

POLÍTICAS PÚBLICAS, APRENDIZADO SOCIAL E DIREITOS NAS SOCIEDADES MODERNAS: BREVES REFLEXÕES

Jorge R. B. Tapia*

RESUMO

O texto aponta para as novas configurações entre Estado e Sociedade como exigindo a adoção de perspectivas cognitivas para a compreensão da dinâmica das políticas públicas. Novas configurações nas estruturas sociais, nas formas de organização e ação coletiva e na lógica produtiva e reprodutiva do capitalismo recente, com adensamento social e crescente complexidade institucional. Afetam assim a governança (direção e conclusão política) e a capacidade governativa (para produzir políticas públicas). Por tudo isso, boas intenções ou valores "puros" são insuficientes, antes existem certas exigências de recursos humanos, financeiros e de informação necessários à ampliação da possibilidade de êxito das políticas. Compreender suas características e sua dinâmica envolve uma dimensão cognitiva, como pelas idéias de paradigma, referência global e setorial à aprendizagem social. Faz-se necessário ainda considerar o sistema político e suas regras, os formatos institucionais, os mecanismos de representação dos atores e sua própria lógica estratégica. Como casos exemplares do exposto, explora-se o tema da concertação social e do diálogo social e civil na Europa, ao mesmo tempo em que se descreve a experiência europeia de arranjos concertados para o mercado de trabalho, o papel da flexsecurity e o surgimento de novos direitos

Palavras-chave: políticas públicas, aprendizado social, governança.

* Doutor em Ciência Política (UNICAMP), professor do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP) e Coordenador dos Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa da mesma Universidade (COCEN-UNICAMP).

INTRODUÇÃO

Este trabalho parte das premissas de que as relações entre Estado e Sociedade se tornaram mais complexas e de que há necessidade de introduzir uma perspectiva que valorize o papel da dimensão cognitiva para compreender a dinâmica das políticas públicas. As indagações que surgem são: por que a nossa compreensão sobre a dinâmica de elaboração das políticas públicas se tornou mais complexa? Quais os elementos importantes a considerar em uma reflexão sobre a relação entre essas políticas, direitos sociais e participação social? Qual é o papel dos paradigmas cognitivos na definição das políticas públicas? O que há de específico nas políticas públicas que pode contribuir para essa reflexão?

A opção que adotei foi conciliar as reflexões que venho desenvolvendo sobre a importância da concertação social, isto é, das práticas de negociação em torno do conteúdo e do processo de implementação das políticas públicas à luz das experiências recentes na Europa e algumas tendências contemporâneas neste campo.

Essa forma de tratar o tema traz algumas vantagens. Primeiro, apresenta como tema de fundo da reflexão sobre as políticas públicas um formato de elaboração e de implementação que tem se renovado na Europa nos últimos quinze anos e que tem sido de maneira embrionária ensaiado no Brasil, seja através da miríade de conselhos setoriais criados desde a Constituição de 1988 seja pela experiência do Conselho Econômico e Social ligado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

Segundo, porque enseja uma discussão sobre certos processos econômicos e sociais que têm redefinido as relações entre Estado, Sociedade e Economia, principalmente do ângulo das modalidades de articulação entre Estado e Sociedade nas últimas décadas.

Noutras palavras, a moldura da discussão sobre os novos desenhos nas políticas públicas que incorporem, ao mesmo tempo, os requisitos necessários da boa *policy* e, por outro lado, questões cruciais como

representação e participação da sociedade civil organizada (agenda cara aos movimentos sociais), tema que perpassa a análise sobre a relação entre Estado e Sociedade.

Terceiro, porque permite recuperar certos temas e problemas clássicos da tradição das políticas públicas da ótica pela temática das novas modalidades de atuação. Mais do que apresentar respostas, trata-se de modestamente sugerir elementos relevantes para uma agenda de pesquisa e de reflexão, ensejando enfrentar os desafios para conciliar eficiência e eficácia das intervenções com representação e participação em uma sociedade complexa, desigual e heterogênea, como a brasileira.

A problemática de fundo pode ser apresentada da seguinte maneira: como tornar, ao mesmo tempo, as políticas mais eficazes na solução dos problemas, assegurando direitos sociais e o controle popular sobre as políticas?

ESTADO E SOCIEDADE: NOVOS CONTORNOS?

Na primeira metade do século passado, houve um crescimento quantitativo e qualitativo da ação pública, exprimindo aquilo que foi chamado de capitalismo organizado ou, de maneira menos precisa, de intervencionismo estatal.

Esse padrão de relação entre Estado, Economia e Sociedade vem sendo progressivamente modificado pelos processos de mudanças nas estruturas sociais, nas formas de organização e ação coletiva e pelas profundas modificações na lógica da organização produtiva da sociedade capitalista.

