década de 80 e no início dos anos 90. O que se vê hoje é um retorno cauteloso do governo como uma instituição que pode influenciar o desenvolvimento social. O tipo de instrumento usado é igualmente prudente. Consiste, principalmente, em um conjunto de **instrumentos de comunicação** pelo qual o governo tenta, usando o aconselhamento e a transferência de in-



**Gráfico 6: Despesas Governamentais**

## Quadro 1

## Instrumentos Usados Segundo Orientação Interna

Mecanismos Reguladores 1980 a 1993	Reino Unido	Dinamarca Países Baixos	Suécia Finlândia Noruega	Alemanha Áustria
Mecanismos reguladores primários	Mercados Privatização	Autonomia decisória Descentralização	Coordenação por resultados	Coordenação por regras
Mecanismos reguladores secundários	Instrumentos de competição	Instrumentos de competição Coordenação por resultados	Instrumentos de competição	Instrumentos de competição
Mecanismos reguladores terciários	Coordenação por resultados	Privatização	Descentralização Privatização	Privatização
Tipo de governança	Regime de mercados do setor privado	Regime de autonomia	Regime de coordenação por resultados	Regime de coordenação por regras

Fonte: Naschold (1994:45)

formações, mudar o comportamento das empresas e dos cidadãos. Alguns argumentarão que esse tipo de instrumento tem por base o ideal do Iluminismo, no qual os comportamentos indesejáveis, errados e estúpidos são considerados como falta de razão que pode ser combatida por meio do aumento do conhecimento do grupo-alvo. O pressuposto também considera ser o comportamento um resultado de fatores culturalmente determinados e limitados por atitudes, opiniões e imagens. Esse tipo de instrumento tornou-se popular recentemente. Essas políticas **de baixo custo** têm sido usadas em todas as épocas, mas como apoio a instrumentos legais e financeiros. Na ausência desses instrumentos, a coordenação comunicativa tornou-se um instrumento independente, não-contando com o apoio de qualquer tipo de instrumento material. Pode-se dizer que, devido à retirada dos instrumentos jurídicos e econômicos nos anos 80, a coordenação por meio de instrumentos de comunicação é vista hoje como uma saída para a reconquista de alguma influência no desenvolvimento da sociedade. Isso também pode ser observado através da imagem que os governos estão construindo, de que não estão localizados em posição hierarquicamente superior à dos outros atores sociais, sendo apenas um dos atores que tenta influenciar o comportamento dos ou-

tros, assim como seu próprio comportamento é influenciado pelos demais atores sociais (*network steering*). Os atores sociais são vistos como sistemas mais ou menos fechados, dificilmente susceptíveis a influências externas. A única coisa que resta é a **política produtiva**, definida por Giddens (1994) da seguinte maneira: "Política produtiva é uma forma de política ou governança que visa deixar que indivíduos ou grupos façam as coisas acontecerem, em vez de deixar que coisas aconteçam a eles. Ela funciona por meio do fornecimento de condições materiais e de arranjos organizacionais para a tomada de decisões políticas feitas pelos grupos individuais dentro de uma ordem social mais ampla".

Em vez de tomar os desejos do governo como ponto de partida, atualmente a idéia é começar com as possibilidades e perspectivas do grupo-alvo. Implica dizer que o governo

tem de buscar aqueles interesses do grupo-alvo que podem ser trazidos em congruência com os seus próprios interesses. A busca não é por interesses opostos, mas por uma solução vantajosa para ambas as partes, a chamada situação **ganha-ganha** (*win-win*). Domina o pressuposto de que aqueles objetivos que são viáveis, dadas as posições de todas as partes interessadas, podem ser alcançados de forma mais efetiva do que os objetivos que são ideais para uma das partes, mas resultam em resistência das demais partes interessadas. Isso inclui objetivos como a internalização, na qual a meta da política é estabelecer uma opinião dentro do grupo-alvo que certamente levará em consideração questões importantes — como, por exemplo, a do impacto ambiental — quando forem tomadas decisões importantes. Em tais situações usa-se instrumentos como estudos de impacto ambiental e contratos. De forma geral, tenta-se influenciar pessoas-chave da organização, de maneira a influenciar a organização como um todo. A ênfase é colocada na coordenação no nível correto, o que explica, entre outras coisas, a descentralização, bem como a tendência de centralização na Europa. Devido ao fato de os problemas não serem homogêneos em todos os países, ou mesmo dentro de um único país, e porque o nível no qual se está coordenando determina a

eficácia do mesmo, a responsabilidade pelas diversas áreas de políticas tende a ser descentralizada. Ocorre, também, a desregulação e muitas formas de parcerias entre instituições públicas e privadas tornam-se visíveis. Trata-se não só de implementar políticas em cooperação com os grupos-alvo, mas também de desenvolver novas políticas por meio da cooperação. As palavras-chave são co-produção, parcerias, contratos. A ênfase atual nesse tipo de política começou no início dos anos 80 (Nelissen, Ikinck & Van de Ven, 1996:37).

Dos desenvolvimentos mencionados surgiu a idéia, dentro da ciência da administração pública, de que os instrumentos de políticas, em suas respectivas abrangências, pressupostos, tipos de coordenação e juízos, têm de conectar-se com a percepção do ambiente pertinente aos diferentes grupos-alvo e aos momentos de tomada de decisões. Fala-se em criar situações **ganha-ganha** e em aumentar a base social. Acredita-se que o governo só estará inclinado a coordenar naquelas situações em que o resultado seja vantajoso para todas as partes envolvidas. Trata-se de coordenação na antecipação de mudanças e visando à diminuição dos efeitos negativos. Em tais situações, a base social existe ou pode ser facilmente criada. É no âmbito desse contexto de conhecimento que instrumentos como estudos de impacto, monitoramento e contratos são desenvolvidos.

O monitoramento é um instrumento de política, mas não pode ser visto como um instrumento de coordenação ou uma alternativa para instrumentos jurídicos, econômicos e de comunicação. Trata-se mais de um meio que possibilita ao governo ver e analisar em qual direção a situação está se desenvolvendo, aonde deve ocorrer uma intervenção e quais políticas podem ser efetivas. A intervenção propriamente dita deve ser feita com o uso de outros instrumentos.

Nos anos 90, o monitoramento tornou-se uma palavra mágica na Europa. O monitoramento é visto, em todas as áreas de políticas, como uma das primeiras tarefas. Entretanto, é também típico de um governo que quer somente se adaptar aos novos desenvolvimentos e acredita que a coordenação é apenas secundária. De fato, o monitoramento é um instrumento que se encaixa bem em uma sociedade fragmentada e diversificada, na qual domina a idéia de que a política pública só pode ser eficaz quando é desenvolvida em conexão e com base em análises dos diversos desenvolvimentos. Isso é, entretanto, uma base para a elaboração de políticas, mas não a política propriamente dita. O monitoramento apenas mede alguma coisa que pode ser interpretada como desenvolvimento, embora seja muitas vezes baseado em poucos indicadores quantitativos que podem ser facilmente medidos.

A idéia básica sobre os estudos de impacto é simples e lógica. Quando não se quer que determinado interesse

seja negligenciado, deve-se fornecer informações e uma visão geral das conseqüências das opções relacionadas àquele interesse antes de a decisão ser tomada. Tal procedimento, que fornece as informações úteis para a tomada de decisão em debate ou a escolha entre decisões alternativas, é chamado de estudo de impacto (Valk & Vries, 1994; Vries [no prelo]). Entretanto, os estudos de impacto são como o monitoramento. Fornecem informações, mas não são, ou dificilmente são, instrumentos de coordenação. Ambos podem ser a base para uma coordenação, mas observa-se cada vez mais o uso de monitoramento e estudos de impacto como se fossem instrumentos suficientes por si mesmos para coordenar a sociedade.

Os contratos são acordos nos quais as partes são obrigadas a apresentar determinado desempenho. Como resultado de um processo de aprendizado de experiências anteriores na elaboração de contratos — que não determinavam compromissos —, atualmente os feitos entre o governo e os grupos-alvo (municipalidades, regiões, empresas) contêm avaliações e sanções para o caso de uma das partes deixar de cumprir o prometido.

