

EM BUSCA DE NOVOS PARADIGMAS PARA
A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

Antônio Carlos de Medeiros**
Hugo Júnior Brandião***

Apresentação; 1. Introdução; 2. Novo ambiente, nova sociedade, novos problemas; 3. Teorias do Estado e políticas públicas; 4. Sobre o mito da razão; 5. Anotações não-dicotômicas: à guisa de (in)conclusões.

Busca de novos paradigmas para análise de políticas públicas. Enriquecimento do debate e do desenvolvimento teórico-metodológico na área de análise de políticas públicas. Racionalidade como elemento-chave para a busca de novos paradigmas que possam ampliar escopo da análise de políticas públicas. Cinco não-dicotomias utilizadas no estudo da análise de políticas públicas e na análise de políticas propriamente ditas.

Palavras-chave:

Políticas públicas. Análise. Novos paradigmas.

Apresentação

Os anos 80 levaram a academia para o divã. Os paradigmas centrais das Ciências Humanas e Sociais tornaram-se insuficientes para compreender o limiar do século XXI e a única certeza generalizada é a de que o velho aforismo está de novo na ordem do dia: há, apenas, a certeza da dúvida.

Na Europa e nos Estados Unidos, a reação, positiva, tem significado ou a revisão de enfoques e paradigmas, ou, o que é melhor, a utilização eclética de vários deles, sem incorrer na heresia de dissolvê-los na síntese. No Brasil, encontros recentes como os da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC e do Seminário “Brasil-século XXI”, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mostraram que a academia já sentou no divã e já procura a luz no fim do túnel.

Fica, enfim, o sentimento de que é hora de largar as “bóias” e de enfrentar a turbulência do mar sem elas. De deixar de lado o sectarismo teórico-metodológico e de compreender que as novas construções precisam se despojar da síndrome da

* Trabalho elaborado em 1988.

** Professor na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e pesquisador-associado no Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento (CQD); mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas; e Ph.D em Ciência Política por The London School of Economics and Political Science/Universidade de Londres. (Endereço do autor: Rua Henrique Novaes, 88, Cj.509, CEP 29.010 – Vitória, ES.)

*** Professor na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e pesquisador-associado no Centro de Questões do Desenvolvimento (CQD); mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina.

destruição. De ter a humildade da incompreensão e a coragem da compreensão parcial. E assim por diante.

O presente estudo caminha por este túnel escuro e é produto desse contexto de perplexidade e ambigüidade. Procura, entretanto, a coragem para não cair no imobilismo.

Por isso, ele é necessariamente anárquico em alguns momentos, ingênuo em muitos outros, pretensioso aqui, despretenso ali. Exploratório, sobretudo. Movido, principalmente, pela idéia de que o estudo das teorias, métodos, modelos, enfoques e processos de análise de políticas públicas ainda é relativamente incipiente e significativamente parcial *no Brasil*. As exceções confirmam a regra.

O seu objetivo, assim, é singelo: contribuir para a busca de novos paradigmas e para o enriquecimento do debate e do desenvolvimento teórico-metodológico na área.

1. Introdução

As abordagens teórico-metodológicas de análise de políticas públicas têm tido alcance limitado para a apreensão da complexidade crescente dos fenômenos e condicionantes sociais e estatais que influenciam o processo dinâmico de formulação-implementação-formulação de políticas.

A partir dessa constatação, a literatura moderna tem reconhecido a importância de ampliar o raio da análise de políticas, com explicações que procurem apreender as inter-relações entre o Estado, a sociedade, a política, a economia e as políticas. No dizer de Ham & Hill, aceitar esta ampliação de escopo significa reconhecer que “as economias e as sociedades influenciam e são influenciadas pelas políticas públicas”,¹ num processo de causalção circular que só pode ser entendido pela quebra das dicotomias e parciaisidades nas formas de análise.

Entretanto, apesar dessa constatação, ainda se ignora em muitos estudos a necessidade do nível macro de análise. Compreender isto significa compreender o imperativo da combinação da análise de sistemas com a análise sistêmica, para que se tenha um entendimento adequado da ação das instituições propriamente estatais, em sua relação com as instituições não-propriadamente estatais.

Ham & Hill sugerem que o imperativo desta combinação aponta para a importância de se abranger “tanto os diferentes estágios do processo de formulação-implementação-formulação de políticas públicas, quanto os diferentes níveis de análise”.² No que tange a tais diferentes níveis de análise, eles defendem a idéia de que três níveis, se combinados entre si, seriam apropriados: 1) o nível micro, referente ao processo decisório no interior das organizações; 2) o nível médio, referente à análise do processo de formulação de políticas; 3) o nível macro, referente à análise do sistema político, incluindo-se af a análise do papel do Estado.³

¹ Cf. Ham, Chistopher & Hill, Michael, *The policy process in the modern capitalist state*. Sussex, Wheatsheaf Books, 1984. p. 17.

² Id. *ibid.*, p. 17.

³ Id. *ibid.*, p. 18. Como uma variante importante, contribuindo para o estabelecimento de distinções imprescindíveis com relação aos diferentes níveis analíticos e refletindo-se no campo das políticas públicas, ver Rezende, Ubiratan Simões, *Os diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo*. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 1980. Na perspectiva de Rezende, as análises de políticas públicas, em sua formulação/implementação/avaliação, podem ser viabilizadas com profunda pertinência a partir do nível por ele categorizado de macrosocietário. As características dos demais, o organizacional e o suborganizacional, lhes conferem um caráter meramente instrumental, uma incapacidade inerente de se elaborar, a partir dos mesmos, qualquer análise com conotação crítica.

Embora pretenciosa, é somente esta combinação de estágios e níveis que poderá permitir à análise de políticas públicas o rompimento com suas parcialidades e dicotomias.

A primeira dicotomia a ser rompida é a dicotomia na abordagem entre os chamados internalistas e os chamados externalistas. As abordagens internalistas centram as suas análises na chamada “caixa-preta” do processo decisório, também conhecido como “processo de conversão”, enquanto as abordagens externalistas preocupam-se fundamentalmente com os *inputs* do sistema político, que tomam a forma de demandas e suportes dentro do modelo de sistema político proposta já há algum tempo por David Easton.⁴

A parcialidade dos internalistas, ou dos externalistas, foi indicada alhures,⁵ mas será reforçada no presente estudo, a partir da idéia de que aqueles trabalhos, embora úteis, não avançam no sentido da combinação de estágios e níveis proposta.

A segunda dicotomia refere-se à dicotomia na escolha dos paradigmas. De um lado, o paradigma liberal. De outro, o paradigma marxista. Em geral, a adoção do paradigma liberal privilegia a noção do consenso nas relações sociais, legitimando normas sancionadas com base nos valores culturais da sociedade. Por sua vez, e também em linhas gerais, o paradigma marxista implica a percepção do conflito como realidade da vida social, sendo a regulamentação/normatização derivada das relações e lutas entre classes.

Com sua ênfase quase sempre funcionalista sobre os processos sociais e estatais e sua opção pelo valor explicativo da racionalidade técnico-formal, o paradigma liberal é importante, mas não suficiente.

Por sua vez, a opção marxista pela racionalidade dialética continua pecando pelas explicações parciais que não dão conta de fenômenos modernos no funcionamento e inter-relação dos processos sociais e estatais, tal como o fenômeno da permanência da política e da autoridade sancionada. No decorrer do presente estudo, a quebra desta segunda dicotomia será proposta pela apreensão do chamado modelo funcional-dialético.

A terceira dicotomia, de certa forma decorrente das anteriores, é a dicotomia na escolha dos objetos de análise. Por um lado, a excessiva ênfase nos atores. Por outro, a insistência nas estruturas. O presente estudo procurará quebrar também esta dicotomia, mostrando que não se pode privilegiar apenas a dimensão das estruturas, ou apenas a dimensão dos atores, na apreensão das relações Estado-sociedade e, portanto, na apreensão dos processos de formulação-implementação de políticas públicas. Há que se trabalhar, ao contrário, as *tensões* atores-estruturas-atores, sem cair no economicismo ou no panpoliticismo das análises determinísticas e lineares dos processos sociais. Como argumenta Saunders, é necessário reconhecer que os atores, na medida em que mediam influências estruturais, têm formas próprias de comportamento.⁶

⁴ Ver, para maiores detalhes, Easton, David. *A systems analysis of political life*. New York, Wiley, 1965.

⁵ Ver, principalmente, Lima Jr., Olavo Brasil de & Santos, Wanderley Guilherme. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 10(2):241-56, abr./jun. 1976. Ver, também, por exemplo, Medeiros, Antonio Carlos de. *Estudo comparativo preliminar de cinco modelos de análise de políticas públicas*. Rio de Janeiro, Ebap/FGV, Curso de Mestrado em Administração Pública, 1974. mimeogr.

⁶ Ver, para maiores detalhes, Saunders, Peter. *Social theory and the urban question*. London, Hutchinson, 1981.

Finalmente, a última dicotomia e parcialidade refere-se ao exclusivismo na opção entre as teorias do Estado. O estudo seminal de Dunleavy & O'Leary, recentemente publicado,⁷ aponta linhas de interface e complementaridade entre as principais teorias do Estado – pluralista, não-pluralista, marxista, elites e neodireita. Sem dissolver tais teorias na síntese – e mantendo-se, portanto, as suas especificidades e diferenciações –, é necessário um esforço eclético que, por exemplo, reconheça a contribuição marxista ao conhecimento da influência das estruturas, ao mesmo tempo que trabalhe com a contribuição weberiana ao conhecimento da dimensão do político e da ação dos atores.

Tais opções teórico-metodológicas levam o presente estudo a investigar a questão da racionalidade dos atores em suas relações com as estruturas e outros atores.

A questão da Razão, elemento central da realidade e da ação humanas, tem sido tratada, nos estudos de análise de políticas públicas, de forma limitada. Tais estudos, num certo sentido, têm sido prisioneiros dos próprios pressupostos e características da racionalidade formal weberiana. Assim, mesmo quando se aponta limites para a razão formal, considera-se apenas a perspectiva “behaviorista” de Simon, com o seu entendimento de que o processo decisório leva sempre a resultados parciais e não a resultados máximos, como preconizado pela racionalidade formal.⁸ Ainda mesmo quando se coloca o problema da “crise de racionalidade”, como em Claus Offe, continua-se sem transcender o próprio marco da racionalidade formal.⁹

O modelo alternativo aqui proposto para o tratamento da questão da racionalidade procura demonstrar a necessidade de consideração de seus aspectos múltiplos, abrangendo a racionalidade formal, a substantiva e a dialética. Este é um elemento-chave para a busca de novos paradigmas que possam ampliar o escopo da análise de políticas públicas. A noção de racionalidade, bem como a sua repercussão sócio-cultural, não pode ficar restrita ao *decision-making* e à ação dos atores. A sua imbricação com o movimento das estruturas também precisa ser entendida.

O desenrolar da investigação que levou ao presente estudo deu-se com avanços e retrocessos de percurso. O principal de todos os problemas já era, de certa forma, esperado: o incipiente desenvolvimento do “estado-das-artes” no Brasil. Ao impulso, promissor, dado na década dos 70 principalmente na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro e no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, correspondeu um certo retrocesso na década dos 80. Os Núcleos Temáticos recentemente formados na Universidade de Brasília, na Universidade Estadual de Campinas e na Universidade de São Paulo, para não falar nas iniciativas de organizações não-governamentais como o Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento - CQD vão, certamente, procurar recuperar o tempo perdido. Há muito o que fazer e o presente estudo pretende dar apenas uma pequena contribuição.

Dado tal condicionante, procurou-se “varrer a área” em busca da literatura

⁷ Ver, para maiores detalhes, Dunleavy, Patrick & O'Leary, Brendan. *Theories of the State*. London, Macmillan, 1987.

⁸ Ver, a esse respeito, Simon, Herbert. *Administrative behavior*. 2. ed. New York, Macmillan, 1957.

⁹ Ver, para maiores detalhes, Offe, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

mais recente possível, na Europa e nos Estados Unidos, e da recuperação dos esforços brasileiros da década dos 70.

O resultado foi satisfatório e permitiu, através da análise de alguns estudos seminais, a realização de construções comparativas entre as diversas abordagens e enfoques. Mesmo sem o esforço da exegese, tais construções permitiram que se alinhavasse novos caminhos e que se imprimisse novos rumos em busca de *insights* necessariamente prescritivos.

Esta é a idéia: chegar a novos *insights* sem, obrigatoriamente, organizá-los em novos “modelos” acabados. Afinal, precisa-se de novos caminhos para novos paradigmas. Falar em “modelos”, portanto, seria falar em vestir outras camisas-de-força, num momento que requer liberdade de criação e recriação.

2. Novo ambiente, nova sociedade, novos problemas

Um dos fenômenos mais marcantes do século XX, principalmente a partir da sua segunda metade e marcadamente no chamado mundo ocidental, tem sido a combinação do crescente intervencionismo estatal com a crescente intensidade das demandas e pressões da sociedade.

As “ondas” de privatização, na esteira da influência da nova-direita, e os refluxos relativos da participação, em alguns países, não parecem alterar aquela tendência. Pelo contrário, demonstram apenas que o fenômeno permanece em sua essência e que foram mudados, isto sim, em alguns casos, os eixos de clivagens e conflitos sociais.

Esta confluência do intervencionismo com a participação advém, em larga escala, das relações entre os processos de acumulação e democratização, sendo também resultante das relações historicamente definidas entre os processos de liberalização e de participação, no plano mais propriamente político.¹⁰

Seja como for, o fato é que o intervencionismo e a participação estão na raiz do fenômeno da “politização do social”, que significa que a demarcação da linha imaginária entre Estado e Sociedade fica cada vez mais tênue como decorrência da privatização da esfera do público e da politização da esfera do privado. Assim, a análise de políticas públicas não necessariamente se refere apenas às políticas geradas nas instituições propriamente estatais, devendo também levar em conta as políticas geradas nas instituições não-propriadamente estatais. Ou, como é mais freqüente, precisa referir-se às políticas geradas na imbricação da alavancagem propriamente estatal com a alavancagem não-propriadamente estatal, incorporando, por exemplo, as análises dos mecanismos e processos de *feedback*, conforme sugerido por Santos e Lima Júnior.¹¹

A politização do social está intimamente ligada a mudanças que se processaram principalmente a partir da II Guerra Mundial no ambiente, ou na ecologia, do sistema político. Essas mudanças ambientais tiveram um efeito marcante sobre o crescimento qualitativo e quantitativo do aparato de Estado, ampliando as suas funções. Ao mesmo tempo, a operação do aparato de Estado e do sistema político gerou, através dos mecanismos de *feedback*, marcantes efeitos sobre a demanda dos bens e serviços produzidos e prestados pelo Estado.

¹⁰ Para uma análise dos processos de liberalização-participação, aplicada aos casos latino-americanos, ver Santos, Wanderley Guilherme dos. *Gênese e apocalipse – elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana*. In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, Cebrap, (20):110-8, mar. 1988.

¹¹ Ver Lima Jr., Olavo Brasil de & Santos, Wanderley Guilherme dos. op. cit.

Em geral, a literatura tem assinalado a existência de três grandes mudanças ambientais: mudanças tecnológicas, econômicas e sociais.¹²

As mudanças tecnológicas têm afetado a operação do aparato de Estado de várias maneiras, incluindo-se, por exemplo, as seguintes:

1. a necessidade de prover serviços de suporte como, por exemplo, aeroportos;
2. a necessidade de controlar efeitos perversos da industrialização como, por exemplo, a poluição ambiental;
3. a necessidade de adaptar serviços e operações administrativos aos efeitos de mudanças tecnológicas, como, por exemplo, a introdução do processamento de dados no serviço público;
4. a necessidade de patrocinar o desenvolvimento de tecnologias de alto custo e alto risco, como, por exemplo, a energia nuclear; e
5. a necessidade de dar respostas às incertezas econômicas e sociais e aos riscos associados à mudança tecnológica, como, por exemplo, o apoio à engenharia genética.

Em geral, portanto, as mudanças tecnológicas criam demandas sobre o aparato de Estado no sentido da correção de “externalidades” advindas das próprias transformações tecnológicas, que quase sempre requerem certa escala e certo risco que só o Estado pode assumir.

Assim, o Estado responde a essas mudanças com a criação de normas e regulamentos e com o provimento, direto ou indireto, de novos serviços técnicos. O efeito disso é o crescimento da burocracia, tanto no sentido do seu tamanho, quanto no sentido da sua autonomia relativa, criando para o aparato governamental propriamente dito novas necessidades de regulamentos e controles.

Por sua vez, as mudanças econômicas têm levado o Estado a um crescente intervencionismo na economia, de resto já fartamente analisado tanto na literatura marxista quanto na liberal-pluralista. Esta intervenção se dá de várias formas e em várias direções. Por exemplo:

1. assumindo a responsabilidade por obras e serviços de infra-estrutura;
2. intervindo em setores industriais deficitários ou de baixa lucratividade;
3. apoiando e financiando a criação e o desenvolvimento de atividades econômicas, através de financiamentos, subsídios e outros mecanismos; e
4. “salvando” empresas, como foi, recentemente, o caso da Transbrasil, no Brasil.

As mudanças econômicas têm, portanto, levado o Estado a inserir-se diretamente no processo de acumulação do capital, seja para conter a tendência decrescente da taxa de lucros nas economias capitalistas, seja para atender os imperativos da divisão internacional do trabalho, que requer, cada vez mais, níveis mais altos de competitividade.

Na área dos requisitos “nacionais” do processo de acumulação, as demandas sobre o aparato de Estado resultam em crescente necessidade de apoio estatal às atividades econômicas, em especial às atividades monopolísticas e oligopolísticas. O Estado tem respondido a estas demandas com altos índices de estatização da economia, com nível substancial de subsídios e financiamentos, com a contratação de serviços, produtos e obras e com a tentativa de regulamentação do mercado. O

¹² Peter Self nos fornece uma boa síntese desse processo de mudanças e do seu impacto sobre o Estado. Ver Self, Peter, *Political theories of modern Government*. London, George Allen & Unwin, 1985. Utilizamos-nos, aqui, de boa parte da sua descrição da problemática.

efeito é, outra vez, o crescimento da burocracia e, o que é mais importante, o crescimento mais que proporcional das despesas e investimentos públicos, gerando o problema da *crise fiscal*.¹³

Na área dos imperativos da divisão internacional do trabalho, a principal demanda sobre o Estado é a advinda da necessidade de dirigir e dar rumos coerentes à economia. A resposta tem sido um certo grau de planejamento econômico centralizado, combinado com estímulos ao desenvolvimento tecnológico e com políticas de fusões e incorporações, dentro do processo de concentração e centralização do capital e de formação de conglomerados. Há, como efeito disto sobre o aparato de Estado, o crescimento desordenado das agências de planejamento e desenvolvimento, criando problemas de coordenação macroeconômica e, portanto, de ineficiência na ação estatal e governamental.

Finalmente, no plano das mudanças sociais tem havido, nos últimos 30-40 anos, profundas modificações na estrutura social e no conjunto de valores das sociedades ocidentais, incluindo-se, obviamente, o Brasil. Tais modificações estão intimamente ligadas às modificações na estrutura econômica.

Algumas dessas mudanças, já processadas ou em curso, são as seguintes:

1. diminuição relativa, principalmente nos grandes centros urbanos, do tamanho das famílias;
2. intensa mobilidade geográfica, associada aos processos de industrialização, de urbanização, e de diversificação da estrutura ocupacional; e
3. mudanças significativas de atitudes e valores, incluindo-se, por exemplo, maior preocupação com as liberdades e direitos individuais e sociais e um maior grau de politização.

Para utilizar categorias muito caras ao enfoque weberiano, de alto valor explicativo, denota-se profundas modificações nas estruturas de solidariedade e nas estruturas de autoridade. Relações de solidariedade deixam, por exemplo, de ser predominantemente paroquiais e territoriais. Relações de autoridade e de lealdade política, por sua vez, deixam também, por exemplo, de ser estritamente baseadas em identificação patrimonial e regional, além de se inserirem num processo de modificações dos principais eixos de clivagens – onde a identificação de classe não é sempre, necessariamente, a clivagem predominante.