Há um reconhecimento na literatura internacional de que houve alterações estruturais nas relações entre o Estado e a sociedade nas últimas décadas. Há pelo menos quatro elementos destacados nessa produção:

- O adensamento das sociedades, seja em termos demográficos como institucional, trouxe uma tendência à fragmentação da vida

social, crescente heterogeneidade social e, particularmente no plano dos valores, traduzida no processo de construção de novas identidades;

- Os Estados Nacionais têm enfrentado dificuldades nos seus modos de operação associadas a algumas das suas características problemáticas: a) a relativa falta de clareza sobre as responsabilidades entre os diferentes órgãos do Estado para garantir a coordenação e prevenir a competição; b) deficiências internas nos diferentes órgãos e agências do Estado; c) a reduzida efetividade formal de mecanismos para coordenação interinstitucional que incluem os setores privados e públicos.
- A complexidade institucional¹ e as dificuldades de coordenação da ação estatal tornaram cada vez mais problemática a unidade da ação do governo, como decorrência são muito freqüentes crises de legitimidade da ação estatal;
- Há tensões entre o ideal democrático clássico - governo responsável e do cidadão interessado nas questões públicas - e a fragmentação, apatia e a baixa informação de parcelas dos indivíduos e dos grupos sociais nas sociedades modernas.

É preciso distinguir essas mudanças da retórica, hoje enfraquecida, do Estado mínimo e que foi moeda corrente na década passada. Do ponto de vista sociológico, parece lícito dizer que nós vivemos em sociedades complexas, heterogêneas e pautadas por diferentes modalidades de organização de interesses específicos.

Grosso modo, as principais transformações da realidade política podem ser sumarizadas da seguinte maneira:

¹ O termo Complexidade Institucional está definido aqui com relação à diferenciação funcional das estruturas sociais e estatais, a crescente fragmentação e interdependência das áreas de políticas públicas e dos processos decisórios.

- a) emergência de novas modalidades de organização na sociedade - aumento na importância de coletividades organizadas na vida social e política paralelamente ao crescimento no número, importância e interdependência dos atores coletivos e organizações. Portanto, valorização de temas como o associativismo e a maior ou menor presença de capital social (como na experiência da “Terceira Itália”);
- b) forte tendência à setorialização da ação estatal, geralmente examinada a partir da ótica da diferenciação funcional das estruturas, programas e políticas. O aumento da complexidade social e o crescimento da interdependência entre os atores estão intimamente vinculados ao crescimento da setorialização e da diferenciação funcional, tornando mais complexa a regulação social;
- c) aumento do escopo da produção de políticas governamentais (intervencionismo) e a proliferação dos objetivos da ação pública (*policy domains*) são outras facetas importantes da sociedade moderna. Cabe sublinhar que, a despeito de um crescente envolvimento do Estado, seu *pool* de recursos não se expandiu o bastante, daí resultando um *gap* entre demandas e recursos, levando a uma *political overload* ou *governance under pressure*;
- d) o crescimento das políticas vem acompanhado de uma maior descentralização e fragmentação do Estado. Hoje, tornou-se bastante corriqueiro falar que o Estado não é monolítico, mas um conjunto discreto de instituições que varia no tempo e entre nações, setores e regiões (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985);
- e) fluidez nas fronteiras entre o público e o privado, fenômeno também vinculado ao processo de descentralização. Dois exemplos são os “governos privados”, nos quais o Estado delega a condução de certas tarefas públicas a agentes privados e a concessão da exploração de serviços públicos a empresas privadas;
- f) a transnacionalização das políticas domésticas é outra face da política contemporânea. Hoje as políticas nacionais estão pro-

fundamente embebidas no ambiente político internacional e nas suas interdependências. Os organismos supranacionais influenciam as opções de políticas nacionais de distintas maneiras seja por meios de processos de imitação e mesmo de imposição;

Na verdade, as características apresentadas acima tornaram mais complexas as relações entre Estado e Sociedade, mais intrincados os liames entre as formas de representação de interesse e os mecanismos de produção de políticas, sem falar dos problemas relacionados à ação coletiva.

Em particular, merece destaque o papel crucial do acesso à informação para elaborar e implementar as políticas devido à crescente complexidade e interdependência das questões sociais e política, levando à informatização a necessidade cada vez maior de *scientific expertise* para a produção das políticas.

MODALIDADES DE GOVERNANCE SOCIAL

Há na literatura da ciência política uma discussão sobre a pertinência da distinção entre *governance* e governabilidade.

O termo *governance*² foi bastante difundido no começo dos anos noventa pelo Banco Mundial que o definiu como: " *the exercise of authority, control, management, power of government.*" . Ou seja, " *is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.*" (BM,1992)

² Inclusive para alguns autores ele teria um sentido puramente instrumental e conservador. "Em resumo, o conceito de governabilidade, na sua acepção mais ampla ou mais específica, é rigorosamente indeterminado e indeterminável do ponto de vista teórico. Na verdade, não se trata de um conceito teórico. Trata-se de uma *categoria estratégica*, cujos objetivos imediatos podem variar segundo o tempo e o lugar, mas que será sempre e irremediavelmente *situacionista*. Assim, como vimos nos anos 60 e 70, a idéia/proposta da governabilidade apontou para a eliminação de demandas e de atores sociais e políticos. Já nos anos 80, apontou para a necessidade de privatizar os estados e desregular as economias. Mesmo variando os seus objetivos, entretanto, não é difícil decifrar qual é o denominador comum às diferentes acepções de governabilidade. Na falta de teoria, basta recorrer ao nosso velho e bom *Aurélio*, no qual o significado do neologismo pode ser deduzido da definição do que seja governável; que pode ser governado porque é dócil e obediente". (FIORI,1995)

Outra acepção mais rica analiticamente é de matriz européia³ (Mayntz, 1999) que corresponde a um novo estilo de governo, distinto do modelo hierárquico e no qual há maior cooperação entre Estado e atores não estatais no interior de redes de decisão mista entre público e privado. Portanto, a *governance* é vista como direção e condução política.

