

**GOVERNO LOCAL, PROCESSO POLÍTICO E  
EQUIPAMENTOS SOCIAIS: UM BALANÇO  
BIBLIOGRÁFICO**

**CADERNO  
N. 03**



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP**

**NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

**ABRIL DE 1988**

**MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO  
EDITOR: MARCOS DE SOUZA QUEIRÓZ**

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, estudantes de pós-graduação e outros membros associados, aparecerão intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminarmente em andamento, ou exploração de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultados de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo examinar a literatura recente sobre a questão da intervenção governamental, a nível local, no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais. Trata-se de um conjunto de ações, desenvolvidas pelos governos locais, cuja análise implica entender a natureza do poder local nas condições do capitalismo avançado; suas relações com a estrutura econômica, o estado e os distintos níveis de poder e estruturas decisórias; os constrangimentos de várias ordens - sócio-econômicos, burocráticos e institucionais - que desenham o perfil de intervenção a nível local; os efeitos do processo de urbanização sobre a implementação de políticas sociais; os mecanismos de intermediação de interesses, bem como a influência dos fatores políticos - tradição político-partidária, grau de participação política - sobre a tomada de decisões e não decisões, no sentido de recortar as especificidades e limites do governos locais.

Para isso faremos um balanço crítico da abordagens que nos pareceram mais relevantes ao entendimento dessas questões, procurando situar as principais tendências e inflexões discutidas pela bibliografia internacional. sem pretender ser exaustiva, seja devido à abrangência do tema, seja dada a dificuldade de acesso a uma boa parte da bibliografia existente no Brasil, esta resenha procura fornecer um panorama dos estudos realizados a partir dos anos 60.

A despeito destas limitações, tentaremos situar as questões relativas às análises dos processos políticos locais, baseando-nos no suposto de que nenhum paradigma ou corpo teórico isolado é capaz de dar conta do problema que conformam uma certa realidade social, econômica e política, referida a uma conjuntura histórico-concreta. Isso significa que julgamos um certo grau de pluralismo teórico e tolerância epistemológica, na tentativa de entender a realidade social.

Para efeito de melhor sistematização, dividimos a discussão bibliográfica em quatro itens:

1. Controvérsias sobre a Questão do Poder Local;
2. Urbanização, Equipamentos Sociais e Governo Local;
3. Clientelismo, Política Partidária e Governos Locais, e

#### 4. Política Social e Processo Decisório.

##### 1.1. Controvérsias sobre a Questão do Poder Local

É grande a influência das teorias americanas e da abordagem funcionalista sobre a questão do poder local. No âmago das divergências entre elitistas e pluralistas, por exemplo, situa-se grande parte dos estudos sobre poder local nos EUA, durante a década de 60. A identificação da estrutura concentrada e piramidal de poder, característica de uma comunidade específica (HUNTER, 1953), a vertente pluralista postulava a existência de uma elite no poder em New Haven (DAHL, 1961:85), sugerindo que o caráter desigualitário da distribuição dos recursos políticos havia sido substituído por uma "dispersão das desigualdades". Assim, para os pluralistas, a investigação sobre a natureza do poder local deve tratar dos vários campos de tomada de decisões, ao invés da forma da estruturação do poder<sup>1</sup>.

A abordagem funcionalista, por sua vez, analisa as respostas dos atores políticos locais às políticas e reformas propostas pelo Estado Central, focalizando a distribuição do poder - ou seja, a manutenção do poder pelas elites econômicas e políticas, e a ampliação de suas esferas de influência, independentemente dos interesses locais<sup>2</sup>, uma vez que privilegia as funções das políticas locais enquanto **parte** do sistema social como um todo. Numa postura crítica a esses trabalhos, as análises marxistas enfatizam o primado das relações

---

1 HUNTER, F. (1953). Community Power Structure, Chapel Hill, Un. of Califórnia Press; DAHL, R. Who Governs? N. Haven, Yale Univ. Press; V. a crítica aos pluralistas de BACHARAT e BARATZ (1962) "Two faces of Power", American Political Science Review, LXI, 4.

2 GREMION, P. e WORMS, J.P. (1968). Les Institutions Regiuonales et la Sociéte Locale, Paris: CNRS.

de classe, relacionando a questão do **poder local à estrutura econômica e ao papel do Estado**. Há, contudo, distintas abordagens entre essas análises seja privilegiando a **esfera econômica** (LOJKINE, 1972, 1981; HARVEY, 1974), seja a **esfera política** (CASTELLS, 1974)<sup>3</sup>. Outros, como por exemplo BIAREZ (1981), analisam o "tipo de mediação de poder de classe que é exercido pelos atores locais" sugerindo que a noção de poder local refere-se "a um nível político relacionado ao processo de governo das forças sociais, que tende a se manter sob a pressão do Estado Central e da formação social e a subordinar-se ao aparato central do Estado"<sup>4</sup>.

Na mesma direção, BIRBAUN (1973, 1974) enfatiza a importância das análises sobre os **papeis dos atores políticos locais** ressaltando que as ações dos prefeitos eleitos "estão no centro da estrutura do poder local" assinalando que "a profissionalização dos papéis políticos e a competição eleitoral podem, às vezes, referir-se a um poder local independente do mundo dos negócios". Trata-se, para o autor, de desenvolver uma "teoria coerente do poder político local que inclua tanto as concepções marxistas de classe social e estrutura econômica como as noções de sistema, papéis dos atores, suas funções e os processos de tomada de decisões e de não-decisões"<sup>5</sup>.

A partir de uma perspectiva *gramsciana* GLUCKSMAN (1977) ressalta que "a especificidade do local relaciona-se ao desigual desenvolvimento econômico, político, e cultural" do sistema capitalista, descartando algumas abordagens marxistas que reduzem a particularidade do local à reprodução das contradições gerais da estrutura nacional de classes. A importância da "luta de classes nos aparelhos hegemônicos locais" como *locus* de articulação das "práticas de classes", à medida que condensam e materializam as relações globais de força, indicam a necessidade de se identificar o "bloco hegemônico no poder local e os segmentos de classe que lhe dão sustentação ideológica"<sup>6</sup>. Fica claro que essa abordagem, apesar de se afastar do funcionalismo marxista, que reduz a análise do

---

3 Na linha de POULANTZAS (1968), CASTELLS, assinala que em sendo o poder uma relação entre classes sociais, a *noção* de poder local não se justifica desde que as relações de poder, muna dada localidade, expressam uma estrutura de classe específica. CASTELLS, M. (1974) "Remarques sur L'Article de Birbaun", *Reveu Française de Sociologie*, 15 (p.239).

4 BIAREZ, Silvie. "Ideological Planning and Contingency Programming", *International Journal of Urban and Regional Reserarch*, vol. 5, n.º 4, dez. 1981.

5 BIRBAUN, P. "Le Pouvoir Local: de la Décision au Système", *Revue Française de Sociologie*, XIV, 1973 (pp.345-49); ver também sua crítica a CASTELLS: BIRBAUN, P. "Le Petit Chaperon Rouge e Le *Pouvoir Local*", *Revue Française de Sociologie*, vol. XV, n.º 2, juin, 1974.

6 GLUCKSMAN, Christine B. (1977). "L'Object Local et Théorie de L'État" in: Lucien Sfez (org.) *L'Object Local*, Paris, PUF. (p.37-43).

local aos requerimentos das reprodução econômica e social, também restringe a investigação à estrutura do poder dominante.

Em trabalho recente CASTELLS (1981) examina as relações entre as classes sociais, o estado e a delimitação espacial das instituições políticas, destacando como as características do desenvolvimento capitalista pós 2a. guerra levaram ao aprofundamento da crise urbana, redefinindo o papel dos governos locais<sup>7</sup>.

Segundo o autor, apesar da centralização do Estado e concentração de recursos sob o capitalismo avançado, os governos locais permanecem sendo o nível mais descentralizado do Estado, o mais penetrável pela sociedade civil e o mais acessível aos cidadãos. Enquanto unidade de análise, o município deve ser entendido como "expressão específica de relações de produção determinadas", que não se reduz a simples réplica das relações globais de poder, embora seja amplamente condicionado pelo "poder social em geral".

Do ponto de vista da **representação política** dos interesses sociais, o autor sugere que se trata do único nível de governo em que os interesses contrários à estrutura de poder dominante **não tem capacidade de provocar uma crise geral no sistema**. Isso significa que a presença relativa dos interesses, das classes populares nos aparelhos locais de Estado, tende a ser mais aceita pelas classes dominantes, as quais necessitam desenvolver estratégias políticas particulares - como manipulação eleitoral, restrições orçamentárias, uso clientelística da máquina política local, redução das competências e responsabilidades dos governos locais -, no sentido de manter o controle local.

Dessa forma, a "estrutura de poder dos notáveis" na base da arena política local, "expressa e sintetiza uma forma particular da aliança e de conflito de classe em cada situação local", devido ao "duplo papel dos notáveis locais": de um lado utilizam-se de seu poder em relação à sociedade local para obter recursos do Estado Central; de outro, colocam-se como elementos representativos dos interesses locais diante do Estado Central, canalizando demandas específicas e arbitrando os conflitos sociais<sup>8</sup>.

Nesse sentido, CASTELLS assinala que a medida em que as **políticas urbanas** dependem das alianças de classe e conflitos políticos existentes a nível local, a **intervenção dos governos locais** na crise urbana não tem apenas caráter regulatório. Expressam,

---

7 CASTELLS, M. (1981). " Local Government Urban Crisis and Political Change", Political Power and Social Theory, vo. 2 (pp.1-19).

8 V. Tb. LEDRUT, R. (1977) "Politique Urbaine e *Pouvoir* Local", Espaces et Société (6).

principalmente, os diferentes interesses em jogo, tendo como conseqüência a "integração ou o conflito social"<sup>9</sup>.

Tradicionalmente, os governos locais constituíram-se no meio pelo qual os interesses dominantes dividiam o "bolo urbano" de um modo que garantisse a representação dos interesses remanescentes, minimizando o conflito. Agora, entretanto, os governos locais não mais representam adequadamente os interesses dominantes, pois as **políticas urbanas** geram conflitos permanentes entre os excluídos e aqueles diretamente beneficiados. Daí a "dupla fraqueza dos governos locais", pressionados, de um lado, pelas agências burocráticas do Estado Central e pela escassez de recursos, e, de outro, pela população usuária dos serviços e equipamentos sociais. Contudo, em relação à população urbana, a fraqueza dos governos locais é apenas aparente, porque a "ideologia urbana partilhada pelos cidadãos produz efeitos ambivalentes ao estabelecer uma falsa coesão simbólica que, ao mesmo tempo, reconhece direitos políticos e sociais similares para toda a população"<sup>10</sup>.

Com efeito, a dinâmica do processo de urbanização requer uma **crecente intervenção por todas as esferas de governo**, implicando na alocação de recursos consideráveis, que afetam distintos interesses e geram novas expectativas. É no âmbito da intervenção governamental, especialmente na área social, que os governos locais se defrontam com situações complexas e contraditórias: encontram-se constrangidos por uma série de dificuldades **estruturais** (escassez de recursos, crescente controle dos governos centrais) e **conjunturais** (expansão das demandas e pressões por mudanças pelos movimentos sociais e por seu eleitorado), as quais redefiniram o papel dos governos locais e sua estratégia de ação em relação aos distintos níveis de poder e estruturas decisórias.

---

9 CASTELLS, (1981: 9-11) coloca o governo local como uma das instituições-chave do Estado Capitalista, no contexto da crise urbana, pois embora a decisão de políticas seja centralizada, cabe ao nível local a implementação e a administração dos serviços. Assim, enquanto o "Estado Central" atua pela lógica da acumulação capitalista, os governos locais contribuem para a legitimação do Estado, garantindo o controle social.

10 BORJA, JORDI (1978). "Urban Movements in Spain", in M. HARLOE (ed.) Captive Cities, London, John Wiley & sons. (pp.190-1).

## 1.2. Urbanização, Equipamentos Sociais e Governo Local

A análise da relação entre processo de urbanização, intervenção governamental, produção e distribuição de equipamentos coletivos urbanos<sup>11</sup>. vem se constituindo em uma das questões centrais da sociologia urbana contemporânea através de distintos tipos de enfoque.

No campo da sociologia urbana marxista, Castells e Lojkine enfatizam sob óticas distintas - a importância das políticas urbanas e, particularmente, a expansão dos "meios de consumo coletivo", em sua interrelação com o crescente papel do Estado, nas condições atual do Capitalismo Monopolista, destacando como essa situação pode "provocar a emergência dos movimentos sociais urbanos"<sup>12</sup>.

CASTELLS (1976, 1980) centra a análise da intervenção estatal e das políticas urbanas na esfera do "consumo coletivo", fortemente influenciado pelo estruturalismo althusseriano e pelas teorias de Poulantzas sobre o Estado. LOJKINE (1981), embora apoiado nas análises do "Capitalismo Monopolista de Estado" desenvolvida pelo PCF, também desenvolve uma teoria sobre o desenvolvimento urbano empregando o conceito de "consumo coletivo".

Nas duas abordagens o Estado reflete a "luta de classes", mas enquanto Castells enfatiza "a autonomia relativa da instância **política**" como não diretamente determinada pela instância econômica, Lojkine tende a privilegiar a intervenção **econômica** do Estado.

Não é nosso objetivo aprofundar a análise sobre as semelhanças e diferenças de abordagem teórica entre esses autores. Simplesmente, chamamos a atenção para alguns pontos no sentido de demarcar a natureza das proposições por eles desenvolvidas, em relação à questão da intervenção do Estado no urbano, sob o capitalismo avançado.

Assim, o ponto de partida de Castells é a análise do **espaço** enquanto expressão da estrutura social e da interação resultante das práticas sociais - entre as instâncias

---

11 Greffe indica que a produção e distribuição dos equipamentos sociais constituem "um dos meios mais diretos da política social", uma vez que permitem reintegrar a força de trabalho ao sistema, estruturando-os profissionalmente, sanitariamente e geograficamente em resposta às exigências das transformações do sistema econômico". GREFFE, X. (1975). *La Politique Social*, Paris: PUF (p.238).