Dado que há uma relação dialética de oposição, diferenciação e integração entre as estruturas de solidariedade e as estruturas de autoridade,¹⁴ tais mudanças significaram a generalização das relações capitalistas em formações sociais como a brasileira e implicaram o aumento das pressões individuais e sociais por mobilidade social e prestação de serviços e bens, principalmente os de consumo coletivo.

Isto também levou o Estado a ter que ampliar suas funções, resultando no aumento relativo do grau de profissionalização em seus aparatos e no crescimento das despesas públicas. Uma das resultantes é a chamada “sobrecarga fiscal” sobre os cidadãos, o que, entretanto, não impede o crescimento mais que proporcional das despesas públicas em relação às receitas, dados os mecanismos intrínsecos ao

¹³ Quem trata muito bem da questão da crise fiscal é, ainda, James O'Connor. Ver O'Connor, James. *The fiscal crisis of the State*. New York, St. Martin's Press, 1973.

¹⁴ Este conceito weberiano, reconciliado com o aforismo marxista da relação dialética entre a base e a superestrutura, é aplicado na análise do processo político brasileiro pós-1964 em: Medeiros, Antônio Carlos de. *Politics and intergovernmental relations in Brazil – 1964-1982*. New York, Garland Publishing, 1986.

fenômeno da *crise fiscal*, decorrentes dos processos de acumulação e legitimação nos países capitalistas.¹⁵

Em resumo, o conjunto de mudanças ambientais processadas nas sociedades ocidentais provocou alterações societais e estatais profundas, colocando, para tais sociedades, novos problemas políticos, institucionais, econômicos e sócio-culturais.

Um desses problemas centrais, que será tratado adiante, é o problema do *overload* (sobrecarga) sobre o governo e o sistema político, *com implicações significativas para o processo de formulação – implementação-formulação de políticas públicas*.

2.1 A nova sociedade brasileira e seus problemas

Embora com ritmo e conteúdo distintos e historicamente específicos, a sociedade brasileira experimentou mudanças ambientais, nos últimos 20-30 anos, semelhantes àquelas já descritas.

A transição da sociedade da ordem regulada, marcada pelo autoritarismo político, para a sociedade que ele denomina, com propriedade, como “desigualmente aberta”, é descrita significativamente por Santos:

“Se se admite convencionar semanticamente que por revolução entende-se uma reestruturação profunda da ordem econômica e da ordem social, mesmo quando não se alteram os estatutos jurídicos básicos das relações de propriedade – enfim, o que a literatura costuma denominar de ‘modernização conservadora’ –, então será impossível deixar de concluir que a sociedade emergente após 20 anos de autoritarismo foi revolucionada de modo significativo (...). A violenta transformação social ocorrida no Brasil nos últimos 20 anos acelerou a mutação da sociedade brasileira em aspectos básicos. Ela cresceu, industrializou-se, diversificou-se, capitalizou-se, privatizou-se, reestruturou-se ocupacionalmente, educou-se, reordenou-se e burocratizou-se (...).”¹⁶

Tais mudanças estruturais podem ser repassadas e sumarizadas pela descrição de alguns dos aspectos que lhes dão ritmo: os aspectos econômicos, os aspectos demográficos e os aspectos sociais.¹⁷

2.1.1 A dimensão econômica

O projeto de modernização da sociedade brasileira, visto em seu plano econômico, circunscreveu a Revolução de 1930 e tomou impulso na década dos 50, quando o modelo de substituição de importações cedeu lugar ao modelo de internacionalização da economia.

Em sua essência, esse projeto envolvia a consolidação e conexão dos mercados de produção e consumo, impulsionados pela industrialização como sinônimo de desenvolvimento e pela ampliação das classes médias.

¹⁵ Ver, O'Connor, James. *The fiscal crisis of the State*. op. cit.

¹⁶ Cf. Santos, Wanderley Guilherme dos. A pós-‘Revolução’ brasileira. In: Jaguaribe, Hélio et alii. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985. p. 232-75.

¹⁷ A discussão desses três aspectos, que se segue, foi feita com maiores detalhes em trabalho anterior. Ver Medeiros, Antônio Carlos de & Villaschi Filho, Arlindo. *O Brasil Urbano – perspectiva político-institucional da urbanização brasileira*. Vitória, Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento – CQD. 1987 (Série Estudos.)

Baseado na eficiência econômica como o principal critério alocativo de recursos e apoiado por investimentos maciços do Estado para a unificação do espaço nacional e a criação de economias externas, o projeto acabou tornando-se realidade, modificando significativamente a face do Brasil.

Trinta anos depois, descreve Faria, “a geração que aprendera na escola de primeiro grau sobre o caráter essencialmente agrícola do país vivia num país totalmente modificado: o Brasil em 1980 já ocupava um lugar entre as dez maiores economias industriais do mundo, em termos de volume do produto industrial, embora se deva ter cuidado sobre as implicações disto”.¹⁸

Conforme assinalou Serra, essas transformações, ocorridas em curto espaço de tempo, fazem do Brasil “uma espécie de paradigma de país de industrialização retardatária onde o crescimento econômico e a diferenciação das forças produtivas têm apresentado uma extraordinária vitalidade”.¹⁹ Com efeito, entre 1947 e 1980, o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu a uma taxa média de 7,1% ao ano, taxa superior à do conjunto dos países capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos, excluídos os países produtores de petróleo.

Comandado pela indústria de transformação, esse crescimento acelerado e periférico deu lugar a profundas modificações quantitativas e qualitativas na estrutura espacial, demográfica e social do Brasil, ocasionando, também, o “agravamento de antigos e o surgimento de novos desequilíbrios setoriais e sociais”.²⁰ Isto pode ser vislumbrado pela indicação da moldura demográfica e das repercussões sociais do desenvolvimento econômico.

2.1.2 A moldura demográfica

Embora em 1950 o Brasil já tivesse atingido um grau de urbanização que gerava alguns problemas urbanos e indicava uma tendência à urbanização, 4/5 da população ainda viviam em áreas rurais ou em vilas, povoados e pequenas cidades de menos de 20.000 habitantes. Mesmo na região industrialmente mais desenvolvida, apenas 30,4% da população viviam em cidades de mais de 20.000 habitantes.²¹

Isso denotava uma baixa mobilidade ocupacional vertical e geográfica da população, além de configurar uma estrutura de solidariedade muito vinculada ao território, à vila, ao povoado, ao clã e à família.

No plano político, permitia-se a consolidação de laços clientelísticos e populistas de mobilização política, que moldavam um sistema político elitista e bloqueavam a vinculação do espaço à construção da cidadania.

Entre 1950 e 1980, o processo de urbanização acelerou-se tanto que 50,6% da população brasileira passaram a viver em cidades de mais de 20.000 habitantes.

¹⁸ Ver Faria, Vilmar. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: Sorj, Bernardo & Tavares, Maria Hermínia, org. *Sociedade e política no Brasil pós-1964*. São Paulo, Brasiliense, 1984, p. 121.

¹⁹ Cf. Serra, José. Ciclos de mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. Trabalho apresentado ao Seminário sobre Políticas para el Desarrollo Latinoamericano do Cedece. México, jul. 1981. Apud Faria, Vilmar, op. cit.

²⁰ Faria, Vilmar. op. cit. p.122.

²¹ Cf. Medeiros & Villaschi, op. cit., p. 27.

Enquanto a população total, no período, cresceu a uma taxa anual de 2,86%, a população urbana experimentou a significativa taxa anual de 5,64%.

No plano territorial, esse crescimento acelerado teve como repercussão mais significativa o aumento do número de cidades, que passou de 96 em 1950, para 482 em 1980 (considerando-se como cidades apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes em sua sede). Embora tal aumento do número de cidades tenha-se concentrado na região Sudeste, ele teve uma intensidade relativa em todas as regiões do País, mostrando a *difusão do processo de urbanização por todo o território nacional*.²²

Essa difusão do processo de urbanização, vale sublinhar, ocorreu não apenas no que diz respeito ao território, mas também no que tange às diferentes classes de tamanho urbano – o que indica a necessidade de análise mais acurada da questão da concentração da população urbana brasileira.²³

A difusão do processo de urbanização pelo território nacional encontra um dos seus indicadores mais significativos na conformação das cidades de porte médio em todas as regiões do País.

Com efeito, considerando-se como de porte médio todos os municípios com população total acima de 100.000 habitantes e mais aqueles que, mesmo não tendo atingido esse limiar, desempenham funções regionais relevantes, pode-se verificar a existência de um total de 150, distribuídos por regiões e estados.²⁴

Esse conjunto de 150 municípios abrigava em 1980 cerca de 23,6 milhões de habitantes, sendo 19,6 milhões residentes nas áreas urbanas. No período 1970-1980, eles registraram um crescimento de 50% na população total, contra 47% nas regiões metropolitanas, 13% nas cidades de pequeno porte e 28% no País como um todo. Se consideradas em conjunto com as regiões metropolitanas, as cidades de porte médio retratam toda a extensão territorial ao processo de urbanização, *um país urbano com uma matriz territorial determinada pelo movimento desta rede urbana, onde as dicotomias tradicionais – rural/urbano, inter/intra-urbano, urbano/regional – tendem a assumir, antes que isso, feições de antinômias*.

Como corolário, a permanente redistribuição espacial da população, gerada por essa difusão da urbanização, onde processos de reconcentração combinam-se com processos de redistribuição populacional, acaba por modificar laços sociais de solidariedade e laços políticos de lealdade, fazendo com que as cidades façam parte de uma identidade *nacional*, ao mesmo tempo que se configuram como *locus* da produção e reprodução societais: a politização do espaço, que precisa encontrar canal de representação no sistema político e na administração pública.

Sobre a modificação dos laços de solidariedade, Santos nos diz, ainda, que “do âmago da sociedade patriarcal, das relações de parentela, compadrio e do clientelismo principia a surgir uma outra sociedade, aberta, porosa, fluida, na qual as oportunidades de cada um estão sujeitas apenas aos azares da dinâmica do mercado, para o bem ou para o mal, e não mais a atributos adscritos – com exceção de um, como veremos –, característica das sociedades tradicionais”.²⁵

²² Id. *ibid.* p. 28.

²³ Id. *ibid.* p. 29 e 30.

²⁴ Id. *ibid.* p. 31.

²⁵ Cf. Santos, Wanderley Guilherme dos. A pós-‘Revolução’ brasileira. *op. cit.* p. 255.

2.1.3 Aspectos sociais²⁶

Já são bastante conhecidas as conseqüências do processo de modernização econômica da sociedade brasileira, que tem agravado as enormes disparidades sociais.

Se partirmos do fato de que a Região Metropolitana de São Paulo congrega:

- mais de 12 milhões de habitantes;
- mais de 30% do total de inversões de capital do País;
- mais de 40% da renda industrial total; e,
- mais de 35% dos empregos fabris,

evidencia-se a existência de uma ponderável parcela da população, no restante do País, que apresenta uma situação desfavorável. Se a esses dados adicionarmos que, em 1979, mais de 40% da mão-de-obra assalariada do País ganhava menos do que dois salários mínimos por mês, constata-se, sem necessidade de estudos mais detalhados, a forte concentração de renda verificada no Brasil.

Tabela 1
Distribuição da renda no Brasil, segundo Decis, e renda média respectiva

Decis	(%) Renda total			Renda média*			Variação da renda média (em %)		
	1979	1981	1983	1979	1981	1983	79-81	81-83	79-83
1º	0,84	0,69	0,79	527	418	381	-20,7	- 8,9	-27,7
2º	1,91	2,09	1,71	1.198	1.270	826	6,0	-35,0	-31,1
3º	2,58	2,57	2,32	1.617	1.559	1.120	-3,6	-28,2	-30,7
4º	3,52	3,47	3,23	2.207	2.109	1.561	-4,4	-26,0	-29,3
5º	4,29	4,16	4,19	2.690	2.527	2.027	-6,1	-19,8	-24,6
6º	5,47	6,12	5,47	3.430	3.716	2.643	8,2	-28,9	-22,9
7º	7,26	7,68	7,44	4.550	4.664	3.597	2,5	-22,9	-20,9
8º	10,07	10,44	10,27	6.314	6.339	4.966	0,4	-21,7	-21,3
9º	15,84	16,12	16,69	9.931	9.788	8.071	-1,4	-17,5	-18,7
10º	48,22	46,22	47,89	30.304	28.335	23.154	-6,5	-18,3	-23,6
Total	100,0	100,0	100,0	6.270	6.072	4.835	-3,2	-20,4	-22,9
40% -	8,85	8,82	8,05	1.388	1.339	972	-3,5	-27,4	-29,9
40% +	81,39	80,90	82,29	12.775	12.282	9.947	-3,9	-19,0	-22,1
5% +	34,87	33,41	33,95	43.725	40.569	32.831	-7,2	-19,1	-24,9
Gini	0,5899	0,5808	0,5976	-	-	-	-	-	-

Fonte: PNAD 1979, 1981, 1983.

* Em cruzeiros por mês, a preços de outubro de 1979.

Obs.: Os dados constam do trabalho: Renda: todos perdem mas alguns perdem mais do que outros, do Prof. Régis Bonelli, publicado na edição de novembro de *Economia em Perspectiva*, Conselho Regional de Economia de São Paulo, 1984.

²⁶ Ver Kowarick, Lucia. O processo do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In: Moisés, José Álvaro. *Cidade, povo e poder*. Paz e Terra, 1982.

Poucos contestariam a classificação de *pobres* para famílias urbanas com rendimento familiar *per capita* de até meio salário mínimo (inclusive famílias sem remuneração). E quase dois milhões de famílias urbanas (10,4% do total) tinham rendimento familiar *per capita* de até 1/4 do maior salário mínimo vigente no País em 1980, enquanto mais de 3,5 milhões (18,7% do total) tinham rendimento familiar *per capita* de mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo *per capita*.²⁷

No município de São Paulo, considerado um dos mais prósperos do País, a deterioração real do salário mínimo foi da ordem de mais de 55% entre 1959 e 1979. Bem antes dos chamados arrochos salariais explícitos e deliberados, em nome de programas de combate à inflação, fez-se presente uma acentuada deterioração do poder de compra das classes assalariadas brasileiras. Em nível nacional, estudos recentes demonstram que, por exemplo, entre 1979-1983, o brasileiro ficou, em média, 22,9% mais pobre. Conforme mostra o tabela 1, todas as faixas de renda foram atingidas, mas as mais pobres sofreram um decréscimo mais acentuado.

Para caracterizar os padrões de vida dos habitantes das cidades, torna-se também necessário indicar outros aspectos. Existe um conjunto de serviços que é consumido coletivamente e que, pelo menos nas maiores cidades, torna-se de fundamental importância para a sua população, principalmente a de menor renda – transportes, saneamento e habitação – que não pode ser visto isolado de alguns serviços como rede de água e esgotos, pavimentação e eletrificação – além de outros como educação e atividades culturais ou lazer, todos elementos vitais para a composição condigna do padrão de vida do habitante da cidade.

No processo de urbanização brasileira, outro tipo de efeito perverso, que tem penalizado principalmente as camadas de menor renda, diz respeito, exatamente, à inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que se apresentam como necessários tanto no que tange à reprodução da força de trabalho, quanto, o que é principal, no que se refere à construção da cidadania social.

Em particular, os serviços de transportes e habitação têm sido marcadamente penalizados pela forma como se tem dado o crescimento da maioria dos núcleos urbanos brasileiros. Nestes, a expansão urbana processou-se geralmente de forma a deixar enormes espaços vazios que são retidos com fins eminentemente especulativos, criando distâncias cada vez maiores entre a área central e as periferias dos aglomerados.

Esse fenômeno criou, na maioria das cidades brasileiras, uma configuração espacial extremamente segregada e rarefeita. Assim, com exceção de certas áreas centrais decadentes, a população trabalhadora só pode fixar-se em locais desprovidos de infra-estrutura e/ou distantes dos locais de trabalho. Ademais, como é grande a quantidade de famílias que construíram nos chamados “loteamentos” de periferia a sua casa própria e como, por outro lado, a rotatividade dos empregos constitui um fator bastante freqüente, a conjugação desses processos só pode agravar ainda mais a questão dos deslocamentos intra-urbanos, de maneira específica, e o problema da qualidade de vida do homem urbano brasileiro (principalmente no que se refere àqueles que habitam os principais núcleos urbanos), de maneira geral.

Não obstante que as distâncias e os congestionamentos de trânsito tenham afetado todos os habitantes das cidades, o desgaste decorrente das horas de locomoção atinge particularmente os trabalhadores que moram nas inúmeras periferias exis-

²⁷ CNDU/Ibam, *Aspectos sociais da política urbana*. Brasília, 1984 (mimeogr.).

tentes em absolutamente todos os principais núcleos urbanos brasileiros. Pesquisas efetuadas na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, demonstram que trabalhadores despendem até duas horas de locomoção em cada viagem diária que realizam. Ou seja, os usuários que moram na periferia da cidade permanecem até quatro horas diárias nos veículos que os levam ao trabalho e os trazem de volta para casa.

Descrito, acertadamente, a partir desses problemas sociais, como um processo de “lógica da desordem”, a produção e reprodução do espaço urbano no Brasil torna-o, ao mesmo tempo, *locus* da acumulação de capital e do fator de desenvolvimento das forças produtivas; palco de relações sociais, políticas e culturais; e, como conseqüência, lugar privilegiado de contradições e desigualdades sociais – todos esses fenômenos que, outra vez, configuram o espaço urbano como dimensão sócio-política, num processo de redefinição das relações território-poder.

Em outro sentido, este fenômeno se refere a estímulos que levaram à homogeneização dos parâmetros que regulam a dinâmica econômica e social do País.

“Se até 20 anos atrás ainda era plausível discorrer sobre dois Brasis, um, rural, regido fundamentalmente pela dinâmica da exploração patriarcal, e apenas tocado perifericamente pelas razões de mercado, e outro, urbano, balizado pela competição capitalista em um contexto institucional fortemente condicionado pela intervenção regulatória do Estado – regulação econômica, social e política –, avulta hoje a imagem de um Brasil dominado pela lógica da acumulação capitalista, no campo e nas cidades, cujos conflitos políticos naturalmente dela decorrentes encontram-se cerceados e administrados pelo autoritarismo vigente. No Brasil contemporâneo, o mundo patriarcal arcaico é periférico e em processo de acelerada obsolescência.”²⁸

Em retrospecto, na medida em que a especificidade da acumulação contemporânea de capital no Brasil é dada pela preponderância da mais-valia relativa, pela tendência à elevação da composição orgânica do capital e pela necessidade de criar mecanismos que possam minimizar a tendência decrescente da taxa de lucros, redefiniu-se os termos da antinomia urbano-rural e colocou-se a matriz urbana ampliada como *locus* privilegiado 1) dessa acumulação; 2) da reprodução de força de trabalho; e 3) da (conseqüente) politização do social.

Permeada pelas contradições geradas pelo próprio processo de urbanização e metropolização, no âmbito de transformações de comunidades rarefeitas em comunidades concentradas a partir de um *ethos* urbano-industrial e de uma identidade nacional, essa politização do social advém, concretamente, da intervenção do Estado não só para apoiar o processo de acumulação, *mas também* para configurar-se como agente maior de tal processo, imbricado no seio das relações de produção e apropriação do excedente.

Isso significa a modificação das relações Estado-urbano, ou, dito de outra forma, o “enfraquecimento” da linha demarcatória entre sociedade política (pacto de dominação e instituições do Estado) e sociedade civil (mercado e classes).

Assim, as relações sociais configuradas na matriz territorial têm um *rebate imediato e direto no Estado, enquanto mediador e condensador dessas relações*. O que significa que o *morador* das cidades é, ao mesmo tempo, *morador e cidadão*. Enquanto tal, ele se relaciona com o Estado não apenas no que diz respeito às condições materiais de sua existência, mas, igualmente, no que tange aos seus di-

²⁸ Cf. Santos, Wanderley Guilherme dos. A pós-‘Revolução’ brasileira, op. cit. p. 268.

reitos políticos, aos seus direitos sociais e aos seus direitos civis. Além de reivindicar, como *morador*, os bens imprescindíveis à sua sobrevivência – a casa, o trabalho, o transporte, a saúde, a água, a luz, etc. – ele também se *incorpora à cultura política urbana* e luta:

- pelos direitos civis, relacionados diretamente às liberdades individuais, tais como a locação, a expressão, o pensamento, a justiça, a propriedade, os contratos;
- pelos direitos políticos, relacionados com o poder de votar e ser votado; e
- pelos direitos sociais, relacionados com a segurança, o bem-estar, a educação, etc.²⁹

Apesar da desmobilização dos partidos – e, conseqüentemente, dos movimentos sociais urbanos a eles intimamente ligados – ocorrida com a instalação do regime burocrático-autoritário em 1964, tem-se verificado, mais recentemente, novas manifestações do fenômeno de politização, visto pelo ângulo das ações dos atuais movimentos sociais.