Esse conceito faz contraponto tanto com a concepção do Banco Mundial como com a visão neoliberal que sustenta que os mecanismos de mercado têm uma capacidade de coordenação mais eficaz e de menor custo. Essa modalidade traz como vantagens diminuir os custos de informação e de negociação, embora haja questões em aberto do ponto de vista da responsabilidade política porque aqui os atores carecem de representatividade democrática.

O segundo conceito é o de governabilidade ou capacidade governativa, compreendida como a capacidade de governar, produzindo impactos econômicos e sociais ao atender as demandas dos diferentes grupos sociais em uma sociedade complexa. Em termos analíticos, a capacidade governativa de um sistema político pode ser desagregada em duas dimensões: a) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e b) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários (Castro, 2002).

Noutras palavras, a capacidade governativa é a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade ou, dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas.

Portanto, a reflexão sobre as políticas públicas, seus requisitos, dinâmica dos atores, deve ser feita, considerando as características da

³ A discussão do conceito de *governance* vai além da dimensão gerencial ou operacional, incorporando questões relativas aos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (Hollingsworth, Schmitter e Streeck, 1994)

governance social (padrão de relação Estado e Sociedade) e a capacidade governativa (âmbito das *policies*), evitando o uso indeterminado e puramente instrumental desses conceitos.

OS REQUISITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma importante característica da ação pública é a incerteza, cujos graus estão associados à complexidade dos problemas e das decisões nas diferentes áreas de *policy* e da ocorrência de choques ou fatores externos.

Como bem mostra a difusa literatura sobre implementação e avaliação de políticas públicas, as condições necessárias para uma boa implementação não garantem o êxito porque há sempre variáveis internas ou externas aos programas e políticas que podem criar obstáculos ou produzir resultados indesejáveis.

Também, por outro lado, sabemos pela experiência histórica que boas idéias ou propostas baseadas em nobres valores éticos ou mesmo reivindicações sociais justas de combate à desigualdade ou exclusão, p.ex., não garantem de *per se*, se não produzem resultados positivos.

A questão é: por que boas intenções e/ou valores universais não são suficientes? Há diferentes respostas a essa indagação. Uma das mais freqüentes é a falta de apoios políticos, econômicos e sociais para a adoção de certas políticas e programas, o que inviabiliza certas estratégias. Outra resposta é a de que faltam condições macro-estruturais ou institucionais, como, por exemplo, a ausência de tributação menos regressiva, tornando pouco viáveis certas propostas de políticas públicas e o atendimento de certas demandas.

Embora reconheça a justeza dessas duas respostas, gostaria de explorar uma terceira menos ambiciosa, mas de extrema relevância para a ótica da dinâmica das políticas públicas. Qual é essa resposta? Há, dadas as características das relações Estado, Sociedade e Economia, um

conjunto de requisitos que os *policy makers*, os analistas e os atores sociais devem observar.

O argumento defendido aqui é o seguinte: **há certas exigências em termos de recursos humanos, financeiros e de informação que são necessários para que as probabilidades de êxito de uma política pública se dêem.** Notemos que não se trata da defesa de uma visão tecnocrática ou cientificista das políticas públicas, mas sim evitar uma politização indevida, isto é, achar que as boas intenções e idéias são suficientes em um universo marcado pela diversidade dos atores sociais, assimetria de recursos e setorialização, mas também por diversas formas de cooperação.

À luz do conhecimento empírico acumulado é possível enumerar alguns requisitos essenciais no desenho e na implementação de políticas, que aumentam as probabilidades de êxito e de melhoria na qualidade das mesmas:

- a) disponibilidade de informação qualificada, em volume e qualidade, é muito valiosa para o processo de elaboração dos planos de ação como das estratégias de implementação dos programas;
- b) a existência de sistemas de monitoramento da execução das atividades permite fazer um acompanhamento inteligente e identificar problemas e pontos críticos na execução dos programas e políticas;
- c) a criação de mecanismos indutores de estratégias cooperativas entre implementadores nos diferentes níveis da estrutura decisória, incluindo-se a cooperação intra e interinstitucional;
- d) as políticas e programas vêm incorporando mecanismos de participação social dos *stakeholders*, através de conselhos com funções consultivas, de acompanhamento e controle social;

Políticas públicas, aprendizado social e direitos nas sociedades modernas: breves reflexões

- e) a criação de mecanismos para aumentar a responsabilidade dos decisores e implementadores em relação aos programas e políticas adotadas;
- f) o estímulo à valorização do aprendizado institucional coletivo através de núcleo de inteligência estratégica. .

DIMENSÃO COGNITIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PARADIGMAS, ATORES SOCIAIS E APRENDIZADO SOCIAL.

Gostaria de destacar aqui a importância do jogo estratégico dos atores sociais e o papel das idéias e dos paradigmas cognitivos em diferentes momentos das políticas públicas.