A idéia por trás dos contratos é que no caso de problemas complexos, quando regras gerais se mostram ineficazes, eles podem ser um instrumento adequado. Reforçam normas e valores que não podem ser estabelecidos por meio de leis. As normas são internalizadas através da interação entre os atores sociais e tornam-se possíveis por causa de um processo de aprendizado baseado na possibilidade de sanções. Os contratos podem servir para a estabilização de um período para a formulação de leis mais gerais, mas podem também funcionar como um instrumento para tornar interesses comuns explícitos. Os contratos parecem ser uma forma rápida de ajustar uma situação, mas algumas vezes o processo pode ser mais complexo do que simplesmente fazer uma lei geral (Bressers, 1993:78). Se as leis têm a desvantagem de serem centralizadoras e indutoras de uniformidade e o comportamento de grupos sociais tem de ser coordenado, parece lógico que arranjos sejam feitos em nível mais individual. Para tanto, é necessário ter conhecimento sobre os grupos-alvo, saber como eles se desenvolvem (monitoramento) e saber em que medida as decisões terão conseqüências para o problema em questão (estudo de impacto).

Os desenvolvimentos em direção à dominação de tais instrumentos de políticas podem ser julgados de duas formas. Primeiramente, pode-se distinguir essa visão da visão clássica em que o governo possui uma posição hierárquica. Em segundo lugar, pode-se ver esses desenvolvimentos como uma tentativa dos governos de estabelecer alguma função para si próprios depois de um período em que não coordenaram políticas sociais, seja no sentido clássico ou no moderno do termo, mas estavam focando predominantemente sua própria eficiência, deixando os pro-

blemas sociais para serem resolvidos por mecanismos de mercado.

O novo conceito de coordenação tem, entretanto, conseqüências para a maneira de um governo operar, na direção da intervenção governamental — direta ou indireta — e nas expectativas quanto à eficácia dos instrumentos clássicos. A coordenação que vem de cima, baseada em instrumentos clássicos, é vista como ineficaz. Todavia, o que se pode esperar de um governo se ele é tão limitado em suas possibilidades de influenciar organizações e indivíduos?

Não importa quanto se é favorável a instrumentos modernos de implementação de políticas, uma vez que os mesmos continuam baseados na idéia iluminista de que mais informação, interação e comunicação resultam no estabelecimento de prioridades que se pensa ser as mais importantes. Os críticos talvez estejam corretos ao afirmar não ser isso suficiente e que alguns atores só podem ser convencidos e só mudarão de comportamento quando forças jurídicas ou econômicas reais forem adotadas.

As deficiências teóricas dos instrumentos de comunicação dizem respeito especialmente à questão do momento correto. Os efeitos de tais instrumentos correspondem muitas vezes à criação da imagem de que o governo está fazendo algo em prol de problemas urgentes, mas os resultados concretos na redução dos problemas só serão visíveis a longo prazo. Usar instrumentos de comunicação implica assumir que se está temporariamente — o que pode ser por vários anos — satisfeito com uma situação que está longe de ser ótima. Os aspectos negativos dos subsídios (efeito-presente e efeito São Mateus) também estão presentes nos instrumentos de comunicação. São conhecidos como o dilema da insuficiência de conhecimentos e o paradoxo do aconselhamento. Essas duas teses pressupõem que os conselhos e a transferência de informações aumentam, em especial, o conhecimento daqueles que já têm grande bagagem de conhecimentos e que o abismo entre **os que os têm e os que não os têm** aumenta pelo uso de instrumentos de comunicação. Outra desvantagem de tais instrumentos é ser sua efetividade limitada (ver Iedema & Van de Ven, 1995:149), pois os mesmos só funcionam se forem complementados por instrumentos jurídicos e econômicos e só podem ser implementados dentro de situações específicas que dependem da fase do processo da política em questão, da natureza do problema e das características do grupo-alvo.

Os instrumentos de comunicação também dificilmente podem garantir a lealdade do grupo-alvo e pressupõem confiança excessiva do governo em seus resultados (Iedema & Van de Ven, 1995:149). Espera-se que os interesses do grupo-alvo e do governo possam ser facilmente conduzidos a convergir. Esse último aspecto é considerado como a grande desvantagem dos instrumentos de co-

municação. Os críticos consideram ingenuidade esperar que o grupo-alvo, com seus próprios interesses, mude seu comportamento somente por causa da capacidade de comunicação do governo. Entretanto, no momento atual, em que predomina um julgamento negativo a respeito dos instrumentos clássicos, é uma saída pragmática considerar que a implementação de políticas públicas deve esperar e que o governo deve contentar-se com os instrumentos de comunicação.

### Participação no processo de elaboração de políticas

Uma questão importante para distinguir os processos de elaboração de políticas é saber em que extensão as partes interessadas podem influir no processo de formulação de políticas. Os atores envolvidos nesse processo são os políticos, os administradores públicos, os grupos de interesse e a indústria (Baybrooke & Lindblom, 1993). Neste tópico será abordada a questão da mudança dos papéis dos elaboradores de políticas públicas e só brevemente se tocará na questão do papel da participação do público.

### Participação do público no processo de elaboração de políticas

Em artigo anterior (Vries, 1997) foi descrita a mudança observada na natureza da participação pública, cujo pico ocorreu nos anos 70 e o declínio na década de 80, o que é congruente com a atenção política dada à mesma, como consta no gráfico 3. Conforme apresentado nesse estudo, são cinco os aspectos que determinam a agenda dessa participação atualmente:

- uso de modelos participativos, especialmente nas situações **ganha-ganha**;
- deslocamento da participação para o início do processo de elaboração de políticas, afastando-a da fase de tomada de decisões;
- quando a meta da participação é principalmente a busca de apoio e não a proteção de interesses;
- quando o problema de conflitos de interesse é negligenciado e restrições à participação são introduzidas no processo se esse problema aparece;
- associação da participação a um procedimento em vez de a um processo de interação.

Observando-se o atual debate sobre a administração da participação dentro do processo de elaboração de políticas públicas, o primeiro aspecto a mencionar é ser a participação vista hoje como um instrumento para criar situações **ganha-ganha**. A participação é defendida apontando-se sua função potencial de criar vantagens para to-

dos os participantes. A ênfase é sobre o valor **extra** da diversidade. Isso também se reflete nas novas definições de participação: “participação é o exame, tendo em mente uma meta, das possibilidades de auferir vantagens por meio de um investimento nos diversos aspectos do envolvimento social” (Vries, 1997). O participante é visto como um parceiro, como um **co-produtor responsável de excedente social**, em vez de uma parte interessada motivada pela possibilidade de ter seu próprio interesse colocado na agenda política, como era a questão central nas definições dos anos 70.

A questão considerada mais importante atualmente é que a participação logo no início do processo de elaboração de políticas aumenta a legitimidade da política. Isso é considerado como capaz de favorecer a prevenção de resistências. Como um administrador municipal observou: “As pessoas geralmente resistem apenas uma vez. Se elas concentram a resistência no início do processo de elaboração da política, aí a resistência já terá sido gasta quando chegar a hora de tomar decisões e implementar a política” (Netherlands, Ministry of Traffic, 1995). A participação é vista mais como um meio para conquistar o apoio para políticas questionáveis e para persuadir os teimosos. “É um instrumento que deve ser utilizado parcimoniosamente, com o objetivo de prevenir o seu uso simbólico” (Netherlands, Ministry of Traffic, 1995). Esse argumento apoia-se freqüentemente no critério do uso **eficaz** da participação. Para “aumentar o apoio e evitar os efeitos negativos, especialmente seu uso sem que seja absolutamente necessário, o processo de participação deve começar cedo e ser caracterizado por continuidade, meticulosidade, honestidade, respeito, compreensão e clareza sobre o assunto e, finalmente, por um governo resoluto e determinado que deve estar preparado para limitar o uso da participação” (Netherlands, Ministry of Traffic, 1995:16-18). Afirma-se que, “de forma a criar apoio social, é necessário tratar a participação com meticulosidade (...); para criar apoio, é desejável que o governo esteja em contato com a sociedade (...) e o procedimento não deve provocar a impressão de que a participação não passa de um ritual formal dentro do processo de elaboração das políticas e que o governo não atribui sentido real ao mesmo” (Netherlands, Ministry of Traffic, 1995:17). Em outras palavras, o fato de a participação poder ser uma formalidade vazia não é considerado um problema, mas **sim** a percepção pelo público de que esse seja o caso. Esses ar-

gumentos são muito mais significativos do que o critério: o único argumento a favor da participação é o apoio que ela pode gerar.

