UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA,
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

REIFICAÇÃO E LEGITIMIDADE

Habermas como metateoria das *Policy Sciences*

CHRISTINA WINDSOR ANDREWS

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Cohn

SÃO PAULO
2003

REIFICAÇÃO E LEGITIMIDADE
Habermas como metateoria das *Policy Sciences*

Christina Windsor Andrews

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, sob orientação do Prof. Dr. Gabriel Cohn.

São Paulo
2003

Sumário

Capítulo 1 – Introdução _____ 1

Parte I - A metateroria

Capítulo 2 – Racionalidade _____ 21

Capítulo 3 – O conceito de reificação _____ 42

Capítulo 4 – *Welfare state* e patologias sociais _____ 52

Capítulo 5 – Lei, legitimidade e políticas públicas _____ 84

Parte II - Abordagens teóricas nas *Policy Sciences*

Capítulo 6 – As *Policy Sciences* como "ciência" _____ 108

Capítulo 7 –Racionalidade limitada, incrementalismo e análise sistêmica _____ 129

Capítulo 8 – A teoria da Escolha Pública _____ 146

Capítulo 9 – O Novo Institucionalismo _____ 173

Capítulo 10 – *Policy Sciences*: da reificação à legitimidade? _____ 195

Referências Bibliográficas _____ 217

À memória de meu amigo, Marcos Cardoso Filho

Agradecimentos

Desde o meu ingresso no programa de doutorado no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, pude contar com a ajuda e o apoio de muitas pessoas. Não é possível mencionar todas aqui, mas pelo menos gostaria de deixar registrado o meu agradecimento a algumas delas.

Em primeiro lugar, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, pela bolsa de estudos que possibilitou a minha dedicação exclusiva ao programa de doutorado. Agradeço principalmente ao parecerista anônimo, que fez uma leitura atenta de todos os relatórios de pesquisa enviados, fazendo observações que me ajudaram a desenvolver a pesquisa.

Gostaria de agradecer a meus colegas do programa de pós-graduação do DCP-FFLCH, que além das discussões estimulantes, me apoiaram com palavras e gestos de amizade. Entre esses, gostaria de agradecer especialmente a Antônio Sérgio Fernandes, Encarnación Moya Recio, Gabriela Oliveira, Gonzalo Rojas, João Haddad, Júlio César Casarin Barroso, Márcia Tosta Dias, Maria Aparecida Abreu, Miguel Rossi, Regina Laisner, Sergio Daniel Morresi, Simone Diniz e Walter Humpsel. Agradeço também a meu colega "externo", Edison Bariani, pós-graduando em Sociologia da UNESP-Araraquara. A meus ex-colegas do mestrado em Administração (FEA-USP) — Antonio Darcoso, Belly Pires, Elenir Honorato Vieira, Marcelo Assis, Márcia Castellani, Rosa Machado, Silvana Camargos e Willy Hoppe de Souza —, sou grata por acompanharem a minha trajetória acadêmica e por terem me dado apoio moral sempre que precisei. Também agradeço a Liana Hofmann Iralla, pela ajuda na "reta final" da preparação do texto da tese.

Agradeço aos funcionários da secretaria do Departamento de Ciência Política (FFLCH-USP) — Márcia, Rai, Fábio, Fabrízia, Clóvis e Ana Maria — pela infinita paciência com que me atenderam durante esses quatro anos. Sem a boa vontade deles, a inevitável burocracia da universidade seria certamente um fator de estresse na vida dos pós-graduandos.

Ao longo desses anos, tive o privilégio contar com a ajuda generosa com diversos professores de várias instituições. A Profª Celina Souza (UFBA) — que tive o prazer de conhecer ainda em 1998 —, além de ter comentado meus artigos e sugerido leituras, dirigiu-me frequentemente palavras de apoio e estímulo. O Prof. Gildo Marçal Brandão (DCP-FFLCH), leu meu projeto de pesquisa e acabou fazendo uma pergunta que se

mostrou fundamental para a estruturação de minha tese ("Quais abstrações?"). Os professores do DCP, Cicero Araujo e Régis Stephan de Castro Andrade (*in memoriam*), comentadores de meu projeto no Seminário de Pesquisa do DCP, me ajudaram com observações pertinentes e proveitosas. Os professores Fernando Haddad (DCP) e Marcos Nobre (UNICAMP), membros de minha banca de qualificação, apresentaram-me questões instigantes que serviram de referência para o desenvolvimento subsequente da tese. Ainda no início de minha pesquisa, o Prof. Adrián Lavalle (PUC-SP) indicou-me leituras essenciais na área das *Policy Sciences*. Mais recentemente, o Prof. Marco Aurélio Nogueira (UNESP-Araraquara) tornou-se um interlocutor intelectual em diversos temas, incluindo-me em conversas que serviram para aliviar minha "alienação" de doutoranda. Sou particularmente grata ao Prof. Milton Lahuerta (UNESP-Araraquara), por ter lido com atenção o manuscrito de minha tese, fazendo sugestões preciosas, todas incorporadas ao texto final.

Minha família também não poderia deixar de ser mencionada. Agradeço a meus pais, Jorge de Moura Andrews e Edna Elizabeth Windsor Andrews, pelo apoio a minha decisão de dedicar-me à vida acadêmica; a meus irmãos, Norma e Roberto, e minha cunhada, Ciça, que mesmo distantes em quilômetros, "torceram" pelo meu sucesso; e a minhas sobrinhas, Júlia e Laura, pela doçura e jovialidade com que alegraram nossos encontros.

Finalmente, uma observação e um agradecimento especial. Humberto Eco, no seu conhecido livrinho *Como se faz uma tese*, escreve, no seu humor peculiar, que não é de bom-tom agradecer ao orientador na tese. Afinal, argumenta ele, a orientação não seria "mais do que obrigação." Pois bem, que assim seja. Não agradeço ao Prof. Gabriel Cohn pela orientação. Agradeço apenas ao *Destino*, que, por caminhos tortuosos, me colocou na privilegiada posição de orientada do Prof. Gabriel. Aprendi com ele que um mestre não é apenas aquele que nos ilumina com sua erudição. O verdadeiro mestre é, acima de tudo, quem nos ensina, pelo exemplo, a ter uma postura ética em relação ao trabalho intelectual, aos colegas e, principalmente, em relação aos alunos e orientandos. Esse ensinamento é — e continuará sendo — o maior patrimônio de minha vida acadêmica.

Resumo

Este estudo adota a teoria social e política de Jürgen Habermas como uma metateoria para uma análise crítica de abordagens teóricas na formulação de políticas públicas, um campo de estudos conhecido na literatura internacional como *Policy Sciences*. O foco do estudo se dirige para os pressupostos dessas abordagens teóricas, tendo como referência de análise as teses habermasianas sobre a reificação e legitimidade nas sociedades capitalistas contemporâneas.

Argumenta-se as abordagens teóricas das *Policy Sciences*, quando usadas na formulação de políticas, tem o potencial para gerar reificações e, consequentemente, patologias sociais, uma vez que seus pressupostos constituem abstrações que ocultam a natureza das interações sociais. Assim sendo, as teorias que orientam políticas públicas podem contribuir para induzir ou intensificar crises sociais. Além disso, políticas públicas também devem ser encaradas como exercício do poder do Estado, demandando, portanto, legitimidade. O estudo sustenta, a partir de argumentos de Habermas, que o processo de legitimação nas sociedades complexas não pode permanecer limitado às regras de deliberação nos parlamentos, mas que deve estende-se aos processos normativos nas organizações públicas que formulam e implementam políticas.

A primeira parte do estudo apresenta as teorias social de política de Jürgen Habermas. Na segunda parte, são discutidos os aspectos epistemológicos relacionados às *Policy Sciences*, seguindo-se com a análise de abordagens teóricas específicas, a saber: racionalidade limitada, incrementalismo, análise sistêmica, teoria da Escolha Pública e Novo Institucionalismo. Finalmente, é apresentada uma discussão de abordagens teóricas que enfatizam a participação do público na formulação de políticas públicas. O estudo conclui com a apresentação da hipótese de que a crescente complexidade das sociedades contemporâneas estaria demandando não só a institucionalização de interações sociais em dimensões abrangentes — do nível nacional para o internacional — , mas também um processo de legitimação direta, ao nível das organizações públicas.

Abstract

This study adopts the social and political theory of Jürgen Habermas as a metatheory for a critical analysis of the theoretical approaches in the formulation of public policies, a field of studies referred in the literature as *Policy Sciences*. The focus of the study is directed to the presuppositions of these theoretical approaches, having as a reference of analysis the Habermasian theses on reification and legitimacy in the complex contemporary societies.