A dimensão cognitiva nesse campo ganhou importância nos últimos anos, impulsionada pela proliferação de enfoques que enfatizam sua importância para a compreensão das características e a própria dinâmica das *policies*. A questão que parece pertinente aqui é a seguinte: por que a dimensão cognitiva é relevante para entender as políticas públicas?

Basicamente, as razões dessa importância dizem respeito ao processo de constituição dos atores sociais, passando pela identidade, a visão de mundo e a interpretação da realidade.

Além disso, as *policies* são construções sociais e políticas não apenas porque persistem interesses sociais, econômicos e políticos divergentes ou antagônicos, mas porque há paradigmas de políticas que balizam a percepção dos atores sociais. É dentro deles que em grande parte se dá o próprio embate político e das diferentes visões de mundo.

A dimensão cognitiva está referida ao papel das idéias e do aprendizado na explicação das políticas públicas (Paul Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Seus diferentes enfoques procuraram estabelecer a importância da dinâmica da construção social da realidade na conformação histórica de *frames* e práticas legítimas.

O núcleo analítico essencial dos enfoques cognitivos trata da relação entre as políticas públicas e a construção da ordem social nas sociedades complexas, fragmentadas e abertas ao exterior (Jobert & Muller, 1987). Os conceitos de **paradigma** (Hall, 1993), **referencial global e setorial** (Jobert & Muller, 1987) e de **sistema de crenças** (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) identificam um conjunto coerente de elementos cognitivos e normativos, que definem uma dada "visão de mundo".

Esses conceitos têm sido ferramentas analíticas bastante úteis para identificar os mecanismos de formação de identidade, princípios de ação bem como prescrições metodológicas e práticas para atores que compartilham de um mesmo sistema cognitivo.

Os enfoque cognitivos têm insistido sobre a importância dos processos de construção de atores sociais, das agendas que envolveriam não apenas a competição política, mas também um debate no plano das idéias e dos valores, que possui uma dinâmica particular.

Aqui ganha relevância analítica o conceito de **aprendizado social** (Hall, 1993) que diz respeito a instituições, indivíduos e grupos sociais. Ele é definido como um processo de aquisição de competências e habilidades que permitem maior sucesso na obtenção dos objetivos das organizações e dos indivíduos que nelas atuam.

Do ponto de vista teórico, é preciso considerar a relação entre idéias e interesses como um processo de constituição simultânea ou mútua. A adoção deste axioma inicial traz, como decorrência lógica, a negação de um primado ontológico, seja dos interesses seja das instituições. Segundo Gofas, a superação do reducionismo, contido na polarização idéias-interesses, aponta para um enfoque no qual "as idéias fornecem um *framework* no qual os interesses se definem ou se constituem" (Gofas, 2001:14).

Nesta linha de argumentação, o papel das estruturas compartilhadas de conhecimento é o de oferecer uma explicação de como se conformam as motivações dos atores, seja em termos daquilo que é relevan-

te seja sobre a escolha dos meios ou instrumentos para atingir os objetivos.

Em termos mais gerais, está em pauta a construção das identidades dos diferentes atores sociais e, em particular, dos movimentos sociais. Acostumamo-nos a pensar essas construções de identidade por oposição, o que faz todo o sentido. Mas do ponto de vista da relação com as políticas públicas, o governo, a lógica de constituição por oposição não é suficiente para orientar a ação. Ela necessita de uma ação estratégica complementar, a saber, a busca por uma interação estratégica com os *policy makers*, e outros interesses organizados orientados para soluções negociadas, que não se confundem com a barganha política pura e simples.

E aqui a contribuição das análises cognitivas das políticas públicas é bastante relevante. E o que elas nos dizem? Primeiro, contestam a incorporação residual ou exógena das idéias nas explicações sobre as escolhas públicas, definição e implementação de políticas. Segundo sintetizam essa crítica na seguinte assertiva: interesses e idéias se constituem reciprocamente, na rejeição das correntes que sustentam seja o primado das instituições seja a antecedência das idéias sobre os interesses. Em terceiro lugar, distinguem diferentes níveis de aprendizado social, onde três ordens desse aprendizado correspondem a três ordens de mudança política:

- 1) uma primeira ordem, na qual ocorrem modificações mais específicas nos instrumentos, enquanto os instrumentos em si (e certamente os objetivos maiores das *policies*) permanecem inalterados;
- 2) mudanças de segunda ordem, nas quais tanto o contexto quanto os instrumentos são alterados (embora ainda dentro de um contexto de objetivos estáveis) e
- 3) as alterações de terceira ordem, correspondendo à mudança do próprio paradigma de política (e, portanto, no próprio *policy*

making) e que se diferenciam das duas ordens anteriores, estas ocorrendo dentro dos limites do processo normal das políticas.

Esta inspiração na literatura sobre o aprendizado social introduz explicitamente uma variante nova, a saber, sobre o papel dos processos de aprendizado externos dos atores (e para além do próprio espaço nacional), sobre práticas imitativas de políticas e programas públicos, assim como em relação às denominadas reformas.

Essas considerações são importantes porque esta reflexão apresenta ênfase na hipótese de a lógica da negociação superar uma visão estática e puramente antagônica de disputa política, afirmando que é possível construir consenso, no limite produzir uma visão compartilhada. Essa maneira de pensar as políticas públicas e a dinâmica dos atores tem encontrado exemplos na experiência internacional recente.