Mas – é preciso enfatizar – não é somente no que tange aos movimentos sociais urbanos que se configura, de forma mais cabal, a politização do espaço. Como fica óbvio pelas indicações feitas acima, *também o Estado tem a ver com essa politização: os programas e as políticas por ele implantadas acabam provocando transformações profundas no espaço nacional, tornando cristalinas as relações conflitantes que geralmente têm que ser acomodadas por esses programas e políticas.*

Enfim, a especificidade da acumulação contemporânea pressupõe a existência de dois fenômenos relevantes para o entendimento das relações Estado-urbano (ou território-poder). Em primeiro lugar, a acumulação pressupõe as chamadas economias de aglomeração e, assim, a *homogeneização espacial* do processo de modernização e crescimento econômico. Quer dizer, ela pressupõe não só a urbanização acelerada e a provisão de itens de consumo coletivo, mas também a *integração do espaço nacional* aos circuitos da produção e reprodução do capital e à construção de uma identidade nacional que *supera* paroquialismos.

Em segundo lugar, a acumulação pressupõe economias de escala e, assim, a *integração funcional* dos setores monopolísticos e dos setores competitivos da economia, sob a necessidade maior de elevar os níveis de produtividade.

Vistos juntos, os fenômenos de homogeneização espacial e integração funcional *empurram* o processo de crescimento e modernização e a reprodução da força de trabalho. Assim, eles têm como contrapartida não só a *valorização do urbano* como *locus* de processo de acumulação, mas também a *intervenção do Estado nos circuitos da acumulação*. É justamente tal intervenção que provoca a politização do social e a redefinição dos termos da antinomia Estado-sociedade – redefinição essa marcada pela relação simbiótica entre o *público* e o *privado* e pela *configuração de uma institucionalidade estatal que pressupõe a unidade do Estado nacional e a formação de centros e periferias*.

As modificações estruturais e a redefinição da antinomia, acima assinaladas, colocam mais dois problemas fundamentais a serem incorporados ao estudo da análise de políticas públicas no Brasil: o problema do declínio da ordem regulada com a conseqüente emergência de novos atores relevantes na cena política e o

²⁹ Ver Villaschi, Alice Wanderley. *Participação popular: marco teórico e análise de sua aplicação na gestão urbana*. Monografia de Mestrado, UnB, 1985 (mimeogr.).

problema, interligado a este e a todos os outros anteriores, da “sobrecarga” sobre os aparatos estatais e sobre o sistema político.

A politização do social criou novas lógicas de ação coletiva no Brasil, produzindo nova forma de inserção sócio-política do empresariado, do campesinato, do operariado urbano e das classes médias, que passaram a operar mais segundo a lógica da autonomia da mobilização política, e menos segundo a lógica do clientelismo e do corporativismo, traços marcantes da ordem regulada do pré-1964. Assim, se antes a mobilização e a participação políticas se davam preponderantemente *a partir do Estado*, com mecanismos e processos de cooptação política, agora elas se inserem significativamente também *a partir da Sociedade*, com mecanismos e processos de representação política.³⁰

Nesse processo, o empresariado, o campesinato, o operariado urbano e as classes médias surgem como novos atores relevantes, passando a conviver com os atores relevantes tradicionais da cena política brasileira: as Forças Armadas e a burocracia pública.

No dizer de Santos, “o rompimento com a ordem regulada está-se dando e continuará a dar-se, muito possivelmente, de acordo com a dinâmica de uma vida política e social enriquecida de novos agentes, em acréscimo àqueles que já jogavam o jogo. No percurso, o peso relativo dos diversos segmentos sociais será seguramente alterado e é esta mudança de ponderação na parcela de poder detida por cada um que ajudará a modelar a sociedade brasileira vindoura”.³¹

Ao lado desta necessidade de entender a nova configuração das relações estruturas-atores-estruturas, o problema da “sobrecarga” também aparece com acentuada relevância.

A despeito das “ondas” de privatização, este é um problema que veio para ficar. O Estado poderá ser parcialmente privatizado, parcialmente desburocratizado, parcialmente desconcentrado e parcialmente descentralizado. Mas a complexidade dos problemas, a complexidade da sociedade, as ambigüidades, as contradições inerentes às poliarquias ou aos chamados Estados em desenvolvimento, como o brasileiro, certamente vão requerer não necessariamente *mais Estado*, mas certamente um *Estado melhor*, pelo menos no horizonte do predomínio da acumulação capitalista e da busca pela compatibilização entre acumulação e democratização. Isto significa, certamente, uma visão mais pessimista das capacidades e possibilidades do Estado atender aos ideais da liberdade e da igualdade, mas, avaliações valorativas à parte, significa que o estudo da análise de políticas públicas precisa aprimorar os seus marcos, métodos e processos de entendimento do fenômeno da “sobrecarga” que, considerada no limite máximo dos seus efeitos, gera crises de racionalidade, crises de gerência, crises de legitimidade e crises de lealdade das massas aos sistemas políticos ocidentais.

Self sintetiza bem alguns dos maiores problemas que a maioria das correntes teóricas coloca como sendo inerentes aos Estados Modernos, todos eles decorrentes, em última análise, da “sobrecarga”:

³⁰ Para uma discussão mais pormenorizada e rica sobre o declínio da ordem regulada, ver Santos, Wanderley Guilherme dos. op. cit. Para uma análise, já clássica, dos processos de cooptação e representação política no Brasil, ver Schwartzman, Simon. Representação e cooptação política no Brasil. In: *Dados*, Rio de Janeiro, Luperj, n. 7, 1970. Ver, também, o seu – mais recente – *Bases do autoritarismo brasileiro*. Brasflia, Editora da UnB, 1982.

³¹ Cf. Santos, Wanderley Guilherme dos. op. cit., p. 306.

1. a incapacidade de responder adequadamente tanto às demandas dos líderes políticos, quanto às necessidades e pressões dos grupos sociais menos favorecidos. Por outro lado, eles favorecem mais que proporcionalmente as demandas poderosas dos interesses privados, cujo fortalecimento eles próprios propiciam;
2. os partidos políticos têm desenvolvido pouco poder de alavancagem, face às diferentes pressões e demandas sociais e aos interesses corporativos, criando um problema de mediação política e, portanto, de fragilidade no processo de agregação e articulação de interesses;
3. as burocracias públicas têm-se tornado ou muito ineficientes e politicamente irresponsáveis, ou muito ligadas apenas aos interesses mais poderosos. Assim, o *ethos* do interesse público e do serviço público tem sido enfraquecido; e
4. a capacidade dos aparatos estatais em geral, e do aparelho governamental em particular de lidar de forma efetiva com os complexos problemas das sociedades modernas, também tem-se enfraquecido.³²

Entender a operação concreta de tais problemas e fenômenos é, certamente, um desafio para a análise de políticas públicas.

Para isto, há que se ampliar o escopo da análise, para abranger mais estágios do processo decisório e mais níveis de análise, combinando-se a análise do sistema com a análise sistêmica.

O mapeamento das mudanças ambientais, das mudanças sociais e dos problemas do Estado Moderno pode ser um começo.

3. Teorias do Estado e políticas públicas

3.1 Sobre o Estado: uma introdução³³

Em contraposição à *visão dicotômica* que predominou durante anos no estudo das relações Estado-sociedade, tem-se sobressaído, na última década, a que se convencionou chamar de *visão antinômica*.

Assim, o Estado não é visto como uma *coisa*, ou uma essência, exterior aos processos sociais, mas como uma relação contraditória ou como uma condensação de forças sociais.

Foram as influências de Hegel, do liberalismo e do leninismo que levaram o Estado a ser predominantemente compreendido daquela forma dicotômica. O liberalismo via no Estado um conjunto de instituições neutras e exteriores à sociedade e, exatamente por ser neutro e exterior, podia arbitrar interesses e preferências de uma forma plural e democrática. O leninismo, por sua vez, via no Estado uma essência burguesa que deveria ser *tomada* e substituída por outra essência, a proletária. A sociedade deveria organizar-se *fora* do Estado, para *tomá-lo*.

As trilhas abertas pela reinterpretação gramsciana de Marx, com a introdução do importante conceito de Estado Integral (Sociedade Civil + Sociedade Política), e pela leitura que Bendix faz de Weber, com a redescoberta da idéia weberiana da imbricação dialética entre estruturas de autoridade e estruturas de solidariedade, vão permitir a crítica à visão dicotômica do Estado e a conseqüente construção da

³² Ver, para maiores detalhes, Self, Peter. *Political theories of modern Government*. op. cit.

³³ A análise que é feita neste subitem 3.1 foi desenvolvida inicialmente em: Medeiros, Antonio Carlos de. A questão do Estado e o caso brasileiro. In: *Revista de Cultura da Ufes*, Vitória, Fundação Ceciliano Abel de Almeida, nº 39/40, 45-64, 1989.

visão antinômica ou relacional. Os últimos trabalhos de Nicos Poulantzas e de Ralph Miliband complementam o quadro e abrem caminho para a transposição da idéia para o Brasil, principalmente com os trabalhos pioneiros de Cardoso.³⁴

A perspectiva antinômica concebe o Estado simultaneamente como um pacto de dominação – portanto, como expressão de interesses socialmente definidos numa correlação de forças – e como instituição ou organização – portanto, como um conjunto de instituições que materializam os campos estratégicos da luta de classes e das clivagens sociais e territoriais,³⁵ dentro da natureza intrínseca do Estado enquanto mediador de conflitos.

Com efeito, os processos de diferenciação e hierarquização sociais estão na origem e razão de ser do Estado, que nasce e se desenvolve em função do seu papel – daí a perspectiva relacional – antinômica – de *mediar conflitos* decorrentes daqueles processos de diferenciação e hierarquização sociais.

É para mediar conflitos que o Estado reveste-se de uma face-coerção e de outra face-consenso, apresentando maior (ou menor) grau de coerção, ou maior (ou menor) grau de consenso na razão direta da sustentação coercitiva (ou consensual) do pacto de dominação e, portanto, do equilíbrio instável entre forças sociais.

O pacto de dominação (o Estado) resulta da correlação entre classes, frações de classes, grupos de interesse e movimentos sociais que conseguem se constituir em *forças sociais* em decorrência do papel – fundamental ou não – que desempenham seja na base produtiva da sociedade, seja nas instituições políticas e sociais, seja, ainda, nos meios de difusão e reprodução ideológicas. Quando essas forças sociais têm, por assim dizer, capacidade hegemônica para construir alianças com grupos subordinados através de mecanismos consensuais de exercício de liderança, o pacto baseia-se mais em consenso do que em coerção – e é, portanto, muito mais enraizado na sociedade. Do contrário, quando há apenas capacidade de domínio/dominação, mas não de hegemonia, o pacto refletirá mais coerção e menos consenso – e será, portanto, mais enraizado no Estado e mais baseado em mecanismos de cooptação política.

Isto significa reconhecer que o Estado expressa uma situação *permanente de equilíbrio instável* e que o seu papel principal é, exatamente, o de procurar, enquanto pacto de dominação, manter esse equilíbrio instável entre os interesses conflitantes da arena política de uma sociedade socialmente hierarquizada e diferenciada.

Para isto, ele assume várias faces diferentes, em diferentes momentos e conjunturas históricas – mantendo, sempre, a sua característica fundamental de Estado-capitalista. Ele pode assumir a face de *comitê executivo* para representar os interesses de todas as frações do bloco no poder. Pode assumir outra face, de mediar interesse de *algumas* frações do bloco no poder e, também, de *algumas* frações

³⁴ Para uma análise cuidadosa do *estado das artes*, que não cabe no contexto do presente trabalho, ver, dentre outros: Bendix, Reinhard, *Max Weber: an intellectual portrait*, Cambridge, University Printing House, 1966; Boschi, Renato R. *Elites industriais e democracia*, Rio de Janeiro, Graal, 1979; Bucí-Glucksman, Christine, *Gramsci and the State*, London, Lawrence and Wishart, 1980; Cardoso, F. H., *Autoritarismo e democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975; Chaloult, Yves, *Estado, acumulação e colonialismo interno*, Petrópolis, Vozes, 1978; Martins, Carlos Estevam, *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*, Rio de Janeiro, Graal, 1977; Miliband, Ralph, *Marxism and politics*, Oxford, Oxford University Press, 1977; Poulantzas, Nicos, *State power, socialism*, London, New Left Books – NLB, 1978; Saunders, Peter, *Urban politics*, Harmondsworth, Penguin Books, 1980; Schwartzman, Simon, Representação e cooptação política no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, nº 7, 1970.

³⁵ Comparar com Abranches, Sergio Henrique, Estado e desenvolvimento capitalista: uma perspectiva de análise político-estrutural. In: *Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, (20); 47-69, 1979.

das camadas subordinadas e da elite governamental (burocracia civil e militar). E pode, ainda, representar/mediar apenas os interesses da elite governamental.

A grande contribuição teórica e política da perspectiva antinômica/relacional do Estado é a de permitir que se perceba que o Estado –capitalista é tudo isto ao mesmo tempo, reconhecendo-se que uma *face* predomina sobre as outras em diferentes momentos históricos³⁶. No Brasil, por exemplo, a segunda e a terceira faces têm, ora uma, ora outra, predominado. Esta é a razão pela qual o Estado tem mantido uma certa autonomia *relativa* quanto às classes – do ponto de vista de que nem sempre ele age como instrumento direto do bloco no poder. E é, também, a razão pela qual ele pode misturar e *dosar* a sua função de apoio e suporte ao processo de acumulação capitalista (função instrumental que defende interesses capitalistas), com a sua função de procurar meios de legitimação e de manutenção da coesão social (função não-instrumental que defende interesses mais coletivos a curto e médio prazos para garantir, a longo prazo, a defesa de interesses particulares pela própria manutenção do sistema capitalista).

Isto também significa dizer que este entendimento do Estado assume o pressuposto fundamental de que ele *não* é antagônico em relação à sociedade civil, vista não como a população em geral (ou o *povo*), mas como as *forças sociais organizadas* que participam – liderando ou sendo lideradas – do pacto de dominação. Neste sentido, a sociedade civil é incluída no Estado (ou sociedade política), formando o que Gramsci chamou de “bloco histórico.” Ou seja, formando uma relação dialética de dominação e sobredeterminação entre as instâncias econômica, política, social e ideológica, uma influenciando dinamicamente a outra num processo que mantém e/ou transforma a natureza do Estado e, portanto, no limite, da formação social e do modo de produção.

Numa só palavra, e para sintetizar este pensamento no aforismo gramsciano do *Estado-integral*: *Estado = sociedade civil + sociedade política*, isto é, a hegemonia revestida de coerção e dominação, sendo a sociedade civil o *momento* do consenso e da hegemonia e a sociedade política o *momento* da coerção e da dominação.

Este conceito de Estado, portanto, nem o separa radicalmente da sociedade civil – como queria Hegel –, nem o subordina a ela, enquanto instituição *exterior* – como deseja o pensamento liberal. Sendo uma relação contraditória através da qual os estratos dominantes – por meio de um processo de concessões e de barganhas com os estratos subordinados – impõem sua vontade sobre o restante da população, o Estado é a sociedade política que ao mesmo tempo se distingue da sociedade civil e com ela se confunde.

No plano concreto, ou seja, no plano do Estado enquanto organização ou conjunto de instituições, essa estrutura de dominação se materializa pela organização concreta de *aparatos de Estado* que formam o que Miliband cunhou como sistema estatal:

- o Governo ou Executivo;
- a administração pública ou burocracia pública;
- as forças militares;
- o Judiciário;
- os governos sub-nacionais; e
- as Assembléias Legislativas.³⁷

³⁶ Comparar com Carlos Estevam Martins, op. cit.

³⁷ Ver Miliband, Ralph, *O Estado na sociedade capitalista*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

Este conjunto de aparelhos de coerção, de produção de consenso, de reprodução de ideologias, de administração, e de regulamentação e ação econômica forma, portanto, um sistema de poder organizado que se relaciona dialeticamente com outro sistema de poder difuso mas efetivo – a sociedade civil –, materializando uma correlação de forças e um processo de mediação de conflitos.

Na linguagem weberiana, trata-se de estruturas verticais de autoridade que se relacionam dialeticamente com estruturas horizontais de solidariedade – numa articulação que vai se dar num determinado território, *conformando um rebatimento territorial do poder político, na própria medida em que a correlação de forças expressa-se tanto social quanto territorialmente*, pela formação de centros e periferias.

3.2 Breve comparação entre teorias do Estado

A perspectiva relacional, acima sumarizada, conduz também à idéia de que nenhuma das teorias do Estado é completamente isolada das outras perspectivas. Ligada a esta idéia, está, também e portanto, a idéia de que a análise de políticas públicas requer um enfoque mais eclético, lançando mão daqueles pontos mais fortes de cada corpo teórico.

Analisando cinco corpos teóricos sobre o Estado – o pluralismo, o neopluralismo, a teoria das elites, o marxismo e a nova direita –, Dunleavy e O’Leary traçaram algumas áreas de convergência entre eles.³⁸

1. O instrumentalismo, no marxismo, e o modelo do controle externo, na teoria das elites, têm áreas de convergência ao argumentarem que as empresas e os empresários exercem grande controle sobre a competição partidária sobre a articulação dos grupos de interesses e sobre a cobertura que a mídia faz do processo político. Como consequência, ambos os enfoques argumentam que, na sociedade capitalista, as políticas públicas são fortemente controladas pelos capitalistas;
2. a teoria das elites e o neopluralismo se superpõem ao argumentar que o corporativismo liberal e os governos tecnocráticos substituíram a política representativa na determinação de certas políticas públicas tais como as da gerência macroeconômica e da direção do desenvolvimento tecnológico;
3. pluralistas e neopluralistas têm área de convergência em suas prescrições para o fortalecimento da democracia liberal através de mudanças institucionais voltadas, por exemplo, para a democracia econômica;
4. alguns pluralistas e alguns seguidores da teoria das elites concordam sobre algumas idéias da chamada democracia de elites: o modelo da competição partidária; a importância da estabilidade governamental; a ênfase na separação interelites, mais do que na sua coesão; e o papel da burocracia no processo de modernização;
5. há uma pequena área de convergência entre a teoria das elites e a nova direita quando a primeira atribui grande importância à tecnocracia e a segunda argumenta que as elites profissionais e intelectuais empregadas pelo Estado constituem uma “nova classe”;
6. tanto os pluralistas quanto a nova direita assumem o ponto de vista pessimista da “sobrecarga governamental”, duvidando da capacidade dos Estados Modernos de atender às crescentes pressões da população, sobre bens e serviços.

³⁸ Ver, para maiores detalhes, Patrick Dunleavy & Brendan O’Leary. op. cit. p. 322-7.

Apontando para o fato de que o marxismo permanece fundamentalmente distinto em relação ao neopluralismo, ao pluralismo e à nova direita, e de que, por outro lado, o neopluralismo e a nova direita representam também corpos teóricos distintos entre si, Dunleavy e O'Leary sustentam que dentro de cada um dos cinco enfoques teóricos é possível verificar-se três opções básicas para caracterizar as operações e o funcionamento do Estado:³⁹

1. os modelos do “Estado-nulo”, que argumentam que o Estado é um mecanismo passivo e, portanto, controlado por grupos da sociedade civil;
2. os modelos do “Estado-guardião”, que vêem o Estado como uma força institucional autônoma e, portanto, capaz de conter e equilibrar as diversas pressões da sociedade e agir segundo os pontos de vista que a própria burocracia pública tem sobre quais seriam os melhores objetivos sociais e societais a serem atingidos; e
3. os modelos do “Estado-partidário”, que consideram o Estado um ator social igual a todos os outros atores. Enquanto ator social, o Estado tenderia, portanto, a agir segundo os interesses próprios da burocracia pública, e não segundo o interesse público.