12 CASTELLS, M (1976). *Lutas Urbanas e Poder Político*, Porto, Afrontamento; . (1980) *Cidade, Democracia e Socialismo*, R. Janeiro, Paz e Terra; Lojkine, J. (1981). *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*, S. Paulo, Martins Fontes. Os comentários que se seguem apresentam sucintamente as idéias *centrais* dos autores.

econômica, política, ideológica. Argumenta que as **unidades urbanas constituem-se em "unidades coletivas de reprodução da força de trabalho"**, as quais se organizam e são estruturadas pelo processo de consumo coletivo, à medida em que o capitalismo avançado requer a crescente concentração da força de trabalho. Consequentemente, ressalta à tendência a socialização do consumo, envolvendo novas demandas por meios de consumo coletivo, pela classe trabalhadora, o que exacerba as contradições gerando uma crescente politização e organização operária em torno dessas reivindicações, as quais se expressam nos novos movimentos sociais urbanos.

Lojkine, por sua vez, critica as análises de Castells principalmente do ponto de vista metodológico, pois considera **inseparáveis** as análises sobre a **produção e consumo**, insistindo ainda na centralidade da análise das relações de classe, enquanto base específica das relações de poder que dominam a organização da produção.

Enfatizando a importância dos estudos históricos e comparados sobre desenvolvimento urbano, aponta como a socialização da produção, no estágio atual do capitalismo, provocou uma crise aguda do sistema, à medida que as grandes empresas monopólicas expropriaram as pequenas e médias empresas, resultando no surgimento de uma nova classe operária e de um novo setor de classe acoplado ao grande capital. A partir daí, sugere que as questões urbanas tornaram-se centrais à estratégia da luta anti-capitalista.

Argumenta que a crescente complexidade da **divisão social do trabalho** levou à **concentração espacial dos meios de produção** e do consumo coletivo devido à necessidade de **reprodução da força de trabalho e do capital** ao desenvolvimento capitalista. Como os "meios de consumo coletivo" (saúde, transporte, habitação, educação, etc.) não produzem lucro, o novo tipo de **desenvolvimento urbano implicou na necessidade da intervenção estatal**, refletindo não somente as exigências requeridas pelos interesses capitalistas monopólicos, bem como "contradições secundárias" causadas por algumas unidades de "Estado Local", administradas pela esquerda, as quais representam os interesses dominados. Entretanto, diz o autor, como a política urbana é dominada pelos interesses capitalistas monopólicos, as concessões" do estado ao

governos locais são marginais, contribuindo à realização dos interesses capitalistas e ao fortalecimento do governo central<sup>13</sup>.

Evidentemente, tratamos de modo superficial e resumido as análises desenvolvidas por ambos os autores, dado que nosso objetivo é apenas destacar a intrínseca relação, atribuída pelos dois autores, entre **processo de urbanização e concentração de equipamentos sociais face as necessidades da reprodução**<sup>14</sup>. Fica claro, contudo, que a despeito da efetiva contribuição ao avanço da sociologia urbana, estes estudos tendem a ver a política urbana como meramente **funcional** aos interesses do capital, ignorando o jogo de interesses e conflitos entre as diversas frações de classes ligadas aos interesses dominantes, como se o capital constituísse um "bloco monolítico de interesses", claramente expressos.

Como diz HARLOE (1979:144), "a ênfase dada por essas teorias à direta relação existente entre o estado central e os interesses do capital monopólico", deve-se à influência histórica da centralização do Estado francês e da fraqueza dos governos locais; à íntima ligação da Burocracia Pública com setores do grande capital e ao controle direto exercido pelo estado central sobre os governos locais, especialmente pelos gaulistas ao excluírem a esquerda do poder. Segundo Harloe, a análise das políticas urbanas governamentais não pode se reduzir ao seus aspectos funcionais é, sobretudo, **tendencial**. Assim, as políticas estatais são essencialmente **contraditórias** expressando um "compromisso entre interesses políticos e econômicos opostos"<sup>15</sup>. A questão crucial é entender como apesar dos constrangimentos colocados pelo processo de acumulação capitalista há margem de manobra para o desenvolvimento de diferentes estratégias políticas competitivas, permitindo aos vários órgãos do Estado "iniciar políticas, revertê-las, fazer escolhas e equívocos"<sup>16</sup>.

---

13 Lojkine refere-se aos limites e constrangimentos dos governos locais na França liderados pelo PCF. Lojkine, J. (1981: pp. 278-290).

14 Segundo Lojkine: "Enquanto os meios de circulação material (meios de comunicação) e social... são condições necessárias da reprodução do capital, os meios de consumo coletivos só intervem no nível da reprodução da força de trabalho..." (op. cit, p.161). O mesmo afirma Castells: "... a crescente importância da força de trabalho... traduz-se numa importância semelhante dos meios de consumo necessários à sua reprodução". (CASTELLS, 1980; p.21).

15 HARLOE, M. "Marxism, The State and the Urban Question: Critical Notes on two Recent French Theories", *mimeo*.

16 V. GOUGH. Ian (1979). The Political Economy of the Welfare State, Macmillan Press London, (pp.43-4).

Sob este prisma, a expansão da capacidade de intervenção dos governos locais contemporaneamente se expressa, principalmente, no campo da **provisão de serviços**. Tem como característica o fato de serem "cotidianos, diretos e geograficamente localizados, além de dependerem fundamentalmente de uma relação pessoal, externa ao processo de 'policy-making' que os define: a relação entre os usuários dos serviços, por um lado, e os agentes responsáveis pelo seu funcionamento, por outro"<sup>17</sup>. Isso significa que a provisão de serviços, pelos governos locais defronta-se com diferentes tipos de consumidores e produtores que disputam entre si e com os diferentes níveis de poder um amplo espectro de bens e serviços, tendendo a reforçar o **caráter fragmentado** da estrutura local de governo.

Nessa direção, BIAREZ (1981) destaca o caráter político da intervenção governamental a nível local, constituindo-se em um complexo processo de mediação e penetração de interesses filtrado pelos "notáveis locais" e pela inabilidade das autoridades governamentais em manter "alguma coerência com a política econômica nacional". No entanto, enquanto executores das políticas estatais, os líderes locais utilizando-se dos **planos e programas\_\_nacionais** como um termo de referência que garante, simultaneamente a expressão dos interesses hegemônicos representados no **estado central combinados aos interesses locais**. Resulta, assim, uma "força de organização da vida social que assiste e adapta ambiente local a um tipo particular de sociedade industrial"<sup>18</sup>.

Assim, a lógica da intervenção governamental obedece distintas estratégias devido às tensões organizacionais que vão se multiplicando entre os diferentes níveis de governo e à tendência a fragmentação das agências burocrático-administrativas. A essas questões e

---

17 YATES, D. (1982). *The Ungovernable City*, Massachusetts, The Mit Press (6a. ed., pp. 31-32). O argumento central do autor é mostrar como a fragmentação urbana afeta profundamente o processo decisório de políticas nas cidades, tornando-as ingovernáveis.

18 BIAREZ, (1981: 477) coloca a provisão em infra-estrutura no centro da definição de poder local e indica como os governos locais da França intervêm apenas indiretamente no setor econômico, distinguindo-se de SFEZ (1977), que vê o local como instrumento do Estado Central. BIAREZ, SYLVIE (1981). "Ideological Planning and Contingency Programming", *International Journal of Urban Regional Research*, vol. 5, nº 4; SFEZ, L. (1977). *L'Object Local*, Paris: Union Générale d'Édition (pp. 17-21).

conflitos internos ao aparato burocrático-administrativo justapõe-se uma outra ordem de pressões **externas** à máquina estatal, as quais são particularmente relevantes no que tange à intervenção dos governos locais na provisão de serviços e equipamentos sociais<sup>19</sup>. Ocorre que a maior visibilidade dos executivos locais frente a seu eleitorado torna-os mais vulneráveis ao múltiplo jogo de pressões, resultando em um contínuo processo de conflito entre as agências decisórias e níveis de poder, marcado pela negociação, barganha e compromisso destes atores políticos com diferentes grupos e associações profissionais, partidos políticos, etc.

Nesse contexto, SAUNDERS (1984:28) examina diferentes tipos de intervenção estatal destacando como a "provisão em serviços de consumo social" pelos governos locais está no centro do conflito entre as esferas local, regional e central de governo, em parte devido às tensões geradas em torno das prioridades da produção e do consumo e, em parte, devido às distintas atribuições dos diferentes níveis de governo:

"A prioridade básica do governo central é manter a realização do lucro pelo setor privado ao passo que os governos locais devem atender os requerimentos por consumo dos vários grupos da população"<sup>20</sup>.

Baseando-se no caso inglês, o autor sugere que enquanto nos processos decisórios de políticas nacionais - relacionadas à **produção** - predominam as mediações de interesse de cunho **corporativista**, o processo de formulação de políticas, ao nível local, se dá de modo mais **competitivo**<sup>21</sup> e pluralista em torno dos setores de **consumo**, articulando diferenciados interesses que tendem a ultrapassar as clivagens de classe. Por outro lado, o acirramento de tensões entre os dois processos de intermediação aliado ao maior peso político dos setores corporativos tem provocado "tendência à ingovernabilidade da Grã Bretanha", uma vez que os governos locais foram se abrindo a um conjunto de demandas

---

19 MOLLENKOPF (1983) mostra como o "empreendimento político e as coalizões pró-crescimento" tornaram-se decisivos à consolidação do Partido Democrata nos EUA, pós 2a. guerra, à medida que os políticos desse partido utilizaram-se dos programas federais para intervir na arena local, expandindo, ao mesmo tempo, os suportes eleitorais do partido, a nível local e nacional. Para o autor os prefeitos eleitos pelo Partido Democrata - enfatizaram, retoricamente, as idéias de ação comunitária e participação; criaram novas burocracias (e mantiveram a burocracia tradicional) e utilizaram-se dos programas federais urbanos para expandir suas bases políticas e modernizar a estrutura do governo urbano. MOLLENKOPF, J. H. (1983). The Contested City, Princeton Univ. Press. (p. 86).

20 SAUNDERS, P. (1984) "Rethinking Local politics", in: M. BODY and C. FUDGE (eds.). Local Socialism?, Macmillan.

21 V. tb. DUNLEAVY, P. "The Urban Basis of Political Alignment" British Journal of Political Science, 9, 1979 (pp.409:43).

populares que não encontram eco nas agências decisórias centrais, dominadas por interesses corporativistas<sup>22</sup>.

A partir dessas premissas, Saunders tenta compatibilizar os diferentes modos de intervenção estatal com distintas estratégias decisórias, apontado a alocação de funções<sup>23</sup> entre os níveis de governo (central, regional, local) como um mecanismo capaz de explicar o caráter contraditório das pressões sobre o governo, nas sociedades de mercado. Neste sentido, atribui a cada nível de intervenção estatal um tipo de procedimento que viabilize o processo de tomada de decisões: as intervenções alocativas resolvem-se através de soluções burocráticas; as intervenções produtivas, através de soluções corporativas e as intervenções no campo do **consumo social** contemplam procedimentos mais **pluralistas** e tendem a se constituir num tipo de intervenção mais característica dos governos locais<sup>24</sup>.

Nota-se, assim, que Saunders tende a simplificar as proposições desenvolvidas por Offe.

Ocorre que ao distinguir entre as "intervenções alocativas,, autoritárias e produtivas" do Estado, Offe mostra como o estado capitalista - que desempenha um papel basicamente alocativo nas sociedades industriais do século XIX - , tende agora, a intervir cada vez mais na produção. Nesta etapa, existem somente três estratégias de ação possíveis, embora nenhuma delas constitua-se em solução adequada à tomada de decisões extremamente complexa, necessária às intervenções produtivas: a **máquina burocrática** - que pode ser relativamente controlada pelos interesses dominantes **externos** ou pelos partidos políticos - **não é capaz de gerar novas soluções** aos problemas emergentes, pois não consegue engajar a cooperação ativa dos vários grupos situados fora do aparelho de estado no processo de formulação de políticas; **a estratégia corporativista** sofre de problemas semelhantes ao tentar limitar a capacidade de intervenção do estado através da barganha em torno de interesses específicos, excluindo ainda todos os interesses não-incorporados, o que **põe em risco o processo de legitimação**; e, por fim, **os processos decisórios pluralistas** ampliam a possibilidade de pressão dos cidadãos na busca de consenso,

---

22 A respeito ver CAWSON, A. e SAUNDERS, P. (1983). "Corporatism, Competitive politics and Class Struggle", in: R. King (ed.) Capital and Politics, Routledge and Kegan Paul.

23 O autor combina a tipologia de O'Connor (baseada na dupla função do Estado Capitalista: a acumulação e legitimação) com a análise de OFFE (1975) que distingue os 3 tipos de intervenção - alocativa, autoritária e produtiva - do Estado Capitalista. OFFE, Claus (1975). "Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", in: OFFE et al, (eds.) Stress and Contradiction in Modern Capitalism, Lexington (p. 132-133), O'CONNOR, J. USA: Acrise do Estado Capitalista, R.J., Paz e Terra, 1977.

24 Para uma crítica a Saunders, ver: DUNLEAVY, P. "The Limits to Local Government", in: M. BODY & C. FUDGE (eds.) Local Socialism? London, Macmillan, 1984.

trazendo alguns riscos ao processo de formulação de políticas, caso as classes dominadas detenham o controle desse processo<sup>25</sup>.

Apesar dessas ressalvas, concordamos com Saunder no que se refere à natureza mais competitiva e fragmentada do processo de intervenção governamental a nível local. Cabem, contudo, algumas observações sobre os arranjos estruturais desenvolvidos ao nível municipal, os quais mediatizam estas funções potencialmente antagônicas - acumulação e legitimação - postuladas pela teoria do Estado.