Há uma dimensão do aprendizado que se cristaliza nas regras e no modo de funcionamento das instituições e mesmo fora delas, como nos próprios movimentos sociais, tendo origem em interações formais e informais através de fluxos de conhecimentos codificados e tácitos, refletindo transformações de processos e participações.

FORMATOS INSTITUCIONAIS, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Duas dimensões cruciais são quem deve ser representado e como deve ser feita essa representação. No caso das instituições da democracia representativa há regras definidas – sistema proporcional, sistema misto, sistema majoritário – sobre quais são os requisitos mínimos para saber quem e como podem ser representados.

Nas condições de uma sociedade complexa, heterogênea e desigual, na qual quase por definição há uma “sobrecarga” de demandas, como proceder? E, ainda, como certos formatos institucionais favorecem a representação dos movimentos?

As respostas que temos para apreciar indicam que o Conselho Econômico e Social e os arranjos de concertação social, além dos órgãos setoriais como o conselho municipal de saúde, têm sido aqueles que melhor funcionam, embora existam muitas críticas à sua composição, funções e mesmo comportamento. Entretanto, cabe registrar que eles desempenham funções muito distintas e devem ser apreciados à luz das suas atribuições definidas por lei.

Gostaria de sublinhar em especial a experiência de diálogo social e do diálogo civil desenvolvidos na Europa na última década. Basicamente, eles representam duas modalidades de representação – uma clássica, mais corporativa e a outra de cunho mais societal. Existem Conselhos, como o da Irlanda, que abrigam essa diversidade de representação no seu interior, com resultados reconhecidamente positivos. E esse é um dos principais desafios, o de integrar essas duas modalidades de representação, participação e lógicas de ação e, ao final, gerar agendas na perspectiva do atendimento de demandas heterogêneas.

O Diálogo Social europeu visa a estimular a obtenção de resultados a serem obtidos conjuntamente nos comitês bipartites intersetoriais e setoriais das organizações patronais e sindicais européias, reconhecidas pela Comissão Européia como parceiros sociais (Visser et alii, 2002).

O Diálogo Social setorial é o modo de formulação para as políticas no qual as associações de interesses reconhecidas formalmente são incorporadas ao processo de decisão e implementação de políticas aplicáveis ao plano setorial. Os atores principais são as confederações e organizações nacionais setoriais, diferentemente do Diálogo intersetorial que mobiliza as organizações de representação de interesses europeus como a ETUC e a UNICE.

Por sua vez, o diálogo civil diz respeito ao conjunto de consultas *ad hoc* e de forma menos estruturada e mais flexível, principalmente sobre assuntos sociais, desenvolvido já durante vários anos entre a Comissão e as associações não-governamentais.

A função primordial do diálogo civil é de “aconselhamento”, enquanto o processo decisório é reservado apenas aos empresários e trabalhadores. Na visão da Comissão, os principais propósitos do emergente diálogo civil não são a função de formulação política, como no diálogo social, mas sim (1) assegurar que as posições das organizações voluntárias sejam considerados pelos *policy makers* e (2) disseminar informações do âmbito europeu para o local e o regional.

Do ponto de vista dos critérios para definir quem são atores não governamentais legítimos, a Comissão Européia definiu um conjunto de atributos considerados necessários como: algum grau de existência formal ou institucional, natureza não lucrativa; independência de autoridades públicas; administração sem interesses comerciais e propósito público. Seu campo de aplicação abrange áreas muito distintas, cobertas por ONGs ou por associações específicas: de proteção dos consumidores, de cooperação ao desenvolvimento, ação social, a defesa do ambiente, a luta contra as discriminações em relação às mulheres ou portadores de deficiência, citando aquelas plataformas estruturadas no nível europeu.

Para a Comissão, o diálogo civil serve para contrabalançar a situação crescente de promoção seletiva apenas dos interesses dos produtores envolvidos no diálogo social e a conseqüente negligência de grupos fora da esfera produtiva da sociedade. Assim, a própria Comissão vem reconhecendo a crescente delegação de serviços sociais às organizações voluntárias, anteriormente direcionadas às autoridades públicas.

É desta forma que o diálogo social (que persegue interesses dos produtores) deveria ser complementado pelo diálogo civil (que se encarrega de atender aos interesses que não aqueles das atividades econômicas lucrativas) e pelo equilíbrio entre os aspectos econômicos e sociais da política na União Européia. Fica reconhecida assim a existência de um problema relacionado com a ausência de mecanismos para enfrentar a promoção de interesses especiais do capital e do trabalho e a falta de equilíbrio entre interesses públicos e privados.

A EXPERIÊNCIA RECENTE DA CONCERTAÇÃO SOCIAL E DOS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: CIDADANIA E DIREITOS

A lógica da concertação social renovada tem sido valiosa na definição de políticas públicas que têm, muitas vezes, garantido ou mesmo criado novos direitos, como bem demonstra a *flexisecurity*.

A concepção evolucionista das políticas públicas de concertação social enfatiza precisamente a capacidade dos atores nas suas interações para encontrar soluções negociadas que permitam responder positivamente aos constrangimentos externos ou dificuldades internas.