É interessante notar que *todas* as diversas teorias do Estado transitam, de uma forma ou de outra, por *todas* as imagens do Estado – “Estado-nulo”, “Estado-guardião” e “Estado-partidário” – acima assinaladas.

O pluralismo, por exemplo, adota a imagem do “Estado-nulo” quando afirma que o poder político assenta-se nos cidadãos e eleitores.

Adota, por sua vez, a versão do “Estado-guardião” quando defende a idéia de que o Estado seria uma espécie de “força-equalizadora” que estaria sempre reequilibrando as suas ações para proteger os interesses dos grupos dominados. E adota, por último, o modelo do “Estado-partidário” ao afirmar que o Estado tem interesses próprios e os insere nas políticas públicas.

Já o marxismo, para citar um segundo exemplo significativo, trabalha com o modelo do “Estado-nulo” em sua versão instrumentalista do Estado, que localiza o poder político nas mãos dos capitalistas. Em outra versão, o marxismo trabalha com a imagem do “Estado-guardião” quando assume explicações funcionalistas para a operação do Estado na manutenção e no desenvolvimento do capitalismo. E, por último, a versão marxista do “Estado-partidário” é a do modelo do Estado – ébrito, presente na idéia do bonapartismo e na idéia da relativa autonomia.

Tais continuidades temáticas nas diversas teorias do Estado não devem, entretanto, levar a modelos que as dissolvam na síntese, pois as variações e diferenças entre elas são significativas. O pluralismo, por exemplo, tem um foco de análises centrado nas ações dos atores, enquanto o marxismo, também como exemplo, tem o seu foco de análise centrado predominantemente nas estruturas e no meio ambiente.

A importância desta ênfase em certas continuidades temáticas reside, pelo contrário, na idéia de que *há limites explicativos em todas as teorias do Estado tomadas isoladamente*.

No mundo real, o Estado pode ser ao mesmo tempo, em momentos e conjunções históricas distintas, o “Estado-nulo”, o “Estado-guardião” e o “Estado-partidário”, constituindo-se numa *relação entre relações*⁴⁰ cuja operação concreta resulta da tensão permanente entre atores-estruturas-atores.

³⁹ Id. *ibid.*, p. 327-32.

⁴⁰ A idéia da relação entre relações está apontada em Jessop, Bob. *The capitalist State*. Oxford, Martin Robertson, 1982.

Assim, tal perspectiva relacional e histórica requer uma visão eclética do Estado que possa dar conta da complexidade dos processos societais e estatais de formulação-implementação-formulação de políticas públicas.

Como bem assinala Alford, o problema das teorias e paradigmas sobre o Estado, quando tomados isoladamente, é que “cada paradigma tem uma tendência de autoproclamar-se com mais poder explicativo do que realmente tem, inclusive estendendo a amplitude dos seus conceitos para responder algumas questões que ele é, na verdade, incapaz de responder”.⁴¹

Assim, é necessário trabalhar-se com várias teorias, tomando-se de cada uma delas aqueles pontos e argumentos que são fundamentais para explicar o funcionamento do Estado Moderno.

Com esta finalidade, julgamos apropriado transcrever, na íntegra, um extenso arrazoado de Ham & Hill:

“O ponto forte da análise marxista é a sua ênfase no contexto econômico da ação política. Ao lembrar-nos que o Estado funciona numa economia capitalista, na qual o objetivo da acumulação de capital é fundamental, a teoria marxista evita a armadilha de se analisar comportamentos políticos como se fossem isolados da influência de fatores estruturais e econômicos. Entretanto, a maior dificuldade dos enfoques marxistas é seu tratamento da relação entre poder econômico e poder político. Embora seja claro que o Estado, numa sociedade capitalista, não é completamente independente em relação a interesses econômicos, é igualmente claro que o Estado Capitalista não é um mero instrumento de dominação de classes e que, portanto, ele pode, como às vezes acontece, servir a interesses não-burgueses. A teoria marxista não dá uma explicação adequada sobre a ação independente do Estado, assim como dá insuficiente atenção ao caminho pelo qual o poder político pode derivar-se de forças sócio-políticas que não detêm, necessariamente, o poder econômico. De qualquer forma, não é necessário subscrever a teoria marxista para ser capaz de reconhecer a influência da burguesia. A análise de Lindblom sobre a posição privilegiada ocupada pelas grandes corporações empresariais no Estado Capitalista, é um excelente exemplo de um estudo não-marxista capaz de desafiar a dominação de pressupostos pluralistas na ciência política contemporânea. Lindblom argumenta que as grandes corporações empresariais desfrutam de uma posição privilegiada porque a burocracia governamental julga que as suas funções empresariais são indispensáveis. É isto que lhes confere supremacia sobre interesses sindicais e outros...”

Há, nesta análise, uma interface clara com a análise da teoria das elites sobre o papel do corporativismo nas explicações do papel do Estado sobre as formas de intermediação de interesses no que tange às questões econômicas. O valor básico da teoria das elites reside na sua argumentação de que o poder político pode derivar-se de uma variedade de fontes, e de que em todos os sistemas políticos apenas uma minoria tem possibilidade de exercer aquele poder político. O papel crucial desempenhado pelas elites – burocratas, empresários, sindicalistas, intelectuais, profissionais liberais, etc. – é patente não apenas naquelas questões relacionadas com a política social e as políticas de consumo coletivo. Nestas questões de consumo coletivo, observa-se a existência de um padrão mais pluralista de ação política, na medida em que os líderes dos diversos grupos de interesses negociam com as eli-

⁴¹ Cf. Alford, R. *Paradigms of relations between state and society*. In: Lindberg, L. N., Alford, R., Crouch, C. and Offe, C. (eds). *Stress and contradictions in modern capitalism*. Lexington, Mass., Lexington Books, 1975. Apud Ham, C. & Hill, M. *The policy process in the modern capitalist State*, op. cit. p. 43.

tes burocráticas dentro de uma lógica que pode ser descrita ou como a lógica de elitismo democrático ou como a lógica do pluralismo-deformado... Este enfoque sublinha a importância de se considerar as relações elites/não-elites, bem como o impacto do Estado sobre cada cidadão individualmente. Assim, ele nos leva ao estudo de Jessop, que, numa extensa revisão das teorias marxistas contemporâneas do Estado, argumenta que o Estado precisa ser analisado como um conjunto de instituições que refletem/causam conflitos sobre uma variedade de interesses, e não apenas sobre as classes sociais. Jessop enfatiza, em particular, as relações entre os burocratas do Estado e os cidadãos, que representam uma fonte permanente de conflitos. Estas relações burocratas-cidadãos podem adquirir várias formas distintas, como, por exemplo, a da relação entre o contribuinte e o coletor de impostos, a relação entre mutuários e burocratas das políticas habitacionais, e assim por diante. Embora Jessop aponte para o papel do Estado na mediação das relações de classe, ele também argumenta que uma teoria adequada do Estado precisa considerar a importância das lutas e conflitos que não podem ser explicados como lutas de classes.”⁴²

Percebe-se, nesta argumentação, a combinação eclética de nada menos do que cinco teorias do Estado: a marxista, a pluralista, a neopluralista, a das elites, e, em menor escala, a da nova-direita, com sua ênfase nos indivíduos. Acima de tudo, percebe-se a combinação de ênfase tanto nos atores quanto nas estruturas, bem como a defesa da perspectiva relacional do Estado e, conseqüentemente, da necessidade de ampliação do escopo dos estudos da análise de políticas públicas, abrangendo análises internalistas e externalistas.

4. Sobre o mito da razão

A questão da racionalidade tem sido discutida de várias formas e sob diversos ângulos ideológicos, metodológicos ou conceituais, desde a literatura crítica, até a vertente crítica de algumas escolas do pensamento que objetivam a elaboração de paradigmas alternativos de análise, nas ciências sociais.

Abranger toda a literatura sobre o assunto, de forma exaustiva, não é a pretensão deste estudo. Ao contrário, deve-se salientar sua limitação, a nível epistemológico, na medida em que as colocações teóricas analisadas referem-se, apenas, a autores aqui considerados mais significativos para a diferenciação comparativa.

Neste sentido, tenta-se fazer um estudo comparativo dos diferentes conceitos ou categorizações de racionalidade, suas localizações históricas, suas tipologias básicas e suas adequações aos tipos de desenhos sociais, especialmente àqueles centrados no mercado, onde prevalece a racionalidade categorizada como “o cálculo utilitarista de conseqüências”.

4.1 O nascimento da Razão

O início da filosofia ocidental, no contexto da Grécia Antiga, já implicava uma postura de exame das coisas sem o viés da subjetividade. A concepção de Razão enquanto *logos* atendia à posição básica da filosofia de um “mundo sem dogmas”.⁴³ Enquanto faculdade geral de guia da conduta humana “a Razão é a força

⁴² Cf. Ham & Hill, op. cit. p. 43-4.

⁴³ Cf. *História do pensamento*. São Paulo, Nova Cultura, 1988, p. 14.

que liberta dos preconceitos, e do mito, das opiniões enraizadas mas falsas, das aparências, e consente estabelecer um critério universal ou comum para a conduta do homem em todos os campos”.⁴⁴ Enquanto guia particular do homem, a Razão é a força que o liberta dos “apetites que tem em comum com os animais, submetendo-os a controle e mantendo-os na justa medida”.⁴⁵

A polêmica estabelecida entre filósofos como Heráclito e Parmênides, buscando um guia único de conduta humana, ou a posição de Platão e Aristóteles que opõem a Razão à sensibilidade meramente sensorial, viabilizando a postura básica da filosofia de um “mundo sem dogmas” culmina, na Grécia Antiga, com o Estoicismo. A filosofia estóica estabeleceu “uma espécie de divisão simétrica entre os animais e os homens: aos animais foi dado como guia o instinto que os levava a conservar e a procurar o que é vantajoso; aos homens foi dado como guia mais perfeito a Razão, de modo que, para ele, viver segundo a natureza significa viver segundo a Razão”.⁴⁶ Neste sentido, o exame do critério da verdade das coisas abrange a posição de que o conhecimento deriva das sensações apreendidas pela Razão, enquanto representações. Estas correspondem ou não à verdade. As verdadeiras representações “seriam então aquelas que aparecem como evidentes, isto é, que produzem na mente um ‘sentimento’ de que elas são irrecusáveis e inquestionáveis. A Razão compreende essas representações e lhes dá este assentimento, enquanto outras, que são incompreensíveis, são recusadas como falsas”.⁴⁷ É a Razão que permite assentir na medida em que o verdadeiro conhecimento implica a percepção e compreensão de que ela e as coisas, o aspecto humano e o aspecto mundano, se referem a uma mesma e única realidade: o *logos*.

Essa submissão do mundo físico ao “Mundo das Idéias” possui repercussões de ordem política. O esquema platônico original, determinando esta divisão, implica priorização da “dimensão espiritual” do homem, comparativamente ao seu “mundo físico”.

No sentido político restrito ao *ethos* da Grécia Antiga, a Razão significava, fundamentalmente, algo que fornecia uma orientação normativa na atividade política cotidiana. A cidadania implicava uma forma de viver baseada na persuasão. Portanto, “as relações políticas, em seu curso normal, não caem no domínio da violência... a *polis* grega, a cidade-Estado, definia-se a si mesma, explicitamente, como sendo uma maneira de viver baseada exclusivamente na persuasão, e não na violência”.⁴⁸

Na medida em que a atividade política baseada na Razão possibilitava o exame do mundo e a verificação da verdade das coisas e das relações entre os homens, envolvendo a cidadania no *ethos* grego clássico, tornava possível a definição, pelos homens, da sua realidade política imediata.

⁴⁴ Cf. Abbagnano, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 2 ed., São Paulo, Mestre Jou, 1982, p. 792.

⁴⁵ Id. *ibid.* p. 792.

⁴⁶ Id. *ibid.* p. 792-3. Não serão feitas, neste ensaio, considerações sobre as conseqüências ecológicas implícitas nesta postura antropocêntrica já presente na filosofia clássica, bem como no Velho Testamento. Um exaustivo trabalho sobre as considerações políticas e sociais do tratamento dado pelo homem à natureza, nos primeiros tempos da Idade Moderna, importante para o entendimento da questão ecológica é o de Thomas, Keith. *O homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais, 1500-1800*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

⁴⁷ Cf. *História do pensamento*, op. cit. p. 22.

⁴⁸ Cf. Arendt, Hannah. *Da revolução*. São Paulo, Ática, 1988, p. 10.

A viabilidade de uma construção humana da realidade se dá mediante o uso político do *logos*, na *polis* grega, forma de organização social e política onde a argumentação é a principal arma dos homens, vencendo, nas decisões de caráter público, quem convencer, através da retórica, pois “é o discurso que faz do homem um ser político”.⁴⁹

A par de outras considerações filosóficas, o que é, portanto, mais significativo no contexto clássico diz respeito à conotação política da Razão, enquanto guia da conduta humana. A inerente vinculação ética da Razão está no fato de que, enquanto *logos*, ela orienta a ação humana na construção e transformação de sua realidade. Como salientado por Arendt, “de todas as atividades necessárias e presentes nas comunidades humanas, somente duas eram consideradas políticas e constituintes do que Aristóteles chamava de *bios politikos*: a ação (*praxis*) e o discurso (*lexis*), dos quais surge a esfera dos negócios humanos... que exclui estritamente tudo o que seja apenas necessário ou útil”.⁵⁰ O que de fato caracterizava a Razão enquanto guia fundamental da *praxis* era o aspecto normativo que derivava da sua concepção enquanto *logos*. O sentido do verdadeiro conhecimento, orientado para a *praxis* humana verdadeira (isto é, distinguindo as “aparências” da “essência”) não se viabiliza através da opinião (*doxa*), mas, sim, através da ciência (*episteme*), que permite a compreensão da realidade. Nesse contexto específico, a Razão, enquanto projeto histórico, possibilita o alcance da *praxis* verdadeira, pois “se o homem tiver aprendido a ver e a conhecer o que a realidade é, agirá em concordância com a verdade. Epistemologia é, em si, ética, e ética é epistemologia”.⁵¹

Este significado ético da Razão é o elemento fundamental que caracteriza o homem racional como aquele que exercita deliberações políticas, ou seja, que permite o seu entendimento enquanto *ator político*. De acordo com Guerreiro Ramos, neste sentido clássico, “a Razão era entendida como força ativa na psique humana que habilita o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro e, assim, a ordenar sua vida pessoal e social”.⁵²

É importante salientar que a Razão, enquanto categoria básica de ordenação da vida humana associada, na expressão de Guerreiro Ramos, ou, dito de outra forma, enquanto categoria de ordenação política da realidade, prevaleceu até o advento da Idade Moderna.

É somente com a Idade Moderna que a humanidade conhecerá um sentido exclusivo para a Razão, não abrangendo qualquer preocupação ético-normativa, em termos de guia da conduta humana na construção de sua realidade. A desvinculação entre a *praxis* e a concepção clássica da Razão servirá, na Idade Moderna, como base política primordial para a categorização do tipo específico de racionalidade que orientará e, através do estabelecimento de sua primazia, legitimará a sociedade capitalista (e por ela será legitimada): a razão formal ou funcional.

⁴⁹ Cf. Arendt, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro, Forense, 1981, p. 11.

⁵⁰ Id. *ibid.*, p. 34.

⁵¹ Cf. Marcuse, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. 4. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1973, p. 127.

⁵² Cf. Ramos, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, FGV, 1981, p. 2-3.

4.2 A Razão como cálculo de conseqüências

A modificação da postura filosófica, rompendo com a tradição escolástica significou, fundamentalmente, uma ruptura com a submissão da Razão à Fé. Nesse contexto, Descartes, “o pai da moderna filosofia”, na expressão de Hannah Arendt, propiciou condições para o surgimento do racionalismo, traduzido, *grosso modo*, no “exame do mundo” com a pretensão de máxima objetividade. Isto pode ser entendido, nas colocações de Arendt, pelo fato básico de que o advento da dúvida cartesiana tornou-se a constatação da definitiva separação entre o Ser e a Aparência.⁵³ A partir daí, portanto, tudo deve ser posto em dúvida, menos a própria dúvida, pois “se tudo se tornou duvidoso, então pelo menos a dúvida é certa e real”.⁵⁴

As implicações epistemológicas da investigação da natureza, decorrentes do advento da dúvida cartesiana, modificam os critérios de julgamento da veracidade das coisas:

“Onde antes a verdade residira no tipo de ‘theoria’ que, desde os gregos, significara a complementação do observador que se preocupa com a realidade aberta diante de si e a recebe, a questão do sucesso passou a dominar, e a prova da teoria passou a ser uma prova ‘prática’ – ou funciona ou não. O que era teoria virou hipótese e o sucesso da hipótese virou verdade.”⁵⁵

A constatação filosófica, a partir do entendimento do *ethos* básico dessa postura é, objetivamente, que *nesta ambiência específica do início da Idade Moderna, o terreno histórico tornou-se fértil para o surgimento de um projeto específico de Razão que informará as ações e descobertas subseqüentes (e pelos resultados deste será informada).*

A categorização hobbesiana de Razão tem raízes na transformação da noção de *senso comum* (que antes significara o fato de que a humanidade possuía o mundo em comum) em faculdade de raciocínio comum a todos. Nas palavras de Arendt, “o fato de que, dado o problema de dois mais dois, todos chegaremos à mesma resposta, passa a ser de agora em diante o modelo máximo do raciocínio através do senso comum”.⁵⁶

A partir dessa transformação do entendimento do que se denominava senso comum, ocorre que a Razão, similarmente, passa a ter uma primazia de sua concepção enquanto referente, exclusivamente, à dimensão lógico-formal. A principal implicação dessa primazia traduzir-se-á no reducionismo que fundamentará a concepção da natureza humana no quadro referencial do individualismo possessivo,⁵⁷ característica política importante da Idade Moderna: o homem enquanto mero calculador utilitário de conseqüências.

⁵³ Separação definitiva originada da invenção do telescópio e não da oposição existente “entre a verdade sensual e a verdade racional, entre a capacidade inferior dos sentidos e a capacidade superior da razão no tocante à apreensão da verdade”. (Cf. Arendt, Hannah. op. cit. p. 287.)

⁵⁴ Id. ibid. p. 292.

⁵⁵ Id. ibid. p. 292.

⁵⁶ Id. ibid. p. 296.

⁵⁷ Para Rezende, “o individual possessivo é o conceito que caracteriza a natureza humana na sociedade de mercado. O individualista possessivo é uma criatura altamente competitiva que busca transferir para si algo do que os outros têm. Preocupa-se em superar seu sentimento de privação relativa. Era essencial, pois, descrever o homem desta maneira para que a economia de mercado prosperasse e a expansão industrial se efetivasse” Cf. Rezende, Ubiratan Simões. *Teoria organizacional: dogmática ou ideológica*. Florianópolis, UFSC, 1980, p. 11.

Vale, aqui, uma transcrição exaustiva da lucidez filosófica de Arendt, que demonstra uma clara categorização deste reducionismo, cujo entendimento é fundamental à pretensão deste trabalho:

“A razão em Descartes, não menos que em Hobbes, limita-se a ‘prever as conseqüências’, isto é, à faculdade de deduzir e concluir a partir de um processo que o homem pode, a qualquer momento, desencadear dentro de si mesmo. A mente desse homem – para ficarmos no campo da matemática – já não vê ‘dois-mais-dois-são-quatro’ como uma equação na qual os dois lados equilibram-se numa harmonia evidente por si mesma, mas concebe a equação como a expressão de um processo mediante o qual dois e dois *passam a ser* quatro a fim de gerar novos processos de adição que ulteriormente levarão ao infinito. É esta a faculdade que a era moderna denomina de senso comum; trata-se do jogo da mente consigo mesma, jogo este que ocorre quando a mente se fecha contra toda realidade e ‘sente’ somente a si própria. Os resultados desse jogo são ‘verdades’ convincentes porque, supostamente, a estrutura mental de um homem não difere mais da de outro que a forma de seu corpo. Qualquer eventual diferença é uma diferença de poder intelectual, e este pode ser testado e medido como se mede a potência de um motor. Aqui, a velha definição do homem como *animal rationale* adquire terrível precisão: destituído (*sic*) do senso comum, mediante o qual os cinco sentidos animais do homem se ajustam a um mundo comum a todos os homens, os seres humanos não passam realmente de animais capazes de raciocinar, de ‘prever as conseqüências’.”⁵⁸

Nesse matematicismo, florescerá uma concepção de racionalidade inédita em termos de suas implicações políticas, traduzida num projeto específico que informará o período histórico então emergente e os desenhos de sociedade predominantes nesse período. Nas palavras de Hobbes, “razão nada mais é do que o cálculo das conseqüências”,⁵⁹ o que inaugura uma concepção de racionalidade isenta de preocupações ético-normativas da realidade humana.