It is argued that *Policy Sciences'* theories, when used in the formulation of policies, can potentially generate reifications and, consequently, social pathologies, because its presuppositions to correspond to abstractions that conceal the nature of social interactions. In this manner, theories which guide public policies can contribute do induce or intensify social crises. In addition, public policies also have to be seen as the exercise of the power of the state, thus demanding legitimacy. The study sustains, based on Habermas's arguments, that the legitimation process in complex societies cannot be limited to deliberation rules on the parliaments, but that must be extended to the normative processes within public organizations that develop and implement public policies.

The first part of the study presents Jürgen Habermas's social and political theories. In the secondo part, the epistemological aspects related to the *Policy Sciences* are discussed, followed by the analysis of specific theoretical approaches, namely: bounded rationality, incrementalism, system theory, public choice and new institutionalism. Finally, it is presented a discussion on the theoretical approaches that emphasize public involvement in policy making. The study concludes with the presentation of the hypothesis that the increasing complexity of contemporary societies is not only demanding the institutionalization of social interactions in encompassing dimensions — from the national level to the international —, but also a process of direct legitimation, at the level of public organizations.

"Por mais fiel que se queira ser ao princípio da crítica imanente, este princípio não se configura irrefletidamente aplicável àqueles casos nos quais a mesma imanência lógica, de costas para todo conteúdo particular, é elevada ao *status* de senhor único de medida." — Theodor W. Adorno

Capítulo 1 - Introdução

Este capítulo introdutório tem o propósito de apresentar o tema e os objetivos do estudo que será desenvolvido nos capítulos seguintes. É muitas vezes necessário aproveitar esse primeiro contato com o leitor para dizer também o que o estudo *não* pretende fazer, assim como apontar as limitações que decorrem do recorte temático. Isso evita que se gerem expectativas a que o trabalho não poderá atender.

São adotadas aqui as teorias social e política de Jürgen Habermas[1] como metateoria de abordagens teóricas sobre a formulação de políticas públicas. Assim sendo, o objeto de investigação deste estudo são os referenciais téoricos, teorias e modelos que compõem a área de conhecimento referida na literatura como *Policy Sciences*. Não será objetivo deste estudo realizar uma análise crítica da obra de Habermas. Tampouco pretendo comparar os méritos da abordagem habermasiana com aqueles de outras teorias consideradas como alternativas ao referencial habermasiano. As eventuais críticas à obra de Habermas, assim como as possíveis comparações com outras teorias sociais abrangentes, estarão condicionadas às necessidades impostas pelo delineamento do estudo.

Como já mencionado acima, o fato de este estudo se estruturar a partir de uma metateoria lhe impõe algumas limitações. Essas limitações referem-se aos pressupostos inerentes à teoria adotada e que, portanto, também são assumidos pelo estudo como um todo. Pode-se dizer — mesmo arriscando de incorrer em uma simplificação — que o pressuposto fundamental da obra de Habermas baseia-se na idéia do entendimento mútuo como *télos* da linguagem. Diversos comentaristas têm apontado esse pressuposto como a marca de identidade da teoria habermasiana, sendo o que a diferencia da abordagem desenvolvida por Max Horkheimer e Theodor Adorno, os principais expoentes do Instituto de Estudos Sociais, a conhecida Escola de Frankfurt. Desde os anos 60, Habermas já indicava que a sua versão da teoria crítica seria fundamentada na filosofia da linguagem. Em 1965, ao assumir a cátedra de filosofia que pertencera a Horkheimer na Universidade de Frankfurt, Habermas afirmou: "Nossa primeira sentença

---

[1] A teoria social de Habermas é apresentada em *The Theory of Communicative Action* (Boston: Becon Press, v.1: 1984, v.2: 1987), enquanto a teoria política — ou melhor, sua teoria do direito e democracia — é desenvolvida em *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge: MIT Press, 1998).

expressa de maneira inequívoca a intenção de um consenso universal e irrestrito."[2] Habermas considera o consenso intersubjetivo imanente à própria linguagem e isso implica que o entendimento mútuo é inerente à condição humana. Talvez esse seja o único pressuposto habermasiano que deve ser explicitado. Os demais argumentos que Habermas vai apresentando ao longo de suas obras resultam de deduções que partem do pressuposto lingüístico e das conexões estabelecidas com os argumentos de autores considerados pelo teórico alemão como clássicos.[3] Além de empreender um esforço para integrar em um único corpo teórico as contribuições mais importantes das ciências sociais do século XX, Habermas também constrói uma teoria explicativa do caráter das sociedades capitalistas contemporâneas. Nesse projeto teórico, o conceito de racionalidade é fundamental. Habermas é crítico do conceito de racionalidade que inclui apenas a idéia da "racionalidade intencional" [*Zweckrationalität*], argumentando que é necessário comple-mentá-la com a idéia da "racionalidade comunicativa," um conceito derivado diretamente do pressuposto do entendimento mútuo como *télos* da linguagem.

Há ainda outro pressuposto assumido pelas teorias social e política desenvolvidas por Habermas: o contexto das sociedades de capitalismo desenvolvido, mais precisamente as sociedades do pós-guerra da Europa Ocidental. Esse aspecto tem sido alvo de críticas de comentadores da obra de Habermas, que consideram a sua abordagem teórica excessivamente eurocêntrica, sem referência às condições sociais e políticas dos países do Terceiro Mundo.[4] Mesmo considerando que Habermas reconheceu publicamente essa limitação em sua obra teórica,[5] isso não resultou em qualquer revisão do arcabouço da teoria. Entretanto, meu ponto de vista é que o argumento mostra-se relevante também para sociedades não-européias. A brasileira, por exemplo, apresenta algumas características típicas de sociedades industriais modernas, ainda que seja mais facilmente identificada com as características de um capitalismo periférico e que nunca tenha experimentado as condições de um Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*). Além do mais, no que se refere ao presente estudo, acredito que o eurocentrismo implícito nas

---

[2] J. Habermas, "Knowledge and Human Interest: A General Perspective," in *Knowledge and Human interest* (Boston: Beacon Press, 1971), p. 314.

[3] Ver capítulo 2.

[4] Ver, entre outros, E. Said, *Imperalism and Culture* (New York: Vintage House; Random House, 1994).

[5] Ver J. Habermas, "A Philosophical-Political Profile: Written Interview with Perry Anderson and Peter Dews," in *Autonomy and Solidarity: Interviews with Jürgen Habermas*, ed. P. Dews (London: Verso, 1986), p. 178.

teorias social e política de Habermas não representa um grande problema, pois as teorias das *Policy Science* também assumem o pressuposto de sociedades capitalistas desenvolvidas, em particular a dos Estados Unidos. Devo destacar, de qualquer modo, que o eurocentrismo não é exclusividade da abordagem habermasiana, sendo mesmo uma característica comum às linhas teóricas identificadas com o marxismo ocidental.[6]

Enquanto a obra de Habermas é ampla o suficiente para incluir diversas áreas do conhecimento — da Filosofia à Ciência Política, passando pela Sociologia —, as *Policy Sciences* pertencem a um campo de estudos mais restrito. Em termos gerais, pode-se dizer que os estudos sobre as políticas públicas estão vinculados ao campo da Administração Pública. Essa localização genérico, porém, não é suficientemente específica para delimitar de modo apropriado o tema do presente estudo. No século XX, a Administração Pública passou a ser considerada uma área especializada da Ciência Política, caracterizada por uma orientação pragmática.[7] Entretanto, não existem fronteiras claras que possam marcar inequivocamente os limites entre a Administração Pública e as demais áreas especializadas da Ciência Política. Mais recentemente, fez-se uma distinção entre estudos que enfocam aspectos gerenciais em organizações públicas — que poderíamos chamar de Administração Pública *stricto sensu* — e aqueles que elegeram as políticas públicas como o seu objeto de investigação. Ainda assim, as diferentes definições de "políticas públicas" apresentam aspectos contraditórios entre si e não há consenso quanto a constituírem uma área de estudos específica.[8] De todo o modo, como veremos adiante, a tentativa de localizar as políticas públicas em uma área de estudos própria deu origem às *Policy Sciences*, isto é, às "Ciências das Políticas Públicas."

O termo *Policy Sciences* foi definido em texto clássico de Harold Lasswell, "The Policy Orientation,"[9] originalmente publicado em 1951. Nesse artigo, Lasswell defende o argumento de que o processo de políticas públicas (*policy process*) merece ser considerado como um objeto de estudo próprio, observando que a delimitação dessa área específica de conhecimento implica o desejo de "aumentar a racionalidade" das decisões de

---

[6] Sobre essa questão, ver M. Jay, Marxism and Totality: The Adventures of a Concept from Lukács to Habermas (Cambridge: Polity Press, 1984).