A inovação no plano da ação e da estratégia pode ocorrer em condições econômicas adversas, como mostram os exemplos da Holanda e da Itália, nos quais a percepção dos riscos, mas também das oportunidades, foram fundamentais para os resultados alcançados.

No caso holandês dificilmente o *revival* da concertação social pode ser adequadamente explicado, lançando mão da hipótese de retomada das instituições e estruturas corporativas (Visser & Hemerijk, 1997). É preciso introduzir algumas mediações para explicar de maneira consistente porque é rompido o imobilismo dessas estruturas durante os anos 70. Assim, o *learning process* seria um elemento fundamental para explicar a superação do imobilismo, embora não devamos subestimar a análise da articulação dos interesses e os conflitos decorrentes da arbitragem assimétrica dos diferentes interesses. Este repertório de práticas e visões compartilhadas se constitui em elementos que afetam positivamente a lógica de operação das instituições, introduzindo alterações nos comportamentos típicos dessas.

Como observa Visser (1998), fazendo uma reflexão sobre os ensinamentos dos pactos sociais de segunda geração: "*la caractéristique la plus intéressante de la concertation sociale est la possibilité qu'elle offre aux parties de redéfinir le contenu de leurs stratégies sous l'angle de l'intérêt collectif*" (p.52) O aprendizado aqui dependeria basicamente

das características organizacionais e da relação de confiança mútua entre os atores, mesmo numa situação de relações assimétricas e de troca política pouco redistributiva no curto prazo.

Aqui se explicita o argumento teórico nuclear dos autores, a estrutura corporativa, e as práticas de concertação dos anos oitenta teriam sido fundamentais para uma reorientação substantiva no conteúdo das negociações entre os *partners* sociais e no próprio comportamento estratégico de Confederações empresariais e sindicais. A combinação de *aprendizado institucional* voltado para soluções concertadas e uma **robusta tradição da democracia consensual** numa conjuntura crítica (Maastricht, 1982) seria a alma do milagre holandês.

A *policy learning* é aplicada a três âmbitos: as relações industriais, proteção social e mercado de trabalho. Os problemas e as soluções nessas três áreas – formação de salários, política social e mercado de trabalho – foram se interconectando. No começo dos anos oitenta, teria havido uma reviravolta nessas três áreas de decisão política, que foram se reforçando e se articulando entre si.

Em primeiro lugar, tem-se a decisão de adotar uma política de moderação salarial como resposta aos problemas de adaptação da economia holandesa à nova ordem econômica internacional. Segundo Visser & Hemerijck (1997), a moderação salarial ajudou a baixar os custos do trabalho e a melhorar a competitividade dos preços dos produtos holandeses no mercado internacional. Os principais resultados positivos atribuídos à moderação salarial foram o crescimento do emprego, a recuperação das margens de lucro das empresas e o aumento dos filiados dos sindicatos e confederações. Esses resultados reforçaram a confiança entre os *partners* sociais, ampliando o apoio entre os membros das confederações à orientação pró-moderação salarial.

Em segundo, fica a reforma da proteção social que começou com o congelamento dos benefícios e a revisão do seguro-desemprego e, posteriormente, com as mudanças nas pensões por invalidez e no seguro-

Políticas públicas, aprendizado social e direitos nas sociedades modernas: breves reflexões

doença. Essas mudanças, diversamente da moderação salarial, enfrentaram a resistência dos sindicatos. Ao mesmo tempo, no caso da proteção social, houve uma redução na participação dos parceiros sociais na gestão dos programas sociais. Assim, contrastando com o que ocorreu nas relações industriais, no campo da proteção social houve uma considerável descontinuidade institucional e forte oposição entre o governo, de um lado, e as confederações patronais e sindicais de outro.

Como terceiro, há introdução de políticas inovadoras no mercado de trabalho com destaque para o combate ao desemprego juvenil de longa duração. O governo adotou uma orientação voltada para o aumento da taxa de participação no mercado de trabalho, insistindo que a solução para a crescente pressão fiscal, enfrentada pelo *Welfare State*, estava no estímulo ao crescimento do emprego, como forma de reduzir a pressão sobre o gasto social público. Para obter a ativação do mercado de trabalho, o governo lançou mão, com resultados desiguais, de diferentes mecanismos: redução dos salários (salário mínimo legal) nas negociações coletivas, reforma das agências públicas de emprego e a autorização para o funcionamento de agências privadas de emprego.

Ao longo do tempo, as mudanças nesses diferentes âmbitos foram-se reforçando e produzindo resultados positivos, permitindo arbitrar as perdas de setores do funcionalismo público, de grupos sociais ligados aos programas de pensão por invalidez, além de criar uma coalizão de apoio à estratégia de reforma concertada da economia holandesa.

Ao mesmo tempo, embora não explicitamente, os autores sugerem que a percepção de riscos numa conjuntura econômica e política desfavorável impulsionou mudanças nas preferências estratégicas das lideranças sindicais. Em circunstâncias históricas particulares, uma crise cria um sentido de urgência e necessidade e funciona como detonador de aprendizado social e de mudança política. Na conjuntura do início dos oitenta, a principal mudança de mentalidade e política teria sido a identificação do aumento de rentabilidade como condição para a elevação

dos investimentos, condição essencial para criar empregos e combater o desemprego.