No entendimento de que a metodologia adequada ao estudo das questões políticas, humanas portanto, deveria ser a mesma que possibilitava os êxitos entusiásticos das ciências naturais, entendimento este que também derivava destes mesmos êxitos, Hobbes pretendeu estabelecer parâmetros estritamente lógico-formais, numa aceção mecanicista da natureza, do homem e do Estado: são todos comparáveis a máquinas. Assim também se observa em sua categorização de Razão: “a Razão a que se refere Hobbes não tem nada a ver com a capacidade de conhecer a essência das coisas: é a capacidade de raciocinar, considerando o raciocínio como um cálculo (*ratiocinatio est computatio*), pelo qual, apresentadas determinadas premissas, são tiradas necessariamente determinadas conclusões”.⁶⁰

4.3 A crítica da Razão formal

A partir do advento da Idade Moderna, com a prevalência do tipo de racionalidade formal ou funcional, os desenhos organizacionais que passam a predominar na história da humanidade são a sociedade centrada no mercado e a organização

⁵⁸ Cf. Arendt, Hannah. op. cit. p. 296-7.

⁵⁹ Cf. Hobbes, Thomas. *Leviatã*. 3. ed. São Paulo, Abril Cultural, 1983. p. 27.

⁶⁰ Cf. Bobbio, Norberto, “Thomas Hobbes”. In: *Humanidades*. Rio de Janeiro, Forense, 1 (2), p. 11.

burocrática, aos níveis macrosocietário e organizacional, respectivamente.⁶¹ Tal prevalência constitui objeto de várias críticas, metodologicamente diferenciadas, mas com uma mesma raiz epistemológica, no sentido de que apontam para a constatação fundamental de se reconhecer os limites e derivações políticas dessa primazia, elucidando quanto à necessidade de sua superação, principalmente aquelas críticas de caráter macrosocietário.

De acordo com Guerreiro Ramos, “o que se chama hoje de Razão, na sociedade centrada no mercado, bem como nas ciências sociais em geral, é uma corruptela do tempo tal como ele mesmo e seus equivalentes sempre foram universalmente entendidos até o limiar dos tempos modernos”.⁶² Guerreiro Ramos propugna por um desenho de sociedade onde haja uma restrição básica ao mercado, enquanto agência principal dos negócios humanos, baseado, fundamentalmente, em um tipo de racionalidade categorizado por Weber como “racionalidade substantiva”. Em *A nova ciência das organizações*, Guerreiro Ramos sustenta a necessidade de uma modificação radical na ordem da “vida humana associada” em sua expressão, resgatando para a Razão sua vinculação política na construção da realidade.⁶³

Nesta perspectiva de utilização da racionalidade substantiva para informar sua posição epistemológica, o ponto de vista de Guerreiro Ramos segundo o qual a ordem humana deve ser examinada multidimensionalmente não oblitera uma afirmativa peculiar – aqui ainda implícita – de não exclusão das racionalidades substantiva e dialética, no que tange à sua possibilidade de informar ações políticas que objetivem transformações qualitativas da realidade humana. A caracterização da racionalidade substantiva pode ser entendida a partir da tipologia weberiana, para sua contraposição à racionalidade formal ou funcional.

Para Max Weber, há uma distinção entre a orientação de ações, que caracteriza a base de sua tipologia de racionalidade. De acordo com Weber:

“... a ação social, como toda ação, pode ser: 1) *racional em relação a fins*: determinada por expectativas no comportamento tanto de objetos do mundo exterior como de outros indivíduos, usando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para o alcance, com sucesso, de fins racionalmente escolhidos pelo próprio agente; 2) *racional em relação a valores*: determinada pela crença consciente no valor absoluto – ético, estético, religioso ou de qualquer outra forma – de uma determinada conduta, independentemente do resultado, ou seja, puramente pelos méritos deste valor; 3) *afetiva*, especialmente de modo emocional, como resultado dos afetos e sentimentos por parte do indivíduo; 4) *tradicional*, baseada em hábitos de longa prática.”⁶⁴

Esta distinção básica elaborada por Weber entre a *zweckrationalität* (ou racionalidade em relação a fins – racionalidade formal ou funcional) e a *wertrationalität* (ou racionalidade em relação a valores-racionalidade substantiva) constitui uma

⁶¹ Para o entendimento das características e peculiaridades desses níveis de análise, ver Rezende, Ubiratan Simões, op. cit.

⁶² Cf. Guerreiro Ramos, Alberto, op. cit. p. 15.

⁶³ O capítulo 1, “Crítica da Razão Moderna e sua Influência sobre a Teoria da Organização”, é uma importante informação epistemológica para a presente parte deste estudo. A informação deste capítulo se efetua principalmente na indicação dos principais críticos da racionalidade formal. Há, entretanto, uma diferença na ênfase às teorizações, bem como uma variação de enfoque, dado que o intuito aqui é, principalmente, facilitar o entendimento das diferentes tipologias de racionalidade. Ver Guerreiro Ramos, op. cit. p. 21.

⁶⁴ Cf. Weber, Max, *Economía y sociedad*. 2. ed, México, Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 20.

tipologia que elucida a preponderância do primeiro tipo, a racionalidade formal ou funcional, ou ainda, o *cálculo utilitarista de conseqüências*, em detrimento dos demais tipos no período histórico moderno e suas correspondentes configurações sociais e organizacionais. Weber soube identificar os aspectos da vinculação necessária entre a sociedade capitalista ou, na expressão de Guerreiro Ramos, a sociedade centrada no mercado, e a racionalidade formal. Em suas palavras: “a forma peculiar do moderno capitalismo ocidental foi, à primeira vista, fortemente influenciada pelo desenvolvimento das possibilidades técnicas. Sua racionalidade decorre atualmente de maneira direta de calculabilidade precisa de seus fatores técnicos mais importantes”.⁶⁵

Tanto o sistema capitalista, em geral, quanto o tipo de organização que nele predomina, a organização burocrática, não prescindem da racionalidade formal; no primeiro nível, assegurando a “calculabilidade precisa dos fatores técnicos”, no segundo, possibilitando a “completa previsibilidade de funcionamento”. É preciso ressaltar que as construções conceituais weberianas, tanto do capitalismo, quanto da burocracia, são classificadas pelo autor de *tipos ideais*.⁶⁶

No sentido específico dessa tipologia de Weber, a racionalidade formal ou funcional, do cálculo das conseqüências, que garanta a adequação dos meios aos fins pretendidos, foi objeto de várias considerações de autores cujas posições teóricas precisam ser explicitadas, para que permitam a averiguação de suas implicações políticas. Como salientado pelo próprio Weber, a transformação que se verificou na história da humanidade, com a racionalização do mundo moderno e sua conseqüente burocratização, constitui uma transformação sem precedentes. “Específico e peculiar da cultura ocidental”, o racionalismo econômico “embora dependa parcialmente da técnica e do direito racional, é ao mesmo tempo determinado pela capacidade e disposição dos homens em adotar certos tipos de conduta racional. Onde elas foram obstruídas por obstáculos espirituais, o desenvolvimento de uma conduta econômica também tem encontrado uma séria resistência interna. Ora, as forças mágicas e religiosas, e os ideais éticos de dever deles (*sic*) decorrentes, sempre estiveram no passado entre os mais importantes elementos formativos da conduta (...) No caso, trata-se do exemplo das relações entre o moderno *ethos* econômico e a ética racional do protestantismo ascético”.⁶⁷

Inerente a esse raciocínio e seu fenômeno constitutivo, a burocratização do mundo, para Weber, “constitua a maior ameaça para a liberdade individual e as instituições democráticas das sociedades ocidentais”.⁶⁸ Dentro do arcabouço liberal-humanista, Weber chega a manifestar o seu profundo pessimismo ante o predomínio da racionalidade formal no mundo e do tipo de organização que dela se informa, a burocracia:

“É horrível pensar que o mundo possa um dia tornar-se povoado unicamente por esses pequenos autômatos, mini-homens agarrados a ínfimos cargos, lutando por postos mais altos, um estado de coisas que se pode observar, mais uma vez

⁶⁵ Cf. Weber, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 3. ed. São Paulo, Pioneira, 1983. p. 9.

⁶⁶ Peculiar mesmo, no entendimento de Weber, à própria sociologia, é a necessidade de estabelecer os tipos “puros”, idéias, de fenômenos sociais, “que muestren en sí la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible; siendo por eso mismo tanpoco frecuente quizá en la realidad – en la forma pura absolutamente ideal del tipo”. (Ver Weber, Max. *Economía y sociedad*. op. cit. p. 17.)

⁶⁷ Cf. Weber, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. op. cit. p. 11-2.

⁶⁸ Cf. Mouzelis, Nicos. *Organización y burocracia*, Barcelona, Península, 1975. p. 27.

como nos autos egípcios, desempenhando um papel cada vez mais importante no espírito do nosso atual sistema administrativo e especialmente no de seus sucessores, os estudantes. Esta paixão pela burocracia (...) é suficiente para levar alguém ao desespero. É como se, na política (...) nós nos tornássemos deliberadamente homens que precisam de 'ordem', e nada mais, a não ser ordem; que ficam nervosos e covardes se, por um momento, tal ordem falhar, e vêem-se sem recursos se forem impedidos de continuar totalmente a ela incorporados. Que o mundo não conheça outros, a não ser tais homens: a evolução é de tal monta que já estamos presos a ela, e a grande questão não é propriamente de como podemos promovê-la e acelerá-la, mas o que devemos contrapor a este mecanismo, a fim de que seja mantida uma parcela de humanidade livre deste condicionamento de espírito, o que advém da suprema predominância do modo de viver burocrático."⁶⁹

Weber, como analisado com pertinência por Guerreiro Ramos, não pode ser considerado um representante da racionalidade burguesa, a racionalidade formal ou funcional, pois as inquietações weberianas não permitem que o mesmo seja aceito como um fundamentalista, nos termos de que seja possível encará-lo enquanto confundindo o caráter episódico da sociedade centrada no mercado com um "ethos da existência humana em geral".⁷⁰

A diferenciação entre racionalidade formal ou funcional e racionalidade substantiva, na forma categorizada por Weber, foi retomada por Karl Mannheim, que a usou enquanto base de sua tipologia. Denunciando a submissão total do indivíduo à racionalidade funcional, na sociedade moderna, que eliminaria, portanto, a sua capacidade de julgamentos éticos na construção de sua realidade, Mannheim, apesar disso, não conseguiu obter "um conjunto coerente de diretrizes teóricas", pois, "no fim das contas... não conseguiu desenvolver um conceito de ciência social em consonância com sua noção de racionalidade substancial".⁷¹

Já na vertente da chamada Escola de Frankfurt, Herbert Marcuse qualifica a racionalidade formal enquanto uma racionalidade de dominação. Para ele, a racionalidade formal ou funcional é uma racionalidade anticrítica e anti-histórica, mantidas por interesses específicos de dominação.⁷² Qualificando, assim, a racionalidade formal, Marcuse elabora uma tipologia que tem como base a contraposição desta a um outro tipo de racionalidade: a dialética.

A racionalidade formal ou funcional corresponde uma linguagem funcionalizada, abreviada e unificada, a linguagem do pensamento unidimensional, que impede a "negação" da ordem de dominação. A racionalidade formal é unidimensional na medida em que possibilita apenas a dimensão da *afirmação*, da conformidade ao *status quo*. Nas palavras de Marcuse:

"Se o comportamento lingüístico bloqueia o desenvolvimento conceitual, se ele milita contra a abstração e a mediação, se se rende aos fatos imediatos, repele o conhecimento dos fatores que estão por trás dos fatos e, assim, repele o conhecimento dos fatos, bem como do conteúdo histórico destes. Tal organização da locução funcional é de importância vital na sociedade e para ela; serve de veículo de

⁶⁹ Cf. Max Weber, citada em Motta, Fernando C. Prestes. *Organização e poder*. São Paulo, Atlas, 1986. p. 34.

⁷⁰ Cf. Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. p. 4.

⁷¹ Cf. Guerreiro Ramos. op. cit. p. 7.

⁷² O termo dominação é usado, neste contexto, no sentido especificado por Marcuse, ou seja, o de estratégias diferenciadas usadas por um grupo ou indivíduo com o intuito de manutenção de posição privilegiada, isto é, a permanência do *status quo*.

coordenação e subordinação. A linguagem funcional unificada é uma linguagem irreconciliavelmente anticrítica e antidialética. Nela, a racionalidade operacional e behaviorista absorve os elementos transcendentais, negativos e de oposição da Razão.”⁷³

A racionalidade formal é apontada nesta tipologia marcusiana enquanto uma racionalidade mantida por interesses específicos de dominação, fazendo desaparecer a tensão entre o “é” e o “deve”, entre essência e aparência, potencialidade e atualidade. Esta tensão pertence ao universo bidimensional da locução, universo do pensamento crítico e abstrato. Para Marcuse, no desenvolvimento do pensamento dialético manifesta-se o caráter histórico das contradições, da tensão entre o “é” e o “deve”. Portanto, a dimensão da negação é a dimensão da história, na medida em que permite a transcendência do universo estabelecido de dominação, a transformação qualitativa da realidade, a negação do presente, do *status quo*.

Na sociedade industrial, o indivíduo, entendido enquanto ator político, é o que o autor denomina de “homem unidimensional”, o indivíduo que somente afirma a ordem de coisas estabelecidas. A sociedade industrial avançada, através de sua racionalidade, contém a transformação social. A produtividade crescente unida à destruição crescente; a iminência de aniquilamento; o pensamento; as esperanças e o temor subjugados às decisões dos poderes existentes; a miséria preservada apesar da riqueza sem precedente, “constituem a mais importante acusação – ainda que não sejam a razão de ser desta sociedade, mas apenas um subproduto, o seu racionalismo arrasador, que impele a eficiência e o crescimento, é, em si, irracional”.⁷⁴ É óbvio, portanto, que Marcuse utilize um outro tipo de racionalidade (a dialética) para classificar a racionalidade formal de *irracional*:

“Em contraposição à ênfase frequentemente exagerada quanto ao caráter racional e ‘calculista’ do ‘espírito’ protestante-capitalista, é preciso salientar seus elementos irracionais. Sobre a base dessa forma de existência ‘ideal-tipicamente’ racionalizada e calculada até os mínimos detalhes, à base desse ‘estabelecimento’ global que envolve a vida particular, a família, a empresa, existe uma desordem derradeira: o cálculo não deixa resto.”⁷⁵

Ainda, Marcuse argumenta que “no desenvolvimento do racionalismo capitalista temos então que o irracionalismo se converte em razão: a razão na forma de desenvolvimento forçado da produtividade, da pilhagem da natureza e dos seus recursos, de aumento dos *stocks* de bens (e de pô-los à disposição de camadas cada vez mais amplas da população). Esta razão é irracional porque, acrescida a sua produtividade, o domínio da natureza e da riqueza social convertem-se em forças destrutivas”.⁷⁶ Este argumento, elaborado a partir da racionalidade dialética (na medida em que somente se pode considerar como “irracional” um tipo específico de racionalidade a partir do “uso” de outro), permeia toda a consideração radical de Marcuse sobre as teorizações weberianas.

Para ele, este projeto específico de racionalidade atende a um projeto histórico específico de dominação sendo, porém, possível transcendê-lo, obtendo-se um “racionalismo histórico que seria qualitativamente diferente”.⁷⁷

⁷³ Cf. Marcuse, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. op. cit. p. 102-3.

⁷⁴ Cf. Marcuse. op. cit. p. 17.

⁷⁵ Cf. Marcuse, Herbert. *Idéias sobre uma teoria crítica da sociedade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972, p. 59.

⁷⁶ Marcuse, Herbert. Sobre Max Weber. In: Weber, Max. *O político e o cientista*. 2. ed. Lisboa, Editorial Presença, s.d. p. 18.

⁷⁷ Id. *ibid.* p. 19.

Portanto, há uma qualificação que é de fundamental importância para o entendimento do pensamento de Marcuse. A especificidade por ele apontada conduz à conclusão da necessidade de superação dessa racionalidade enquanto projeto histórico e social dos atores no contexto da sociedade capitalista. Além do mais, é possível obter uma superação concreta, uma transcendência histórica, se se reconhece os limites inerentes a este projeto de racionalidade atualmente predominante:

“Quando a razão técnica mostra que é razão política, é apenas porque desde o início nunca foi outra coisa senão essa razão técnica e essa razão política particulares: a saber, determinadas e limitadas por interesses dominantes específicos. Tal como a razão política, a razão técnica é também histórica. A separação que introduziu entre os homens e os meios de produção é uma necessidade técnica. Mas a servidão que, a partir disso, organizou, não o é. Os êxitos a que conseguiu chegar – uma mecanização produtiva e previsível – contêm a possibilidade de um racionalismo qualitativamente diferente, em que a separação entre os homens e os meios de produção volta a separá-los de um trabalho socialmente necessário mas desumanizador. Numa época em que a produção automatizada, controlada pelos homens, assim liberados do trabalho, se tornou possível, não existe qualquer razão para que os valores formais e materiais sejam contraditórios. Não há qualquer razão para que o racionalismo formal domine impassivelmente sobre os homens. Pois, enquanto ‘espírito coagulado’, a máquina não é neutra. Até agora a razão técnica tem sido a razão social dominante: mas pode ser modificada na sua própria estrutura. A razão técnica pode ser transformada numa tecnologia da liberação.”⁷⁸

As considerações de Marcuse sobre a obra de Weber levaram Habermas a mostrar que Weber foi interpretado de forma relativamente equivocada por Marcuse.

Não há, na análise que Habermas faz de Weber, a ditadura absoluta da racionalidade formal, transformada em “irracionalidade” por Marcuse. Com efeito, ao apontar para a existência de efeitos recíprocos entre sociedade e comunidade política, Weber abre caminho para a possibilidade de surgimento de racionalidades distintas e opostas à racionalidade formal, no mínimo pela possibilidade de interação entre o agir-racional-com-propósito e o agir-comunicativo, entre o imperativo do trabalho e o imperativo da interação simbólica.

Habermas, participante também da Escola de Frankfurt, elabora suas colocações a partir de uma chave de entendimento da realidade, comum ao próprio Max Weber. Esta “chave” weberiana compreende o fato de que, implícita em seus trabalhos, existe uma relação dialética entre as chamadas “estruturas de garantia” e “estruturas de organização” do poder político: Weber viu “um processo de interação, distinção e reciprocidade entre relações horizontais da solidariedade e relações verticais de autoridade”.⁷⁹ Assim, de acordo com Bendix, há uma preocupação de Weber, que não recebeu a atenção de que é merecedora, “com os efeitos recíprocos da sociedade e da comunidade política”.⁸⁰

Habermas estabelece um modelo analítico de sociedade onde existe uma distinção fundamental entre a ação-relacional-com-propósito, ou ação instrumental e a ação de comunicação, ou de interação simbólica. Assim, ele propõe um esquema de interpretação partindo da distinção entre estes dois tipos de ação: o “trabalho” ou *agir-racional-com-respeito-a-fins* e a “interação”, ou *agir-comunicati-*

⁷⁸ Id. *ibid.*, p. 42-43.

⁷⁹ Cf. Medeiros, Antonio Carlos de. *A questão do Estado e o caso brasileiro*. *op. cit.*, p. 18.