[7] J.M. Shafritz & A.C. Hyde , eds.), *Classics of Public Administration*, 4ª ed. (Orlando: Harcourt Brace & Co., 1997).

[8] B.J. Nelson, "Public Policy and Administration: An Overview," in *A New Handbook of Political Science*, eds. R.E. Goodin & H. Klingemann (Oxford: Oxford University Press, 1998).

[9] H.D. Lasswell, "The Policy Orientation," in *The Policy Sciences*, eds. D. Lerner e H.D. Lasswell (Stanford: Stanford University Press, 1951).

organizações públicas. Segundo Lasswell, as *Policy Sciences* caracterizam-se por uma "orientação para as políticas" (*policy orientation*) que penetra todas as demais especializações científicas. Dessa maneira, as *Policy Sciences* fazem uso de todas as demais áreas do conhecimento humano e sua identidade é dada, de um lado, pelo interesse no processo das políticas públicas e, de outro, pela necessidade de incorporar "inteligência" a esse processo. O foco de atenção dessa nova área de estudos, argumenta Lasswell, é necessariamente mais estreito do que o campo das ciências sociais e sociológicas, que possuem outros objetos de investigação. A característica fundamental das *Policy Sciences* seria a intenção de se agregar conhecimento ao processo de formulação de políticas públicas, sendo que todos os demais campos do conhecimento, "dentro e fora dos limites das disciplinas sociais,"[10] poderão ser utilizados para alcançar esse objetivo. Assim, disciplinas como a Física, a Medicina, ou a Engenharia poderiam ser requisitadas pelas *Policy Sciences* para seus próprios fins. Segundo a definição de Lasswell, é o objetivo de aprimorar-se a racionalidade do processo das políticas que faz das *Policy Sciences* um campo específico do conhecimento humano.

Posteriormente, em um artigo publicado em 1971, Lasswell expande a sua definição de *Policy Sciences*, argumentando que elas incluem tanto o *knowledge of* ("conhecimento do") quanto o *knowledge in* ("conhecimento no") do processo de tomada de decisões na formulação de políticas públicas.[11] O *knowledge of* corresponde aos estudos que procuram explicar o processo de tomada de decisões por meio de estudos empíricos. Por outro lado, o *knowledge in* refere-se ao uso de conhecimento científico para aperfeiçoar o processo de tomada de decisões. Lasswell, porém, considerava que o *knowledge in* era o que distinguia as *Policy Sciences* de outras formas de conhecimento científico. Em consonância com essa perspectiva, Lasswell aponta três atributos característicos das *Policy Sciences*: (a) a *contextualidade*, pois as decisões pertencem a um processo social mais amplo que precisa ser levado em consideração; (b) a *orientação para problemas*, ou seja, estão voltadas para o uso do conhecimento científico visando ao "esclarecimento de metas, tendências, condições, projeções e alternativas"; e (c) a *diversidade*, uma vez que adotam métodos e procedimentos de uma multiplicidade de áreas do conhecimento.[12]

---

[10] Ibid., p. 81.

[11] H.D. Lasswell, "The Emerging Conception of the *Policy Sciences*," *Policy Sciences* 1: 3-14 (1971a). Traduzido para o espanhol por M. C. Roqueñí e publicado em *El Estudio de las Políticas Públicas*, ed. L.F. Aguilar Villanueva (3ª ed., México: Miguel Angel Porrúa, 2000), pp. 105-117.

[12] Ibid., p. 110.

As definições de outros autores mantiveram, na maioria dos casos, a concepção elaborada por Lasswell; alguns, entretanto, propuseram definições que distinguem mais nitidamente *knowledge in* e *knowledge of*. Howood e Gunn definem *Policy Science* como "o conhecimento do processo das políticas," o que corresponde, portanto, ao *knowledge of* de Lasswell;[13] nesses autores, *Policy Analysis* corresponde à "aplicação do conhecimento na formulação de políticas públicas," ou seja, ao *knowledge in*. Deve-se chamar a atenção para o fato de que os autores citados usam o termo *Policy Science* no singular. Lasswell, no entanto, utiliza-o no plural, querendo assim enfatizar o caráter multidisciplinar das *Policy Sciences*. À primeira vista, a definição de *Policy Science* apresentada por Howood e Gunn não se diferencia claramente da de Ciência Política, embora esta área de conhecimento tenha outros objetos de estudo além das políticas públicas. Por sua vez, o termo *Policy Analysis* refere-se a um procedimento essencialmente pragmático. McCool, porém, considera que o termo *Policy Science* é mais adequado do que *Policy Analysis* para designar o conhecimento aplicado às políticas públicas.[14] A distinção entre *Policy Sciences* e *Policy Analysis* é essencialmente a ênfase no objetivo pragmático desta última. Essa distinção, porém, não é inequívoca. Aguilar Villanueva resume o problema da ambigüidade na terminologia da seguinte maneira:

> Hoje são muitos os termos empregados para expressar o conhecimento *do* [*knowledge of*] e *no* [*knowledge in*] processo decisório da política: *policy studies, policy research, policy analysis, policy science(s)*. Também são muitas as tentativas de colocar em ordem seus diversos significados, tendências, correntes e polêmicas. Todas essas tentativas refletem em parte a variedade do ativo campo de estudos das políticas e em parte são normas artificiais de classificação, com critérios e categorizações discutíveis. O fato é que a observação da intensa atividade atual obriga-nos a colocar em um extremo os cientistas políticos, positivos, interessados no *knowledge of the policy making*, e em outro extremo os economistas, matemáticos aplicados, analistas de sistemas, engenheiros, com interesse normativo e engajados no *knowledge in the policy making*, na elaboração racional da política, do 'bom governo'."[15]

---

[13] Citados por D. C. McCool, *Public policy theories, models, and concepts: an anthology* (Englewood Cliff: Prentice Hall, 1995), p. 5.

[14] Ibid.

[15] L.F. Aguilar Villanueva, "Estudio Introductorio," in *El estudio de las políticas públicas* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2000, v.1), p. 69.

Dessa forma, as *Policy Sciences* podem ser compreendidas tanto de acordo com uma abordagem descritiva (positiva), como segundo uma abordagem prescritiva (normativa). Habermas tem sido um dos principais teóricos sociais a destacar o fato de que as teorias sociais possuem tanto componentes positivos como normativos, não sendo possível elaborar teorias positivas ou normativas "puras."[16] Uma das teorias mais influentes em tempos recentes nas políticas de reforma do Estado, a da Escolha Pública, originou-se do modelo neoclássico da economia, considerado por muitos um modelo positivo, não obstante a incorporação do individualismo mercadológico como componente normativo. Como observou Udehn,

> [a] Escolha Pública não é apenas uma teoria positiva da política. É também, e talvez acima de tudo [...], uma teoria normativa da sociedade ideal ou boa e sobre as políticas que nós deveríamos adotar para realizar esse ideal. [...] A Escola Virginiana da Escolha Pública é a mais recente manifestação significativa de uma filosofia social e política individualista que se originou em Hobbes e Locke. [17]

O problema da relação entre os conteúdos positivo e normativo das teorias sociais pode ser considerado um dos aspectos mais importantes do debate acadêmico da atualidade. É também uma das principais preocupações de Habermas, especialmente nos seus escritos produzidos nos anos 60. Em um desses ensaios, Habermas argumenta que o componente normativo das teorias políticas modernas foi eliminado no esforço de se fazer da política uma "ciência." Mas, no entanto, esse "expurgo" só fez com que se tornasse ainda mais urgente a reintrodução do componente normativo na Ciência Política.[18]

Pretendo sustentar o argumento de que nas *Policy Sciences* o aspecto normativo predomina sobre o aspecto positivo. O fato de se proporem a orientar teoricamente o processo de formulação de políticas públicas faz com que elas sejam teorias essencialmente prescritivas. Dessa forma, qualquer teoria que seja adotada com objetivos pragmáticos na formulação de políticas (*knowledge in*) apresenta como característica dominante o componente normativo. Vamos considerar, por exemplo, o modelo de política educacional, implementada na Grã-Bretanha e em diversos outros países, baseada na adoção de mecanismos de mercado. Nesse modelo, o governo deixa de ser o

---

[16] Ver, por exemplo, J. Habermas, *Between Facts and Norms*, op. cit., p. 437 e p. 373.

[17] L. Udehn, The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics (London: Routledge, 1996), p. 174.