Certamente, o argumento do caráter inovador das estratégias das confederações sindicais prescinde da hipótese do ator racional porque essa decisão pode ser justificada em termos de experimentalismo e percepção de riscos diante de um quadro no qual as opções adotadas por um certo período não produziram resultados satisfatórios. Além disso, a inexistência de resultados econômicos salientes no curto prazo torna pouco atraentes as explicações centradas numa lógica pragmática e maximizadora. Ou seja, parece improvável associar as opções estratégicas das confederações sindicais à teoria da *rational choice*, ao menos nas suas vertentes mais ortodoxas.

Uma vez que os conflitos e divergências não desapareceram, tampouco devemos esquecer as relações assimétricas entre as organizações empresariais e sindicais no período. Não obstante esta situação adversa, a percepção dos riscos envolvidos (incluindo-se aí a alternativa de uma intervenção unilateral do Estado) induziu os atores sociais a modificarem seu padrão de comportamento, buscando soluções novas para os agudos problemas econômicos e sociais da década de oitenta. Na verdade, a experiência holandesa e também a italiana são coerentes com a hipótese de que em determinados momentos de dramáticas mudanças externas podem criar janelas de oportunidades para reformas e alteração de paradigma.

Em suma, o corporativismo evolutivo sugere que, sob determinadas condições, os processos de aprendizado institucional e social se desenvolvem, contestando a lógica inercial das instituições e abrem espaço para novos paradigmas de políticas, que se traduzem numa redefinição dos interesses em jogo, para o qual o jogo estratégico dos atores sociais é crucial.

O novo nexa entre flexibilidade e proteção social proposto pela Comissão Européia, segundo Wilthagen (1998,2002), representa uma visão que procura combinar os requisitos de competitividade e de crescimento e aqueles da preservação dos mecanismos de coesão social. Mais do que uma reivindicação dos sindicatos e das confederações de trabalhadores, a *flexisecurity* representaria, igualmente, uma necessidade empresarial, dada a preocupação com a estabilidade das relações de emprego e o envolvimento dos trabalhadores com a estratégia competitiva das empresas. Como afirmam Esping-Andersen & Regini (2000), "... *managing unemployment is greatly facilitated when, and if, the social partners are capable of strong co-ordination and consensus -building*" (p.340).

Assim, uma condição necessária para a implementação das estratégias *flexisecurity* é a existência de uma descentralização das negociações coletivas, acoplada a uma forte coordenação no plano central. Essa configuração institucional combina as vantagens da coordenação e da descentralização e um papel para os *partners* sociais nos planos nacional e local.

Aprovados pela Câmara baixa do parlamento holandês em maio de 1998, os *Act on Flexibility and Security* e o *Act on the Allocation of employees by intermediary organizations (Waadi)* representam uma inovação no panorama europeu pelo esforço em buscar um compromisso entre flexibilidade e proteção social. Uma solução de compromisso entre interesses econômicos e de proteção, um esforço para conciliar dois imperativos da vida européia.

A principal inovação incorporada à nova legislação definiu que as relações trabalho – típicas ou atípicas – devem ser reguladas pela figura do contrato de trabalho. Essa mudança afetou as condições de contratação dos trabalhadores atípicos, fornecendo garantias e incentivos para sua adoção pelas empresas.

Portanto, a experiência de concertação social tem contribuído para a constituição de novos direitos sociais por meio de mecanismos de negociação, que supõem capacidade de mobilização, mas também capacidade de ação estratégica e de aprendizado social.

BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições de elaboração e implementação das políticas públicas vêm se transformando nas últimas décadas. Essas transformações são condicionadas pelos modos de governança e a pela capacidade governativa dos Estados Nacionais.

Neste quadro, a problemática de fundo deste artigo, de como tornar as políticas mais eficazes na solução dos problemas, garantindo direitos sociais e o controle popular sobre as políticas, adquire novos contornos.

Do lado das políticas públicas, inegavelmente a complexidade das questões da agenda pública e a interdependência das decisões têm aumentado a importância da disponibilidade de informação, da capacidade técnica de identificar e solucionar problemas, da capacidade de coordenação de diferentes instituições e atores concernidos e da participação social.

Do lado da participação social, há um movimento de ampliação dos instrumentos de participação social e de controle, que oferecem mecanismos para o aumento da influência dos grupos sociais beneficiários sobre os decisória pública. Muito embora haja muitas reservas sobre a eficácia social dos conselhos e fóruns de políticas públicas, há experiências bem sucedidas que sublinham as vantagens da cultura da negociação.

As políticas de Diálogo Social, Diálogo Civil e de *flexisecurity* exemplificam o atendimento de demandas e a constituição de direitos sociais em condições de assimetria de poder, bem como a importância de uma concepção evolutiva das políticas públicas.

Essa última mostra o papel estratégico do aprendizado social e institucional e de como ele redefine a problemática das *polícies* e delimita novos espaços de construção de soluções compartilhadas pelos atores sociais.

Aceitar e valorizar esse tipo de estratégia significa reconhecer as novas condições de governança nas sociedades capitalistas contemporâneas, o peso da multiplicidade nas organizações e de interesses presente na sociedade e suas demandas. Aqui não se postula uma visão ingênua que ignore as especificidades de sociedades como a brasileira, entretanto há elementos gerais que permitem e legitimam essa reflexão no plano em que está posta.