Em primeiro lugar é preciso assinalar que apesar da maior vulnerabilidade dos governos municipais às pressões populares - dada a natureza dos arranjos eleitorais que lhes dão sustentação -, e da necessidade de responderem de forma mais imediata as demandas por serviços, as autoridades locais confrontam-se, também, com as reivindicações do setor privado. Entretanto, o grau de dependência dos governos locais em relação às demandas do setor privado varia, à medida que os "governos urbanos ocupam diferentes posições no conjunto das estruturas de autoridade do estado". Dessa ótica, **o maior ou menor grau de descentralização** das estruturas do estado resultará em maior ou menor vulnerabilidade dos governos locais às demandas do setor privado<sup>26</sup>. Assim, nos sistemas onde a arrecadação fiscal é **centraliza**; as políticas governamentais decididas de modo centralizado; e a implementação das políticas a nível local é constrangida pelos governos nacionais, os governos municipais não serão tão suscetíveis às exigências do setor privado local. Por outro lado, os sistemas políticos que contemplam mecanismos de arrecadação local e detêm uma relativa **autonomia decisória** quanto aos padrões de gasto público e à implementação de políticas a nível local, tenderão à maior vulnerabilidade dos governos locais tanto em relação aos interesses econômicos dos setores privados dominantes localmente, como em relação às demandas e pressões dos setores populares - porque necessitam de suportes eleitorais e deverão incentivar a participação política popular.

De acordo com PIVEN et al (1978:209), nesse último caso (os autores baseiam-se no sistema federativo norte-americano) os governos locais deverão desenvolver estratégias

---

25 Ver OFFE (1975), op. cit.

26 PIVEN et al. (1978) indicam que os arranjos estruturais desenvolvidos a nível municipal relacionam-se ao "grau de centralização ou de descentralização das funções governamentais e ao grau de segregação das funções econômicas e políticas dos governos urbanos". Assim, as variações no escopo e conteúdo do tipo de descentralização e a segregação e fragmentação das atividades governamentais podem explicar os diferentes modos de administração do conflito a nível urbano. ALFORD, R.; FRIEDLAND, R. and PIVEN, FRANCES FOX. "Political Conflict, Urban Structure and the Fiscal Crisis", in: D. ASHFORD (ed.). Comparing Public Policies, Sage, 1978. (pp. 197-225).

que viabilizem o cumprimento de papéis contraditórios: de um lado dificultarão o acesso às agências ligadas às decisões econômicas; de outro, facilitarão o acesso àquelas relacionadas à legitimação política. Dessa forma, o processo decisório de políticas relativo às condições de crescimento econômico tende a ser relativamente "**invisível**", mas impermeável às pressões populares e à influência dos políticos eleitos, desenvolvendo mecanismos próprios que garantam a mediação dos interesses econômicos pertinentes através de **relações de clientela**, ancoradas, ideologicamente, na lógica do planejamento racional e das decisões técnicas. Em contrapartida, as agências que atraem a participação política popular implementam políticas mais **visíveis** e - como necessitam de suporte político - confrontam-se com demandas conflitivas que envolvem interesses de grupos distintos e, freqüentemente, o exercício da patronagem.

Conseqüentemente, essas agências tentam converter demandas geradas pela mudança social e crescimento econômico - as quais não são administráveis - em demandas por representação simbólica e patronagem pública, que são relativamente administráveis<sup>27</sup>. Em segundo lugar, a segregação das funções de acumulação e legitimação, nos EUA, é ainda afetada pela **alocação dessas funções entre diferentes níveis de governo**. Geralmente as políticas que afetam a direção do crescimento econômico são decididas nos níveis metropolitanos, regional e nacional de governo, enquanto as políticas destinadas a estimular a participação popular tendem a limitar-se à provisão de serviços, e são formuladas localmente (PIVEN et al, 1978:211).

Em suma, pode-se dizer que - no caso americano - as estruturas formais do estado asseguram o papel dos governos locais - no que concerne à acumulação de capital -, institucionalizando agências para além do controle popular e, ao mesmo tempo, limitando o escopo e impacto da participação política através de novos programas e de agências altamente politizadas, mas com poder limitado.

Cabe assinalar ainda, que as estruturas políticas municipais dos sistema federativo americano tendem a reforçar formas de identificação política sem uma base de classe, estimulando a organização da representação formal de associações através da patronagem e da incrementação de serviços públicos em bases territoriais (PIVEN et al: 224). Conseqüentemente, predominam nas arenas locais, os **grupos de interesses** organizados em base territorial, promovendo a fragmentação dos interesses de classe e

---

27 A respeito de EDELMAN, A. (1964). The Symbolic Uses of Politics, Univ. of Illinois Press (1º cap.).

estimulando a competição intra-classes, reforçando a imagem simbólica de uma democracia pluralista<sup>28</sup>.

Portanto, em contraposição ao determinismo econômico presente tanto em algumas análises marxistas (LOJKINE, 81; HARVEY, 74) como em análises liberais<sup>29</sup> e ainda em contraposição ao determinismo político (CASTELLS, 80) que também correlaciona o desenvolvimento urbano e a expansão dos equipamentos coletivos locais à lógica da reprodução do capital e da força de trabalho, há que se tentar entender o processo de intervenção governamental a nível local examinando a interação entre a política e a economia procurando ver como os fatores econômicos são mediados e influenciados pelo sistema político. Dessa forma, torna-se relevante procurar entender os papéis dos atores políticos no processo decisório de políticas; quais os constrangimentos que pesam sobre o processo de intermediação de interesses entre os distintos níveis de governo; como as estruturas decisórias se inter cruzam com relações clientelísticas particulares; em que medida a tradição político-eleitoral de um município desenha ou não um certo perfil de intervenção na área social; quais os grupos beneficiados e quais os excluídos pelas políticas governamentais implementadas localmente; e, finalmente, como as políticas sociais podem se constituir num recurso político importante face às necessidades de ampliação das bases eleitorais que dão sustentação aos políticos locais.

## **2. CLIENTELISMO, POLÍTICA PARTIDÁRIA E GOVERNOS LOCAIS**

### **2.1. A Noção de Clientelismo**

Um dos problemas apontados no estudo do **clientelismo** tem sido a crescente disjunção entre os estudos descritivos e a conceituação do fenômeno. Alguns autores sugerem que

---

28 Segundo PIVEN et al (1978), nos países com partidos políticos nacionais fortes e organizações sindicais com orientação classista, o caráter competitivo e fragmentado da política municipal tende a ser amortecido. Enquanto, em países como os EUA, onde o sistema político é marcado pelo pluralismo e por uma grande fragmentação governamental, a política municipal é intensamente competitiva e fragmentada.

29 WILSON (1964), p.ex., vê o crescimento das cidades como uma simples função das mudanças tecnológicas sobre a produção, provocando a emergência de novas demandas e expansão dos equipamentos sociais. WILSON, J. O. (1968). The Metropolitan Enigma, Cambridge: Harvard Univ. Press.

este problema de corre da excessiva ênfase dada ao "caráter didático"<sup>30</sup> do tipo de associação clientelista, ou seja, enquanto forma específica de comportamento, minimizando as determinações dadas pela estrutura social (Graziano, 1983: 425). Decorrem daí explicações circulares à medida em que se desloca o foco da análise interativa entre as estruturas ou "situações clientelísticas" e a estrutura geral da sociedade, privilegiando-se o nível das relações interpessoais ao nível local.

O problema real, segundo Graziano, é entender qual a base de classe da política clientelista, pois para além de significar **troca de favores**, o clientelismo permite contextualizar as regras de interação social, sendo assim "constitutivo dos aspectos cruciais da ordem institucional de uma sociedade"<sup>31</sup>. De modo que a estruturação de relações entre trocas específicas e generalizadas "desenha o perfil de ligações entre as várias desigualdades existentes, em diferentes sociedades" (ibid, p. 429).

Assim, as peculiaridades do clientelismo enquanto modo de estruturação das desigualdades sociais, indicam que a solidariedade existente nas relações patrões-clientela é **contingente** e se funda num pacto que limita e condiciona o acesso da clientela aos recursos<sup>32</sup> através da violação direta das premissas universais, que dão conteúdo à plena cidadania (Graziano, 1983: 331). Logo, as duas funções centrais ao conceito de clientelismo - **proteção** e **mediação** - representam menos um serviço prestado à clientela, significando, principalmente, uma imposição forçada obtida através de meios coercitivos, os quais limitam o direito de acesso de todos os cidadãos aos recursos privados e públicos.

---

30 Landé, p. ex., define a base diádica do clientelismo como "uma relação direta, envolvendo alguma forma de interação entre dois indivíduos, com conotação de envolvimento pessoal", constituindo relações voluntárias e difusas que refletem escolhas livres e dependem de uma relação de reciprocidade entre os dois membros". Landé, C.H. "The Dyadic Basis of Clientelism" in: W. Schmidt et al. (eds.) Friends, Followers and Factions, Univ. of California Press, 1977. (p.13).

31 Graziano, Luigi. "Political Clientelism and Caomparative Perspectives". (Introduction) in International Political Science Review, vol. 4. n.º 4, 1983.

32 Eisenstadt caracteriza o clientelismo como um modo de regulação dos repasses de recursos, configurando uma relação tipicamente de barganha entre patrões e clientela, tendo como funções a troca de benefícios (relacionada à teoria da troca política) e estabelecer a solidariedade nas sociedades em que a credibilidade social está abalada. EISENSTADT, S.N. e RONEGER, R. (1980). "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", Comparative Studies in Society and History, 22 (1): 43-78.

Desse ponto de vista, em contraste com o sistema italiano<sup>33</sup> e de outras sociedades pluralistas - em que o processo histórico de alargamento e de conquista da cidadania, pelas classes dominadas, reforçou a **percepção pública** quanto ao **caráter ilegítimo** das práticas clientelísticas - no caso brasileiro o padrão clientelista pode ter uma "legitimidade própria", à medida em que o bom funcionamento dos serviços não é visto como um "direito inerente à cidadania", mas como uma concessão àqueles que detém maior poder de negociação<sup>34</sup>.

Visto como um modo de regulação da transferência de recursos numa dada sociedade, o exercício da patronagem clientelista depende do controle de uma série de fatores, como: acesso aos centros de poder político; aos centros decisórios que definem e implementam serviços e bens públicos (saúde, educação, etc.); acesso à distribuição pública de bens privados, como, p. ex., empregos na máquina do Estado, entre outros.

É preciso também estabelecer algumas distinções entre os "tipos de clientelismo". Assim, a "**patronagem pura**" pode ser entendida como um tipo de relação que caracteriza uma certa estrutura de Estado, na qual a autoridade é dispersa; a intervenção estatal tem um escopo limitado; havendo ainda, uma "separação considerável entre os níveis local, regional e nacional de governo". O "**clientelismo partidário**", de outro lado, tende a associar-se à proliferação e ampliação do escopo das atividades estatais e também a crescente integração entre os níveis e estruturas de poder. De acordo com WEINGROD (1977:325), "as distinções básicas são entre um Estado que regula e um Estado reformista, e, entre segmentação e integração".

No primeiro caso, a necessidade de mediadores emerge da defasagem existente entre os distintos níveis poder, como por exemplo o isolamento das unidades locais ou regionais de governo. No segundo, o "clientelismo partidário" se expande à medida em que as

---

33 Graziano (1983) discute o conceito de clientelismo baseando-se, especialmente, no caso italiano. Sobre o clientelismo partidário na Itália ver também: SILVERMAN, S.F. "Patronage and Community-Nations Relationship in Central Italy", in SCHMIDT et al (eds.). *Friends Followers and Factions*, Un. of California Press, 1977; CHUBB, J. "The Social Bases of an Urban Political Machine: The Christian Democratic Party in Palermo", in EISENTADT and LEMARCHAND (eds.). *Political Clientelism, Patronage and Development*, Beverly Hills, C.A. SAGE, 1981. Sobre a França: DONNEUR et PADIOLEAU (1982). "Local clientelism in Post-Industrial Society: the example of the French Communist Party", *European Journal of Political Research*, 10.

34 Ve, especialmente, a brilhante análise de Eli Diniz sobre as relações de clientela estabelecidas em torno dos serviços públicos do Rio de Janeiro. DINIZ, ELI. *Voto e Máquina Política*. (op. cit., caps. 2 e 3). Embora clientelismo e política de máquina tenham sentido distinto, a análise sobre a máquina chaguista e a distribuição material de benefícios em troca de votos indica sua semelhança com o "clientelismo partidário de massa", que examinaremos em seguida.

estruturas partidárias vão se aproximando e se "instalando" nos Aparelhos do Estado, caracterizando processos particulares de transição, como a passagem de uma sociedade tradicional à de massas. Dessa forma os partidos políticos podem atuar como "pontes" exercendo uma função de mediação "no sentido de quebrar o isolamento social e promover a integração nacional". O estudo do clientelismo, sob este ângulo, veria como os partidos políticos procuram usar as "instituições e recursos públicos em favor de seus próprios fins", e como favores de vários tipos são trocados por votos<sup>35</sup>.

Aprofundando nessas questões, GRAZIANO (1976:155-160), discute a "natureza das novas clientelas e o caráter do novo clientelismo de massa". Ressalta que as "novas clientelas" são constituídas por categorias profissionais, coalizões de interesse, grupo de empregados, etc., desde que a patronagem passou a ser dirigida pelos **partidos políticos**. Trata-se de um novo clientelismo - que consiste em "**favores de massa**" dirigidos a grupos ou até a comunidades inteiras -, caracterizado pela emergência de novos mecanismos de intermediação de interesses, os quais permeiam tanto o nível administrativo quanto o legislativo, como, por exemplo, a alocação de verbas e projetos para localidades específicas, que se convertem em votos para deputados ao tornar **pública** a sua **mediação política**.