[18] J. Habermas, "The Classical Doctrine of Politics in Relation to Social Philosophy," in *Theory and Practice* (Boston: Beacon Press, 1973).

fornecedor de serviços educacionais, limitando-se a distribuir *vouchers* ("vales-educação") para pais de crianças e jovens em idade escolar que são, então, trocados por serviços educacionais oferecidos por instituições privadas. O pressuposto básico dessa proposta é que a competição entre fornecedores resultará na melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços educacionais. A proposta parece sedutora, mas tem implicações que não devem ser escamoteadas. Quando uma política educacional baseada em mecanismos de mercado é adotada, outras alternativas de políticas educacionais são descartadas. Assim, os pais de alunos não têm outra opção a não ser comportarem-se como a teoria que fundamenta a política espera que se comportem. No caso mencionado, a política induz à "maximização" dos *vouchers*, ou seja, seus portadores são incentivados a trocá-los pela melhor educação disponível no mercado, desde que, é claro, os pais tenham informações sobre a qualidade as escolas, um pré-requisto que mesmo economistas mais conservadores admitem que favorece as famílias mais ricas em detrimento das mais pobres. Os pais de alunos também serão indiretamente orientados a deixar de lado outros comportamentos — como uma ativa participação nas escolas —, uma vez que as alternativas de conduta não são privilegiadas na estrutura da política. Dessa maneira, as teorias adotadas na formulação de políticas públicas tornam-se teorias normativas *ex post facto*, pois os atores sociais são induzidos a se comportar dentro dos limites estabelecidos pelos pressupostos da teoria em questão.

Na literatura que trata das *Policy Sciences*, os termos "teoria" e "referencial teórico" são muitas vezes usados como sinônimos, mas uma definição mais precisa desses termos se faz necessária neste momento. Elinor Ostrom[19] e Edella Schlager[20] apresentam algumas sugestões úteis nesse sentido. Ostrom identifica três níveis de abordagem na pesquisa institucional que — como propõe Schlager — podem ser aplicados ao estudo de políticas públicas em geral: *referenciais teóricos*, *teorias* e *modelos*. Segundo a autora, *referenciais teóricos* são usados para identificar variáveis e relações entre variáveis e buscam "organizar a investigação para o diagnóstico e prescrição."[21] *Teorias* implicam um uso mais restrito de variáveis e elaboram questões específicas, assumindo pressupostos de

---

[19] E. Ostrom, "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" in *Theories of the Policy Process*, ed. P.A. Sabatier (Boulder: Westview Press, 1999), pp. 35-71.

[20] E. Schlager, "A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes," Ibid., pp. 233-260.

[21] E. Ostrom, op. cit., p. 39.

forma a diagnosticar, explicar e predizer resultados. *Modelos* são ainda mais específicos que teorias, adotam "pressupostos precisos de um conjunto de parâmetros e variáveis"[22] e têm a clara intenção de fazer previsões. Schlager observa que "um referencial teórico estabelece o fundamento a partir do qual mais de uma teoria pode se elaborada; e a partir de uma teoria, múltiplos modelos podem ser desenvolvidos."[23] Entretanto, como ela mesma ressalva, essa progressão teórica raramente ocorre na prática. A vantagem de se fazer a distinção entre referenciais teóricos, teorias e modelos é que se pode assim atentar para a crescente intensidade no uso de pressupostos. O uso de pressupostos é moderado nos referenciais teóricos e aumenta de intensidade nas teorias, chegando a um máximo nos modelos. Se incorporarmos as teorias normativas *stricto sensu* nesse esquema de classificação, elas corresponderiam ao mais baixo nível de intensidade no uso de pressupostos e à menor capacidade de previsão, uma vez que a característica dominante das teorias normativas é a prescrição. O quadro esquemático apresentado na Figura 1.1.(ver abaixo) sintetiza a relação entre teorias normativas, referenciais teóricos, teorias e modelos. Pode-se notar um *continuum* partindo-se das teorias normativas — caracterizadas pela baixa capacidade de previsão e baixa intensidade no uso de pressupostos — e chegando-se, no outro extremo, aos modelos — caracterizados por uma alta capacidade de previsão e alta intensidade no uso de pressupostos. Entre esses dois extremos, temos os referenciais teóricos — que visam principalmente a descrever um determinado contexto — e as teorias — que buscam tanto a descrição como a previsão de resultados.

Uma vez que a intensidade no uso de pressupostos aumenta no sentido das teorias normativas para os modelos, a abrangência do contexto de validade de cada um dos tipos de abordagem necessariamente diminui. Enquanto teorias normativas têm uma ampla abrangência de aplicação — pode-se prescrever quase tudo para quase qualquer circunstância —, a abrangência dos modelos é bem restrita, pois nessa abordagem é preciso fixar a maioria das variáveis como parâmetros, que passam a figurar como pressupostos do modelo. Como Ostrom alerta, "modelos podem ser usados de forma inapropriada quando aplicados ao estudo de situações problemáticas que não se ajustam aos pressupostos do modelo."[24] Se um modelo ou teoria é aplicado além da abrangência

---

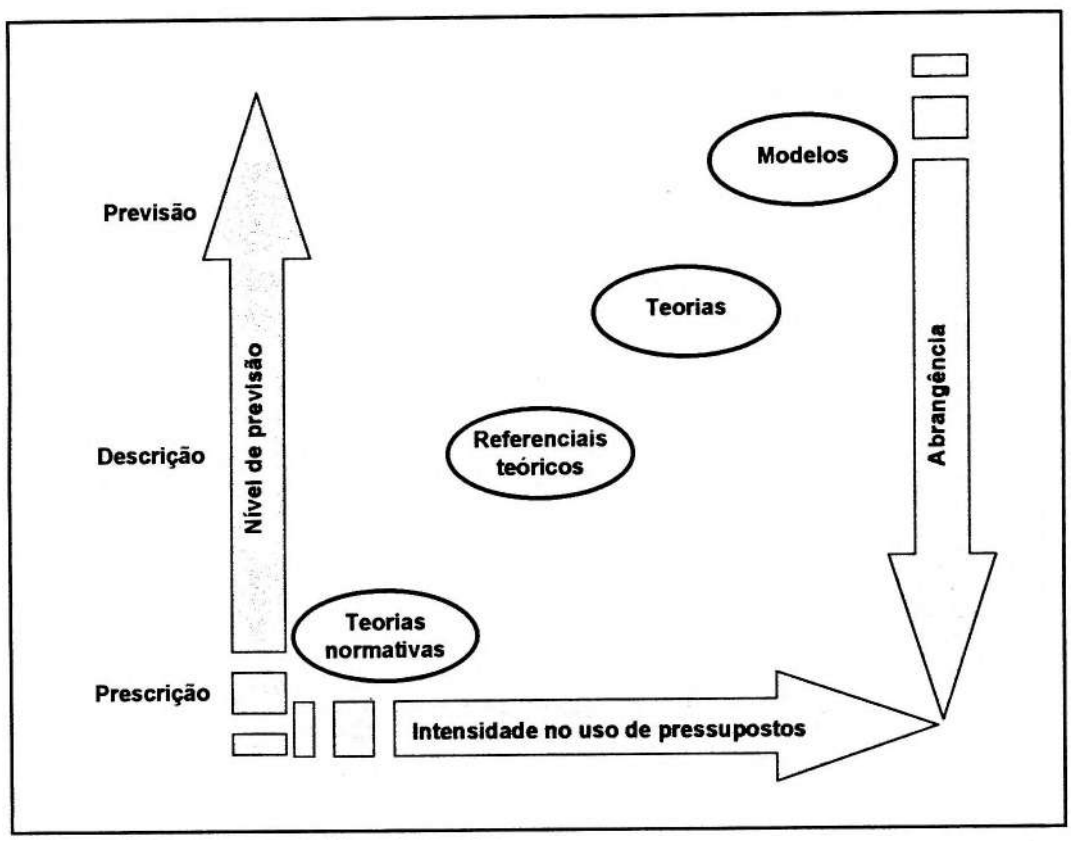
[22] Ibid., p. 40.

[23] Schlager, op. cit., p. 255.

[24] E. Ostrom, op. cit., p. 41.

apropriada, seus pressupostos específicos não só tornarão as previsões inúteis como, no caso de políticas públicas, podem ter efeitos secundários indesejáveis, como veremos adiante.