Do ponto de vista teórico, procuramos sublinhar a contribuição dos enfoques cognitivos para a compreensão da dinâmica das políticas públicas, seja na construção dos atores sociais como da própria institucionalidade das políticas.

A valorização da dimensão cognitiva, ou seja, dos sistemas de crenças e valores, no processo de construção das identidades sociais, das agendas, problemas, políticas e programas e o papel do agir estratégico e do aprendizado social e institucional contribuem para a melhoria da trajetória das *polícies* e da própria constituição de novos direitos sociais.

Finalmente, por que essa reflexão é relevante para o Brasil? Basicamente podemos mencionar cinco aspectos que exemplificam essa importância. Primeiro, pela necessidade da discussão, entre nós, de outros modelos de "barganha", que incorporem e busquem enraizar uma efetiva cultura da negociação. Segundo, pela existência de arenas de participação em diferentes níveis, sobretudo municipal, fragmentadas, que poderiam ser instrumentos poderosos de estímulo à cultura da negociação. Terceiro, porque há um conjunto de requisitos desejáveis que deveria estar presente nas políticas públicas, que aumenta as probabilidades de êxito, estimulando ainda os aprendizados institucionais, traduzidos na sua capacidade de produzir resultados. Quarto, pela contribuição que os

enfoques cognitivos das políticas públicas estabelecem para reflexão mais cuidadosa sobre a dinâmica e o peso dos paradigmas de políticas públicas para pensar alternativas de *policies*. Finalmente, pela urgência de se refletir acerca de outras modalidades de *governance*, associando participação, representação e produção de consensos estratégicos.

Esse é um caminho que merece ser progressivamente experimentado para enfrentar a complexa agenda econômica social e política brasileira, num quadro de heterogeneidade dos interesses organizados e de forte assimetria de mobilização e poder entre eles.

SUMMARY

The text points to new configurations between State and Society as demanding the adoption of cognitive perspectives for the understanding of public policies dynamics. New configurations in social structures, in the collective forms of organization and action and in the productive and reproductive logic of the recent capitalism, with social increase in density and growing institutional complexity. Thus governance (political direction and conclusion) and governmental capacity (to produce public policies) are affected. Because of this, good intentions or "pure" values are insufficient, preceding them there exist certain demands for human, financial and informational resources that are necessary to the enlargement of policies success possibility. Understanding their characteristics and dynamics involves a cognitive dimension, as for the ideas of paradigm, global and sectoral reference and social learning. It is also necessary to consider the political system and its rules, the institutional formats, the actors' mechanisms of representation and its own strategic logic. As exemplary cases of the exposed, the theme of social concertation and of social and civil dialogue in Europe is explored together with the description of the European experience of concerted arrangements for job market, the role of flexsecurity and the appearance of new rights.

Key words: public policies, social learning, governance.

Políticas públicas, aprendizado social e direitos nas sociedades modernas: breves reflexões

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. & SKOPOL, T. (eds.). (1985). *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

FIORI, José Luis (1995). A governabilidade democrática na nova ordem econômica. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP* nº 43. São Paulo, novembro de 1995. 1988

GOFAS, A. (2001). *Ideas and Interests in the Construction of EMU: Beyond the Rationalist Bias of the New Ideational Orthodoxy*. CSGR Working Paper n. 76/01

HALL, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: the case of economic policy in Britain. In: *Comparative Politics*, Vol. 25, n. 3, pp. 275-296.

HOLLINGSWORTH, SCHMITTER, P. E STREECK, W. (1994). *Governing Economies Performance and Control of Economics Sectors*. New York, Oxford University Press.

JOBERT, P. & MULLER, P. (1987) *L'État en Action*. Paris, PUF.

MAYNTZ, R. (1999). La Teoria della Governance sfide e prospettive. In: *Rivista Italiana de Scienza Politica*, vol. XXIX, n. 1. pp. 3-21

MULLER, P. (1994) *Les politiques publiques*. Paris, PUF.

REGINI, M. e ESPING ANDERSEN, G. (eds) (2000) *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford, Oxford University Press.

SABATIER, P & JENKINS-SMITH, H (eds.). (1993). *Policy Change and Learning*, Boulder, CO, Westview Press.

SANTOS, M.H. Castro (2001) Que Democracia? Uma visão desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. In: *Revista Dados*, v. 44, n. 04. Rio de Janeiro: IUPERJ. p. 729-769.

VISSER, J. (1998). Concertation – The Art of Making Social Pacts. In: *National Social Pacts, Assessment and Future Prospects*, Notre Europe, Paris.

VISSER, J. e HEMERIJCK, A (1997), *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare State and Corporatism In the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

VISSER, J, VAN DER MEER, M. (2002), *European Social Dialogue: development sectorial variation and prospects*. AIAS, Amsterdam.

WITHAGEN, T. (1998) "*Flexisecurity: new paradigm for labour market policy reform?*", Discussion Papers, 98-202, Wissenschaftszentrum Berlin Fur Sozialforschung .

_____. (2002) "*The Flexibility-security: nexus: new approaches to regulating employment and labour markets*", OSA- Working Papers, 2002-18, OSA, Institute for Labour Studies, Tilburg University, Netherlands.

WORLD BANK (1992) *Governance and Development*. Washington, World Bank.