Há, contudo, um elemento particular que unifica o fenômeno clientelista, seja ele social ou político, tradicional ou moderno: é a **troca de favores**<sup>36</sup>. Ou seja, a natureza do grupo enquanto "categoria" não exclui um **tipo coletivo de particularismo**, semelhante, do ponto de vista qualitativo, ao "particularismo individualista das relações didáticas"<sup>37</sup>.

GRAZIANO (1976: 164) destaca ainda os efeitos políticos produzidos pelo "clientelismo partidário de massa", caracterizado pela política de máquina e distribuição material de benefícios, causando, de um lado, a corrupção e desideologização da política e, de outro,

---

35 A análise de Weingrod baseia-se em pesquisa sobre o clientelismo italiano, onde o autor destaca o caráter ambíguo da patronagem partidária na Sardenha: de um lado permitiu a renovação dos grupos políticos na arena política e, de outro retardou o desenvolvimento da economia local. ALEX WEINGROD. "Patrons, Patronage and Political Parties", in SCHMIDT et al (1977). *Friends, Followers and Factions*, Univ. of California Press. (pp.323-337).

36 É interessante registrar a distinção entre troca política e troca clientelista, sugerida por Ceri: "Enquanto a troca política (baseada na extensão dos benefícios e do grau de consenso político) pode ser concebida como um fator de politização do mercado, o clientelismo atua como um fator de mercantilização da política". CERI, PAOLO. "Le Condizioni dello Scambio Político", 1981, p. 647 (mimeo).

37 Baseando-se em OLSON (1971), Graziano mostra que o grupo, assim como o Estado, se vale da coerção, excluindo dos benefícios não só os indivíduos que não pertencem ao grupo, mas também aqueles que, embora pertencendo, não contribuem para as atividades do grupo. GRAZIANO, L. (1976). "A conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior", *European Journal of Political Research* 4 (pp. 149:174).

abalando a legitimidade e credibilidade dos líderes políticos, os quais não mais desfrutaram nem da legitimidade dos "notáveis" nem, tampouco, da "moderna legitimidade" conferida por um projeto de transformação social. Além disso, o clientelismo partidário corresponde a uma estratégia de ação política que tem por objetivo reduzir a **incerteza** do processo eleitoral nas sociedades pluralistas<sup>38</sup>, transformando a máquina - detentora do controle monopolístico sobre todos os tipos de recursos - em intermediador obrigatório entre os indivíduos e o poder público.

Nos regimes socialistas, por outro lado, sugere-se que o clientelismo constitui um elemento estrutural do sistema político-econômico "tratando-se de uma resposta das unidades mais baixas do sistema ao estreitamento dos canais de articulação de interesses, à escassez e à supercentralização do sistema", tornando-se o elemento determinante das políticas públicas, especialmente no que se refere ao processo de alocação de recursos do centro do Estado às subunidades administrativas<sup>39</sup>.

No caso do processo político latino-americano, KAUFMAN (1977) indica a ocorrência de dois fenômenos, aparentemente contraditórios: o corporativismo e o clientelismo. Isso porque o "personalismo das relações clientelistas contrariam as implicações burocrático-legais do corporativismo". Entretanto, as relações entre os arranjos corporativistas e o clientelismo acabaram segundo o autor contribuindo para uma maior flexibilidade das estruturas legais corporativistas extremamente rígidas<sup>40</sup>.

Por outro lado, os estudos que relacionam o "novo clientelismo de massa" à implementação de políticas governamentais locais, indicam que a maior ou menor capacidade de um município em conseguir recursos do Estado, dependerá tanto da ênfase dada a políticas específicas que respondam a demandas localizadas, como das conexões políticas e mecanismos de intermediação de interesses que permeiam as relações entre o centro e a periferia, privilegiando seja a habilidade da burocracia, ou partidos políticos, ou ainda as lideranças políticas locais e/ou regionais, como veremos a seguir.

---

38 V. MÉDARD, J.F. (1976) "Le Rapport de Clientele" *Revue Française de Science Politique*, 26.

39 TARKOWSKI (1983) mostra como as relações clientelísticas na Polônia se tornaram mais do que um "adendo" ao ineficiente sistema institucional, à medida em que o escopo de transações informais permitiu a proliferação de "processos distributivos paralelos", os quais se constituem em elementos estrutural do sistema político-econômico. JACEK TARKOWSKI, "Patronage in a Centralized System - The Case of Poland", *International Political Science Review*, vol. 4, n.º 4.

40 KAUFMAN, R. "Coorporatism, Clientelism and Partisan Conflict". In: J. Malloy (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Univ. of Pittsburgh Press, 1977 (p. 113).

## 2.2. Clientelismos, Política Partidária e Governos Locais

Para abordarmos a relação entre clientelismo, processos políticos e capacidade de intervenção dos governos locais quanto a formulação e implementação de políticas governamentais a nível local, examinaremos sucintamente algumas questões sugeridas pela literatura recente sobre os casos francês e italiano.

A questão básica assinalada por estes estudos refere-se a **complexidade dos sistemas burocráticos** - característica do Estado Capitalista avançado - aliada à **inexistência de mecanismos transparentes no processo de alocação de recursos** entre os distintos níveis de governo, como um dos fatores mais decisivos na redefinição do papel dos governos locais.

A partir dessas considerações TARROW (1977), por exemplo, examina a natureza da política local em cidades pequenas da Itália e da França, analisando comparativamente o papel do processo de mediação política entre os políticos locais e o Estado Nacional<sup>41</sup>.

Em primeiro lugar, o autor destaca como as elites políticas atuam principalmente como "intermediadoras" devido a necessidade de negociar recursos do Estado para implementar políticas. Contraindo-se ao "antigo notável local ou líder clientelista" - que detinha o monopólio das relações da localidade com o mundo exterior, garantindo a provisão de benefícios seletivos e individualistas referidos a grupos econômicos e sociais específicos -, o novo "policy broker" negocia **bens coletivos** para a comunidade, conciliando a necessidade de crescimento econômico com o atendimento de demandas que implicam em maior equidade.

Sem deter o "monopólio da representação dos interesses de sua comunidade, o "policy broker" defronta-se, simultaneamente, com a necessidade de relacionar-se com os diversos partidos e grupos políticos que têm acesso ao centro decisório e com as múltiplas agências burocráticas que se expandem e penetram todos os setores da nação (TARROW, 1977: 235).

---

41 Este estudo baseia-se em entrevistas feitas com prefeitos de 250 localidades distribuídas em quatro regiões da França e da Itália, abrangendo províncias com menos de 50.000 habitantes. A amostra realizada toma municípios com distintas estruturas socio-econômicas e que apresentam diferentes tradições político-eleitorais. TARROW, SIDNEY (1977). *Between Center and Periphery*, Yale Univ. Press; v.tb. PIZZORNO, A. "Amoral Familism and Historical Marginality" in: M. Dogan and R. Rose (eds.) *European Politics: a Reader*, Boston, Little Brown & Co. , 1971.

Conseqüentemente, o papel de "intermediação" revela de um lado, a **fragilidade do poder político local** dependente que é da proximidade de seus contatos com a alta burocracia para ter acesso aos recursos públicos. De outro, à medida em que a negociação de recursos vincula-se à disponibilidade de certos "bens de consumo coletivo" (para os governos locais), os quais são determinados pelas políticas definidas e implementadas através da coalizão governante, configura-se uma certa ausência de autonomia dos líderes políticos locais quanto ao processo decisório de políticas para as suas cidades.

Além disso, Tarrow indica que, nos municípios analisados, não se constatou tendência à uma associação positiva entre **voto** favorável ao partido ou coalizão governante e alocação de recursos do Estado para a implementação de políticas locais. Sugere ainda que tanto nas cidades pequenas como nos grandes centros, a capacidade de obtenção de recursos associa-se principalmente ao "ativismo político" e menos à filiação partidária das elites políticas no poder.

Embora nos dois países - França e Itália -, tenha se verificado um processo de integração entre as comunidades locais e a política nacional, aferida em termos da semelhança do comportamento político-eleitoral a nível local em relação às eleições nacionais, a integração entre o Centro e a periferia, nos dois países, segue distintas estratégias que se relacionam à formação do Estado Nacional e a organização do sistema político.

Assim, predomina na França, o "ativismo administrativo" nas relações entre o "maire"<sup>42</sup> e o **Sistema Burocrático Integrado** constituído em torno de uma rede de ligações informais estabelecidas entre os níveis hierárquicos de poder, mas que condiciona as negociações de políticas ao **interior da máquina burocrática**<sup>43</sup>. O processo de consolidação do sistema administrativo francês, a partir da emergência do Estado Bonapartista altamente centralizado e da construção de um aparato burocrático forte, resultou em um modo de "**integração\_dirigista**" entre o centro e a periferia caracterizado por uma grande

---

42 No período analisado os "maires" franceses (que governavam as comunas) eram eleitos, porém, subordinados as Prefeituras Departamentais, lideradas pelos prefeitos nomeados pelo Ministro do Interior, e que corporificavam o Estado Central a nível local.

43 Segundo Crozier, as irracionalidades geradas pela racionalização burocrática criam tensões e bloqueios entre os níveis de poder levando a uma certa imobilidade do aparelho burocrático da qual resulta uma teia de entendimentos informais permeados pela cumplicidade entre os diferentes agentes do Estado, o prefeito e os "notáveis" eleitos localmente, visando superar as dificuldades causadas pela excessiva centralização do processo decisório francês. CROZIER, M. (1973) The Stalled Society, N. York, Viking Press. Contraindo-se a Crozier, Tarrow mostra que os sistemas burocráticos difusos (como o italiano) são mais flexíveis aos arranjos de cumplicidade entre os atores envolvidos na barganha política à medida em que a fragmentação das jurisdições e a difusão do controle permitem que os partidos políticos se transformem em "policy-brokers" nas relações existentes entre o centro e a periferia. (TARROW, 1977, *ibid.*, p. 40.).

capacidade do Estado em implementar políticas nacionais, onde os mecanismos de alocação de recursos para as localidades passam pelo "ativismo administrativo" dos grupos políticos locais, os quais atuam como administradores de recursos estatais para responder às demandas locais<sup>44</sup>. Devido ao caráter centralizado do Estado e do aparelho burocrático e ao "reformismo tecnocrático" da coalizão governante, o processo decisório de alocação de recursos durante o período analisado (1968-1974), enfatizou a formulação de políticas regulatórias<sup>45</sup> seletivas e concentradas nos centros mais urbanizados - cuja população depende principalmente do setor de serviços -, ou nas cidades que passavam por um crescimento demográfico mais acelerado. (TARROW, *ibid*, cap. 3).

Em relação à Itália, o autor mostra o predomínio do "**ativismo político**" nas relações entre os prefeitos e o núcleo central do processo decisório de alocação de recursos para a periferia, caracterizando um modo de **integração "clientelista"** dependente do jogo de influências pessoais e das negociações políticas entre os atores políticos locais e o **sistema partidário**, que se processa à margem do aparelho do Estado central. Devido a unificação tardia do estado italiano, às diferenças étnico-linguísticas, à existência de uma rede de ligações familiares e pessoais no interior da burocracia, à natureza do processo de industrialização concentrado e tardio, com a liquidação do fascismo e a emergência de um sistema partidário dominado pela Democracia-Cristã, a política local é penetrada pelos interesses partidários identificados com os interesses das facções locais.

Enquanto o sistema administrativo francês delimita o escopo da agenda política circunscrevendo as negociações políticas a um conjunto de diretrizes fixadas pelo estado central, que refletem um impacto limitado do sistema partidário francês sobre o processo decisório de políticas, o sistema partidário italiano constitui-se em canal privilegiado no processo de barganha política quanto à alocação de recursos e benefícios para a periferia.

---

44 Sobre as relações e processo de mediação de interesses entre os prefeitos e as elites políticas locais francesas ver: HOWARD MACHIN, "The French Prefects and Local Administration", in *Parliamentary Affairs*, spring 1974 (pp. 237-50) e JEAN PIERRE WORMS e JEAN-CLAUDE THOENIG "Le Préfet et ses Notables", in *Sociologie du Travail*, 3, sept. 1966 (pp. 249-75).

45 Estamos nos baseando na tipologia formulada por Lowi diferenciando as políticas "distributivas", "regulatórias" e "redistributivas". Ver LOWI, THEODORE J. "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", *World Politics*, n.º 16, julho de 1964 (pp.677-715).

Nesse contexto, devido à natureza heterogênea dos suportes políticos que sustentaram a hegemonia da democracia-cristã sobre a coalizão governante "populista"<sup>46</sup> a abertura distributivista do aparelho de estado às diversas facções políticas locais que davam sustentação à coalizão dirigente não seguiu a lógica do crescimento econômico, como no caso francês<sup>47</sup>. A estratégia de canalização de recursos estatais para a periferia foi consistente com a direção democrata-cristã, permitindo as facções locais uma **ampla margem de manobra política na negociação dos recursos** para as suas comunidades, onde não estavam em jogo, necessariamente, os requerimentos do crescimento econômico. Estes fatores, segundo o autor,, explicariam porque na Itália, ao contrário da França, verificou-se um certo padrão distributivo de alocação de recursos para a periferia contemplando as regiões pouco industrializadas, cidades pequenas e comunidades rurais.

**A hipótese central de Tarrow sugere, assim, que a implementação das políticas nacionais a nível local requer a iniciativa dos governo locais que atuam como mediadores entre os cidadãos e as organizações burocráticas ou sistemas partidários**, seja na tentativa de captar recursos, seja no sentido de implementar políticas mais adequadas às necessidades de suas localidades. Neste processo, os políticos locais desenvolvem diferentes estratégias de atuação dependendo das conexões políticas existentes entre o Centro e a periferia.