Figura 1.1. Representação esquemática de teorias normativas, referenciais teóricos, teorias e modelos nas *Policy Sciences*



A discussão desenvolvida acima tem por objetivo destacar a seguinte questão: mesmo que uma teoria não seja abertamente normativa, se a mesma é usada para a elaboração de políticas públicas, ela assume um caráter prescritivo e, portanto, a qualidade de uma teoria normativa. Os pressupostos incorporados na estrutura da teoria passam, então, a estabelecer os limites da ação dos atores envolvidos no processo da política, determinando as regras, normas e valores que serão considerados válidos ou inválidos. Mais ainda, como veremos a seguir, esses pressupostos incorporados às políticas públicas podem assumir a forma de abstrações, que — como a teoria social de Habermas sustenta — passam a ser responsáveis pela emergência de patologias sociais.

As regras de interação social, que constituem a dimensão normativa da sociedade, são, segundo a abordagem habermasiana, estabelecidas pelo entendimento mútuo intersubjetivo. Como veremos na Parte I, Habermas defende que o entendimento mútuo

também é necessário para gerar o conhecimento do "mundo objetivo," entendido como a dimensão dos fatos observáveis. No entanto, nas sociedades contemporâneas, a ciência adquiriu um alto grau de autonomia graças à especialização científica e, dessa maneira, o entendimento mútuo está cada vez mais restrito a pequenos grupos capazes de compreender e gerar o conhecimento científico. A dimensão normativa, que Habermas se refere como o "mundo social," ao contrário do que ocorre no campo da ciência voltada para o controle da natureza, não pode abrir mão do entendimento mútuo abrangente, que legitima as normas de interação social que implicam sanções em caso de não-adesão.[25]

Com esses argumentos, podemos entender melhor a importância da dimensão normativa das teorias das *Policy Sciences*: uma vez que o Estado, o detentor do "monopólio do uso da força," implementa políticas públicas que afetam a interação social de indivíduos, inclusive com a aplicação de sanções, essas políticas também exigem uma fonte de legitimidade fundamentada no entendimento mútuo. Habermas sustenta que, nas sociedades complexas, a legitimidade fornecida pelo processo eleitoral é insuficiente porque o sistema político encontra-se sobrecarregado com a tarefa de integração social. Assim, organizações públicas responsáveis pela implementação de políticas públicas devem adotar procedimentos de deliberação democrática para fornecer a legitimidade necessária à ação do Estado.[26] Podemos compreender agora por que o componente normativo incorporado aos pressupostos das teorias das *Policy Sciences* deve ser explicitado; pois só reconhecendo claramente o aspecto normativo torna-se possível submetê-lo a uma legitimação democrática. Discutirei a questão da legitimidade com mais detalhes na Parte I. Por ora, vou considerar brevemente os dois tipos fundamentais de ação social considerados por Habermas: a *ação estratégica* e a *ação comunicativa.*

Como vimos, a própria definição de *Policy Sciences* está fundamentada na idéia da eficácia das políticas. É natural, então, considerar que as teorias do tipo *knowledge in* estejam voltadas para a realização de objetivos, ou seja, orientam a *ação estratégica* do Estado. As teorias que incorporam a idéia da participação dos cidadãos na elaboração de políticas públicas, por sua vez, enfatizam a questão da legitimidade, isto é, buscam mecanismos para garantir o entendimento mútuo por meio da *ação comunicativa.* Nesses casos, pode-se dizer que a intenção é reintroduzir a dimensão prática, deliberativa nas *Policy Sciences.* De uma maneira bastante simplificada, pode-se considerar que existem

---

[25] J. Habermas, *Between Facts and Norms.*

[26] Para mais detalhes sobre esse argumento, ver capítulo 5, especialmente pp. 103-104.

duas modalidades de políticas públicas: (a) aquelas orientadas para o *sucesso* na realização de seus objetivos e, portanto, adotam a *ação estratégica* e (b) aquelas orientadas para *o entendimento mútuo*, que enfatizam a legitimidade das políticas e praticam a *ação comunicativa*. Em cada um dessas modalidades básicas podemos esperar uma perspectiva teórica diferente. Nas abordagens teóricas que enfatizam a ação estratégica, o subsistema administrativo — isto é, o Estado — observa o contexto, desenvolve a estratégia a ser adotada e implementa a política pública; trata-se, assim, de uma interação *sujeito-objeto*. O subsistema administrativo corresponde ao "sujeito," àquele que é capaz de intervenção consciente, enquanto os demais atores envolvidos são considerados "objetos" que podem, no máximo, apresentar *comportamentos*, mas não é capacitada para a *ação*. A idéia de "ação" pressupõe um sujeito capaz de reflexão, enquanto "comportamento" corresponde a uma característica do objeto que é observado pelo sujeito.[27] Portanto, nas teorias das *Policy Sciences* que enfatizam a ação estratégica, o Estado é o único "sujeito" a considerar e os destinatários das políticas públicas figuram como "objetos." Sob essa perspectiva, as relações sociais são reduzidas também a interações objetificadas, configuradas como um sistema de "trocas". Como sustenta Habermas, a partir da análise clássica de Weber, os subsistemas administrativo e econômico são sistemas de ação que emergiram do mundo-da-vida como uma resposta à crescente complexidade da sociedade. Não se trata, por conseguinte, de julgar os subsistemas sociais como perniciosos, mas sim de reconhecer a peculiaridade de sua forma de funcionamento para, então, estabelecer procedimentos que possam contornar seus efeitos negativos.

A perspectiva sujeito-objeto é, portanto, uma característica dos dois subsistemas sociais fundamentais, mas podemos dizer que a objetificação das relações sociais atinge o seu ápice no subsistema econômico, isto é, no mercado. A "mão invisível" põe o subsistema econômico em movimento, mas todos os atores sociais envolvidos — trabalhadores, produtores e consumidores — só podem se relacionar por meio de trocas mediadas pelo dinheiro: força de trabalho por salários; salários por produtos de consumo.[28] Dessa forma, diferentemente do que ocorre no subsistema administrativo, no subsistema econômico não temos um "sujeito" capaz de ação; temos apenas indivíduos capazes de *escolhas racionais*, ou seja, indivíduos que manifestam *comportamentos*. No

---

[27] Sobre essa questão, ver J. Habermas, "Some Difficulties in the Attempt to Link Theory and Praxis," in *Theory and Praxis* (Boston: Beacon Press, 1973), pp. 1-40.

[28] O fenômeno das abstrações e o processo de reificação serão discutidos nos Capítulo 3 e 4.

subsistema econômico, a ação instrumental é a única forma de ação social considerada; nesse caso, porém, não podemos apontar um "sujeito" que leva em consideração o comportamento de outros atores sociais, como no caso da ação estratégica, mas apenas um "agente racional" que toma suas decisões independentemente dos demais atores. Daí ser a ação instrumental o princípio básico do individualismo metodológico.[29]

Do ponto de vista da ação comunicativa, por outro lado, não temos "objetos," mas apenas *participantes*, pois todos os atores sociais interagem uns com os outros reconhecendo-se mutuamente como sujeitos capazes de ação.

> Na ação comunicativa, os participantes figuram como "sujeitos" uns com os outros e regulam suas ações por normas de convivência; na ação estratégica, cada um deles figura como "objeto" para o outro, na busca de seus objetivos, regulada por regras de eficácia.[30]

Temos, portanto, os elementos necessários para analisar as teorias das *Policy Sciences* de acordo com a orientação predominante incorporada a seus pressupostos: *ação estratégica* (ou ainda, como veremos em alguns casos, a *ação instrumental*) ou *ação comunicativa*. A preponderância de uma orientação estratégica em determinada teoria não implica a ausência da orientação participativa. Como veremos, em algumas abordagens teóricas das *Policy Sciences*, a ação comunicativa está presente apenas de modo implícito. As *Policy Sciences* não poderiam, portanto, ser discutidas apenas sob uma ou outra perspectiva. Daí a importância da abordagem teórica de Habermas, pois ela permite uma compreensão equilibrada entre as duas perspectivas, independentemente da ênfase atribuída a um dos tipos de ação pelas teorias sobre formulação de políticas públicas. Além disso, a teoria social crítica de Habermas é também uma teoria sobre a emergência de patologias sociais induzidas pelas políticas de bem-estar social e sua teoria política é essencialmente uma teoria da legitimidade. Discutiremos a tese habermasiana sobre a emergência de patologias sociais adiante. Vejamos, inicialmente, a contribuição da teoria política de Habermas para o presente estudo.