Atualmente, uma grande fonte de descontentamento dos participantes é o fato de os procedimentos de participação não consistirem em interações entre o público e os *policy-makers*, mas em audiências públicas. O processo ocorre da seguinte maneira. Os formuladores de políticas apresentam uma proposta e as preferências daqueles que tomam as decisões já são conhecidas. As rodadas de participação são organizadas e todas as partes interessadas podem apresentar comentários. Naturalmente, alguns apresentam de fato suas opiniões. Entretanto, não há debate nessas rodadas de participação. Um comitê de servidores públicos preside a reunião e toma nota dos pontos levantados pelos participantes. Quando todos já puderam falar, a reunião é encerrada. Muitas pessoas do público acham essa situação deprimente. Pode-se falar, mas ninguém parece reagir; e o que é pior, nada parece mudar.

A participação também é afastada da fase decisória em direção à fase exploratória. Isso é descrito como **co-produção** de políticas. Aqueles que têm objetivo idênticos ao dos planos da política podem participar para encontrar a melhor maneira de alcançar esse objetivo.

Essas e outras evidências indicam que a dimensão individual da participação, isto é, sua função de proteção dos interesses das partes interessadas e de adaptação da política, está diminuindo em favor do uso político da participação para aumentar o apoio público para os planos dos *policy-makers*.

Essas tendências encaixam-se perfeitamente na teoria desenvolvida por Namenwirth (1973). Segundo ele, os anos 90 mostrariam a ruptura na concepção da autoridade governamental baseada no consenso e a reavaliação da sua missão. Usar a participação para a criação de apoio político, direcionar a participação para situações **ganha-ganha**, remover a participação da fase política de tomada de decisões e, especialmente, negligenciar a função da participação como um meio de debater interesses conflitantes, são todos indicadores de que a autoridade, a capacidade de decisão e a determinação do governo estão mais uma vez se tornando os temas dominantes.

**A mudança nos papéis dos *policy-makers***

A nova geração de política pública também é caracterizada pelas novas posições dos

**Segundo Namenwirth (1973), os anos 90 mostrariam a ruptura na concepção da autoridade governamental baseada no consenso e a reavaliação da sua missão.**

atores envolvidos. Neste item será abordada a mudança de papéis dos políticos e administradores públicos, ou seja, dos *policy-makers*, na Europa no período pós-guerra.

Goodsell (1990:576-578) está correto quando afirma que o problema enfrentado por todo administrador é equilibrar as cinco orientações de valor que competem entre si, as quais chamou de os cinco Ms. O primeiro é a orientação dos **meios**. “Esta perspectiva coloca o administrador público como uma ferramenta passiva de uma autoridade superior”. A segunda orientação de valor ele denominou de **moralidade**. Um governo baseia-se não só em eleições, mas também “em valores superiores como equidade, justiça e honestidade”. A terceira orientação é a **multiplicidade**. Aqui, o administrador público sente-se responsável apenas pelos cidadãos e pela multiplicidade de interesses que eles expressam. Chamou a quarta orientação de orientação de **mercado**, em que “as determinações do mercado definem a organização e as atividades do setor público”. A última orientação foi chamada de **missão**. Nessa orientação, os “administradores devem obedecer às suas próprias concepções do que deveria ser a missão de suas organizações”.

O argumento de Goodsell (1990) é que a orientação **correta** não existe, porque não se pode executar todas as tarefas usando apenas uma orientação. Portanto, nenhuma orientação deve ser ignorada e nenhuma deve dominar o tempo todo. O autor deixa claro que uma orientação sozinha não funciona. O comportamento equilibrado dos burocratas e da burocracia é de importância crucial para o funcionamento do sistema. No entanto, nem políticas de recrutamento, nem campos de atuação claramente determinados podem garantir atitudes equilibradas. Cada organização pública sempre será composta por algumas pessoas que darão ênfase à moralidade, enquanto outras à orientação de subserviência, à multiplicidade, ao mercado e à missão.

O que se pretende mostrar neste artigo é que no período pós-guerra, entretanto, cada uma dessas orientações — exceto a moralidade, que está na base da administração pública, mas não no sistema administrativo como tal — tornou-se dominante como imagem ou ponto de partida durante certo período. O período de dominação de uma orientação não significa dizer que as outras estavam ausentes, mas que receberam menor atenção. Na Europa, a orientação da **missão** — pelo menos como imagem — foi dominante logo após a Segunda Guerra Mundial, quando os países tiveram de ser reconstruídos e desenvolvidos economicamente. A orientação dos **meios** tornou-se dominante a partir da segunda metade da década de 50 até o final dos anos 60. Durante esse período, a implementação de novas leis e novos instrumentos, especialmente de seguridade social, para estabelecer o Estado do Bem-Estar Social foi fundamental. A orientação da **multi-**

**plicidade** dominou nos anos 70 sob a influência do *boom* internacional em favor da democracia. A orientação de **mercado** tornou-se dominante na década de 80. Interpretando-se os dados mais recentes, espera-se que a orientação da **missão** na administração pública, sob a autoridade dos partidos políticos, se torne dominante novamente na segunda metade dos anos 90.

#### Subserviência nos anos 50 e 60

Até o final dos anos 60, a tarefa principal da administração pública baseou-se na orientação dos **meios**, congruente com uma das idéias mais antigas e proeminentes sobre os servidores públicos. Montesquieu, Wilson, Goodnow e Max Weber consideravam esse papel como sendo típico de sistemas administrativos. A administração existiu e existe primariamente para satisfazer as necessidades de autoridades superiores de forma mais eficiente, não para alterar ou dirigir os objetivos dessas autoridades.

Segundo Goodnow (1900), o governo tem duas funções principais: a expressão do desejo do Estado e a execução desse desejo, ou seja, a política e a administração. “A função executiva deve necessariamente estar subordinada à função da política” (Goodnow, 1900:79) e, como outros já disseram, “a honra do servidor público consiste na sua habilidade de executar conscientemente a ordem de seu superior (...) mesmo quando a ordem lhe parece errada” (Gerth & Mills, citados em Etzioni-Hallevey, 1985:33).

É fundamental para a teoria de Weber (1947), como descreveu em *Wirtschaft und Gesellschaft*<sup>(5)</sup>, que a burocracia como tipo ideal corresponda ao **legal-racional**. Uma ordenação de tarefas estritamente hierárquica (*fester Amtshierarchie*), juntamente com competências funcionais precisas (*festen Amtskompetenzen*), e a distinção entre o administrador individual e os seus recursos garantirão a ausência de conflito entre o interesse comum e os interesses pessoais. Segundo Weber, a burocracia como tipo ideal é o oposto da política como tipo ideal. Muitas noções, talvez mitos, baseadas na teoria de Weber ainda existem.

Os sistemas administrativos ocupam-se com eficiência, implementação, coordenação, planejamento e otimização do processo político, enquanto a política está preocupada principalmente com efetividade, ideologia, mudanças e otimização dos resultados. Os sistemas administrativos têm perspectiva de longo prazo, em que viabilidade e estabilidade são cruciais, enquanto a política não vê além das próximas eleições e caracteriza-se por decisões *ad hoc* nas quais conflitos, poder e interesses políticos são fundamentais. Nessa perspectiva, os administradores são profissionais, geralmente especialistas, enquanto os políticos são amadores e generalistas; os políticos dirigem e os administradores obedecem fielmente.

Em relação às orientações propostas por Goodsell (1990), a orientação dos **meios** é a dominante no sistema administrativo. Alguns autores chegaram a argumentar que as raízes filosóficas das duas áreas de atuação são diversas. O sistema político do Ocidente tem suas raízes na civilização grega antiga em que o político sábio, mas amador, foi central, enquanto os sistemas administrativos têm sua origem nas culturas dos impérios da Babilônia, do Egito e de Roma (Waldo, 1987), nos quais o crescimento do sistema administrativo era visto como necessário para sustentar o desenvolvimento gradual e a estabilidade.