De qualquer forma, nos dois países a destinação desigual de recursos do Estado para a periferia **não** obedecia critérios definidos, a priori embora ocorresse tendência à relativa uniformidade na França. Em ambos países, a maior ou menor capacidade de um município em obter recursos do estado para a implementação de políticas locais relacionava-se ao ativismo político ou administrativo das lideranças políticas locais e a sua capacidade de

---

46 No fundamental o argumento do autor diz respeito à: 1) caracterização da estrutura burocrática-administrativa; 2) caracterização do sistema partidário; e, 3) caracterização da coalizão governante. Assim, quando o estado é altamente centralizado e legitimado, o aparelho administrativo-burocrático unificado e a coalizão governante é de cunho "populista", expressando diferentes interesses de classes. Inota-se uma tendência à implementação de políticas redistributivas para a periferia, como nos casos da Noruega e Finlândia, onde as comunidades rurais são beneficiadas por políticas públicas redistributivas. No caso italiano, a "frágil legitimidade do Estado aliada à fragmentação do Aparelho Burocrático" permitiu que a coalizão populista incrementasse políticas distributivas incentivando a canalização e processamento de demandas via sistema partidário. Em sistemas federativos, como o americano, as elites locais têm mais influência sobre o processo de alocação de recursos para a periferia, dado o caráter segmentado do sistema burocrático-administrativo, predominando, contudo, as políticas regulatórias devido à coalizão de interesses dominantes centrados no mercado. Por outro lado, em sistemas federativos como o alemão caracterizado por uma organização administrativa-burocrática integrada, é menor a influência dos grupos políticos locais sobre o processo decisório de políticas. (TARROW, op. cit., cap. 2).

47 Ibid, pp. 98:100.

"sensibilizar" os atores mais decisivos no processo de barganha política. Tanto o "**clientelismo Italiano**" como o "**Dirigismo Francês**", limitavam a ação dos governos locais de esquerda, e obstaculizavam a participação política dos cidadãos no processo decisório de políticas permeado por mecanismos não transparentes e bastante informais.

Apesar dos constrangimentos econômicos e institucionais, a atuação política dos prefeitos filiados aos partidos de esquerda, nos dois países, mostrou-se mais comprometida com as orientações programáticas dos partidos. As diferenças observadas entre os dois países são, segundo Tarrow, consequência do processo de estruturação de cada um dos partidos<sup>48</sup>.

Assim, na Itália, os governos locais liderados pelo PCI detêm uma grande autonomia - em relação à cúpula do partido - para implementar políticas inovadoras, esforçando-se para transformar suas gestões em "modelos" com objetivos **redistributivos**. Na França, por outro lado, apesar da existência de "comunas-modelo" administradas pelo PCF, nota-se que as ações têm maior impacto **administrativo do que político**, devido ao maior peso do Estado

Central sobre as administrações locais e ao controle sistemático da cúpula do PCF sobre os governos locais comunistas<sup>49</sup>.

Comparando a atuação dos PCs europeus a nível local, CECARELLI (1982) enfatiza o papel das mudanças políticas e institucionais - como o processo de democratização espanhol, a descentralização do processo decisório italiano a reorganização das unidades territoriais na França - e suas consequências sobre as estratégias políticas da esquerda.

---

48 O autor se refere aos fatores econômicos, políticos e sociais que historicamente influenciaram a estrutura organizacional de cada um dos partidos, implicando no caráter leninista (excessivamente centralizado e hierarquizado) do PCF e numa estrutura mais flexível e aberta às negociações políticas, pelo PCI. (TARROW, 1977; 167-172).

49 Como se sabe o PCF (cujas bases eleitorais situam-se, predominantemente, no proletariado urbano) concentrou-se geograficamente nas grandes cidades e subúrbios da grande Paris, defendendo uma estratégia política mais defensiva, centrada na bipolarização da luta de classes, na ênfase das lutas econômicas, sendo cauteloso em relação às alianças. O PCI, por sua vez, considera básica a formação de alianças face a sua estratégia de construção da hegemonia (no sentido gramsciano) sobre o conjunto da sociedade italiana. Dessa forma as elites locais do PCI representam um dos pilares da "via italiana ao socialismo" expressando a presença do partido em todos os níveis de poder e, maior heterogeneidade quanto a suas bases eleitorais. Ver, a respeito, BLACKMER & TARROW (eds.). Comunism in Italy and France, Princeton Univ. Press, 1975 (caps. 7, 8, 9 e conclusão); e GRAZIANO, L., GIROTTI e BONET. "Coalition Politics at the Regional Level and Center-Periphery Relations", International Political Science Review, vol. 5, n.º 4, 1984.

Refere-se, principalmente, aos problemas causados pela intensificação das pressões sobre os governos locais por **sistemas decisórios paralelos** (como grupos de pressão institucionalizados, associações, corporações e novos sistemas de controle regionais e nacionais) os quais operam através de agências burocratizadas levando a uma **maior fragmentação** dos governos urbanos<sup>50</sup>.

Essas mudanças, segundo o autor, tiveram um impacto considerável sobre a estrutura organizacional do PCI e do PCE, sendo marginais no caso do PCF:

"As máquinas partidárias articularam-se territorialmente tornando-se mais sensíveis às questões locais... Desenvolveu-se uma atitude mais flexível em relação aos grupos de interesse locais e movimentos sociais urbanos. As reivindicações desses grupos potencialmente competitivos foram estrategicamente incorporadas pelos programas locais dos PCs. Alguns destes grupos foram cooptados pelas organizações partidárias. Esse processo de ajustamento partidário acentuou a capacidade do PCI e do PCE em controlar situações locais. Contudo, a experiência do PCF seguiu um caminho distinto: poucas inovações foram introduzidas e pouca abertura foi dada aos novos movimentos sociais". (CECARELLI, 1982:331).

No caso italiano, o autor mostra como a estratégia do PCI-PSI a nível local (principalmente entre 1975-80) enfatizou os serviços sociais, contenção da despesa pública, maior eficiência da máquina administrativa e ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório de políticas, redundou em vitórias dessa coalizão, nas eleições de 1980, à medida em que os governos locais de esquerda expandiram seu suporte políticos abrindo-se aos vários "grupos de interesse paralelos".

É preciso lembrar, no entanto, que mesmo em localidades tradicionalmente administradas pelo PCI, como, por exemplo, Bolonha - onde contemplou-se a participação democrática da população na gestão dos serviços e definição de políticas - as autoridades locais permaneceram dependentes do governo central do ponto de vista jurídico-financeiro. Sugere-se, contudo, que a combinação entre as mudanças sociais em processo na Itália Central aliada às novas formas de participação à nível local, oferece a possibilidade de

---

50 CECARELLI, PAOLO. "Local Government Control and European Communist Parties" in: ZEITLIN (ed.) Political Power and Social Theory, vol. 3. JAI Press 1982 (pp. 327-352).

superação da "separação entre a sociedade política e a sociedade civil, ponto de ruptura do Estado Burguês"<sup>51</sup>.

No caso francês, PRETECEILLE (1981, 1985) examina a relação existente entre distribuição espacial dos serviços em relação à distribuição das classes sociais na Grande Paris e à atuação dos governos locais na produção e distribuição destes serviços. Tem por objetivo entender como os diferentes grupos sociais se organizam em torno das **relações de consumo** a partir do impacto causado pelos "meios de consumo coletivo urbano" (educação, saúde, habitação e transporte público) sobre os movimentos sociais.

Apesar do controle e das restrições institucionais do Estado sobre os governos locais na França (como: aprovação dos orçamentos locais pelo representante do Estado Central a nível regional; Regulamentação das taxas locais e do Estatuto dos Servidores públicos municipais, pelo Estado Central), o autor aponta a necessidade da pesquisa urbana comparar os efeitos econômicos, sociais e políticos sobre a definição e implementação de políticas locais, pelos governos locais administrados por partidos de esquerda com os de direita<sup>52</sup>.

Nesse sentido, salienta que a multiplicação de trabalhos e estudos setoriais sobre políticas governamentais específicas foram de relevância decisiva, tratando-se agora de considerar o impacto dos meios de consumo coletivo (sobre o urbano) como um todo, pois "muitos vêm a distribuição social dos serviços como um processo de redistribuição ou como uma estratégia de controle social, sem deixar claramente evidente quem de fato se beneficia". (PRETECEILLE, 1981:413)

A partir daí, o autor seleciona localidades caracterizadas por uma estrutura similar de serviços baseando-se em indicadores ocupacionais e sócio-demográficos constatando, assim, algumas diferenças entre as comunas, segundo a sua tradição político-eleitoral, no que se refere à distribuição dos equipamentos sociais e mobilização de recursos, como quanto às distintas estratégias de pressão das prefeituras (de direita e de esquerda) sobre o governo central. Constata, por exemplo, que as comunas tradicionalmente administradas pelos partidos de direita mobilizam recursos de Estado através de "laços de cumplicidade e

---

51 Ver JACCI, M.; MULLER, R. and SCHMIDT, S. (1977) *Red Bolonha*. London, Writers and Readers Publ. Coop. (pp. 25-28).

52 PRETECEILLE, E. (1981) "Left-Wing Local Governments and Services Policy in France", *International Journal of Urban and Regional Research*, 5-3; Preteceille, E.; Pinçon, Monique e Rendu, Paul. *Segregation Urbaine, Classes Sociales et Equipements Collectifs en Region Parisienne*, Ed. Anthropos, 1985 (cap. 1).

de cooperação, constituindo-se em "agentes ativos do sistema hegemônico" de dominação, cuja legitimação é politicamente necessária para reforçar a dominação de classe. Nessas comunas, com perfil populacional predominantemente constituído pelas classes médias e alta, observa-se um alto grau de facilidade de acesso aos **serviços públicos e privados**.

Por outro lado, os municípios comunistas e socialistas apoiam-se na mobilização política de suas populações para exercer pressão sobre o Estado e obter recursos necessários ao atendimento das demandas sociais. Na maioria dos municípios comunistas, com população majoritariamente operária, observa-se a predominância dos **serviços e equipamentos coletivos públicos**, à medida em que um dos fatores explicativos da permanência e estabilidade dos comunistas no poder, em várias localidades francesas, deve-se ao **conteúdo** e à **continuidade** das políticas sociais implementadas por estes governos. De acordo com Preteceille, isto pode indicar que a variável político-partidária abre espaço para a formulação de políticas autônomas pelos governos locais. Salienta, contudo, que o **grau de variação das condições objetivas** entre as comunas - tamanho, industrialização, etc., - dificulta a interpretação de diferenças baseadas exclusivamente na direção política.

Mesmo assim o autor salienta que, nos anos 70, as municipalidades de esquerda tenderam a implementar políticas cada vez mais conflituosas com o poder central, mobilizando a população contra a transferência de impostos locais; passando a exigir novos subsídios do Estado para a expansão de equipamentos coletivos, etc., fatores que levaram a ampliação dos suportes políticos do PSF e do PCF, levando a vitória das eleições nacionais em 1981<sup>53</sup>.

Entretanto, segundo o autor, o programa de descentralização implementado pela coalizão governante de esquerda (1981) foi contestado tanto pela direita como pela CGT francesa temerosa de que a maior autonomia dos governos locais conduzisse ao "reforço do poder político quase feudal de um notável, justamente onde a administração do Estado é mais suscetível e capaz de moderar a pressão dos grupos de interesses locais dominantes, em função de uma política nacional que leve em conta o conjunto das relações políticas". (PRETECEILLE, 1985:11).

Nessa linha de investigação CASTELLS (1980) aponta as causas a caráter do vanguarda da política municipal liderada pelos partidos de esquerda:

---

53 PRETECEILLE, E. "Crise Hegemonique et Restauration Territoriale de L'État" - La Gauche et la Décentralization en France", Paris, 1985 (mimeo).

- em primeiro lugar, destaca como a **segregação urbana**, resultante do processo de urbanização capitalista, tende a concentrar os trabalhadores favorecendo, do ponto de vista eleitoral, a concentração dos votos de esquerda;

- enquanto órgão do Estado encarregado da **gestão e distribuição dos serviços urbanos\_o governo local** - sob o capitalismo monopolista - passa a intervir cada vez mais na provisão desses serviços levando à "crescente socialização dos meios de consumo";

Finalmente, como o voto de esquerda a nível local permite melhores "serviços e equipamentos sociais sem ameaçar a estabilidade política geral, dado que o governo do Estado continua nas mãos da burguesia", os municípios foram se transformando, para a esquerda, em "sala de espera do governo do Estado democrático". O problema é como fazer dessa posição "um elemento de transformação do Estado e da Sociedade"<sup>54</sup>.

Não é nosso objetivo discutir o impacto causado por mudanças nos processos políticos locais sobre o processo mais geral de transformação da sociedade. Achamos, ao contrário, que esta só se efetivará a partir de profundas mudanças estruturais que contemplem o conjunto da sociedade. Embora algumas experiências locais possam trazer algumas inovações importantes do ponto de vista da gestão, distribuição e participação da população no processo de formulação e implementação de políticas urbanas, acreditamos no seu limitado impacto.

Entretanto, interessa-nos entender qual a capacidade de intervenção dos governos locais na produção e distribuição dos equipamentos sociais, quais os mecanismos de intermediação de interesses que viabilizam politicamente a **escolha** de políticas sociais específicas, a sua relação com a tradição política-eleitoral local e os constrangimentos burocrático-legais que permeiam as relações entre os diferentes níveis decisórios e estruturas de poder.

Isso posto, examinaremos sucintamente algumas questões teóricas referente ao processo decisório de políticas governamentais a nível local, o que requer rápidas considerações sobre a natureza da política social, uma vez que os governos locais defrontam-se, particularmente, com problemas relacionados à intervenção na área social.

---

54 CASTELLS, M. (1980) Cidade, Democracia e Socialismo, Paz e Terra (pp. 169-170).

### 3. POLÍTICA SOCIAL E PROCESSO DECISÓRIO

#### 3.1. Política Social: Conceituação e Problemas

O termo "política social" vem sendo usado há mais de um século, sem que se tenha clareza quanto a especificação do conceito<sup>55</sup>. Greffe afirma que a variedade das "medidas sociais torna difícil agrupá-las em uma explicação única". Tratam-se de medidas ou intervenções - que dizem respeito a luta contra a pobreza, à necessidade de assegurar o crescimento, ao controle das classes sociais, etc. -, as quais expressam "alterações legais quanto aos direitos e deveres, produção de equipamentos sociais, desenvolvimento de mecanismos de transferências sociais. São, portanto, medidas que intervêm em vários domínios (educação, saúde, transporte, habitação, etc.) e se dirigem tanto a indivíduos como a grupos"<sup>56</sup>.