Em *Legitimation Crisis*, Habermas argumentou que os Estados capitalistas democráticos estão sob pressão para responderem, simultaneamente, a demandas de

---

[29] Para uma síntese do individualismo metodológico, ver John Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

[30] G. Cohn, "A teoria da ação em Habermas," in *Teoria da ação em debate*, Org. M. do C. B. de Carvalho (São Paulo: Cortez/FAPESP/PUC, 1993), pp. 66-67.

legitimidade e de racionalidade.[31] Trata-se do dilema típico do Estado de Bem-Estar Social: ele deve evitar as crises da economia capitalista, fazendo uso de medidas compensatórias, mas não pode se expandir além dos limites tolerados pela acumulação de capital, já que é dependente dos recursos financeiros do sistema econômico. No primeiro momento, a legitimidade é garantida pela intervenção do Estado, mas isso faz com que se acumulem os sintomas de uma crise de racionalidade,[32] pois a carga de impostos sobre os lucros privados é considerada excessiva pelo setor produtivo. No segundo, a retração do Estado e a diminuição da intervenção estatal podem contornar a crise de racionalidade, mas desencadeiam uma crise de legitimidade, pois o Estado já não é mais capaz de evitar as crises do sistema econômico. Com isso, o Estado não obtém a necessária lealdade de massa e perde a sua legitimidade. Como resultado, surgem os déficits de racionalidade e de legitimidade.

> Um déficit de racionalidade na administração pública significa que o aparato estatal não consegue, em determinadas condições de limite de atuação, guiar adequadamente o sistema econômico. Um déficit de legitimidade significa que não é possível manter ou estabelecer por meios administrativos estruturas normativas na extensão exigida .[33]

Uma vez que governos em sociedades capitalistas enfrentam dificuldades para equilibrar essas duas tarefas, a tendência é para uma mudança cíclica de enfoque: *de* políticas que visam a melhorar a eficiência governamental *para* políticas que visam a melhorar a legitimidade dos governos, retornando depois ao primeiro enfoque. Essa parece ser de fato a experiência das políticas públicas na Europa. Michiel de Vries, analisando as características de políticas públicas em diversos países europeus, da Segunda Guerra Mundial aos anos 90, identificou esse tipo de mudança cíclica no enfoque governamental, um fenômeno que ele denominou "gerações de políticas públicas."[34] Segundo sua análise, nos anos 50, as políticas de bem-estar social procuraram responder às aspirações gerais da sociedade, como a questão do acesso à educação, saúde, pensões e outros benefícios

---

[31] J. Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press, 1975). Para a formulação desse argumento, Habermas recorre às obras de J. O'Connor e C. Offe, *The Fiscal Crisis of the State* e "Politische Herrschaft und Klassenstrukturen," respectivamente.

[32] Notar que, em *Legitimation Crisis*, Habermas usa o termo "racionalidade" no sentido de "racionalidade intencional." Ver capítulo 2, nota de rodapé 26.

[33] Ibid., p. 47.

[34] M.S. de Vries, "Developments in Europe: the Idea of Policy Generations," *International Review of Administrative Sciences*, 64 (1999): 492-510.

sociais. Entretanto, à medida que os anos foram passando, a excessiva padronização dessas políticas passou a ser vista como um problema. Assim, na geração seguinte — do final dos anos 60 até início dos 80 —, a ênfase deslocou-se para a participação dos cidadãos e as políticas públicas passaram a incluir questões de justiça e igualdade, com o objetivo de responder às necessidades diferenciadas de grupos sociais. Entretanto, essas políticas mostram-se demasiadamente onerosas para os cofres públicos e, em conseqüência, na década de 80, a preocupação deslocou-se para o controle do déficit fiscal e para procedimentos visando ao aumento da eficiência da intervenção estatal. Pode-se dizer, portanto, que, enquanto nas gerações de políticas públicas que predominaram dos anos 50 até o final dos 70 a ênfase recaiu sobre a questão da legitimidade — garantia de acesso a benefícios sociais, abertura à participação dos cidadãos —, a partir dos anos 80 houve uma mudança de enfoque e os governos começaram a dirigir a atenção para a eficiência das políticas públicas. Assim. nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra, os Estados europeus parecem ter adotado duas formas distintas para a obtenção da legitimidade: no primeiro momento, houve uma ênfase em políticas públicas visando a neutralizar os efeitos negativos do sistema econômico, buscando o apaziguamento dos conflitos de classe; no final dos anos 60, a participação de cidadãos no processo de formulação de políticas públicas passou a ser considerada um importante elemento de legitimação dessas políticas. Apenas o procedimento participativo em políticas públicas, segundo Habermas, pode ser considerado um processo de legitimação autêntico, enquanto políticas que visam ao apaziguamento do conflito de classes sem dar espaço para a participação de cidadãos acabam resultando em patologias sociais.[35]

Vamos considerar, por ora, apenas alguns dos argumentos fundamentais da tese sobre a emergência de patologias sociais. O subsistema administrativo — isto é, o Estado de Bem-Estar Social —, ao implementar as suas políticas apaziguadoras, recorre a uma razão funcionalista que se sobrepõe e "coloniza" o mundo-da-vida, inibindo a reprodução de seus componentes estruturais que, como argumenta Habermas, são dependentes da ação comunicativa para a sua reprodução.[36] O subsistema administrativo desencadeia um processo de reificação que, analogamente à geração da abstração "força de trabalho" pelo subsistema econômico, gera abstrações necessárias para a realização das trocas entre o subsistema administrativo e o mundo-da-vida, como, por exemplo, o "cliente do Estado,"

---

[35] Ver capítulo 5.

[36] Ver capítulos 3 e 4.

que troca lealdade política por serviços públicos, e o "eleitor" nas democracias de massa, que troca votos por políticas. Essas abstrações não podem dar conta das particularidades dos contextos e dos indivíduos, nem consideram a necessidade de se proteger a deliberação política autêntica de uma política espelhada em um "mercado" de votos e políticas públicas. Essas deficiências no processo de integração social acabam explodindo como patologias sociais, que só podem ser evitadas por meio da recuperação da razão comunicativa nas interações entre o sistema administrativo e o mundo-da-vida. Como as políticas públicas atuam na interface entre o subsistema administrativo e o mundo-da-vida, podemos considerar que os pressupostos das teorias das *Policy Sciences* podem assumir a forma de abstrações e, por isso, as políticas públicas desenvolvidas e implementadas segundo essas teorias podem induzir a emergência de patologias sociais.[37]

Em *The Theory of Communicative Action*, Habermas discute um caso específico de abstração: a *judicialização* das políticas sociais, ou seja, a regulamentação excessiva das intervenções do Estado nas áreas de educação, família e juventude. Habermas reconhece que essa não é a única forma possível de abstração, e menciona também as abstrações que correspondem aos papéis do "consumidor" de serviços públicos e do "eleitor" na democracia de massas despolitizada, sem, no entanto, se estender na discussão deste tema. Como veremos na Parte II, a análise dos pressupostos de teorias das *Policy Sciences* apresentam outras formas de abstração (como a suposta separação entre "meios" e "fins"). De todo o modo, o pressuposto predominante é que seria possível tratar de relações sociais a partir da perspectiva sujeito-objeto, o que levou as principais abordagens teóricas das *Policy Sciences* ao cientificismo ou à sua versão pragmática, o tecnicismo.

As políticas públicas, portanto, podem ser analisadas sob as duas principais perspectivas adotadas por Habermas. Em primeiro lugar, elas podem ser analisadas segundo o potencial para a geração de abstrações que bloqueiam a prática da ação comunicativa. Além disso, as políticas públicas são intervenções do subsistema administrativo (poder) e como tais demandam um processo de legitimação que vai além da mera legalidade das intervenções do Estado. Como mencionado acima, há ainda a questão de que, em sociedades capitalistas complexas, o processo de legitimação não pode

[37] Naturalmente, as políticas públicas não são responsáveis pela emergência de todas as patologias sociais, principalmente nos países onde não existe o típico Estado de Bem-Estar Social. No entanto, pode-se considerar que as patologias induzidas pelo subsistema administrativo se somam às induzidas pelo subsistema econômico.

mais permanecer restrito aos processos Legislativos formais, mas deve ser introduzido nas organizações públicas que formulam e implementam políticas públicas. Em síntese, as políticas públicas têm uma dupla dependência da ação comunicativa: se geram abstrações, impedem a reprodução do mundo-da-vida, e criam-se as condições para a emergência de patologias sociais; se não obtêm a legitimidade por meio de processos deliberativos, passam a depender cada vez mais da imposição de sanções, o que lhes diminui a eficácia. Por sua vez, sanções são ineficazes para controlar patologias sociais geradas pelas abstrações. Assim sendo, sem a proteção das condições para a prática da ação comunicativa na formulação de políticas públicas, um *círculo vicioso é criado*: para neutralizar os efeitos de patologias sociais seria necessária a intervenção do subsistema administrativo, mas essas intervenções — sem a legitimidade deliberativa e gerando abstrações — reforçam a tendência para a emergência de patologias sociais.