#### A democratização da administração no final dos anos 60

A crítica científica da teoria sobre a subserviência fundamental do serviço público foi formulada após a Segunda Guerra Mundial. Primeiramente, surgiram acadêmicos que consideravam o servidor público neutro e subserviente como um fenômeno antiético, por ser irresponsabilidade e significar falta de consciência ser subserviente a políticos como Hitler e Mussolini, independentemente da eleição dos mesmos ao posto de chefe de governo, e implementar ordens cegamente sem considerar a natureza das mesmas. Na Alemanha, os chamados *Widerstandsverpflichtung* foram defendidos e implementados de fato em algumas regiões, tornando obrigatório que os servidores públicos recusassem ordens de políticos que claramente violassem a Constituição do Estado. Em segundo lugar, os acadêmicos enfatizaram o fato de os servidores públicos não serem e não poderem ser neutros e subservientes.

Etzioni-Hallevey (1985:87) comenta sobre a existência de um dilema para a democracia devido à sua burocracia e vice-versa. Do ponto de vista da democracia, a burocracia é uma ameaça, pois tem o poder de controlar a máquina pública; no entanto, ela é indispensável. O dilema para a burocracia, por sua vez, é que esta deve ser independente e responsável, mas ao mesmo tempo deve submeter-se aos princípios da democracia, acatando as diretrizes estabelecidas pelos políticos. Alguns autores já falaram de um **triângulo de ferro** ao descreverem os sérios problemas enfrentados pelos políticos quando alteram as políticas existentes sem o apoio do sistema administrativo. Weber também viu perigo em um servidor público treinado e especializado mais inclinado a fazer aquilo que ele quer em vez de implementar as intenções dos políticos, que não são especialistas (Weber, 1947:338; Etzioni-Hallevey, 1985:33).

Kingsley (1944) foi um dos primeiros a alertar sobre a força obstrutiva que o sistema administrativo inglês poderia usar contra um possível governo trabalhista e a pedir por uma administração mais representativa. Nas práticas dos governos europeus essa perspectiva não alcançou popularidade até o final dos anos 60, apesar de ter tido

visibilidade durante um curto período após a Segunda Guerra Mundial, no qual o esforço conjunto de todos os partidos comprometidos com a reconstrução da sociedade era necessário e as idéias de todos eram bem-vindas desde que compartilhassem desse objetivo principal. No final da década de 60, a dependência no servidor público tinha se tornado tão grande e com tradição tão sólida que resultou no descaso dos políticos pela elaboração dos detalhes da implementação de suas leis e políticas.

Particularmente no final dos anos 60, apelos por um serviço público mais representativo foram ouvidos e continuaram até a década de 80. Um de seus defensores foi Mainzer (citado por Lauth, 1990:195): “A burocracia isolada da política não é para os que gostam de democracia: uma burocracia servil aos políticos ofende as concepções de objetividade e tratamento igualitário e é pouco provável que faça o trabalho necessário para o governo”. Nos termos da tipologia de Goodsell (1990), a orientação da **multiplicidade** tornou-se dominante. Com apelos por mais democracia sendo ouvidos em todo o Ocidente, os clamores pela democratização da administração pública tornaram-se dominantes na Europa. Isso estava relacionado ao próprio crescimento do governo, à crescente complexidade dos problemas sociais e ao crescimento dos pedidos por participação.

No final do anos 60, os sistemas administrativos da Europa cresceram de forma significativa e ficou claro para praticamente todo o mundo que esse era um fator influente no processo de elaboração de políticas. Portanto, era necessário adotar ou aumentar os meios para garantir não apenas a neutralidade dos burocratas individualmente, mas a neutralidade do sistema administrativo como um todo, bem como garantir que ele ouviria uma multiplicidade de grupos de interesse.

Os meios, usados amplamente, podem ser caracterizados como o fornecimento de **procedimentos de controle e equilíbrio** (*checks and balances*) dentro do sistema administrativo. Esses procedimentos podem ser divididos em vários tipos de instrumentos e o primeiro deles pode ser chamado de **cultura da rubrica**. Todos os documentos, relatórios sobre políticas, propostas, rascunhos, minutas, atas e planos de políticas têm de ser assinados e contra-assinados antes de serem implementados. Isso se aplica não só às autoridades superiores, mas também às partes interessadas em outros *bureaux* e departamentos no mesmo nível. Esse instrumento fornece controle e equilíbrio internos. Aparentemente, esse procedimento procura garantir que cada uma das orientações apontadas por Goodsell (1990) — e talvez outras mais — seja levada em consideração. A auto-orientação do sistema administrativo não é impedida, mas esse comportamento é objetivamente equilibrado e controlado. No final, esse procedimento significa que vários interesses e pontos de vista de

diversas partes interessadas são ouvidos e levados em consideração.

O segundo instrumento utilizado também tem por objetivo fornecer controles e equilíbrios internos. Tratar-se de **sistema de consulta ampla** entre administradores, departamentos e, muitas vezes, entre ministérios. Nenhuma decisão pode ser tomada por um só ator. Toda proposta tem de ser discutida, argumentada e reelaborada. Propostas andam de mão em mão, com requerimentos para comissões, comitês especiais, grupos coordenadores e conversas preliminares.

O terceiro instrumento é conhecido como **participação do público** e garante que, antes de a decisão formal ser tomada, os cidadãos sejam ouvidos e seus argumentos levados em consideração. Os procedimentos formais em decisões de investimentos de grande porte que podem, por exemplo, apresentar impactos ambientais, são muito rígidos. Tais decisões podem não ser tomadas antes que o estudo de impacto ambiental tenha sido publicado e aprovado e que todas as partes interessadas tenham tido a oportunidade de expressar suas queixas e trazer suas objeções diante de um tribunal e, se necessário, apelar a uma instância superior.

É óbvio que compromissos e tentativas de satisfazer a todas as partes interessadas nem sempre serão bem-sucedidos. O quarto instrumento, usado em tais situações, é o **estabelecimento de comitês consultivos**, compostos na maioria das vezes por membros das partes interessadas, organizações privadas e organizações não-governamentais. O parecer desses comitês tem sido buscado especialmente nas áreas de previdência social, educação, saúde e habitação popular. Houve explosão no número de comitês consultivos desde os anos 70. A função desses comitês é fornecer avaliações sobre questões estratégicas, planejamento de longo prazo, desenvolvimento e implementação de políticas.

#### A reação nos anos 80

Os vários procedimentos de controle e equilíbrio podem ser vistos como restrições ao poder dos administradores, mas é óbvio que eles também são ineficientes. Uma separação de poderes é a saída para dificultar a facilidade e a velocidade com que as decisões poderiam ser tomadas e implementadas. Cada avanço ocorre em detrimento de alguma outra coisa. Desde o início da década de 80 os ins-

**Os vários  
procedimentos de  
controle e equilíbrio  
podem ser vistos como  
restrições ao poder dos  
administradores, mas é  
óbvio que eles também  
são ineficientes.**

trumentos em discussão foram submetidos a severa pressão social e política, não apenas por serem considerados ineficientes, mas também por serem considerados responsáveis pela burocratização, pelo crescimento da máquina pública e pela inércia do sistema. Esses protestos podem ser o resultado de ineficiências reais, mas também tendem a refletir a imagem negativa do governo, dentro de uma longa tradição de perceber o governo e, especialmen-

te, a administração pública como preguiçosos, ineficientes e obstrutivos. Responder ao mercado, em parte como consequência de desenvolvimentos macroeconômicos, como desemprego e déficit público crescentes, veio a ser o principal objetivo. O governo tinha de ser mais eficiente e isso só poderia ser conseguido ajustando todas as suas atividades. A implementação de políticas e leis passou a ser cada vez mais importante e as dúvidas sobre a administração pública foram deixadas de lado. Essa atitude está de acordo com o *boom* da preocupação com a eficiência e relaciona-se com a dominação da orientação de **mercado**. O governo agora tinha de atender ao setor privado. Em 1990, a OECD observou tendências comuns em todos os países da organização, como orientação para o cliente, orientação para resultados, gerenciamento de recursos humanos, aumento da importância dos indicadores de desempenho, tecnologia da informação, auditoria, monitoração e avaliação (Kickert, 1993:20). Em 1991, Hood apontou para a tendência em direção à nova gestão pública (*new public management*), na qual uma administração gerencial pragmática, com medidas e padrões de desempenho, controle de resultados, desagregação de unidades, competição, estilo administrativo do setor privado, além de disciplina e parcimônia financeira, configurava a doutrina em voga (Hood, 1991; Kickert, 1993).