A mesma *dificuldade* está presente na definição de MISHRA (1982:X): "Política social pode ser definida em termos relativamente estreitos ou amplos, não há nada intrinsecamente certo ou errado sobre essas definições... Em sentido genérico, aqui o termo será empregado em relação aos propósitos e objetivos da ação social relativa tanto às necessidades como aos padrões estruturais ou arranjos que produzem tais necessidades. Nossa definição não se restringe nem a ação dos governos. nem ao contexto das sociedades industriais". Ou ainda, na clássica definição liberal de Marshall (1965:7): "A expressão 'política social' não é um termo técnico com um significado preciso. Neste livro, será empregada sempre com referência à política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda"<sup>57</sup>.

Com efeito, no centro da discussão contemporânea sobre política social, contrapõem-se duas perspectivas opostas: a neo-liberal e a marxista.

---

55 A história do conceito encontra-se em SCHMITT, C.M. e CAHNMAN, W. "The Concept of *Social Policy*", *Journal of Social Policy*, 8, n.º 1, Jan., 1979 (pp. 47-59). Estes autores definem o "conceito de Política Social em termos de ação social dirigida aos problemas que afetam o conjunto da sociedade e a contínua consecução de metas para se atingir os objetivos da sociedade".

56 GREFFE, X. *La Politique Sociale*, Paris, PUF, 1975 (p.11).

57 MISHRA, Ramesh. *Society and Social Policy*, Macmillan Press, 1982 (2a. ed.); Marshall T.H. *Política Social*, Rio, Zahar, 1967.

Na visão neo-liberal, o objetivo da política social é garantir aos indivíduos a satisfação de algumas necessidades básicas, as quais não podem ser resolvidas via mercado. Portanto, encontra-se aí implícita a idéia de que implementação de políticas sociais poderá minimizar as condições desiguais de acesso ao mercado, no suposto de que a "igualdade de chances" otimizará a participação dos indivíduos numa estrutura social desigual, ao promover maior igualdade de oportunidades.

A contrário, a perspectiva marxista vê justamente a persistência das desigualdades como um indicador claro de que a política social é mais um "fator de diferenciação do que de homogeneização de condições" (GREFFE, 1975:12). Logo, diz Greffe, todas as sociedades articuladas por relações de exploração, baseadas na desigualdade, têm que garantir a reprodução das relações de produção: "a política social constitui parte da estratégia da classe dominante a qual visa controlar a repartição dos fluxos de trabalhadores num sistema de classes desiguais". Ou seja, a perspectiva marxista, tende a restringir a definição de política social seja à reprodução da força de trabalho, seja à reprodução das condições de acumulação capitalista, detectando alguns limites efetivos da intervenção estatal na área social - do ponto de vista do processo mais geral de transformação social -, o que contudo não esgota o problema.

É preciso assinalar que a literatura marxista recente vem aprofundando e sofisticando essas análises. O'Connor, por exemplo, refere-se às duas funções principais do Estado Capitalista - acumulação e legitimação. A primeira refere-se aos requerimentos econômicos, a segunda aos sociais, configurando funções mutuamente contraditórias, uma vez que o gasto social do Estado tende a crescer, enquanto a arrecadação estatal é incapaz de prover os recursos necessários, à medida em que a apropriação do lucro continua sendo privada, gerando uma **crise fiscal permanente**<sup>58</sup>.

De outra perspectiva, Offe se preocupa em especificar os "mecanismos de seletividade", através dos quais o Estado garante seu caráter de classe, indo além da conhecida polêmica entre Poulantzas e Milliband. Nessa direção, Offe mostra como através desses mecanismos - que permeiam a estrutura interno do aparato estatal - o Estado gera "políticas de classe", filtrando interesses específicos, os quais entram em choque com os requerimentos do "Capitalismo Avançado", nas condições atuais, e que impõem o planejamento de políticas racionais que atendam o "conjunto dos interesses capitalistas

---

58 O'Connor, J. (1977) USA: A Crise Fiscal do Estado Capitalista, S. Paulo, Paz e Terra (19-21).

como um todo", exacerbando as contradições internas do Welfare State"<sup>59</sup>. Se Offe avança do ponto de vista da teoria do Estado, mantém a mesma idéia de política social restrita à necessidade de reprodução, ou seja: "Política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não-assalariado em trabalho assalariado"<sup>60</sup>. Em suma, o autor deixa claro que as inovações sociais em matéria de políticas públicas, resultam da compatibilidade das estratégias pelas quais o aparelho de dominação política responde às exigências da reprodução do Capital e do Trabalho, de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societárias por elas canalizadas. Por outro lado, Przeworski indica como o "compromisso keynesiano" e a implementação de políticas sociais, pelo estado capitalista, permitiram compatibilizar a democracia com o capitalismo<sup>61</sup>.

Discutindo as limitações e dificuldades da conceituação de política social, Santos salienta que "a inexistência de uma definição precisa de política social explica-se por seu caráter de **metapolítica** matriz de princípios ordenadores de escolhas trágicas, embutidas estas em praticamente todas as políticas específicas... Assim, a formação de critérios para avaliara ou desenhar políticas sociais não pode ser outra coisa que permanente experimento com o imprevisível..." (SANTOS, 1986:24).

O autor demonstra que dada a estrutura de escassez existente, a escolha de uma política social implica "essencialmente a escolha de um princípio de justiça", uma vez que inexistem critérios lógico-científicos ou derivados de comandos institucionais capazes de produzir decisões automáticas que garantam, simultaneamente, a solução de problemas de equidade e de acumulação de capital. Ou seja, a preferência pela acumulação ou pela equidade é insuficiente para proporcionar a realização do valor "justiça social". Qualquer que seja a opção ideológica norteadora da intervenção - maximização da acumulação ou da equidade -, levará, no limite, a "modificação relativa do perfil das desigualdades existentes, sem aboli-las". (Ibid, p. 7).

---

59 OFFE, C. "Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre a Seletividade das Instituições Políticas", in C. OFFE (1984). Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

60 OFFE, C. "Teoria do Estado e Política Social", op.cit., p. 15.

61 Segundo Przeworski et al.: "A combinação de democracia e capitalismo constitui um compromisso..." (...) "Foi o keynesianismo que proporcionou os fundamentos ideológicos e políticos que estão na base da democracia capitalista", à medida em que o "compromisso keynesiano" caracterizou-se por um programa dual: pleno emprego e igualdade (referida ao conjunto de serviços sociais que constituíram o Estado de Bem-Estar). A. Przeworski e M. Wallerstein. "Capitalismo e Democracia: uma Reflexión desde la Macroeconomía, Critica & Utopia, B. Aires, nº 8 (pp. 79-80).

A questão fundamental consiste, portanto, em equacionar e hierarquizar um conjunto de problemas que deverão ser enfrentados por qualquer política social, cujos constrangimentos básicos decorrem da elegibilidade de diferentes critérios pertinentes a cada problema, visando aumentar a probabilidade de eficácia das políticas escolhidas. Isto, posto, trata-se de construir a "matriz produto-problema que opera sobre o mapa da estrutura social da escassez", capaz de revelar quais carências e qual custo social deverá ser privilegiado, tendo claro que "não há como evitar a fatalidade de ordenar escolhas trágicas na ausência de infalível princípio de justiça e diante dos resultados imprevisíveis produzidos pela mão invisível do caos"<sup>62</sup>.

Portanto, a discussão sobre a natureza das políticas sociais deve levar em consideração duas ordens de questões, em alguma medida controvertidas: uma de ordem **valorativa** (no sentido de definir quais os objetivos a serem alcançados); outra **operacional** (delimitando a viabilidade e a forma de alcançar tais objetivos). De modo que na análise das políticas governamentais, distinguem-se três fases principais:

- a **definição e elaboração** das políticas, em que são escolhidos os objetivos, tendo em vista uma certa concepção da sociedade. Esta fase envolve questões relacionadas ao tipo de processo decisório, mecanismos de participação; centralização x descentralização; mecanismos de captação de recursos; relações entre o Estado e o setor privado; critérios quanto à destinação dos recursos; hierarquização de programas; seletividade x universalização dos benefícios;

- **execução ou implementação**, onde surgem problemas burocrático-administrativos obstaculizando os objetivos previstos;

- a **avaliação**, necessária no sentido de avaliar criticamente as disparidades entre metas e resultados<sup>63</sup>.

FRANCO (1984) chama a atenção para a tendência recente observada nos métodos de "racionalização" do processo decisório de políticas governamentais, o qual se move no âmbito da relação custo/benefício, enfatizando a questão do financiamento e dos impactos econômicos. A despeito da importância dos aspectos econômicos, da influência dos

---

62 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Édipo e Sísifo - A Trágica Condição da Política Social", IUPERJ, *Série Estudos*, n.º 45, março, 1986.

63 FRANCO, Rolando. "Las Grandes Controversias de la Política Social", in *Rev. Paraguaya de Sociología*, ano 21, n.º 59 (enero-abril), 1984 (p.62).

legados das administrações anteriores e dos entraves colocados à intervenção governamental pela máquina administrativa, a "racionalização" não assegura uma política socialmente mais justa e eficaz, caso não haja "**vontade política e possibilidade política**" de implementá-la (FRANCO, 1984: 91). É preciso ter claro, diante da escassez de recursos prevalecente, que o espectro de alternativas possíveis favorecerá alguns e prejudicará outros. Desde que as soluções encontradas favoreçam a maior parte da população, especialmente os setores sociais mais necessitados, trata-se de saber para quem e como as decisões são tomadas.

### **3.2. Política Social e Processo Decisório**

A primeira tentativa de estudos comparativos em políticas governamentais sugerem que as características dos sistemas políticos - principalmente competição partidária, participação política, tipo de controle partidário sobre o Estado e natureza da coalizão governante - constituíam-se em "determinantes independentes" do processo decisório de políticas, de corte social, como educação, saúde, transportes, etc<sup>64</sup>. Subjacente a este enfoque pressupunha-se que ao maior grau de desenvolvimento econômico corresponderia, paralelamente, uma tenência à maior participação dos setores sociais, ao maior grau de competição partidária e eleitoral, levando à expansão do gasto social pelo Estado.

Estudos posteriores<sup>65</sup> descreveram as ligações entre variáveis relativas ao grau de desenvolvimento econômico (urbanização, industrialização, renda) cruzando-as com as características do sistema político (tipo de controle sobre o Estado, grau de competição partidária, etc.) e com as áreas de intervenção estatal (educação, saúde, previdência, transportes, habitação, tributação), sugerindo que as características dos sistemas políticos pluralistas tinham "menos efeito sobre a formulação de políticas públicas do que aquelas que refletiam o grau de desenvolvimento econômico" (DYE, 1976:654). Ou seja, polemizando com os politicistas, a vertente estruturalista postulava que o conjunto de

---

64 Ver, p.ex., DUANE, Lockard (1963). The Politics of State and Local Government, N. York, Macmillan; FENTON, J.H. (1966). People and Parties in Politics, N. York, Scott/Foresman, citados em T.R. DYE (1976), "Politics x Economics: the development of the literature on policy determination", Policy Studies Journal, 7 (4):652-62.

65 DYE, T. (1966). Politics, Economics, and the Public, Chicago: Rand McNally.

recursos econômicos seria mais decisivo do que os fatores políticos no processo decisório de políticas governamentais<sup>66</sup>.

Ainda na perspectiva pluralista, a abordagem de grupos considera fundamental não só determinar os atores envolvidos no processo decisório de políticas públicas como também enfatiza os "constantemente processos de mobilização, articulação, negociação e confrontação de grupos de interesses". Tratando-se de diversos interesses em jogo, as decisões tópicas são tomadas em várias arenas, pois envolvem distintos grupos sociais e o governo, o qual constitui a "arena legítima"<sup>67</sup>.

É fácil perceber que - para a "teoria de grupos" - a interação entre grupos com interesses comuns, que se associam para pressionar o governo, constitui-se no núcleo central da política. A política diz respeito à luta entre grupos para influenciar o processo decisório de políticas públicas, cabendo ao sistema político a administração do conflito entre os grupos, através do estabelecimento de regras para a competição<sup>68</sup>. Trata-se, portanto, de uma **visão pluralista da estrutura de poder**, que enfatiza o conflito e sua negociação através da articulação entre grupos e coalizões de interesses. As principais críticas a esse modelo referem-se à ausência de uma análise mais abrangente sobre a **estrutura sócio-econômica** e política na qual se constitui o processo de articulação entre os grupos. Outras referem-se à existência de várias **arenas** onde as decisões se processam de modo distinto (Lowi:1964).

Em contraposição a este enfoque, as implicações da "teoria das elites políticas" para a análise de políticas públicas, podem ser resumidas nos seguintes pontos:

a) como a política reflete os interesses e valores da elite no poder, só ocorrerão inovações nas políticas governamentais, quando ocorrerem mudanças de elites - as quais expressam a composição social da sociedade. Portanto, apesar desta abordagem também

---

66 Analisando, comparativamente, os determinantes do gasto público pelo "Welfare State" com seguridade social, em vários países, Wilenski indica que as determinações políticas pesam menos do que o grau de desenvolvimento econômico no processo de formação de políticas (WILENSKI, H.L. (1975) The Welfare State and Equality, Berkeley, Univ. of California Press). Por outro lado, Castles analisa comparativamente os padrões de gasto público em 18 países capitalistas, no período 1960-75, concluindo que o modo pelo qual os modernos sistemas partidários estruturam e organizaram a participação política para as classes médias e baixas, influenciou de modo decisivo sobre o condicionamento dos padrões de gasto público e sobre a natureza das escolhas eleitorais. CASTLES, F. (1981. "How does Politics Matter? Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes", European Journal of Political Research, 9, pp. 119-133.