O presente estudo tem, portanto, a intenção de ampliar o conhecimento sobre o fenômeno da geração de abstrações pelo subsistema administrativo, examinando os pressupostos das principais linhas teóricas das *Policy Sciences*. Para analisar esses pressupostos, alguns aspectos das abordagens teóricas das *Policy Sciences* serão destacados. Em primeiro lugar, será identificado o conceito de racionalidade adotado em cada uma das abordagens teóricas, uma vez que é a partir desses conceitos que se poderá avaliar o potencial para a emergência do fenômeno da reificação. O tratamento dado à questão da legitimidade também deverá ser enfatizado, uma vez que políticas públicas são, antes de mais nada, ações do poder do Estado.

Um estudo que se proponha examinar os pressupostos das abordagens teóricas das *Policy Sciences* não pode, naturalmente, abarcar *todas* as teorias existentes; também não se justifica abordar a "maioria" ou mesmo uma "amostra" de teorias. Tal critério de seleção é inadequado para as *Policy Sciences*, dada a pluralidade de abordagens existentes. Sobre essa questão, McCool observou:

> O desafio que está diante de nós agora é entender como todos esses conceitos, teorias e abordagens se relacionam umas com as outras. Tanta teoria já foi desenvolvida sem que se chegasse a uma compreensão completa de como elas se relacionam com outras teorias que a área [das *Policy Sciences*] ficou abarrotada com conceitualizações aparentemente desconexas e disparatadas.[38]

---

[38] D.C. McCool, op. cit., p. 393.

Diante desse quadro, o único critério de seleção que me parece razoável é o de *relevância.* Assim, será preciso estabelecer um critério para identificar as teorias relevantes. Consideraremos aqui que as teorias mais relevantes serão aquelas cujos autores são mais freqüentemente citados nas obras de revisão de literatura da área das *Policy Sciences.*[39] Podemos considerar, então, que os autores identificados segundo esse critério fazem para da história das idéias das *Policy Sciences.*

Aplicando-se esse critério de seleção, chegamos a um conjunto diferenciado de autores. Temos, em primeiro lugar em número de citações, os "fundadores" das *Policy Sciences*: Harold Lasswell — tendo Kenneth Arrow e Paul Lazarsfeld como dois importantes participantes desse período inaugural —[40], Herbert Simon e seus seguidores mais próximos, como Charles Lindblom e Yehezhel Dror.[41] Uma das teorias mais citadas nas obras de referência e a da Escolha Pública, que tem K. Arrow como um de seus precursores e James Buchanan como seu maior expoente.[42] Trata-se, sem dúvida da teoria mais influente das *Policy Sciences* dos últimos 30 anos, tendo servido de inspiração para incontáveis projetos de reforma de Estado a partir dos anos 70. Implementadas em diversos países, com destaque para Grã-Bretanha e Nova Zelândia, essas reformas são referidas na literatura especializada como o modelo do *New Public Management.*[43] Outra abordagem teórica que tem visto o seu prestígio crescer nas *Policy Sciences* e o "novo institucionalismo."[44] Nessa abordagem, Elinor Ostrom é a autora mais freqüentemente citada nas obras de referência da área de políticas públicas. Embora a essa abordagem inclua pelo menos três enfoques distintos — o institucionalismo histórico, o da escolha

---

[39] As obras de referências utilizadas para a seleção dos autores são: L.F. Aguilar Villanueva (ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas*; D.C. McColl, *Public Policy Theories* [...]; W. Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 1995); J.M. Shafritz & A.C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration* (New York: Harcourt Brace, 1997) e S.Z. Theodoulou & M. A. Cahn, *Public Policy: the Essential Readings* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995).

[40] Ver capítulo 6.

[41] Ver capítulo 7.

[42] Ver capítulo 8.

[43] No Brasil, o modelo recebeu a denominação de "reforma gerencial." Ver L.C. Bresser Pereira, "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial," in *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, orgs. L.C. Bresser Pereira & P. Spink (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998), pp. 237-270.

[44] Ver capítulo 9.

racional e o sociológico —,[45] a escolha racional é certamente a perspectiva mais influente tanto nas *Policy Sciences* como na Ciência Política como um todo.

Como indicamos acima, os autores que adotam pressupostos condizentes com a a ação instrumental ou estratégica pelo menos em algum momento fazem concessões à ação comunicativa, ainda que de maneira incompleta e apenas implicitamente. Isso indica o pressuposto da racionalidade intencional não é suficiente para abarcar as questões envolvidas na formulação de políticas públicas. A partir dessa constatação, diversos autores passaram a criticar as abordagens tradicionais das *Policy Sciences*, propondo como alternativa a participação ativa de cidadãos no processo de formulação de políticas públicas.[46] Cabe notar também que, embora exista uma vasta literatura sobre a experiências participativas em políticas públicas, poucos autores desenvolveram teorias correspondentes a essa perspectiva, limitando-se muitas vezes à descrição de estudos de caso ou ao desenvolvimento de métodos participativos. Outros autores, como John Forester e John Drysek buscaram em Habermas as bases teóricas para fundamentar a abordagem participativa. Portanto, temos aqui a situação na qual a metateoria habermasiana é adotada como uma teoria da participação.

* * *

O presente estudo está organizado em duas partes. Na Parte I, faço uma apresentação detalhada da teoria social crítica de Habermas e dos principais argumentos de sua teoria da democracia. A apresentação da metateoria segue a mesma seqüência da argumentação feita pelo próprio Habermas em *The Theory of Communicative Action* e *Between Facts and Norms*. Embora essa exposição possa ser considerada excessivamente longa, considero que foi a melhor opção metodológica. Sem uma exposição detalhada dos argumentos de Habermas, teríamos que dar um "salto" direto a suas conclusões, o que só iria contribuir para a disseminação de mal-entendidos que têm afetado a recepção de sua obra.[47] Além disso, Habermas desenvolve seus argumentos de forma dedutiva e, para preservar suas justificativas teóricas, procurei evitar a fragmentação na apresentação de suas idéias. Na Parte II, onde são apresentadas as discussões das principais abordagens

---

[45] P.A. Hall & R.C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, XLIV(1996): 936-957.

[46] Ver capítulo 10.

[47] Sobre a questão dos freqüentes mal-entendidos da obra de Habermas, ver Thomas McCarthy, *The Critical Theory of Jürgen Habermas* (Cambridge: MIT Press, 1996), p. x.

teóricas das *Policy Sciences*, faço referências aos argumentos habermasianos expostos na Parte I, um procedimento que facilitou a discussão dessas abordagens a partir da metateoria de referência.

Em relação às citações literais de livros e artigos, informo que as mesmas foram traduzidas do inglês por mim. Para a tradução de alguns conceitos habermasianos a partir do texto original em alemão, contei com a ajuda de Marcelo Rondilelli, professor do Instituto Goethe de São Paulo.

Parte I



A metateoria

Capítulo 2 - Racionalidade

No prefácio de *TCA*, Habermas expõe os três objetivos da obra: 1) apresentar um conceito de razão comunicativa que evite a redução da razão ao aspecto instrumental-cognitivo; 2) desenvolver um conceito de sociedade "em dois níveis" capaz de unificar os paradigmas de "mundo-da-vida" e "sistema"; e 3) desenvolver uma teoria da modernidade que explique as atuais sócio-patologias como resultado da subordinação de domínios comunicativos da vida pelos sistemas autônomos "deslingüistificados," ou seja, os subsistemas econômico (dinheiro/mercado) e administrativo (Estado).

No centro de toda a obra encontra-se o conceito de *ação comunicativa*, que Habermas desenvolve a partir de uma crítica da teoria da ação em Weber. Outros interlocutores destacados por Habermas são: Émile Durkheim, George Mead, Georg Lukács e Karl Marx. O fato de que quase todos sejam conhecidos como expoentes da Sociologia não é acidental, como Habermas faz questão de ressaltar: "Entre as ciências sociais, a Sociologia é a que se mostra mais propensa a conectar seus conceitos básicos à problemática da racionalidade."[1] O mesmo não se daria com as demais disciplinas das ciências sociais. Habermas argumenta que a Ciência Política moderna teria se desvinculado de suas origens normativas, passando a considerar a política como um subsistema, abandonando a idéia de conceber a sociedade como um todo. A Ciência Econômica, que passou a considerar a economia como um subsistema que se exime de questões de legitimidade, teria rompido com sua origem na economia política, uma disciplina que ainda possuía uma conexão com o todo social. Segundo Habermas, Economia reduziu a dimensão da racionalidade a "considerações de equilíbrio econômico e questões de escolha racional."[2] Em contraste, a sociologia teria ficado responsável pelos problemas que a Ciência Política e a Economia deixaram de lado. "A sociologia tornou-se uma ciência da crise *par excelence*; ela preocupou-se acima de tudo com os aspectos anômicos da dissolução de sistemas sociais tradicionais e o desenvolvimento de [sistemas sociais] modernos"[3]. Ao contrário da antropologia cultural, a "Sociologia emergiu como uma teoria da sociedade burguesa;

---

[1] J. Habermas *Theory of Communicative Action*, v. 1, p. 3.