⁸⁰ Cf. Bendix, Reinhard. *Max Weber – um perfil intelectual*. Brasília, Ed. da UNB, 1986, p. 375.

vo. A ação-racional-com-respeito-a-fins, ou ação racional com propósito, rege-se por *regras técnicas*, podendo ser demonstrada como correta ou incorreta. Já a interação mediatizada simbolicamente, ou a ação de comunicação, “se rege por *normas* que valem *obrigatoriamente*, que definem as expectativas de comportamento recíprocas e que precisam ser compreendidas e reconhecidas por, pelo menos, dois sujeitos agentes (...) Seu sentido se objetiva na comunicação mediatizada pela linguagem, corrente. Enquanto a vigência das regras técnicas e das estratégias depende da validade das proposições empiricamente verdadeiras ou analiticamente corretas, a vigência das normas sociais é fundamentada exclusivamente na intersubjetividade de um entendimento acerca das intenções e é assegurada pelo reconhecimento universal das obrigações”.⁸¹ Desta forma, a interação, ou ação de comunicação “define relações interpessoais como sendo livres de compulsão externa e tendo suas normas legitimadas apenas através da intersubjetividade da mútua compreensão das intenções”.⁸²

A partir dessa distinção entre o trabalho, ou a ação-racional-com-respeito-a-fins e a interação, ou ação de comunicação, Habermas elabora uma classificação dos sistemas sociais, conforme a predominância de um ou de outro tipo. O quadro 1 apresenta a distinção entre dois tipos básicos de sistemas sociais.

Quadro 1

	Quadro institucional: interação simbolicamente mediatizada	Sistemas do agir-racional-com-respeito-a-fins (instrumental e estratégico)
Regras que orientam a ação	Normas sociais	Regras técnicas
Plano da definição	Linguagem corrente participada intersubjetivamente	Linguagem não-dependente do contexto
Espécie de definição	Expectativas recíprocas de comportamento	Prognósticos condicionais Imperativos condicionais
Mecanismos de aquisição	Interiorização de papéis	Aprendizagem de habilidades e de qualificações
Função do tipo de ação	Manutenção das instituições (conformidade a normas, fundada no reforço recíproco)	Solução de problemas (conquista do objetivo definido nas relações meio-fim)
Sanções em casos de violação da regra	Punição fundamentada nas sanções convencionais: fracasso diante da autoridade	Ausência de sucesso: fracasso diante da realidade
“Racionalização”	Emancipação, individuação; ampliação da comunicação livre de dominação	Crescimento das forças produtivas; ampliação do poder de manipulação técnica

⁸¹ Cf. Jürgen Habermas et alii. *Textos escolhidos*. 2. ed. São Paulo, Abril Cultural, 1983, p. 321.

⁸² Cf. Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. p. 14.

Como Weber, que percebe a relação dialética entre as *estruturas horizontais de solidariedade* e as *estruturas verticais de autoridade*, Habermas, após elaborar sua distinção analítica, observa: “as ações, na medida em que são determinadas por esse último (o quadro institucional) são ao mesmo tempo dirigidas e impostas por expectativas de comportamento sancionadas e que se restringem reciprocamente; e, na medida em que são determinadas por subsistemas do *agir* racional-com-respeito-a-fins, elas se moldam aos esquemas do agir instrumental e estratégico. Contudo, é só pela institucionalização que se pode obter uma garantia *de que* elas de fato sigam regras técnicas determinadas com uma probabilidade satisfatória ou estratégias esperadas”.⁸³ É interessante que o esclarecimento de Habermas sobre a relação entre o quadro institucional e os sistemas de ação racional com propósitos forneça uma chave de entendimento que, para os objetivos deste trabalho, auxilia a compreensão de uma multiplicidade dimensional e conceitual *das racionalidades* na ação política.

A partir da qualificação que Habermas elabora, considerando a especificidade das sociedades categorizadas por ele de *tradicionais*,⁸⁴ torna-se possível compreender um traço peculiar da racionalização formal, na medida em que sua primazia se relaciona à falência de uma forma de dominação das sociedades tradicionais. Como o argumento de Habermas esclarece: a partir do advento do capitalismo, ocorreu a institucionalização da *inovação*, caracterizando-se pela idéia básica de que, doravante, o sistema econômico possui um mecanismo de regras propiciadoras do crescimento da produtividade do trabalho. Mesmo que as crises o afetem, tal crescimento se revela contínuo a longo prazo. Em suas palavras: “A novidade está (...) no nível de desenvolvimento das forças produtivas, responsável por uma ampliação permanente dos subsistemas do agir-racional-com-respeito-a-fins que, por esse meio, põe em questão a forma, própria das culturas avançadas, de legitimar a dominação por interpretações cosmológicas do mundo. Essas imagens míticas, religiosas e metafísicas do mundo obedecem à lógica da contextura da interação. Elas dão respostas aos problemas centrais da humanidade, relativos à vida em comum e à história da vida individual.”⁸⁵ Falhando a forma de legitimação da dominação tradicional, o capitalismo, no entanto, apresenta suas soluções: “Oferece uma legitimação de dominação que não pode mais descer do céu da tradição cultural, mas que pode ser soerguida a partir da base do trabalho social (...) Só com o surgimento do modo de produção capitalista é que a legitimação do quadro institucional pode ser imediatamente vinculada ao sistema do trabalho social. Só agora é que a ordem da propriedade pode, de relação política que era, transformar-se numa relação de produção, pois ela se legitima pela racionalidade no mercado, pela ideologia da sociedade de troca e não mais por uma ordem legítima de dominação”,⁸⁶ como ocorria nas sociedades tradicionais

Neste sentido, Habermas explica o que Weber concebeu como racionalização:

⁸³ Cf. Habermas, op. cit. p. 322.

⁸⁴ A expressão “sociedade tradicional”, para Habermas, “refere-se à circunstância de que o quadro institucional repousa sobre um fundamento de legitimação que consiste nas interpretações míticas, religiosas ou metafísicas da realidade no seu todo – tanto do cosmo como da sociedade. As sociedades “tradicionais” só existem enquanto o desenvolvimento dos subsistemas do agir-racional-com-respeito-a-fins é contido dentro dos limites da eficácia legitimadora das tradições culturais”

⁸⁵ Cf. Habermas, op. cit. p. 324.

⁸⁶ Id. *ibid.* p. 324.

“A superioridade do modo de produção capitalista sobre os modos de produção do passado tem um duplo fundamento: a instalação de um mecanismo econômico que assegure a longo prazo a propagação dos subsistemas do agir-racional-com-respeito-a-fins e a criação de uma legitimação econômica, em nome da qual o sistema de dominação pode ser adaptado a novas exigências de racionalização desses subsistemas em progresso. É esse processo de adaptação que Weber concebe como “racionalização.”⁸⁷

Com a submissão das *contexturas tradicionais* à racionalidade formal, instrumental, ou, dito de outra forma, com os sistemas de ação racional com propósito assumindo o papel de legitimação antes relativo ao quadro institucional, perdendo este, portanto, sua *invulnerabilidade* frente àquele, consolida-se uma situação sem precedente: “As legitimações debilitadas são substituídas por novas, que, por um lado, surgem da crítica à dogmática das interpretações tradicionais do mundo e pretendem ao (*sic*) caráter científico, e que, por outro lado conservam a função de legitimação e subtraem assim as relações fatuais de violência tanto da análise como da consciência pública. É só por esse meio que surgem *ideologias*, no sentido mais restrito da palavra.

Elas substituem as legitimações tradicionais de dominação, ao se apresentarem com as pretensões da ciência moderna e ao se justificarem a partir da crítica da ideologia. As ideologias e a crítica da ideologia são co-originais. Nesse sentido não pode haver ideologias pré-burguesas.”⁸⁸

No contexto de uma fase avançada do capitalismo, diferenciado, principalmente, pela institucionalização do progresso técnico-científico, impera, através de uma ideologia tecnocrática, a subtração da autocompreensão da sociedade, propiciando a regressão da dualidade entre trabalho e interação. Assim, predomina nas sociedades industrialmente desenvolvidas um “modelo de um controle de comportamento que, em vez de ser guiado por normas, é antes dirigido por excitantes externos (...) A isso corresponde, do lado do sujeito, o fato de que a diferença entre agir-racional-com-respeito-a-fins e interação desaparece da consciência, não apenas da ciência do homem, mas também da consciência do próprio homem”.⁸⁹ Portanto, a interação enquanto ação política deliberada a partir de referenciais substantivos, possíveis, enquanto nas sociedades tradicionais predominava a distinção ou dualidade entre o quadro institucional e os sistemas da ação racional com propósitos, é anulada. Consubstancia-se uma realidade onde a diferença é encoberta ou obliterada pela ideologia tecnocrática, traduzida, *grosso modo*, pela independência ou autonomia da ciência-tecnicista que propicia o crescimento econômico. A desobliteração da distinção, aqui exposta, vai requerer, portanto, para sua viabilização, uma “comunicação descomprimida sobre os objetivos da *práxis* da vida a cuja tematização o capitalismo, em fase tardia, depende estruturalmente de uma opinião pública despolitizada, que decerto opõe resistência”.⁹⁰

Com uma categorização que fornece uma chave de entendimento e implica a possibilidade de construção de um modelo de exame da questão da racionalidade, permitindo averiguar múltiplas dimensões, Habermas acrescenta:

⁸⁷ Id. *ibid.*, p. 325-6.

⁸⁸ Id. *ibid.*, p. 326.

⁸⁹ Id. *ibid.*, p. 332-3.

⁹⁰ Id. *ibid.*, p. 341.

“A racionalização no plano do quadro institucional só se pode perfazer num meio de interação verbalmente mediatizada, a saber, por uma *decompressão (sic) no domínio comunicativo*. A discussão pública, que não sofre restrições e que é isenta de dominação, sobre a adequação e a conveniência de princípios e normas que orientem o agir à luz dos reflexos sócio-culturais dos subsistemas progressivos do agir-racional-com-respeito-a-fins. Uma comunicação dessa espécie em todos os níveis dos processos políticos e repolitizados de formação da vontade, é o único meio no qual algo como uma ‘racionalização’ é possível. Num tal processo de reflexão generalizada, as instituições seriam modificadas na sua composição específica para além dos limites de uma mera mudança de legitimação.”⁹¹

A partir da perspectiva de Habermas, constata-se que, em uma sociedade que não realiza essa “racionalização” no plano de seu quadro institucional não há, propriamente, condição para a existência de um quadro de referências, do ponto de vista da racionalidade substantiva, que forneça um significado à vida humana, a não ser em aspectos considerados incidentais na etapa histórica moderna. Como salientado por Guerreiro Ramos, nesta sociedade “a interação simbólica só é possível em enclaves extremamente residuais ou marginais... (Isto porque, o) significado, na vida humana e social, é obtido através da prática da interação simbólica. Mas, na sociedade industrial, o significado foi subordinado ao imperativo do controle técnico da natureza e da acumulação de capital”.⁹²

Esta constatação permite verificar que não há exclusão dos tipos de racionalidade categorizados pelos autores, aqui citados, de *substantiva* e *dialética*, no que se refere às derivações epistemológicas de percepção de que ambos permitem alcançar transformações qualitativas da realidade. É possível, então, perceber a possibilidade, a potencialidade, de se definir projetos históricos informados, simultaneamente, pela racionalidade substantiva e pela racionalidade dialética, na medida em que esses tipos permitem a verificação da qualidade intrínseca do desenho de sociedade informado, fundamentalmente, pela racionalidade formal ou funcional. A qualificação da sociedade capitalista, a partir de aspectos perceptíveis de pontos de vista substantivos, permite denunciá-la enquanto eticamente superável. A qualificação da mesma sociedade a partir dos aspectos inerentes ao tipo de racionalidade categorizado de dialética, torna-a igualmente apta a ser superada, na medida do reconhecimento de sua realidade unidimensional.

O exame de tipologias diferenciadas de racionalidade pode ser complementado através de algumas posições teóricas de Castoriadis, principalmente através de seu conceito de *imaginário social*. Conforme o autor, o imaginário pode ser compreendido através da capacidade de uma sociedade específica instituí-lo e ser por ele (o imaginário) instituída, numa relação dialética, ao mesmo tempo, de criação e criadora, num contexto histórico específico. Assim, em suas palavras, o imaginário social consiste em “autocriação da sociedade como tal e do campo histórico como tal: nem ‘sujeito’, nem ‘coisa’, nem ‘conceito’. Poder de instaurar, no e através do anônimo coletivo, significações imaginárias e instituições que as sustentam e são animadas por elas – as duas mantendo coesa a sociedade, fazendo-a existir como sociedade e, em cada caso, com *esta* sociedade *particular*; as duas fazendo existir os indivíduos como indivíduos e, em cada caso, como estes indivíduos *particulares*”.⁹³

⁹¹ Id, *ibid*, p. 341.

⁹² Cf. Guerreiro Ramos, Alberto, *op. cit.* p. 14.

⁹³ Cf. Castoriadis, Cornelius. *As encruzilhadas do labirinto II: os domínios do homem*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, p. 15.

Instituinte e instituído, criação e criador, o imaginário social permite a compreensão da possibilidade de uma transcendência histórica e concreta: a transformação da sociedade e dos indivíduos, através do estabelecimento de um radicalmente diferenciado modo de pensar a própria sociedade e os próprios indivíduos, pelos indivíduos, reconhecidas as implicações da exclusividade da racionalidade formal na informação da construção da realidade humana.

É, ainda, importante a distinção elaborada por Castoriadis entre sociedade autônoma e sociedade heterônoma, delimitando o aspecto de falência/esgotamento de validade, impossibilidade substantivamente normativa e limite da razão enquanto mero cálculo utilitarista de conseqüências. A heteronomia, nas palavras do autor, “consiste no fato de que a instituição da sociedade, criação da própria sociedade, é apresentada pela sociedade como sendo obra de alguém mais, de uma fonte ‘transcendente’: os ancestrais, os deuses, o Deus, a natureza, ou – como em Marx – as ‘leis da história’”.⁹⁴ Destituída de seu caráter totêmico, a instituição de uma sociedade autônoma, pelo contrário, não prescinde de seu entendimento, pela sociedade, de que ela própria é seu próprio produto. Produto da sociedade, as instituições seriam criadas e modificadas pela sociedade, em contínua construção/reconstrução.

No atual contexto de uma sociedade heterônoma, como é possível entender pela análise de Castoriadis, o entendimento da primazia da racionalidade formal viabiliza-se através de sua consideração enquanto projeto histórico específico. Contendo peculiaridades importantes, sendo a mais acentuada, do ponto de vista político, a idéia de *dominação total*, este projeto histórico, traduzido na preponderância da forma de pensamento racional formal, apresenta como mais grave conseqüência o tratamento da natureza como *recurso*, a ser usado infinitamente.

O projeto de uma sociedade autônoma, portanto, não prescinde do entendimento de que é necessário destruir a primazia da ideologia racionalista, “a supremacia do cálculo econômico, o caráter absurdo e incoerente da organização ‘racional’ da sociedade... a idéia do desenvolvimento pelo desenvolvimento”.⁹⁵

Assim, o que importa salientar é a necessidade de recuperação da Razão enquanto *logos*, no sentido normativo, para a construção de uma realidade qualitativamente diferente e superior, na perspectiva de elaboração de um projeto alternativo historicamente considerado.

Por enquanto, “o que podemos fazer é destruir os mitos, os quais, mais que o dinheiro e as armas, constituem o mais formidável obstáculo no caminho de uma reconstrução da sociedade humana”.⁹⁶

4.4 Em busca de um quadro de referência múltiplo para entendimento da questão da racionalidade

Um primeiro aspecto de fundamental importância nas considerações anteriores é o reconhecimento dos limites da racionalidade formal, dada a sua predominância no desenho moderno de sociedade. Um segundo, relacionado às conseqüências políticas dessa prevalência, diz respeito à falência desse tipo específico de racionalidade para informar a construção de uma realidade humana qualitativamente con-

⁹⁴ Id. *ibid.*, p. 41.

⁹⁵ Id. *ibid.*, p. 158.

⁹⁶ Id. *ibid.*, p. 158.

siderada. Um terceiro aspecto refere-se à constatação da impossibilidade de definição de um quadro substantivo de referência normativa da vida humana, formulado exclusivamente a partir da racionalidade formal.

Inicialmente, a Razão enquanto *logos* compreendeu um guia fundamental da conduta humana. Fornecendo parâmetros normativos, consistia em uma referência e um fator de autonomia dos indivíduos, prevalecendo este entendimento até a Idade Média. Nesta, a Razão sucumbe diante da fé, para ser resgatada, parcialmente, enquanto mero cálculo de conseqüências, no início da Idade Moderna. A partir do final do século XIX, basicamente, grandes pensadores passam a elaborar críticas à Razão, enquanto evidenciam a prevalência, os limites e as implicações do cálculo de conseqüências na informação dos desenhos da sociedade, bem como da interação entre seus atores.

É somente com a Idade Moderna, portanto, que, com o estabelecimento da primazia de uma racionalidade menor, a formal ou funcional, ocorre uma modificação fundamental no entendimento da questão. Como corretamente salientado por Guerreiro Ramos, “a racionalidade desaparece, num mundo em que o cálculo utilitário de conseqüências passa a ser a única referência para as ações humanas”.⁹⁷ Mesmo que, em seu entendimento, a emancipação humana não se consubstancie em uma realidade social que possa ser chamada de *boa sociedade*, de forma definitiva, pois “a racionalidade, no sentido substantivo, nunca poderá ser atributo definitivo da sociedade (na medida em que) (...) é diretamente apreendida pela consciência humana, não pela mediação social”,⁹⁸ o autor fornece uma chave de entendimento de que é não só possível, como necessário, viabilizar uma realidade humana qualitativamente considerada. Ainda que “a esperança de um estágio social definitivo, perfeito e harmonioso (seja) vã”,⁹⁹ projetos históricos que impliquem o estabelecimento de limites à consideração meramente formal da ordem humana são imprescindíveis. É o que se pode apreender como *insight* fundamental em Guerreiro Ramos e em Marcuse: a prescrição, a partir da Razão (a substantiva e a dialética, respectivamente), do modo de ordenamento qualitativo da vida pessoal e social.

Também como Guerreiro Ramos, que admite a Razão como um atributo individual, Marcuse efetua um esforço epistemológico que recupera a importância da consideração da subjetividade:

“Com a afirmação da interioridade da subjetividade, o indivíduo emerge do emaranhado das relações de troca e dos valores de troca, retira-se da realidade da sociedade burguesa e entra noutra dimensão da existência (...) Libertar a subjetividade faz parte da história íntima dos indivíduos – da sua própria história, que não é idêntica à sua existência social. É a história particular dos seus encontros, paixões, alegrias e tristezas – experiências que não se baseiam necessariamente na sua situação de classe e que nem sequer são compreensíveis a partir dessa perspectiva (...) É muito difícil relegar o amor e o ódio, a alegria e a tristeza, a esperança e o desespero para o domínio da psicologia, removendo assim estes sentimentos da preocupação da práxis radical. Na realidade, em termos de economia política, eles talvez não sejam efetivamente ‘forças de produção’, mas são decisivos e constituem a realidade de cada ser humano.”¹⁰⁰

⁹⁷ Cf. Guerreiro Ramos, Alberto, op. cit., p. 19.

⁹⁸ Id. ibid., p. 16.

⁹⁹ Id. ibid., p. 15.

¹⁰⁰ Marcuse, Herbert, op. cit., p. 18-9.

Essas palavras de Marcuse, no contexto de uma profunda crítica à dissolução da subjetividade dos indivíduos na *consciência de classe*, expõem que o marxismo sucumbe à própria reificação da sociedade que havia exposto, constituem um *insight* que reforça a tese deste trabalho: *a possibilidade de uma realidade humana qualitativa, informada tanto pela dimensão da racionalidade substantiva, quanto pela dimensão da racionalidade dialética*. Portanto, é possível perceber uma compatibilidade entre o entendimento de Guerreiro Ramos e de Marcuse, no que se refere à impossibilidade histórica de resolução da tensão entre a realidade individual e a coletiva. Do ponto de vista marcusiano: “As instituições de uma sociedade socialista, mesmo na sua forma mais democrata, nunca poderiam resolver todos os conflitos entre o universal e o particular, entre os seres humanos e a natureza, entre os indivíduos entre si.”¹⁰¹ Sua denúncia da reificação marxista contém, também, um elemento que conceitualmente o aproxima de visões alternativas, no campo das ciências sociais, que discordam da negligência dispensada ao nível individual: “Hoje a rejeição do indivíduo como um conceito ‘burguês’ lembra e pressagia atuações fascistas. A solidariedade e a comunidade não significam a absorção do indivíduo. Originam-se antes na decisão individual autônoma; unem indivíduos livremente associados, e não massas.”¹⁰²

Portanto, o modelo alternativo, aqui proposto, de exame da questão da racionalidade, procura demonstrar a necessidade de consideração de seus aspectos múltiplos, abrangendo a análise das características dos diferentes tipos básicos aqui apresentados: a formal ou funcional, a substantiva e a dialética. A conclusão é que a característica comum aos dois tipos contrapostos à racionalidade formal ou funcional, categorizados como *substantiva* e *dialética*, é a sua possibilidade de informar projetos de *transformação qualitativa* da realidade humana. À racionalidade formal ou funcional correspondem, intrinsecamente, transformações meramente quantitativas da realidade.