67 OLIVEIRA, A.M. MELO. "Introdução Crítica à Literatura sobre Políticas Públicas", IUPERJ, Cadernos, nº 3, 1982.

68 A respeito ver TRUMAN, DAVID B. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion (2a. ed.), N. York, A, KNOPF, 1971 (citado em OLIVEIRA, 1982, p. ).

privilegiar a análise dos atores envolvidos no processo decisório de políticas, esta consiste apenas em inferir o conteúdo das políticas públicas a partir da identificação do comportamento das elites políticas, tendendo a excluir da análise o papel da competição partidária e da possibilidade dos grupos ou classes sociais influírem sobre o processo decisório (OLIVEIRA, 1982:19);

b) O "consenso" partilhado entre as elites é fundamental à estabilidade do sistema social. Logo, dado o caráter conservador das elites interessadas em preservar-se no poder, só entraram na agenda política as inovações capazes de serem absorvidas pelos detentores do poder. Esta abordagem equivocada das relações de poder reduz o conflito àqueles que ocupam posições-chave nas agências governamentais. Desconsidera, assim, a possibilidade de mudanças de políticas como decorrência de alterações na percepção dos problemas, pelas elites no poder (como em uma situação de **crise**, p.ex.), sem que ocorra alternância ou substituição de elites<sup>69</sup>.

Embora essas diferentes abordagens tenham contribuído, de modo significativo, para o refinamento teórico da análise política, achamos necessário examinar como os fatores sócio-econômicos interagem com os políticos, numa situação histórico-concreta, desenhando um certo formato de intervenção governamental. Trata-se, portanto, de entender porquê e como os governos intervêm, quais os recursos políticos que dão acesso à tomada de decisões, e quais os impactos causados beneficiando certos grupos e/ou excluindo outros.

LAMOUNIER (1982) ressalta o caráter **político do processo decisório** "como algo relativamente autônomo", sem desconhecer contudo, que toda política pública "obedece a condicionantes específicos, econômicos, técnicos, jurídicos, etc ". Parte do pressuposto de que o "sistema de decisões e o sistema de participação se estruturam mutuamente" e como toda política pública é uma forma de intervenção na realidade, por conseguinte, "por mais concentrado que seja o processo decisório", as políticas serão sempre condicionadas por interesses ou expectativas sociais.

Neste sentido, assinala a natureza dinâmica do processo de formação de políticas públicas caracterizado "por constantes barganhas, pressões, contra-pressões, e não raro por redefinições do próprio objeto das decisões". Logo a "resolução de um problema através de

---

69 O modelo piramidal de análise de políticas públicas, desenvolvido pelos elitistas, foi sintetizado por DYE, T. (1972, p. 24). *Understanding Public Policy*, N. Jersey, Prentice-Hall.

uma política pública cria outros", realinhando e alterando os interesses afetados, os quais procuram redefinir as questões em jogo, modificando a "agenda Política".

No âmbito dessa problematização, o autor elabora um esquema para análise de políticas públicas, trabalhando com 3 noções básicas, as quais permitem distinguir o aspecto político dos processos decisórios: a) formação da **agenda política**, entendida como capacidade do poder político determinar os objetos imediatos do conflito (SHATTSCHNEIDER, 1960); b) análise das arenas decisórias - regulatória, distributiva e redistributiva (LOWI, 1964:689) e c) **técnicas de implementação de políticas**, que variam inter e intra arenas, resultando em um amplo espectro de alternativas cuja escolha depende de decisões políticas. Importa ainda assinalar que "a cada uma das arenas corresponde uma estrutura típica de participação e formação de alianças"<sup>70</sup>.

Com efeito, Lowi enfatiza que as relações políticas são determinadas pelo tipo de políticas em jogo, tratando-se, portanto, de identificar os "tipos" de políticas públicas a partir de seu impacto na sociedade. É sob esse prisma que as "áreas de políticas (distributiva, regulatória e redistributiva) ou atividades governamentais constituem arenas reais de poder" (ibid: 689), à medida em que cada arena decisória tende a desenvolver uma estrutura política própria, e um certo tipo de processo decisório.

A partir do esquema de Lowi, Salisbury (1968) sugere que o "tipo" de política pública será determinado pelo **grau de integração** ou de **fragmentação do sistema decisório** de governo e do padrão de demanda e/ou de articulação de interesses existente, enfatizando, assim, a análise dos atores envolvidos - os que tomam as decisões e aqueles por elas afetados<sup>71</sup>.

Dessa perspectiva importa examinar a forma como os interesses se estruturam para influenciar o processo de formação e definição de algumas políticas. SCHMITTER (1979)

---

70 Segundo Lowi os objetos de decisão poder ser classificados em: arenas regulatórias - que limitam o âmbito das decisões, especificando as condições para a realização de uma atividade; arenas distributivas - que estimulam ou obstaculizam atividades já regulamentadas, como a aplicação de subsídios ou sanções, configurando-se a arena clientelista, por excelência, à medida em que as distribuição de recursos é controlada por grupos que detém poder estabelecendo condições para a efetivação da troca de apoio entre os agentes em questão; e, arena redistributiva, que se configura quando a estrutura de renda ou de propriedade é afetada por decisões substantivas. LOWI, World Politics, vol. XVI, nº 4, 1964; Bolivar Lamounier, "Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Metodológico de Referência", 1982, (mimeo).

71 Segundo o autor "embora o sistema de alocação de recursos sobre o montante efetivamente gasto, o sistema político continua sendo decisivo na determinação do tipo de política adotada, ou seja, quais os grupos beneficiados, quais os prejudicados, qual a extensão e o grau de conflito existente..." SALISBURY, R. (1968). "The Analysis of Public Policy: a search of theories and roles", in A. RAMNEY. Political Science and Public Policy, Chicago, Markham Publ. Co. (p. 175).

estabelece uma diferenciação entre representação e intermediação de interesses com o objetivo de detectar os mecanismos que promovem a sua **fragmentação**. Trabalha com 3 formas de intermediação de interesses: a) o **pluralismo** (onde a competitividade de interesses não é automaticamente controlada pelo Estado nem permite o "monopólio da representação" por um grupo organizado); b) o **corporativismo** (caracterizado por um número limitado de unidades de interesses organizados, não competitivos e licenciados pelo Estado); e c) o **sindicalismo** ou "corporativismo societal", em que as unidades de grupos de interesse não se encontram hierarquicamente organizadas, não são competitivas e tampouco controladas pelo Estado, tendendo a assumir o "monopólio da representação", relacionada à crescente participação dos sindicatos no processo de formulação das políticas governamentais, como por exemplo, na Social-Democracia<sup>72</sup>.

Sob este prisma, a análise do processo de formulação de políticas governamentais a nível local requer examinar a relação existente entre os diferentes grupos envolvidos neste processo; como se dá a relação desses grupos com o Executivo e o Legislativo local e quais os mecanismos de intermediação desenvolvidos entre os diferentes níveis de governo. Significa também procurar entender como uma determinada composição de interesses se traduz em políticas específicas, articulando-se em arenas decisórias que detém um poder relativo, no interior do sistema político.

Como indica LOWI (1964), considerar o tipo de relação política que os atores relevantes estabelecem entre si e com os governos locais torna-se decisivo, pois permite entender o tipo de arena política que se estrutura em torno das questões relativas às políticas urbanas implementadas localmente. A partir daí, é possível determinar em que medida o padrão de conflito por elas gerado será capaz de influenciar o grau em que as políticas governamentais serão implementadas.

Dessa forma, em primeiro lugar a análise do conjunto de políticas governamentais, decididas e implementadas localmente, há que levar em conta o modo como as diferentes idéias políticas - expressas através dos partidos, facções, grupos, associações, etc. - interagem com as estruturas sócio-econômicas, produzindo uma diversidade de respostas públicas, que caracterizam a crescente intervenção do estado capitalista contemporâneo, particularmente na área social. Este tipo de abordagem procura localizar as causas da **diversidade** dos "policy outcomes", a partir da interação recíproca dos diversos fatores

---

72 SCHMITTER, P. (1979). "Still the Century of Corporatism?", in SCHMITTER & LEMBRUCH (eds.). Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage (pp. 15/21).

políticos, econômicos e sociais, no processo de determinação das políticas<sup>73</sup> numa situação histórica específica.

Torna-se, assim, relevante examinar como os **fatores políticos e sócio-econômicos** influenciam o processo de "policy-making" e **suas consequências**. A partir daí, importa especificar em que medida e sob quais circunstâncias a composição política dos governos, o papel da política partidária, ou ainda o processo de intermediação de interesses em torno de políticas específicas, constituem-se em variáveis importantes e que contam na explicação das diferentes respostas dos governos locais, as quais se traduzem em políticas governamentais com um certo formato.

Uma segunda ordem de questões refere-se aos **constrangimentos institucionais burocráticos e administrativos** sobre o processo de formulação e implementação de políticas a nível local, procurando detectar como as instituições locais interagem com as nacionais<sup>74</sup>. Nesse sentido, a relação entre o processo político local e a formulação de políticas governamentais permitem desvendar uma diversidade de "compromissos e de barganhas políticas" entre as múltiplas agências estatais subordinadas a diferentes esferas de governo, à medida em que se expande e se fortalece o papel de intervenção do Estado, sob o capitalismo contemporâneo. Essas questões tornam-se particularmente relevantes no caso brasileiro, especialmente no período pós-64, dadas as características do Estado Burocrático-Autoritário implantado, e a natureza do regime político.

É possível, assim, imaginar que a influência da Burocracia Central sobre as políticas e estratégias dos governos locais se multiplica, à medida em que cresce o papel de intervenção do Estado nacional, controlando recursos, concentrando decisões. Porém, o nível de decisões locais vai ganhando mais importância na medida em que se expande a intervenção na área social, provendo mais serviços e benefícios para seus cidadãos.

CECARELLI (1982:335) sugere duas hipóteses básicas na análise dos governos locais: a primeira refere-se à importância do nível local de governo no processo de expansão e

---

73 A respeito ver CASTLES, Francis. "Politics and Public Policy", in F.G. CASTLES (ed.) The Impact of Parties, B. Hills, Sage, 1982 (p.2-7).

74 Ashford, por exemplo, examina comparativamente os constrangimentos políticos (institucionais e constitucionais) sobre a autonomia decisória dos governos locais, da França e da Inglaterra, no processo de formação de políticas. Centrando a análise nos conflitos entre o centro e a periferia, o autor destaca a maior "flexibilidade da estrutura político-administrativa" e maior influência dos governos locais da França sobre o processo de "policy-making" nacional, devido à existência de uma complexa rede de "ligações e de cumplicidade" entre a Burocracia e os líderes políticos locais. DOUGLAS ASHFORD (1982). British Dogmatism and French Pragmatism, Allen & Unwin.

garantia dos direitos dos cidadãos, ao permitir a integração das classes populares ao sistema político; a segunda relaciona-se aos novos papéis desempenhados pelos governos locais no estado capitalista detendo, agora, novas responsabilidades regulatórias sobre a implementação de um número razoável de políticas públicas. Desse processo resulta a emergência de "sistemas decisórios paralelos" de formulação de políticas governamentais ao nível local, os quais representam novos grupos funcionais de interesses organizados e que convivem, lado a lado, com o processo decisório formal<sup>75</sup>.

Com efeito, o caráter fragmentado da estrutura local de governo recorre, sobretudo, do múltiplo jogo de pressões com que se defrontam. Trata-se de um nível de poder que tende a se manter sob a pressão das esferas estadual e central de governo; que tende a subordinar-se ao aparato administrativo-burocrático do Estado Central; encontrando-se, assim, pressionado pelas estruturas superiores de poder, pelos interesses de classe dominantes localmente e, também, por demandas das classes populares. Daí o "caráter instável e reativo" dos processos decisórios urbanos configurando uma complexa teia de relações entre contextos decisórios distintos que envolve diferentes estratégias, constrangimentos e recursos políticos. Como diz YATES (1982:9-10): "Os caminhos do processo decisório nas cidades constituem-se de modo instável, errático, confuso. Trata-se de um labirinto. Entre o poder e a decisão, interagem os caminhos intrincados do processo decisório de políticas".

#### **4. CONCLUSÃO**

Como já foi assinalado, a dinâmica do processo de urbanização e da industrialização requer uma crescente intervenção, particularmente na área social, por todas as esferas de governo, implicando na alocação de recursos consideráveis que afetam distintos interesses e geram expectativas.

---

<sup>75</sup> O autor analisa a interação entre os governos locais italianos administrados pelo PCI e pelo PSI com os sindicatos e as associações de moradores no processo decisório de políticas sociais. Trata-se, para o autor, de uma forma de "processo decisório público que envolve um componente do Estado e grupos de interesses funcionais", o qual, no entanto, não se enquadra nem no modelo corporativista e nem pode ser reduzido aos "lobbies" característicos dos grupos de interesse, à medida em que os governos locais de esquerda têm que expandir seus suportes políticos abrindo-se a uma variedade de grupos de interesse, no sentido de ampliar as bases do consenso através da "cooperação e do estabelecimento de acordos mútuos". CECARELLI, P. "Local Government Control and European Communist Parties", in: ZEITLIN (ed.) Political Power and Social Theory, vol.3, JAI Press (pp. 327-52).

O exame da literatura recente sobre o papel dos governos locais mostrou que é no âmbito da intervenção governamental, especialmente na provisão de serviços e equipamentos sociais, que as administrações locais defrontam-se com situações complexas e contraditórias, constrangidas tanto por dificuldades estruturais (escassez de recursos, controle do Estado Central, etc.) quanto conjunturais (demandas e pressões do eleitorado, dos vários grupos organizados em base territorial, movimentos sociais).