Nos anos 80 e início dos 90, a especialização e a divisão do trabalho respiraram vida nova dentro da burocracia e o controle político diminuiu. A própria administração não é controlada por políticos, mas por administradores-chefes, em um estilo típico de empresa privada. Na formulação de políticas, a distinção entre burocratas e políticos desaparece e o papel coordenador dos políticos só aparece devido à presumida subordinação dos administradores. Os valores da política e a coordenação política estão em retirada. O governo está menos preocupado com seu papel na resposta a problemas sociais do que com a sua própria sobrevivência. É ilustrativo o fato de, nesse período, o governo mudar sua perspectiva econômica de

uma política neo-keynesiana para o monetarismo. Hall (1993) fala sobre a mudança entre dois paradigmas de políticas que competem entre si, cada um fundamentado em idéias muito diferentes quanto ao funcionamento da economia. Segundo Hall, foram as mudanças institucionais ocorridas na Inglaterra que resultaram nessa mudança. No entanto, argumenta-se neste artigo que o fenômeno é generalizado na Europa e tem sido considerado como uma contra-reação ao modo keynesiano dos anos 70. O monetarismo puro é uma política resultante muito mais de uma orientação interna do que o é o keynesianismo, política que responde diretamente às mudanças na sociedade. Na Europa, esse monetarismo atingiu o ápice em 1993 com a assinatura do tratado de Maastricht por todos os membros da União Européia, exceto a Inglaterra. Trata-se do ápice porque todos os membros da União Européia foram forçados a diminuir as despesas públicas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), assim como a reduzir o déficit governamental e a inflação.

Atualmente os políticos estão tentando reconquistar as suas posições de liderança. A dominância da administração sobre a liderança política é considerada hoje como tendo atingido o seu limite. Os políticos sustam, cada vez mais, o processo de elaboração de políticas que já haviam alcançado um **acordo administrativo** e reivindicam o seu papel de autoridade. Se na década de 80 os acordos administrativos eram considerados suficientes para resultar na formulação de políticas, atualmente os políticos comparam as propostas formuladas no nível administrativo com suas preferências e, se necessário, rejeitam as soluções administrativas. A volta do papel proeminente dos políticos já pode ser observada em diversos países europeus.

Essa tendência pode ser vista como uma resposta à crescente influência dos conceitos de eficiência, administração gerencial e orientação para o mercado. Essa situação corresponde a uma reavaliação da política, trazendo-a de volta à sua posição de liderança. Os desenvolvimentos ocorridos nos dois períodos anteriores — em que o sistema administrativo gradualmente conquistou tanta autoridade quanto aquela obtida pelos políticos eleitos, desaparecendo a diferença entre as duas áreas — são ainda visíveis na prática, mas a crescente influência da administração é considerada cada vez mais como o problema principal.

**Os problemas que foram negligenciados**

Neste tópico serão abordados os problemas negligenciados em cada um dos períodos identificados. No pri-

**Na década de 50, passou-se a estruturar a sociedade para o longo prazo, reconhecendo que o pensamento de curto prazo havia criado muitos problemas imprevistos.**

meiro, de reconstrução da sociedade, predominava a visão de curto prazo. Esse período foi caracterizado pela falta de uma perspectiva mais abrangente. Medidas temporárias foram utilizadas para reduzir os piores problemas daquela época. Nas políticas de habitação, por exemplo, os apartamentos foram divididos fisicamente para serem ocupados por mais de uma família; muitas casas foram

construídas sem considerar o efeito de longo prazo e destinavam-se ao uso provisório; e a qualidade não tinha tipo algum de prioridade. Foram negligenciados os efeitos de longo prazo na elaboração de políticas. A viabilidade e a rapidez foram os fatores cruciais no julgamento de propostas de políticas. O governo, naturalmente, era dominante, uma vez que tinha de financiar a maioria das propostas. No entanto, qualquer grupo reconhecido como uma possível ajuda para reconstruir a sociedade (exceto os comunistas) poderia elaborar planos de políticas, pois as diferenças ideológicas foram colocadas de lado de forma a buscar os principais objetivos. As razões pelas quais os diversos grupos sociais aceitaram tal esquema de elaboração de políticas públicas podem ter sido diferentes, mas o objetivo não era questionado. Os líderes, que conquistaram respeito devido às suas posições durante a guerra, raramente encontraram resistência na implementação da missão da reconstrução. As políticas não estavam estruturadas e as únicas coisas consideradas importantes eram os resultados de curto prazo, negligenciando-se, portanto, as conseqüências de longo prazo. Na elaboração das políticas raramente eram levados em consideração os custos ou os detalhes do processo. A Europa tinha de ser reconstruída depressa e as coisas que não estivessem de acordo com esse objetivo prioritário não eram consideradas. As políticas *ad hoc*, resultantes de uma missão de curto prazo, dominavam a missão do governo e certamente não incorporavam a visão de longo prazo. De acordo com a teoria e as nossas observações, isso resultou na reação dos anos 50.

Nesse período (década de 50), passou-se a estruturar a sociedade para o longo prazo, reconhecendo que o pensamento de curto prazo havia criado muitos problemas imprevistos. Nesses anos, a elaboração de leis, novas regras e procedimentos foi desenvolvida de forma a coordenar os países europeus até um Estado de Bem-Estar Social. No nível político, seis países — Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo — formaram a Comissão Européia para Carvão e Aço que, posteriormente, se constituiu na Comunidade Econômica Européia. Dentro dos Estados-nação, novas leis foram implementadas

de maneira a regular e garantir o bem-estar **do berço à sepultura**. Em cada área de política, essas regras resultaram em padronização e formalização abrangentes. Nesse período, negligenciou-se o fato de nem todos os membros da sociedade terem as mesmas necessidades e desejos. É importante ressaltar que os argumentos desse desenvolvimento diferem claramente dos usados 40 anos depois para justificar a expansão da União Européia e a luta por uma moeda única. Os argumentos anteriores eram dirigidos, principalmente, para a prevenção de conflitos e guerras entre os Estados europeus, enquanto o tratado de Maastricht pode ser visto como o auge e também o encerramento de uma era em que os países europeus tinham por objetivo aumentar o potencial dos mercados e diminuir as barreiras que pesavam no desenvolvimento econômico.

As políticas de padronização e uniformidade, tão características dos anos 50 e início dos 60, resultaram na reação do final da década de 60 e especialmente dos anos 70, quando dominava a visão política e cultural de que existem de fato diferenças entre os grupos sociais e que essas diferenças deveriam ser levadas em consideração na elaboração de políticas públicas. Essa foi a época de conflito de poder, democratização e ênfase nos processos de formulação de políticas. Os problemas negligenciados nesse período estavam relacionados com o *input* e o *output*. Por um lado, a democracia custa tempo, dinheiro e facilmente negligencia a eficiência. Por outro, como processos democráticos tendem a ser mais demorados, muitas vezes negligenciam o fato de alguns problemas serem urgentes e precisarem de formulação e decisão rápidas. Nesse contexto, a eficiência dos processos fica comprometida.