Deste modo, a característica compartilhada pelos dois tipos refere-se a sua inerente possibilidade de informação de deliberações políticas. Em outras palavras, o ator político, a nível individual, quando do exercício tanto da racionalidade substantiva quanto da racionalidade dialética, delibera politicamente sua realidade, o que não ocorre com o uso restrito da racionalidade formal ou funcional.

A impossibilidade de transformar qualitativamente a realidade, inerente mesmo à racionalidade formal ou funcional, não é reconhecida, dada a sua predominância, pela maioria dos modelos de análise existentes no campo das ciências sociais que dela se informam, não transcendendo, portanto, seu próprio marco conceitual; ou, ainda, não permitindo, sequer, verificar a importância da compreensão do indivíduo enquanto ator político, e não só da consideração do ator-coletivo e do ator-instituição.

Enquanto tentativa de estabelecimento de um quadro múltiplo de referências para viabilizar projetos alternativos de análise, que impliquem a contribuição em termos da possibilidade de ultrapassar/transcender o atual desenho de sociedades, argumentando-se, aqui, pela necessidade de compreender o indivíduo, enquanto ator político, possuidor de *uma racionalidade múltipla e indeterminada*. Isto porque a Razão, como guia normativo para a construção política da sociedade por indivíduos autônomos, não se viabiliza em uma forma final, determinada, na medida em que as deliberações políticas, a partir das dimensões racional, substantiva e

¹⁰¹ Id. *ibid.*, p. 78.

¹⁰² Id. *ibid.*, p. 48.

dialética, são de caráter permanente. É mesmo inerente a uma sociedade que se pretenda autônoma ser formada por indivíduos livremente associados a partir de critérios fornecidos por múltiplas dimensões racionais, com a característica básica de ser informada por elas e a elas informar, ser instituída por estas dimensões e a elas instituir.

Deste modo, a indeterminação da Razão se vincula à não possibilidade de se apontar projetos históricos enquanto os mesmos estão permanentemente sendo construídos. A visão alternativa de uma não sedimentação enriquecida da realidade social, mas, pelo contrário, de uma sociedade de instituições livres construídas e permanentemente reconstruídas, é comum a vários atores aqui analisados. Assim:

- na instituição de uma sociedade autônoma (Castoriadis);
- na sociedade com interação verbalmente mediatizada (Habermas);
- na recuperação da subjetividade e na negação de uma realidade unidimensional (Marcuse); e
- na restauração da Razão enquanto guia ético da conduta humana (Guerreiro Ramos, Weber).

O ponto central é o reconhecimento da falência da racionalidade formal (a razão enquanto cálculo utilitarista de conseqüências), para uma transformação qualitativa da realidade.

Portanto, o que aqui se argumenta, como ponto central da averiguação, é a necessidade de se elaborar um paradigma alternativo que, no campo específico de análise de políticas públicas e da ação política de forma geral, estabeleça referências para consideração do fenômeno humano da racionalidade enquanto indeterminado.

Assim a indeterminação da racionalidade poderia ser expressa por uma espécie de causalidade circular, uma característica que possivelmente poderia ser denotada através da expressão inglesa *ongoing* significando que *as racionalidades se inter-relacionam, se determinando e se sobredeterminando, permanentemente.*

5. Anotações não-dicotômicas: à guisa de (in)conclusões

Ainda que de forma esquemática, o presente estudo permite avançar com algumas anotações finais, embasadas naquela literatura que, combinada, pode levar a discussão e o debate para os caminhos aqui propostos.

A intenção, conforme já assinalado na introdução do trabalho, é produzir construções combinadas que possam fornecer novos *insights*, mesmo quando se trabalha com “velhas” propostas ou com questões esquecidas pela ênfase dicotômica de grande parte da literatura.

As anotações não-dicotômicas que podem ser feitas são as seguintes:

5.1 A relação dos paradigmas

Os desafios colocados pela permanência da política e da autoridade na História – reforçada pela complexidade crescente dos conflitos e clivagens nas sociedades contemporâneas – ao lado da produção de ambigüidades, heterogeneidades e crises estruturais e conjunturais têm levado autores e correntes de pensamento à busca de modelos explicativos que superam dogmas estabelecidos, constroem heterodoxias, exercitam uma certa iconoclastia e produzem sínteses tornadas possíveis.

Uma dessas sínteses, cuja construção não é recente, mas ainda está em andamento, é a da combinação de elementos do paradigma liberal com elementos do paradigma marxista, produzindo-se o que se convencionou denominar de *perspectiva funcional-dialética*.¹⁰³ Segundo Jaguaribe, as bases sobre as quais assenta a perspectiva funcional-dialética podem ser reduzidas a três linhas centrais:

“A primeira se refere ao entendimento da sociedade como forma e unidade básica da vida humana associativa constituindo, como tal, uma associação naturalmente funcional. A segunda concerne à diferença analítica e empírica entre a autoridade autovalidada, de caráter consensual, e a autoridade institucionalizada, tendencialmente coercitiva. O trânsito de uma a outra, historicamente, ocorreu com a transformação das formas naturais da autoridade, baseadas na consangüinidade, em formas institucionais, territorialmente delimitadas, baseadas na combinação entre poder coercitivo e mito legitimizante. A terceira linha básica da perspectiva funcional-dialética é a que, a partir de uma diferenciação analítica das macrofunções sociais e de seus respectivos subsistemas, nega o fato de que um dos subsistemas, como o econômico, por exemplo, tenha, necessariamente, um caráter estrutural, enquanto outro, como o cultural, tenha, necessariamente, um caráter superestrutural, este determinado por aquele. Opostamente, o modelo funcional dialético se baseia na interdependência circular dos subsistemas. Nenhum dos subsistemas sociais é, de per se, necessariamente estrutural ou superestrutural. Transformações estruturais podem originar-se em qualquer dos subsistemas (...).¹⁰⁴

Jaguaribe mostra, ainda, as relações da perspectiva funcional-dialética, com a perspectiva funcionalista do modelo liberal e com a perspectiva dialética do modelo marxista:

“Relativamente à perspectiva funcionalista, a funcional-dialética aceita o caráter basicamente funcional da ordenação social, na medida em que, histórico-antropologicamente, a origem e o fundamento da autoridade têm caráter consensual. Mas nega que um suposto consenso valorativo seja, fáctica e normativamente, o fundamento da ordenação social nas sociedades estruturalmente diferenciadas, como as sociedades de classe. Relativamente à perspectiva dialética, a funcional-dialética aceita o caráter basicamente coercitivo e conflitual das formas institucionalizadas da autoridade e das sociedades correspondentes. Mas nega que as forças produtivas necessariamente determinem as relações de produção, ou, com maior precisão analítica, que o subsistema econômico seja, *per se*, estrutural e determinante dos demais.”¹⁰⁵

A análise de políticas públicas precisa, por assim dizer, “beber nesta fonte”, substituindo o economicismo ou o panpoliticismo pela idéia de causação circular entre os planos econômico, social, político e cultural.

Não se trata de introduzir um exacerbado realismo descritivo para, utilizando uma feliz expressão de Przeworski, “cortar o cabelo de Sansão”¹⁰⁶ e impedir a compreensão de fenômenos e processos pela própria ampliação do rol de fenômenos e processos a serem analisados. Trata-se, isto sim, de evitar a armadilha dos

¹⁰³ Ver, dentre outros, Jaguaribe, Hélio. *Sociedade, mudança e política*. São Paulo, Perspectiva, 1975. Ver, ainda, Habermas, Jürgen. *Legitimation crisis*. London, Heinemann, 1976.

¹⁰⁴ Cf. Jaguaribe, Hélio. *Introdução ao desenvolvimento social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. p. 37-8.

¹⁰⁵ Id. *ibid.* p. 38.

¹⁰⁶ Cf. Przeworski, Adam. Marxismo e escolha racional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vértice, 3 (6): 11, fev. 1988.

determinados e compreender – mesmo que parcialmente – a complexidade do mundo moderno.

5.2 A relação atores-estruturas-atores

A colocação fundamental sobre a dicotomia atores-estruturas, reconhecida na escolha dos objetos de análise das políticas públicas, é a de que ambos possuem relevância, não se devendo, portanto, estabelecer exclusividade entre esses objetos, mas, sim, reconhecer-lhes complementaridade.

Na perspectiva de análises ao nível macropolítico, que privilegiam macrofundamentos derivados, principalmente, da visão paradigmática marxista do conflito como realidade primordial da sociedade, a ênfase se localiza nas chamadas estruturas, com base em considerações exclusivas de importância das relações econômicas.

Por outro lado, a noção de importância dos microfundamentos políticos explicita a necessidade de considerar como imprescindível o entendimento da atuação dos indivíduos, enquanto atores políticos, com o risco de incorrer na abordagem funcionalista que privilegia a noção do consenso nas relações sociais – através de legitimação de normas sancionadas com base nos valores culturais da sociedade.

No entanto, algumas teorizações mais recentes permitem constatar que é necessário reconhecer, ao contrário das análises que privilegiam um nível em detrimento do outro, uma tensão entre atores e estruturas, rompendo, assim, esta dicotomia específica prevalente na análise de políticas públicas.

Uma contribuição para este rompimento tem sido dada pelo chamado individualismo metodológico, que apresenta um desafio. O desafio “de fornecer microfundamentos para os fenômenos sociais... se baseia em duas posições que não vão necessariamente juntas: 1) a exigência de ‘individualismo metodológico’ – que todos os fenômenos sociais têm que ser compreensíveis como um produto de ação dos indivíduos; e 2) o suposto substantivo de ‘escolha racional’ – que o comportamento individual é racional no sentido instrumental desse termo”.¹⁰⁷

Assim, na perspectiva de Przeworski, é preciso submeter as análises estruturais, principalmente as de cunho marxista, a este desafio imposto pelo individualismo metodológico. Considerando o marxismo como uma teoria de história sem qualquer elaboração teórica sobre as ações dos indivíduos que faziam essa história, o autor explicita claramente o *gap* epistemológico predominante nas abordagens exclusivamente estruturais. Submetendo essa posição do marxismo à crítica derivada dos postulados do individualismo metodológico, Przeworski afirma: “As ações dos indivíduos já não podem ser vistas como dadas por suas posições de classe, devem ser explicadas no âmbito de cada conjunto de condições. Afirmar sobre indivíduos e coletividade devem ser cuidadosamente separadas: atribuições do *status* de ator coletivo ao ‘capital’, à classe trabalhadora ou do ‘estado’ devem ser submetidas a exame crítico para ver se a ação coletiva é consistente com racionalidades individuais (...) a teoria satisfatória é aquela capaz de explicar a história em termos das ações de indivíduos racionais e voltados para a realização de objetivos.”¹⁰⁸

¹⁰⁷ Id. *ibid.*, p. 5

¹⁰⁸ Id. *ibid.*, p. 7. Este ponto de vista assumido por Przeworski, ao qualificar como racional a escolha voltada para realização de certos objetivos, mesmo especificados “no sentido instrumental do termo”, não atende ao argumento, aqui desenvolvido, de necessidade de considerar o indivíduo como portador de uma racionalidade múltipla.

O desafio imposto pelo individualismo metodológico não significa que o mesmo esteja isento de apreciações críticas, formuladas, inclusive, a partir dos diversos pressupostos do marxismo. A questão central é a necessidade de se considerar tensões relacionais entre os elementos analíticos derivados de fundamentos macro e micropolíticos. Do ponto de vista restrito aos fundamentos micropolíticos, por exemplo, a partir do crivo marxista das relações sociais, poder-se-ia conceber ações coletivas informadas pela racionalidade individual,¹⁰⁹ com a idéia de que a sociedade seja uma “coleção de indivíduos não diferenciados e não relacionados”, pasteurizada, portanto. Pelo contrário, o exame de uma realidade social específica deve, a partir de considerações sobre a tensão existente entre atores e estruturas, abranger “a visão adequada (que) não é nem o de duas classes prontas para agir, nem a de indivíduos abstratos, mas (sim) a de indivíduos imersos em diferentes tipos de relação com outros indivíduos no interior de uma estrutura social descrita multidimensionalmente”.¹¹⁰

O resultado metodológico, que aqui se considera possível e necessário, pode ser descrito, nas palavras de Przeworski como “o tratamento da formação das preferências como um produto endógeno e contínuo dos processos sociais, distinguindo categorias de atores por suas situações estratégicas; a utilização de conceitos historicamente específicos de equilíbrio; e, ao mesmo tempo, a explicação da história, incluindo as origens das condições, em termos das ações intencionais dos indivíduos”.¹¹¹

Outro argumento, que corrobora a presente preocupação, é o desenvolvido por Ham e Hill quando demonstram a contribuição weberiana de análise da importância dos atores. Desta forma é possível enriquecer, quando consideradas as contribuições weberianas juntamente com a análise das estruturas, esquemas conceituais que permitam entender a tensão entre estes dois níveis.

Atribuindo importância à posição weberiana quanto à intermediação social de grupos que não se enquadram em uma ou outra classe – dentro do esquema marxista que separa os proprietários ou não-proprietários dos meios de produção –, bem como a importância atribuída por Weber ao indivíduo quando enfatiza a necessidade de entendimento da ação humana em termos de perspectiva do ator, Ham e Hill validam a presente perspectiva de considerar tais tensões. Os atores, por exemplo, consideram que o papel desempenhado por profissionais, burocratas e outros membros da classe assalariada, pode, inclusive, conflitar com os interesses da burguesia, voltados para o processo de acumulação. Nessa perspectiva, consideram que este conflito é “um dos fatores que podem ajudar a explicar como é que as agências estatais adquirem certa autonomia”,¹¹² rejeitando, assim, as explicações expressas em termos de um determinismo estrutural.

Segundo Ham e Hill, outra grande contribuição de Weber, demonstrando a importância de examinar as relações entre atores e estruturas, está relacionada ao crescimento de poder das burocracias. Pelo argumento dos autores, as agências estatais derivam seu poder de seu domínio dos recursos legais, financeiros e organizacionais, não constituindo, “meramente, instrumentos do capital”,¹¹³ quando ne-

¹⁰⁹ No sentido de argumento desenvolvido por Przeworski.

¹¹⁰ Id. *ibid.* p. 16.

¹¹¹ Id. *ibid.* p. 22.

¹¹² Ham & Hill. *op. cit.* p. 186.

¹¹³ Id. *ibid.* p. 182.

gociam políticas de produção e consumo com uma grande variedade de grupos de pressão.

Tal perspectiva, combinada com a perspectiva de Przeworski acima assinalada, e com a ênfase do presente estudo na existência, no mundo real, da racionalidade múltipla “balizando” a ação dos indivíduos e o movimento das estruturas, precisa estar presente na análise de políticas públicas – mesmo sob o risco de exacerbação de um certo realismo descritivo.

5.3 O Estado e a perspectiva relacional

Às perspectivas dicotômicas e exclusivistas sobre o Estado, este estudo contrapõe a perspectiva antinômica, relacional e necessariamente eclética. Combinam-se, portanto, como ponto de partida, mas sem dissolverem-se na síntese, os aforismos weberianos das relações antinômicas entre estruturas de solidariedade e estruturas de autoridade e o marxista das relações antinômicas entre sociedade civil e sociedade política.

Trabalha-se, assim, ao mesmo tempo, com as noções de hegemonia e de dominação; de consenso e coerção; de cooptação e representação; do moderno e do tradicional; do individual e do coletivo; do conflito e do consenso. Das ambigüidades e contradições, enfim. Do equilíbrio instável, sobretudo.

Tal perspectiva, já alinhavada anteriormente, leva-nos, necessariamente, ao ecletismo: à poliarquia deformada de Dahl; ao corporativismo liberal de Schmitter; ao elitismo democrático de Weber; à tecnoestrutura de Galbraith; ao instrumentalismo do primeiro Milliband; ao estruturalismo do primeiro Poulantzas; ao bonapartismo de Marx do *Dezoito Brumário*; ao individualismo metodológico da nova-direita; ao culturalismo e historicismo de Gramsci, e assim por diante.¹¹⁴

Trata-se, portanto, de perceber que o Estado é, ao mesmo tempo, tudo isto, quase tudo isto, ou apenas cada uma das situações, dependendo da *conjunção histórica* analisada, dependendo das especificidades econômicas, sociais, políticas, culturais e ideológicas da formação social objeto de análise e explicação, conformando-se a cena política a partir da correlação entre atores relevantes, em suas relações dialéticas com as estruturas, em processo de causação circular.

O que é necessário, portanto, é uma abordagem que produza sínteses dos marxismos e dos não-marxismos, tornando-se uma teoria suficientemente substantiva para compreender que o *real-concreto é uma síntese complexa decorrente de determinações múltiplas* – passível de representação e apreensão teórica apenas parcialmente, e mesmo assim se for garantida, no processo de investigação e de explicação, a operação *aberta* dos movimentos de indução-dedução-indução-dedução.

Jessop produz *insights* poderosos nas direções aqui assinaladas, a partir da idéia de que o foco de análise de uma perspectiva relacional do Estado tem que ser, necessariamente, o da *análise das relações-relações*.

Ele constrói esta orientação relacional a partir da constatação de que “não há nenhuma razão para se esperar que uma análise puramente marxista do Estado possa esgotar a análise do Estado”.¹¹⁵ No seu correto entendimento, o enfoque marxista concentra-se principalmente na análise das relações de produção, das

¹¹⁴ Tais perspectivas estão, conforme já assinalado, resumidas de forma brilhante no trabalho seminal de Dunleavy & O’Leary, op. cit.

¹¹⁵ Cf. Jessop, Bob, *The capitalist State*, op. cit. p. 220.

condições de existência destas, e dos seus efeitos nas outras relações sociais. Entretanto, como o Estado *localiza-se no terreno da formação social*, e como a formação social *engloba não apenas relações econômicas*, “a análise do Estado, das suas condições de existência, e dos seus efeitos em outras relações sociais, precisa dar conta de muitas outras questões, relações e processos do que apenas daquelas relacionadas às relações econômicas e às classes sociais”.¹¹⁶

Assim, segundo ele, uma análise marxista do Estado nas sociedades capitalistas será considerada adequada se:

1. for baseada na análise das especificidades do capitalismo enquanto modo de produção, ao mesmo tempo em que permitir a verificação dos efeitos da articulação do modo de produção capitalista com outras relações do trabalho social ou privado;
2. Atribuir às interações entre as classes sociais um papel fundamental no processo de acumulação de capital;
3. estabelecer as relações entre os planos econômico e político de uma sociedade, sem reduzir um ao outro e sem tratá-los como se fossem totalmente autônomos e independentes;
4. levar em consideração a existência de diferenças históricas e nacionais nas formas e funções do Estado, nas diversas formações sociais capitalistas; e
5. levar em consideração tanto as relações *não*-capitalistas de classes, quanto as relações que não podem ser explicadas como relações de classes.¹¹⁷

Com base em tais critérios, Jessop indica algumas diretrizes para a construção de um enfoque por ele considerado adequado.

A primeira diretriz é a de que o Estado precisa ser visto como um conjunto de instituições que não podem, *se forem vistas como um todo institucional*, exercer poder.

Em outras palavras, isto significa que não há uma relação de causa-efeito entre a existência de relações capitalistas de produção e a reprodução dessas relações pelo Estado. O Estado é localizado no terreno da formação social, e não no terreno do modo de produção capitalista puro. Ele é, portanto, *também*, local de produção de relações que não são relações de classes.