Esses problemas reforçam o caráter **fragmentado** e mais **competitivo** dos governos urbanos onde há margem de manobra para a emergência de distintas estratégias políticas que expressam interesses econômicos e políticos contraditórios, disputando entre si um amplo espectro de bens e serviços, apesar dos constrangimentos colocados pelo processo de reprodução da força de trabalho e da acumulação capitalista.

Conseqüentemente, configura-se um complexo processo de mediação e penetração de interesses, filtrados pelos políticos locais, à medida em que a lógica da intervenção governamental obedece distintas estratégias, devido as tensões que vão se multiplicando entre os diferentes níveis de poder e à tendência a fragmentação das agências burocráticas. A essas tensões e conflitos **internos** ao aparelho burocrático-administrativo justapõe-se uma outra ordem de pressões **externa** à máquina estatal, as quais são particularmente relevantes no que tange à intervenção dos governos locais: a maior **visibilidade** dos executivos locais frente a seu eleitorado torna-os mais vulneráveis ao múltiplo jogo de pressões, aguçando o grau de conflito entre os níveis de poder e estruturas decisórias, resultando daí um processo de intermediação marcado pela negociação, barganha, compromisso dos atores políticos, associações, favorecendo o exercício da patronagem e do clientelismo.

Entretanto, enquanto executores das políticas estatais, os políticos locais utilizam-se dos **programas federais e estaduais** garantindo, simultaneamente, a expressão dos interesses representados nas estruturas superiores de poder combinados aos interesses locais, permitindo-lhes expandir seus suportes eleitorais e modernizar a estrutura de governo urbano. Nos sistemas onde a arrecadação e o processo decisório de políticas públicas é centralizado, os governos locais poderão ser menos suscetíveis às pressões por duas razões: a)primeiro, porque uma estrutura de dominação mais centralizada são mais restritos os recursos políticos que dão acesso ao sistema decisório; b) em conseqüência, são mais reduzidos e menos permeáveis os canais de processamento de demandas. Por

outro lado, nos sistemas políticos mais descentralizados, que contemplem mecanismos de arrecadação locais e relativa autonomia decisória, os governos locais podem ser mais vulneráveis aos interesses populares e dominantes, confrontando-se com reivindicações conflitivas que envolvem diferentes interesses, pois aí é mais intenso o grau de liberdade para a articulação de demandas distintas.

Como as políticas que afetam a direção do crescimento econômico são geralmente decididas ao nível metropolitano, regional e nacional, as políticas decididas e implementadas a nível local parecem ser menos sujeitas aos requerimentos econômicos e/ou às exigências técnicas necessárias à formulação de políticas que racionalizem a solução dos problemas urbanos. Ao contrário, o **caráter político do processo decisório de políticas governamentais**, a nível local, pode ser estimulado pelas estruturas municipais de governo ao promoverem a organização representativa de associações e abrirem-se à canalização de demandas por grupos diferenciados, levando, de um lado, à crescente fragmentação dos interesses organizados em base territorial e, de outro reforçando simbolicamente a imagem do pluralismo.

Em contraposição às análises que correlacionam exclusivamente o desenvolvimento urbano e a expansão dos equipamentos sociais locais à lógica da reprodução do capital e da força de trabalho, achamos também necessário investigar o processo de intervenção governamental, a nível local, procurando ver como a interação entre os fatores políticos e econômicos são mediados pelo sistema político. Dessa perspectiva, torna-se relevante examinar os papéis dos atores políticos no processo decisório; quais os constrangimentos (sócio-econômicos, burocráticos e institucionais) que pesam sobre os canais de intermediação de interesses entre os distintos níveis de poder; como as estruturas decisórias são inter cruzadas e penetradas por relações de clientela particulares; em que medida a tradição político-eleitoral de uma localidade desenha ou não um certo perfil de intervenção na área social; quais os grupos beneficiados e quais os excluídos; e, finalmente, como as políticas sociais podem se constituir num **recurso político** importante face à necessidade de ampliação das bases eleitorais que dão sustentação aos políticos locais, gerando conflitos entre os **excluídos** e os **beneficiados**, ao mesmo tempo em que reconhece direitos políticos e sociais para toda a população.

**BIBLIOGRAFIA**

- ALFORD, R., FRIEDLAND, R. and PIVEN, Frances F. Political Conflict, Urban Structure and the Fiscal Crisis. ASHFORD, D. (ed). *Comparing Public Policies*. SAGE, 1978.
- ASHFORD, Douglas. *British Dogmatism and French Programatism*. Allen & Unwin, 1982.
- BACHARAT e BARATZ. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, LXI, n.º 4, 1962.
- BIAREZ, Silvie. Ideological Planning and Contingency Programming. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 5, n.º 4, dezembro, 1981.
- BIRNBAUN, P. Le Pouvoir Local: de la Décision au Systeme. *Revue Française de Sociologie*, XIV, 1973.
- Le Petit Chaperon Rouge et le Pouvoir Local, *Revue Française de Sociologie*, Vol. XV, n.º 2, Juin, 1974.
- BLACKMER & TARROW (eds.). *Communism in Italy and France*. Princeton Univ. Press, 1975.
- BORJA, Jordi. Urban Movements in Spain, in: M. MARLOE (ed.). *Captive Cities*, London, John Wiley & Sons, 1978.
- CASTELLS, M. Remarques sur L'Article de Birnbaun. *Revue Française de Sociologie*, 1974, 15.
- Lutas Urbanas e Poder Político*, Porto, Afrontamento, 1976.
- Cidade, Democracia e Socialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- Local Government Urban Crisis and Political Change, *Political Power and Social Theory*, Vol. 2, 1981.
- CASTLES, F. How does Politics Matter? Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes, *European Journal of Political Research*, 9, 1981. Politics and Public Policy. In: F.G. Castles (ed.) *The Impact of Parties*. B. Hills, SAGE, 1982.
- CAWSON, A e SAUNDERS, P. Corporatism, Competitive Politics and Class Stugle. In: R. KING (ed.) *Capital and Politics*. Routledge and Keagan Paul, 1983.
- CECARELLI, Paolo. Local Government Control and European Communist Parties. In: ZEITLIN (ed.) *Political Power and Social Theory*, Vol. 3, JAI Press, 1982.
- CHUBB, J. The Social Bases of an Urban Political Machine: The Christian Democratic Party in Palermo. In: EISENSTADT and LE MARCHAND (eds.). *Political Clientelism, Patronage and Development*. Beverly Hills, C. A., SAGE, 1981.

- CROZIER, M. *The Sattled Society*. N. York, Viking Press, 1973.
- DAHL, R. *Who Governs?* N. Haven, Yale University Press, 1961.
- DONNEUR et PADIOLEAU. Local Clientelism in Post Industrial Society: The Example of the French Communist Party. *European Journal of Political Research*, 10. 1982.
- DUANE, Lockard. *The Politics of State and Local Government*. N. York, MacMillan, 1963.
- DUANLEAVI, P. The Urban Basis of Political Alignment. *Britihs Journal of Political Science*, 1979, 9. The Limits to Local Government. In: M. BODY & C. FUDGE (eds.) *Local Socialism?* London MacMillan, 1984.
- DYE, T. *Politics, Economics and the Public*. Chicago, Rand Macnally, 1966.
- Understanding Public Policy*. N. Jersey, Prentice-Hall, 1972.
- EDELMAN, M. *The Symbolic Uses of Politics*. Univ. of Illinois Press, 1964.
- EISENSTADT, S. N. e RONIGER, R. Patron-Client Relations as a Model of Struturing Social Exchange. *Comparative Studies in Society and History*, 22 (1) , 1980.
- FENTON, J. H. *People and Parties in Politics*. N. York, Scott/Foresman, 1966.
- FRANCO, Rolando. Las Grandes Controversias de la Política Social, *Revista Paraguaya de Sociologia*. Ano 21, 1984, n.º 59, enero/abril.
- GLUKSMAN, Christine B. L'Object Local et Théorie de L'État. In: Lucien SFEZ (org.). *L'Object Local*, Paris, PUF, 1977.
- GOUCH, Ian *The Political Economy of the Welfare State*. MacMillan Press, London, 1979.
- GRAZIANO, Luigi A conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior, *European Journal of Political Research*, 4, 1976.
- Political Clientelism and Comparative Perspectives. (Introduction) *International Political Science Review*, Vol. 4, n.º 4, 1983.
- GIROTTI e BONET Coalition Politics at the Regional Level and Center Periphery Relations. *International Political Science Review*, Vol. 5, n.º 4, 1984.
- GREFFE, X. *La Politique Sociale*. Paris: PUF, 1975.
- GREMION, P. e WORMS, J. P. *Les Institutions Regionales et la Sociétee Locale*. Paris: CNRS, 1968.
- HARLOE, M. *Marxism, The State and The Urban Questions: Critical Notes on Two Recent French Theories*. (mimeo) S.N.T.
- HARVEY, David. *Social Justice and the City*. Baltimore, J. Hopkins, Univ. Press, 1974.
- HUNTER, F. *Community Power Struture*. Chapel Hill, Univ. of California Press, 1953.

- JACCI, M.; MULLER, R. and SCHMIDT, S. *Red Bologna*. London, Writers and Readers Publ. Coop, 1977.
- KAUFMAN, R. Corporatism, Clientelism and PARTISAN Conflict. In: J. MALLOY (ed.) *Authoritarianism and Corporatism*. In: *Latin América*. Univ. of Pittsburg Press, 1977.
- LAMOUNIER, B. *Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Metodológico de Referência*. (mimeo), 1982.
- LANCASTER, Thomas D. Electoral Estruturas and Pork Barrel Politics, *International Political Science Review*, 1986, Vol. 7, n.º 1, Jan.
- LANDÉ, C. H. The Dyadic Basis of Clientelism. In: W. SCHMIDT et al. (eds.). *Friends, Followers and Factions*. Univ. of California Press, 1977.
- LEDROUT, R. "Politique Urbaine et Pouvoir Local". *Espaces et Société*, 1977, (6).
- LOJKINE, J. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- LOWI, Theodore J. "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory". World Politics. 1964, n.º 16 e 4.
- MACHIN, Howard "The French Prefects and Local Administration", Parliamentary Affairs. Spring, 1974.
- MARSHALL, T. H. Política Social. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MÉDAR, J. F. "Le Rapport de Clientele". Revue Française de Science Politique, 1976, 26.
- MISHRA, Ramesh Society and Social Policy. MacMillan Press, 1977, (2a. ed.)
- MOLLENFOPF, J. H. The Contested City. Princeton Univ. Press, 1983.
- O'CONNOR, J. A Crise Fiscal do Estado Capitalista. São Paulo, Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus "Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation". In: OFFE et al. (eds.). Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Lexington, 1975.
- Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, A. M. Melo "Introdução Crítica à Literatura Sobre Políticas Públicas". IUPERJ, Cadernos, 1982, n.º 3.
- PAOLO, Ceri "Le Condizione dello Scambio Político". Mimeo, 1981.
- PIZZORNO, A. "Amoral Familism and Historical Marginality". In: M. DOGAN and R. ROSE (eds.) European Politics: a Reader. Boston, Little Brownreco, 1977.
- PRETECEILLE, E. "Left-Wing Local Governments and Services Policy in France". International Journal of Urban and Regional Research, 1981, 5-3.

- PINÇON, Monique e RENDU, P. Segregation Urbaine, Classes Sociales et Equipements Collectifs en Region Parisienne. Ed. Anthropos, 1985.
- "Crise Hegemonique et Restruturation Territoriale de L'État" - La Gauche et la Décentralization en France". Paris (mimeo), 1985.
- PRZEWORSKI, A, & WALENSTEIN, M."Capitalismo e Democracia: una reflexión desde la Macroeconomia". Crítica & Utopia. Buenos Aires, n.º 8.
- SANTOS, W. G. dos "Édipo e Sísifo - A Trágica Condição da Política Social". IUPERJ, Série Estudos, 1986, n.º 45, março.
- SALISBURY, R."The Analysis of Pulbic Policy: a Search of Theories and Roles". In: A. RAMNEY. Political Science and Public Policy, Chicago, Markham Publ. CO, 1968.
- SAUNDERS, P. Urban Politics, Sociological Interpretation. Hutckinson, London, 1983.
- "Rethinking Local Politics". In: M. BODDY and C. FUDGE (eds.). Local Socialism? MacMillan, 1984.
- SCHMITT, C. M. e CAHNMAN, W. "The concept of Social Policy", Journal of Social Policy, 1979, 8, n.º 1, jan.
- SCHMITTER, P. "Still the Century of Corportism". In: SCHMITTER & LEMBRUCH (eds.). Trends Toward Corporatist Intermediation, SAGE, 1979.
- SFEZ, L. L'Object Local. Paris: Union Générale d'Edition, 1977.
- SILVERMAN, S. F. "Patronage and Community - Nation Relationship in Central Italy". In: SCHMIDT et al. (eds.).Friends, Followers and Factions. Univ. of California Press, 1977.
- TARKOWSKI, Jacek Patronage in a Centralized Sistem - The Case of Poland". International Political Science Review, 1983, vol. 4, n.º 4.
- TARROW, S. Between Center and Periphery: Grassroots Politics in Italy and France. Yale Univ. Press, 1977.
- TRUMAN, David B. The Governamental Process: Political Interests and Public Opinion, 1971, (2a. ed.), N. York, A. KNOPF.
- YATES. D. The Ungovernable City. Massachussets. The mit Press, 1982, (6a. ed.).
- WEINGROD, Alex "Patrons, Patronage and Political Parties". In: SCHMIDT et al. Friends, Followers and Factions. Univ. of California Press, 1977.
- WILENSKI, H. L. The Welfare State and Equality. Berkeley, Univ. Of California Press, 1975.
- WILSON, J. Q. The Metropolitan Enigma. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1968.
- WORMS, Jean Pierre e THOENING, Jean CLaude "Le Préfect e ses notables". In: Sociologie du Travail, 1966, 3, Sept.



**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**NEPP**

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: [nucleo@nepp.unicamp.br](mailto:nucleo@nepp.unicamp.br)

Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)