Um credo como **o céu é o limite** pode ser colocado em prática apenas por um período de tempo limitado. Alcançado o limite, a reação em direção a mais eficiência tende a aparecer. Isso foi visto nos anos 80, nos quais uma orientação interna e um valor dominante pela reorganização foram observados em toda a Europa, embora existissem diferenças quanto ao grau em que essas reorganizações deveriam ser institucionalizadas ou quanto à adoção de políticas *ad hoc* (ver March & Olsen, 1989). Nos países nórdicos, as mudanças organizacionais foram predominantemente *ad hoc*, sem que os responsáveis por elas tivessem idéia quanto aos benefícios das mesmas. No Reino Unido as reformas foram rapidamente institucionalizadas, porque a visão básica se encaixava nos objetivos do *thatcherismo*. O governo afasta-se da sociedade e começa a dominar a visão de que o mercado livre deve resolver os problemas sociais. Assim, essa geração de política negligencia o fato de os governos terem responsabilidade para com os problemas sociais coletivos, não resolvidos pelo mercado livre, cujas soluções são cruciais para o desenvolvimento da sociedade. Essas solu-

ções apresentam valor excedente, embora o mesmo não possa ser medido diretamente por meio de análise de custo-benefício ou cobrado de usuários individuais. Essa visão conduz lentamente para o período seguinte, no qual alguns problemas tendem a se tornar mais urgentes e o governo percebe os limites de sua própria ausência. Observa-se atualmente, na Europa, a concordância entre políticos da esquerda e da direita sobre os problemas que precisam ser atacados e o fato de a sociedade ter de ser reestruturada. Os problemas mais urgentes estão recebendo atenção e pode-se falar em **reinventar** o governo (Osborne & Gaebler, 1992), embora os governos atuais estejam mudando rapidamente a visão de curto prazo à medida que percebem a emergência de novos problemas sociais. Conseqüentemente, os instrumentos usados têm caráter um tanto *ad hoc*, baseando-se em avaliações por meio de monitoramento e estudos de impacto, além de contratos de curto prazo, mas não considerando a visão de longo prazo sobre o futuro das respectivas sociedades. Assim, em determinado momento considera-se crucial o desenvolvimento econômico, no outro o combate à poluição, tentando-se sistematicamente chegar a um compromisso. Tal situação explica o fenômeno diversificado e fragmentado mencionado na introdução deste artigo, e também aponta para os problemas negligenciados atualmente: os efeitos de longo prazo dessa visão de curto prazo e pouca profundidade. Emerge da concepção sobre a existência de gerações de políticas públicas a previsão de que os problemas de longo prazo não podem ser negligenciados por muito tempo, senão nova geração de política pública tende a aparecer.

## VISÃO GERAL DOS CINCO PERÍODOS

É útil o uso da teoria da atenção relativa, em que a dinâmica cultural é central, quando processos de longo prazo são analisados? De modo a responder a essa pergunta foi apresentada uma descrição dos pressupostos utilizados pelo paradigma da atenção relativa, argumentando-se sobre a existência de gerações de políticas públicas. De acordo com esse paradigma, os valores culturais e políticos sucedem-se uns aos outros, apresentando períodos de dominância.

A análise da atenção relativa para questões abordadas pelos partidos políticos, do uso de instrumentos de políticas, do papel de diferentes atores e dos problemas negligenciados mostra que a dinâmica da cultura política tem mais implicações do que se forem considerados apenas o pensamento e as idéias. As mudanças culturais e políticas refletem-se nos objetivos das políticas, nos instrumentos adotados e nas posições e influências dos atores envolvidos. Os resultados dessa análise estão resumidos no quadro 2.

**Quadro 2**

**Visão Geral das Gerações de Políticas**

Período	Visão Geral
1945-1950	<p>Valores dominantes: Formulação da missão; perspectiva de curto prazo; elaboração rápida de políticas para servir à meta do objetivo principal, ou seja, construir casas.</p> <p>Objetivo principal: Responder às necessidades diretas da sociedade.</p> <p>Efeito da política: Reconstrução da sociedade.</p> <p>Ênfase: No resultado de curto prazo da política.</p> <p>Instrumentos: Políticas <i>ad hoc</i>.</p> <p>Critério de sucesso: A qualidade é determinada especialmente pela quantidade.</p>
1951-1967	<p>Valores dominantes: Planejamento; perspectiva de longo prazo; elaboração de políticas públicas presume <b>saber</b> o que é melhor para a sociedade e o interesse geral.</p> <p>Objetivo principal: Responder às necessidades gerais da sociedade.</p> <p>Efeito da política: Padronização.</p> <p>Ênfase: Nos resultados de longo prazo.</p> <p>Instrumentos: Leis e regulamentos.</p> <p>Critério de sucesso: A qualidade é julgada pela medida em que os resultados estão de acordo com os regulamentos.</p>
1968-1980	<p>Valores dominantes: Democratização; elaboração de políticas públicas tem de garantir que todos obtenham o que desejam.</p> <p>Objetivo principal: Responder às necessidades específicas dos diversos grupos sociais.</p> <p>Efeito da política: Variação, pluralidade.</p> <p>Ênfase: No aumento da participação dentro do processo de formulação das políticas.</p> <p>Instrumentos: Econômicos e procedimentos para aumentar a interação. Controles e equilíbrios.</p> <p>Critério de sucesso: A qualidade é determinada especialmente pelo desenvolvimento do processo; quanto menos objeções, melhor.</p>
1981-1992	<p>Valores dominantes: Eficiência; elaboração de políticas públicas restringida e que tem de responder às necessidades do mercado livre.</p> <p>Objetivo principal: Responder às necessidades financeiras do governo e do mercado.</p> <p>Efeito da política: Aumentar o desenvolvimento econômico e o desempenho do mercado.</p> <p>Ênfase: Na redução dos custos na área das políticas públicas.</p> <p>Instrumentos: Desregulação, descentralização e privatização, e instrumentos de mercado.</p> <p>Critério de sucesso: A qualidade é determinada especialmente pelo preço das políticas.</p>
1993-	<p>Valores dominantes: Reformulação da missão do governo; elaboração de políticas públicas compreendida como um processo facilitador, de criação de situações <b>ganha-ganha</b>; remoção de obstáculos para decisões rápidas.</p> <p>Objetivo principal: Reestruturar a sociedade. Responder às necessidades diretas das regiões dentro da sociedade.</p> <p>Efeito da política: Políticas são formuladas de maneira <i>ad hoc</i>.</p> <p>Ênfase: No resultado enquanto determinação e capacidade de executar.</p> <p>Instrumentos: Monitoramento, estudos de impacto, contratos, diminuição do número de comitês consultivos e procedimentos participativos.</p> <p>Critério de sucesso: A qualidade é determinada especialmente pela capacidade das políticas de resolver os problemas mais urgentes que o governo enfrenta (como, por exemplo, a questão de refugiados e os problemas sociais em uma comunidade).</p>

## ALGUMAS EXPLICAÇÕES PARA AS GERAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das explicações para a descoberta das gerações de políticas públicas pode ser encontrada em diferentes fatores, como:

- desenvolvimentos econômicos;
- lei da natureza — toda ação corresponde a uma reação: os problemas não podem ser negligenciados por muito tempo;
- cópia de políticas e processo de criação da União Européia;
- novas gerações que se tornam responsáveis pela elaboração de políticas.

Quanto à questão dos desenvolvimentos econômicos, Namenwirth & Weber (1987) referem-se ao impacto do ciclo econômico como proposto por Kondratieff e sugerem que se deve **combinar os ciclos culturais com os ciclos de Kondratieff**. Não afirmando ser isso correto, observa-se na prática econômica, na Europa, a economia destruída após a Segunda Guerra Mundial, o que fez a missão de reconstrução no curto prazo necessária, e a explosão do crescimento econômico nos anos 60, tornando o uso de instrumentos econômicos mais viáveis na década de 70. Observa-se, também, que a crise econômica do início dos anos 80 fez necessária uma reorientação interna e que o atual crescimento econômico torna mais fácil para os governos a resolução dos problemas sociais mais urgentes. A atual prosperidade econômica dá aos governos europeus tempo para repensarem suas posições na sociedade e mudarem sua orientação de um enfoque interno para outro mais externo. Além disso, o tratado de Maastricht possibilita aos países, que já conseguiram atingir os critérios econômicos para formar a União Européia, fazerem alguma coisa a mais para as suas sociedades e darem pelo menos alguma atenção aos problemas atualmente mais urgentes. Pode-se não concordar com o forte impacto do desenvolvimento econômico nas possibilidades de formulação de políticas públicas, mas não se pode negar que em um mercado livre as empresas geram problemas e também frequentemente desenvolvem os meios tecnológicos para solucioná-los (por exemplo, a questão da poluição). Sabe-se também que o crescimento econômico determina, em grande parte, as condições nas quais os governos têm de agir e os recursos financeiros para o desenvolvimento das políticas.