Conseqüentemente, “não há razão suficiente para o pressuposto da unidade de classe do Estado, na medida em que se percebe que ele é necessariamente fragmentado e repleto de fissuras (...), compreendendo uma pluralidade de instituições (ou aparatos) cuja unidade (...) *precisa ser construída e constituída politicamente*”.¹¹⁸ Assim tratar o Estado como um sujeito real, portador de uma unidade estabelecida *a priori*, como pressuposto, “significa deixar de lado as lutas políticas entre os diversos aparatos, e no interior de cada um deles, assim como os efeitos da estrutura institucional do Estado na constituição e condução das lutas políticas exteriores aos seus aparatos”.¹¹⁹

A segunda diretriz é a de que as forças políticas não existem independentemente do Estado, mas, sim, que elas são conformadas, em parte, através dos seus formatos de representação, das suas estruturas internas, e das suas formas de intervenção.

¹¹⁶ Id. *ibid.*, p. 221.

¹¹⁷ Id. *ibid.*, p. 221.

¹¹⁸ Id. *ibid.*, p. 222 (grifo nosso).

¹¹⁹ Id. *ibid.*, p. 223.

Afirmando que essa diretriz precisa ser interpretada em conjunto com a diretriz anterior, Jessop argumenta que embora o Estado possa ser visto – *como um todo* – como um sujeito real capaz de exercer poder, ele, na verdade, produz efeitos assimétricos e desiguais sobre a capacidade das diferentes forças sociais realizarem seus interesses através da ação política. No seu dizer: “Isto significa que o Estado não é, e não pode ser, um instrumento neutro. Ou seja, não se exclui o ponto de vista de que o Estado (ou, mais precisamente, seus vários meios e recursos institucionais) pode ser *usado*: isto, afinal, faz parte da própria lógica que preside as lutas pelo poder de Estado. Mas a questão é a de que as estruturas de representações política e intervenção estatal envolvem acessos diferenciados aos aparatos de Estado, bem como oportunidades diferenciadas para causar efeitos pertinentes no curso da intervenção estatal. É por esta razão que o principal objetivo da luta de classe precisa ser a reorganização dos aparatos de Estado, com a finalidade de redefinir a acessibilidade e instrumentalidade destes aparatos às diversas forças sociais.”¹²⁰

Nesta linha, portanto, as classes não podem ser vistas como forças políticas já constituídas *a priori*, existentes fora e independentemente do Estado e prontas para manipulá-lo como um simples instrumento. O peso político das classes depende das suas formas de organização e meios de intervenção na cena política, para realizar seus interesses econômicos e não-econômicos. Neste sentido, Jessop defende a idéia de que se pode dizer, na linha de Przeworski, “que a luta política de classe é, em primeiro lugar, uma luta para constituir as classes como força política, antes de se transformar em luta entre as classes”.¹²¹

A terceira diretriz de Jessop refere-se à idéia de que o poder de Estado é uma relação social complexa, que reflete um equilíbrio dinâmico e instável entre forças sociais, numa dada conjuntura.

Esta diretriz implica, segundo ele, rejeitar a distinção entre “poder de Estado” e “poder de classe”, que ou não dá conta do processo permanente de luta de classe, tanto no interior do Estado, quanto fora dos aparatos, ou reduz o poder de Estado a um poder dependente. “Isto não quer dizer que se possa simplesmente reduzir o poder de Estado ao poder de classe, nem tampouco significa que se esteja negando a influência de categorias políticas como as dos militares, dos burocratas ou dos parlamentares. Pelo contrário, o que se deseja sublinhar é que qualquer tentativa de diferenciação entre tipos de poder, deveria ser feita a partir da mediação institucional e/ou da base social destes tipos de poder. Neste sentido, por exemplo, poderíamos distinguir o poder de Estado do poder econômico em vista de suas respectivas mediações institucionais, bem como poderíamos distinguir o ‘despotismo burocrático’ da ‘república democrática burguesa’ em vista de suas respectivas bases sociais.”¹²²

Ou seja, a idéia de Jessop é a de que o poder precisa ser visto em termos conjunturais e relacionais, e não como uma espécie de soma fixa, e dada, de recursos que podem ser apropriados por uma força social em detrimento de outra: “Em resumo, a nossa terceira diretriz pretende redirecionar os estudos sobre o poder de Estado, retirando deles os enfoques instrumentalistas ou subjetivistas e trazendo

¹²⁰ Id. *ibid.* p. 224.

¹²¹ Cf. Przeworski, Adam. Proletariat into class: the process of class formation from Karl Kautsky's the class struggle to recent controversies. In: *Politics and Society*, 7(4):37-373. Apud Jessop, Bob. *op. cit.* p. 224.

¹²² Cf. Jessop, Bob. *op. cit.* p. 225.

para a análise uma visão do poder de Estado como uma condensação de forças sociais em luta, determinada por formatos *institucionais e por bases sociais*.¹²³

Por último, a quarta diretriz de Jessop é a de que o poder de Estado é capitalista na medida em que cria, mantém, ou restaura, as condições requeridas pelo processo de acumulação capitalista numa dada situação; e é não-capitalista na medida em que tais condições não são concretizadas ou realizadas.

Isto significa sublinhar que há um leque variado de alternativas no processo de acumulação e que é a própria existência desses diferentes caminhos para a acumulação que invalida qualquer tentativa de sugerir que o Estado, nas sociedades capitalistas, é inequívoca e universalmente favorável ao capital.

Desta forma, “a acumulação de capital deveria ter uma dupla função teórica nas análises sobre o Estado nas sociedades capitalistas: ela é tanto um ponto de referência, quanto um princípio para a explicação. Portanto, não deveríamos nem misturar as duas coisas, nem sublinhar apenas uma delas, em detrimento da outra. Tratar a acumulação de capital apenas como um princípio para explicação, significaria reduzir o Estado a um efeito da auto-realização do capital; tratá-la, por outro lado, apenas como um ponto de referência, significaria revelar o Estado com uma autonomia absoluta em relação ao movimento do capital”.¹²⁴

É esta orientação relacional sobre o Estado que deveria estar presente na análise de políticas públicas, refreando-se a idéia de se privilegiar apenas a reprodução do modo de produção dominante como o ponto de referência dos estudos sobre a natureza e o funcionamento do Estado capitalista e, assim, integrando-se a perspectiva marxista com outras perspectivas *na linha do Estado como uma relação de relações econômicas e não-econômicas*.

5.4 Internalismo e externalismo na análise

Conforme já assinalado anteriormente, as abordagens externalistas na análise de políticas públicas sustentam que o que determina as políticas é a estrutura social da sociedade; situando, portanto, os determinantes das políticas em componentes do meio ambiente – seja na variante externalista da abordagem elitista, seja na variante da abordagem de grupos, seja, por último, na variante da abordagem ecológica.¹²⁵

Já as abordagens internalistas sustentam que os determinantes das alterações nas políticas constituem-se em um conjunto de características do próprio aparato estatal, e não do meio ambiente – conforme, por exemplo, a abordagem incremental.¹²⁶

As orientações internalistas e externalistas não são mutuamente excludentes, e, assim, há possibilidade de integrá-las. Esta possibilidade é dada pela introdução,

¹²³ Id. *ibid.* p. 225.

¹²⁴ Id. *ibid.* p. 226.

¹²⁵ Para uma descrição das três abordagens, ver Medeiros, Antonio Carlos de. *Estudo comparativo preliminar de cinco modelos de análise de políticas públicas*. op. cit. Sobre o modelo das elites, ver Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972. Sobre a abordagem de grupos, ver Rex, John. *Problemas fundamentais da teoria sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973. E sobre a abordagem ecológica, ver Dawson Richard & Robinson, James. Inter-party competition, economic variables and welfare policies in the American States. In: *The Journal of Politics*, v. 25, May 1963.

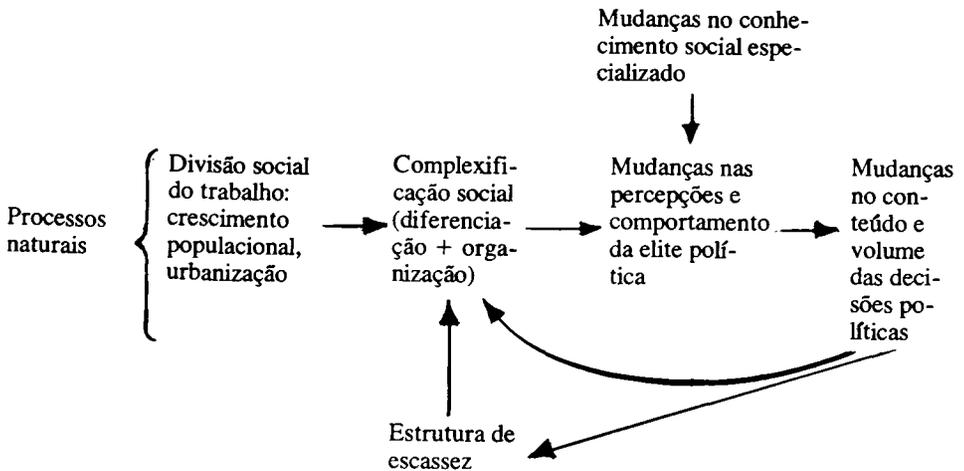
¹²⁶ Sobre o modelo incremental, ver Lindblom, Charles. The science of muddling through. In: *Public Administration Review*, 19(2), 1959. Ver, também, Souza, Isabel Gomes de. *Análise de modelos de políticas públicas*. Reprodução parcial de monografia de mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1974.

na tentativa de integração de ambas, da noção de *feedback*. Ou seja, na medida em que elas não levam em consideração as possibilidades de *feedback* – quer dizer, *as possibilidades de que as políticas afetem o ambiente e o aparato estatal* –, é exatamente a introdução do *feedback* que poderá integrá-las.

Lima Jr. e Santos mostraram, já há algum tempo, que isto é possível introduzindo-se novos níveis e estágios na análise através do tratamento de outras variáveis relacionadas com a ação estatal.

No plano do meio ambiente propriamente dito, eles introduzem a idéia da influência combinada dos chamados *processos naturais*, da chamada *estrutura de escassez* e da *complexificação social*, no processo de formulação-implementação-formulação de políticas públicas. No plano interno à ação estatal, eles atribuem importância às *mudanças nas percepções e comportamento da elite política*, influenciadas por *mudanças no conhecimento social especializado*, como fontes de mudanças no conteúdo das políticas.¹²⁷

Figura 1



Fonte: Lima Júnior & Santos, op. cit. p. 253.

A figura 1 mostra tais variáveis e a interação entre elas. Os processos naturais representam o resultado agregado e imprevisto de um conjunto de *decisões individuais e privadas*. São processos, tais como o crescimento populacional, a divisão social do trabalho e a urbanização, que não são necessariamente controláveis pela ação estatal, e que atuam sobre as variáveis *estrutura de escassez e complexificação social*, sendo a estrutura de escassez entendida como o *balanço mutável* na oferta-demanda de bens e recursos de toda ordem e a complexificação social entendida como a evolução do tecido social, que modifica posições relativas de grupos, estratos e classes, bem como induz o surgimento de organizações que objetivem a mudança de suas posições na estrutura social. Tais variáveis ambientais,

¹²⁷ Ver, para maiores detalhes, Lima Júnior, Olavo Brasil de & Santos, Wanderley Guilherme dos. *Esquema geral para a análise de políticas públicas*: uma proposta preliminar. op. cit.

conjugadas com *mudanças no conhecimento social especializado*, vão influenciar *mudanças nas percepções e comportamentos da elite política*. Estas, por sua vez, vão condicionar *mudanças no conteúdo e volume das decisões políticas*, que, em processo de *feedback*, influenciarão tanto a *estrutura de escassez*, quanto o processo de *complexificação social*.

Tendo avançado na introdução, por exemplo, das idéias de processos naturais e mecanismos de *feedback*, Lima Júnior e Santos perceberam, entretanto, que o esquema preliminar de análise proposto ainda pecava pelo não tratamento do papel das burocracias. Assim, eles assinalam que:

“Até este ponto presumimos que, tão logo a elite política tenha modificado seu comportamento e suas opiniões, pressionada, seja por novas organizações, nova estrutura de escassez, novos desenvolvimentos no conhecimento social especializado, ou por alguma combinação deles, as mudanças nas políticas ocorreriam sem nenhum tipo de obstáculo. Este, contudo, não é o caso. As elites políticas não conduzem a máquina do Estado puramente de acordo com seus desejos, do mesmo modo que não corresponde à realidade empírica a idéia de que o aparato estatal – isto é, as burocracias, os grupos técnicos, os especialistas, etc. – é neutro. As burocracias e tecnocracias estatais são por vezes bastante poderosas, tanto para sabotar um plano governamental como para suportar o esforço de manter o Estado em funcionamento, enquanto a estrutura política mais visível está sendo danificada por conflito intenso e em larga escala. Pelas mesmas razões, um alto grau de rotatividade da elite política não garante automaticamente que mudanças políticas venham a ocorrer. Tudo depende da autonomia do ‘Estado como uma organização’, que pode ou não se tornar um obstáculo, ou, inversamente, uma fonte geradora de mudança. Curiosamente, poucos analistas consideraram esta face da moeda. É como se o aparato, que eventualmente pode opor-se à mudança, com base em valores comuns, não fosse jamais capaz de promover modificações baseadas naqueles mesmos valores. As burocracias públicas são sempre vistas como obstáculos à mudança e ao progresso, ou como neutras; raramente, como fontes de mudanças.”¹²⁸

Completo o quadro, portanto, percebe-se a possibilidade – e a necessidade – de integração entre externalismo e internalismo, que por sua vez permite tratar o processo de formulação – implementação – formulação de políticas públicas ao mesmo tempo como variável dependente e como variável independente, integrando-se a análise das ações individuais à análise das ações coletivas; a análise dos atores à análise das estruturas; e a análise dos processos propriamente societais à análise dos processos propriamente estatais.

5.5 A multiplicidade da Razão

Os estudos e modelos de análise de políticas públicas atualmente predominantes padecem de uma falta de perspectiva ampla na discussão da questão humana da racionalidade. Geralmente, os atores políticos, quase sempre tendo sua consideração priorizada a nível coletivo e/ou institucional, são vistos como portadores de uma racionalidade limitada, dentro da abordagem “behaviorista” de Herbert Simon quando explícita o processo de tomada de decisões meramente satisfatórias, não otimizantes. Assim, o limite da racionalidade apontado nos estudos e modelos de análise predominantes resumem-se a esta perspectiva.

¹²⁸ Id. *ibid.*, p. 253.

Mesmo quando, no caso de Claus Offe, se aponta para a idéia de que a racionalidade – erroneamente vinculando sua categorização principal a Max Weber, atribuindo a este uma espécie de defesa *desta* racionalidade – está em crise, os autores não ultrapassam seu próprio marco conceitual, informado principalmente pelo tipo específico categorizado como formal/funcional ou, ainda, como o ‘cálculo utilitarista de conseqüências’.

Também no caso de Fábio Wanderley Reis, em sua análise da racionalidade dos agentes sócio-políticos, há um entendimento de que “a racionalidade inevitavelmente supõe a intencionalidade”.¹²⁹

Claramente aludindo a um tipo específico, a formal ou funcional, Reis enfatiza a vinculação entre racionalidade e intencionalidade bem-sucedida, com o alcance dos fins em termos efetivos ou eficazes, não abrangendo, em nenhum aspecto, as características básicas daquele tipo que Weber categorizou como racionalidade substantiva. Em suas palavras: “Contrariamente ao alcance supostamente maior da intencionalidade com respeito à racionalidade, *intencionalidade implica racionalidade*. Naturalmente, será possível falar de *graus* de racionalidade de acordo com o volume de informações processadas; mas isso não interfere com a ligação entre a racionalidade e a efetividade ou eficácia de uma ação intencional na busca de seus objetivos, pois é através do incremento da possibilidade de eficácia que maior processamento de informações vem significar maior racionalidade.”¹³⁰

Entendendo que “os principais ingredientes de uma abordagem ‘racional’ estarão presentes sempre que se admita a característica *intencional do comportamento*”,¹³¹ Reis não ultrapassa o mesmo quadro de referências na análise das políticas públicas, apesar de efetuar uma ampliação do conceito de racionalização, incluindo as considerações de Habermas do plano de racionalização do “quadro institucional”.

Dessa forma, os critérios que orientam a ação política ficam restritos ao tipo específico de racionalidade que tem a categoria do *interesse* como primordial, categoria esta excluída da ação racional substantiva.

O que este estudo propõe, como alternativa metodológica no campo da análise de políticas públicas, é que a questão da racionalidade deve ser compreendida dentro de uma multiplicidade conceitual que abranja, no mínimo, três de suas dimensões categorizadas como, além de formal/funcional, substantiva e dialética, implicando a busca de um paradigma que considere a imbricação entre esses três tipos e entre eles e as estruturas.

Portanto, modelos analíticos que busquem o entendimento da ação dos atores políticos devem ser informados multidimensionalmente, na perspectiva de exame da imbricação da racionalidade formal/funcional com as racionalidades dialética e substantiva, procurando-se perceber sua influência na práxis dos atores individuais, coletivos e institucionais, bem como no movimento das estruturas.

Em resumo, e à guisa de observações finais, o presente estudo reúne e integra cinco não-dicotomias a serem utilizadas tanto no estudo da análise de políticas públicas, quanto na análise das políticas públicas propriamente ditas:

¹²⁹ Reis, Fábio Wanderley. Identidade, política e a teoria da escolha-racional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vértice, 3(6): 27, fev. 1988.

¹³⁰ Id. *ibid.*, p. 27.

¹³¹ Id. *ibid.*, p. 30.

1. a relação do modelo funcional do paradigma liberal com o modelo dialético do paradigma marxista, criando a possibilidade de utilização do modelo funcional-dialético como paradigma, com suas ênfases nas idéias de causação circular, de conflitos multifatorais e de equilíbrio dinâmico nos processos sociais;
2. a tensão entre a dimensão dos atores e a dimensão das estruturas, apontando para a necessidade de se analisar tanto o movimento das estruturas, quanto a ação dos atores, enfatizando-se as relações atores-estruturas-atores;
3. a integração, sem a sua dissolução na síntese, das perspectivas marxistas com as perspectivas não-marxistas sobre o Estado, apontando para a idéia do Estado como relação de relações e, portanto, para a necessidade de análise das conjunções históricas específicas e mutantes;
4. a integração das abordagens externalistas com as abordagens internalistas de análise de políticas públicas, levando à ampliação dos níveis e estágios na análise, pela introdução do *feedback* e de novas variáveis externas e internas; e
5. a imbricação da racionalidade funcional com as racionalidades substantiva e dialética, influenciando a práxis dos atores individuais, coletivos e institucionais e o movimento das estruturas.

Essas não-dicotomias, utilizadas simultaneamente, permitem a verificação de dois fenômenos importantes. O primeiro deles é o de que as políticas públicas operam na confluência de condicionantes propriamente estatais e condicionantes não propriamente estatais, inclusive condicionantes individuais, o que significa que as análises que procuram entender apenas os condicionantes estatais são parciais.

O segundo fenômeno, ligado ao anterior, é o de que as políticas públicas possuem margens de indeterminação e, conseqüentemente, um poder de alavancagem apenas parcial, dadas as complexidades dos fenômenos e conflitos no mundo moderno. Assim, as análises, mesmo as que se pautam por certo realismo descritivo, são também portadoras de certa margem de indeterminação e parcialidade.

Summary

The article intends to offer a contribution in the search for new models and in the enlargement, in concept and scope, of the discussion on theoretical and methodological development, in the area of analysis of public policies.

It establishes positively the incapacity of theoretical and methodological approaches for apprehending the ever-increasing complexity of the phenomena influencing the dynamics of definition-formulation-implementation of policies, recognizing the existence of a process of circular causation, to be understood only through the rupture of dichotomies and biases involving the forms of analysis.

The study also examines the question of the rationality of actors taking part in the process, in their relationships with structures and with other actors. The author tries to demonstrate the necessity of consolidation of the multiple aspects of this rationality, namely its formal, substantive and dialectic aspects. The notion of rationality can not be restricted to decision-making and to the deeds of the actors.

In its final comments, the article presents under composite form five non-dichotomies, to be used in the study of the analysis of public policies and also in the analysis of said policies proper.

Finally, clearly emerges the fact that the analyses which contemplate to understand only official conditioning factors, as well as those factors which follow a certain descriptive realism, are in themselves prejudiced.