A segunda explicação para a existência de ciclos de políticas é: **quando os problemas são negligenciados por muito tempo, tendem a se tornar mais sérios e mais urgentes**. O abismo no desempenho torna-se tão grande que tais problemas não podem mais ser negligenciados. Fica-lhes mais fácil penetrarem as agendas política e pública. Uma das premissas da idéia das gerações de políticas públicas é o

fato de os recursos para a resolução dos problemas serem escassos, impossibilitando atacar todos os problemas ao mesmo tempo. Uma das implicações da idéia de gerações de políticas é que o governo dirigirá sua atenção para apenas uma parte do problema, a partir de percepção mais ou menos coerente de qual seja a **causa mais importante** por trás de todos os problemas. Assim, o governo não dará prioridade aos problemas como tais — por exemplo, problemas sociais, de saúde, infra-estrutura, emprego ou minorias —, mas abordará todos parcialmente e de maneira similar, negligenciando as suas outras dimensões. Em pesquisas desenvolvidas por estudantes sob a minha orientação, sobre políticas habitacionais, políticas para a terceira idade, políticas para as minorias, entre outras, há a indicação de que em todas essas áreas o problema pode estar estável (déficit de habitações, integração de minorias, exclusão de idosos). No entanto, essas políticas tendem a mudar independentemente da estabilidade dos indicadores. Essas pesquisas mostram que as metas das políticas, o tipo de problemas abordados, os instrumentos de políticas usados, assim como o papel dos grupos envolvidos, são similares em cada uma das áreas de políticas consideradas, durante cada período identificado. Dessa forma, a idéia das gerações de políticas implica que as políticas não são tanto uma resposta ao problema, mas uma resposta a uma parte específica do problema, por ser essa parte também percebida como o aspecto mais importante de outras áreas de políticas, que recebem atenção similar e são manipuladas da mesma forma.

Essa situação remete à terceira explicação, ou seja, os **policy-makers tendem a emprestar soluções entre si**. Políticas desenvolvidas em uma área (habitação, infra-estrutura) tendem a se tornar populares em outras bem diversas (seguridade social, saúde), independentemente das diferenças entre as áreas. Tal atitude pode ser vista atualmente na popularidade do monitoramento. Não importa qual seja a questão, o monitoramento parece ser a resposta para todos os problemas. O mesmo foi verdade para os instrumentos econômicos, como subsídios e taxas, nos anos 70 e para a elaboração de leis nas décadas de 50 e 60. A utilização crescente de especialistas e organizações de consultoria e o aumento do número de contatos entre os departamentos estendem essa prática de tomar políticas emprestadas. Isso pode ser observado no nível municipal, em que alguns planos de políticas são copiados em todos os detalhes, mudando-se somente o nome do município antes de o plano ser adotado. O mesmo procedimento pode ser visto no nível regional, em que comissões governamentais desenvolvem pesquisas, já feitas por outros países, sobre as políticas de certas áreas, de modo a aprender com elas e adaptá-las. O processo de integração européia facilita essa prática fornecendo as informações necessárias e os limites das políticas e estabelecendo as metas e os objetivos para os desenvolvimentos de políticas específicas.

A última explicação para a existência de gerações de políticas públicas está no fato de as políticas serem desenvolvidas, formuladas e comunicadas por certa geração de políticos e *policy-makers* em corroboração a uma geração específica de líderes de empresas e de diretores de organizações não-governamentais. As posições influentes são ocupadas principalmente por pessoas que cresceram na mesma era, compartilhando experiências similares e, portanto, tendo visões de mundo similares. Os conceitos clássicos de gerações foram desenvolvidos por Mariás (1970), Huntington (1977) e Nash (1978), apesar de a idéia ser mais antiga e poder ser encontrada, por exemplo, nas obras de Mill (1843), Ortega y Gasset (1933) e Mannheim (1928;1952). Em 1843, Mill escreveu que “a próxima causa da condição da sociedade é a condição que imediatamente a precede”. Segundo Mannheim (1952:292; *apud* Van den Broek, 1996:17), “membros de uma geração só participam em uma parte limitada desse processo. Como resultado, a sociedade encontra-se em contínua renovação e a herança cultural

é constantemente transmitida”. Ortega y Gasset deu ênfase à noção de **vigência**, ou seja, de **costume adquirido** envolvendo leis, costumes, usos, tradições e crenças que prevalecem na sociedade. “Uma pessoa, em sua visão, não é apenas um membro da sociedade, mas também, ou principalmente, um membro de uma geração” (Van den Broek, 1996:15). As diferenças relacionadas com idade e seus impactos nas mudanças culturais foram discutidas mais recentemente por Eckstein (1988) e Inglehart (1990). A idéia básica é que as “gerações de políticas funcionam como casamenteiras, juntando tipos diferentes de políticas de socialização com mudanças na cultura política. A ocorrência de mudança na cultura política leva à expectativa de que as gerações recentemente socializadas obtiveram padrões de orientação política e comportamento diferentes dos de seus progenitores. Assim, essas orientações políticas inicialmente divergentes podem se tornar mais comuns entre os membros de uma população por meio do mecanismo de substituição de geração” (Van den Broek, 1996:5). ◆

**NOTAS DA  
TRADUTORA**

- (1) Refere-se aos partidos que procuram uma posição politicamente central, sem controvérsias, com o objetivo de conseguir o apoio político de amplo eleitorado.
- (2) O termo *advocacy* corresponde ao processo pelo qual os grupos sociais pressionam o poder público para que atenda aos objetivos defendidos por eles.
- (3) A atenção dada pelos partidos políticos a certos temas em seus manifestos foi codificada no Programa de Pesquisa sobre Manifestos Europeus. Os dados referem-se a vários países ocidentais.
- (4) O autor refere-se à conhecida expressão em inglês *the carrot and the whip*, em que *carrot* (conoura) corresponde a incentivos (no caso, econômicos) e *whip* (chicote) corresponde a punições (no caso, jurídicas).
- (5) Título em alemão da obra de Max Weber, *Economia e sociedade*, de 1947.

**RESUMO**

Neste artigo discute-se as atuais políticas públicas na Europa através de uma análise dos desenvolvimentos observados desde a Segunda Guerra Mundial. Propõe-se que esses desenvolvimentos se apresentam como gerações de políticas que se sucedem em um ciclo a cada 12 anos aproximadamente. Esse fenômeno é explicado pelo fato de os governos precisarem concentrar seus recursos escassos nos meios para a resolução de problemas — ou partes de problemas complexos — considerados como os mais importantes em cada geração, por não terem condições de resolver todos os aspectos dos mesmos. Em consequência desse estabelecimento de prioridades, os problemas que permanecem latentes, após terem sido negligenciados por longos períodos, tornam-se urgentes, marcando a transição para outra geração que os elege como o principal foco das políticas públicas. Foram identificadas quatro gerações de políticas na Europa do pós-guerra, com base nos objetivos dominantes, instrumentos de políticas usados, papel dos participantes e problemas negligenciados. Assim, além de priorizar a solução de problemas selecionados — ou partes de problemas —, cada geração tende a utilizar um tipo particular de instrumento de política, como leis e regulamentos, incentivos econômicos, instrumentos de comunicação, ou simplesmente a adotar políticas de maneira *ad hoc*. Nesse referencial teórico, os atuais desenvolvimentos de políticas na Europa, aparentemente fragmentados, podem ser vistos como os primeiros passos de uma nova geração de política que, em reação à orientação interna predominante nos anos 80 e início dos 90, muda sua direção para uma orientação mais externa, tentando resolver de maneira prudente, por meio de políticas *ad hoc*, os problemas mais urgentes das sociedades.

**Palavras-chave:** políticas públicas, teoria social, Europa.

## ABSTRACT

Current public policies in Europe are discussed in this article by means of an analysis of the developments observed in the continent since World War II. The argument presented is that these developments present themselves as policy generations that succeed one another in a cycle of approximately 12 years. This phenomena is explained by the fact that governments need to concentrate their scarce resources in the means to solve problems — or parts of complex problems — considered as the most important by each generation because they are not able to resolve all aspects of such problems. The consequence of this priority setting is that the problems that remained latent, after being neglected for too long, become urgent, marking the transition to another generation that elects these problems as the main focus of public policies. This article distinguishes four policy generations in postwar Europe, on the basis of the dominant goals, the policy instrument used, the role of participants and the problems neglected. Therefore, each policy generation, in addition to prioritising the solution of selected problems — or parts of problems —, tends to adopt a particular type of policy instrument, such as laws and regulations, economic incentives and disincentives, communication instruments, or simply the adoption of *ad hoc* policies. Within this theoretical framework, the somewhat fragmented policy developments observed in Europe nowadays can be seen as the first steps of a new policy generation, which, in reaction to the predominant internal orientation in the 1980s and early 1990s, changes its main orientation towards an external one, and which prudently tries to tackle the most urgent problems in societies by *ad hoc* policies.

**Uniterms:** public policies, social theory, Europe.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALES, R.F. *Interaction process analysis*. Cambridge, Mass., Addison Wesley Press, 1950.
- BAYBROOKE, D. & LINDBLOM, C.E. *A strategy of decision*. New York, The Free Press, 1993.
- BELL, D. *The end of ideology*. New York, Random House, 1960.
- BENDOR, J. A model of muddling through. *American Political Science Review*, v.89, n.4, p.819-840, 1995.
- BRESSERS, J.T.A. (ed.). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen, Maastricht, Van Gorcum, 1993.
- BUDGE, I. A new spatial theory of party competition. *British Journal of Political Science*, v.24, p.443-467, 1994.
- . *The new challenge of direct democracy*. Cambridge, Polity Press, 1996.
- CASTELLS, M. *The age of information*. Oxford, Blackwell, 1996.
- CATES, C. Beyond muddling: creativity. *Public Administration Review*, v.39, n.6, p.527-532, 1979.
- COLLINGRIDGE, D. *The management of scale: big organization, big decisions, big mistakes*. London, Routledge, 1992.
- DRUCKER, P.F. *Post-capitalist society*. Oxford, Butterworth, Heineman, 1993.
- DUNN, W.N. *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1993.
- ECKSTEIN, H. A culturalist theory of political change. *American Political Science Review*, v.82, p.790-804, 1988.
- ETZIONI, A. *The active society*. New York, The Free Press, 1968.
- ETZIONI-HALLEVEY, E. *Bureaucracy and democracy: a political dilemma*. London, Routledge & Kegan Paul, 1985.
- FLANAGAN, C. The Japanese system in transition. *Comparative Politics*, v.4, p.24-27, 1971.
- FLORA, Peter. (ed.). *The development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick, Transaction Books, 1984.
- GIDDENS, A. *Beyond left and right, the future of radical politics*. California, Stanford, Stanford University Press, 1994.
- GOODNOW, F.J. *Politics and administration*. New York, MacMillan, 1900.
- GOODSELL, C.T. Balancing competing values. In: PERRY, J.L.(ed.). *Handbook of public administration*. San Francisco, Jossey-Bass, 1990. p.575-584
- GREGORY, R. Political rationality or 'incrementalism'? *Policy and Politics*, n.17, p.139-153, 1989.
- HALL, P. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v.25, p.275-296, 1993.
- HECLO, H. *Social policy in Britain and Sweden*. New Haven, Yale University Press, 1974.
- HERWEIJER, M. Effecten van subsidies. *Beleidswetenschap*, v.8, n.1, p.27-44, 1994.
- HOOD, C. Public management for all seasons. *Public Administration*, n.69, p.3-19, 1991.
- HUNTINGTON, S.P. Generations, cycles and their role in American development. In: SAMUELS, R.J. (ed.). *Political generations and political development*. Lexington, Heath, 1977. p.9-16

- IEDEMA, R.A. & VAN DE VEN, A.W. *Instrumenten voor milieubeleid: een wegwijzer*. Bussum, Coutinho, 1995.
- INGLEHART, R. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, Princeton UP, 1990.
- KICKERT, W.J.M. (ed.). *Veranderingen in management en organisatie bij de overheid*. The Hague, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1993.
- KINGSLEY, J.D. *Representative bureaucracy*. Ohio, Yellow Springs, 1944.
- KIRCHHEIMER, O. The transformation of Western European party systems. In: LAPALOMABARA, J. & WEINER, M. (eds.). *Political parties and political development*. Princeton, Princeton University Press, 1966.
- KLINGEMANN, H.D. et alii. *Parties, policies and democracy*. Boulder, Westview, 1994.
- LAUTH, T.P. Responding to elected and appointed officials. In: PERRY, J.L. (ed.). *Handbook of public administration*. San Francisco, Jossey-Bass, 1990. p.193-207.
- LINDBLOM, C. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v.19, n.2, p.79-88, 1959.
- LINDBLOM, C. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, v.39, n.6, p.517-526, 1979.
- MANNHEIM, K. The problem of generations. In: *Essays on the sociology of knowledge*. Oxford, Oxford UP, 1928/1952.
- MARCH, J.G. & OLSEN, J.P. *Rediscovering institutions*. New York, The Free Press, 1989.
- MARIÁS, J. *Generations, a historical method*. Alabama, Alabama UP, 1970.
- MILL, J.S. *Principals of political economy*. London, Parker, 1843.
- NAMENWIRTH, J.Z. Wheels of time and the interdependence of value change in America. *Journal of Interdisciplinary History*, v.4, p. 649-683, 1973.
- NAMENWIRTH, J.Z. & WEBER, R.Ph. *Dynamics of culture*. Boston, Allen & Unwin, 1987.
- NASCHOLD, F. *New frontiers in public sector management*. Berlin, Walter de Gruyter, 1994.
- NASH, L.L. Concepts of existence, greek origins of generational thought. *Daedalus*, n.107, p.1-21, 1978.
- NELISSEN, N.J.M.; IKINK, T.; VAN DE VEN, A.W. (eds.). *In staat van vernieuwing: maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud*. Bussum, Coutinho, 1996.
- NETHERLANDS, MINISTRY OF TRAFFIC. *Recht doen aan ispraak*. The Hague, Ministry of Traffic, 1995.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public management developments*. Paris, Survey, 1993.
- ORTEGA Y GASSET, J. *Man and crisis*. New York, Norton, 1993.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. *Re-inventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Addison-Wesley, 1992.
- PARSONS, T. & SMELSER, N.J. *Economy and society: a study in the integration of economic and social theory*. London, Routledge, 1957.
- RAE, D. & TAYLOR, M. *An analysis of political cleavages*. Yale, Yale University Press, 1970.
- SABATIER, P.A. Policy oriented learning and policy change. *Knowledge*, v.8, p.649-692, 1987.
- SABATIER, P.A. & JENKINS-SMITH, H.C. (eds.). *Policy change and learning, an advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Press, 1993.
- SMITH, G. & MAY, D. The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making. *Policy and Politics*, n.8, p.147-161, 1980.
- VALK, T. W. de & VRIES, M.S. de. Criteria voor milieu-effect-rapporten. *Beleidswetenschap*, v.8, n.3, p.274-304, 1994.
- VAN DEN BROEK, A. *Politics and generations*. Tilburg, Tilburg UP, 1996.
- VOLKENS, A. Election programmes of parliamentary parties in the Netherlands: data set documentation. Berlin, Wissenschaftszentrum fur Sozialforschung, 1992.
- VOLKENS, A. & HEARL, D. *Content analysis of party programmes in comparative perspective*. Berlin, Handbook and Coding Instructions, Science Center Berlin and University of Exeter, 1990.
- VREEZE, N. de. *Woningbouw, inspiratie & ambities: kwalitatieve grondslagen van de sociale woningbouw*. Netherlands, Nationale Woningraad, Almere, 1993.
- VRIES, M.S. de. The management of public participation in the policy process, with special reference to the Netherlands. *International Review of the Administrative Sciences*, v. LXIII, 1997.
- . Left and right at the local level, a comparative figures from Germany. The Netherlands, Spain and Switzerland. Paper for the ECPR joint session of workshops, Warwick, UK, 1998.
- . *Calculated choices: theory and practice of impact assessments*. Basingstoke, MacMillan [no prelo].
- WALDO, D. Politics and administration: on thinking about a complex relationship. In: CHANDLER, R.C. (ed.). *A centennial history of the American administrative state*. New York, The Free Press, 1987.
- WATERS, M. *Modern sociological theory*. London, Sage, 1994.
- WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 3 auf. Tubingen, Mohr, 1947.