[2] Ibid., p. 4.

[3] Id.

a ela foi dada a função de explicar o curso da modernização capitalista de sociedades tradicionais e seus efeitos colaterais anômicos."[4]

O conceito de racionalidade a ser desenvolvido por Habermas adquire um caráter pragmático que emerge da filosofia da linguagem. Para ele, essa é um aspecto fundamental na sua teoria, tido como uma forma de resgatar a missão inacabada da primeira geração de teóricos críticos, como Theodor Adorno e Max Horkheimer. Nesse sentido, Habermas afirma:

> [...] Eu gostaria de sustentar que o programa da teoria crítica anterior fracassou não por causa desta ou daquela circunstância contingente, mas devido a uma exaustão do paradigma da filosofia da consciência. Argumentarei que a mudança de paradigma para a teoria da ação comunicativa torna possível voltarmos ao projeto que foi *interrompido* com a crítica da razão instrumental; e isso nos permitirá retomar as tarefas até então negligenciadas pela teoria crítica da sociedade.[5]

As teorias da argumentação são o ponto de partida de Habermas para a construção do conceito de racionalidade comunicativa. Para ele, embora "conhecimento" e "racionalidade" sejam termos relacionados, a idéia de racionalidade pode ser apreendida mais precisamente considerando-se como indivíduos adquirem e usam o conhecimento do que por meio de referências à questão da posse do conhecimento. Nesse sentido, racionalidade seria o procedimento por meio do qual o conhecimento é testado.

> O que se quer dizer quando se afirma que pessoas agem "racionalmente" em certa situação ou que suas expressões podem se consideradas "racionais"? O conhecimento pode ser criticado como não confiável. A estreita relação entre conhecimento e racionalidade sugere que a racionalidade de uma expressão depende da confiabilidade do conhecimento incorporada a ela.[6]

Em uma abordagem que lembra o "falsificacionismo" de Popper, Habermas sustenta que apenas as expressões que contêm conhecimento passível de críticas — ou seja, aquele que pode ser contestado — podem ser consideradas racionais. Expressões lingüísticas podem ser criticadas e defendidas com base em argumentos racionais, ou seja, "reivindicações de validade" podem ser aceitas ou rejeitadas de acordo com razões apresentadas no procedimento de argumentação. Racionalidade não implica apenas a capacidade de

---

[4] Ibid., p. 5.

[5] Ibid., p. 386.

[6] Id.

apresentar justificativas: aquele que é capaz de apresentar argumentos razoáveis é apenas acidentalmente racional caso não puder aprender com os erros cometidos e agir de acordo com o aprendizado adquirido. Em suma, o indivíduo racional age de acordo com um conhecimento que foi adquirido e testado no mundo objetivo. Para que uma reivindicação de validade possa adquirir *status* de verdade, é preciso que ela seja aceita intersubjetivamente por todos os participantes. O processo por meio do qual o aprendizado objetivo tem lugar é definido por Habermas como "discurso teórico."[7] De maneira análoga, um indivíduo considerado racional também é capaz de justificar suas ações segundo normas de relacionamento interpessoal, ou seja, de acordo com os padrões da esfera moral-prática. Assim, normas sociais podem ser validadas ou refutadas por meio do "discurso prático."

Sujeitos que apresentam e criticam reivindicações de validade por meio de discursos assumem o pressuposto de que um consenso é possível. De outro modo, não se pode esperar que atores possam interagir uns com os outros sem um acordo sobre normas de convívio ou questões objetivas aceitáveis por todos os envolvidos. O discurso teórico difere do prático não só quanto ao tipo de reivindicação de validade — "verdade" e "adequação," respectivamente — mas também no sentido de que o discurso teórico se refere às interpretações das experiências de "observadores" do contexto do mundo objetivo, enquanto no discurso prático, se trata das interpretações de necessidades e desejos *dos envolvidos,* isto é, daqueles que se tratam mutuamente como sujeitos.

Outra forma de expressão de racionalidade está presente na capacidade de justificar valores culturais. Entretanto, valores culturais não podem almejar um consenso ou uma universalidade de aplicação.

> Valores culturais não se apresentam juntamente com uma reivindicação de universalidade, como é o caso de normas de ação. No máximo, valores são *candidatos* a interpretações sob as quais o círculo daqueles afetados pode, se surgir a ocasião, descrever e regular normativamente um interesse comum.[8]

Portanto, justificativas apresentadas para defender ou rejeitar valores não preenchem os requisitos da forma do discurso prático, mas assumem a modalidade da *crítica estética.* Habermas observa que as discussões sobre arte, música e literatura têm a peculiar característica de procurar mostrar a obra como uma expressão de autenticidade. A

---

[7] Ibid., p. 19.

[8] Ibid., p. 20.

expressão artística, por essa razão, não procura regular a ação de sujeitos em determinado contexto, mas sim sugerir a aceitação de um valor estético. Nesse sentido, é preciso fazer a distinção entre "interesse generalizável" e "valor estético":

> No discurso prático, razões ou justificativas têm por objetivo mostrar que uma norma recomendada para aceitação expressa um interesse generalizável; na crítica estética, justificativas ou razões servem para guiar a percepção e fazer com que a autenticidade de uma obra seja tão evidente que essa experiência estética possa se tornar um motivo racional para se aceitar o padrão estético correspondente. Isto fornece uma explicação plausível por que nós consideramos argumentos estéticos menos conclusivos do que os argumentos que empregamos no discurso prático ou, ainda mais, no discurso teórico.[9]

Também dizemos que um indivíduo é racional quando não está preso a ilusões sobre a suas próprias experiências subjetivas. "Qualquer um que se engane sistematicamente sobre si mesmo, se comporta de maneira irracional."[10] Dessa forma, é considerado racional não só quem usa conhecimento eficaz para a ação, segue normas generalizáveis e é capaz de chegar a um juízo estético, mas também quem é capaz de *auto-reflexão*, procedimento que permite avaliar suas condições subjetivas e "de ver através das limitações irracionais a que suas expressões cognitivas, moral-práticas, e estético-práticas estão submetidas."[11] A situação terapêutica serve de modelo para a argumentação que busca eliminar o auto-engano: o terapeuta procura mostrar ao paciente as maneiras como este se ilude sobre as suas verdadeiras experiências subjetivas. Como se trata de uma situação assimétrica entre médico e paciente, as condições para um discurso argumentativo também não estão presentes nesse caso. Assim, a eliminação do auto-engano não corresponde a uma forma de discurso, mas sim a uma forma de crítica, ou seja, uma *crítica terapêutica.*

Se um ator esconde suas experiências subjetivas com o objetivo de enganar os outros, dizemos que age de maneira "estratégica." Habermas argumenta que, nesse caso, o ator não está apresentando uma reivindicação de validade e, dessa forma, suas expressões só podem ser julgadas por meio das metas de sua ação. Em outras palavras, aquilo que o ator diz não se vincula diretamente ao conteúdo de sua expressão lingüística,

---

[9] Ibid., p. 20.

[10] Ibid., p. 21.

[11] Id.

e sim aos objetivos teleológicos de sua ação. A verdadeira intenção subjetiva só pode ser acessada por meio do conhecimento do objetivo implícito na ação. Somente nos casos em que o objetivo for o entendimento mútuo, se pode julgar uma expressão segundo o critério de sinceridade.

Finalmente, a racionalidade só é possível se os atores que buscam o entendimento mútuo compartilharem o mesmo sentido das expressões simbólicas da linguagem. Assim, "o *discurso explicativo* é a forma de argumentação na qual a compreensibilidade, a formação adequada ou a regra apropriada de expressões simbólicas não são mais ingenuamente aceitas ou contestadas, mas tematizadas como uma alegação controvertida."[12] O Quadro 2.1. apresenta uma síntese dos diferentes tipos de argumentação de acordo com as suas correspondentes dimensões de referência.

Um aspecto que tem sido freqüentemente mal interpretado na obra de Habermas é a questão do *consenso* intersubjetivo. É preciso lembrar que Habermas considera o consenso um *pressuposto* do discurso, não sua *meta*. Nesse sentido, somente as reivindicações de validade que têm potencial para serem aceitas universalmente podem ser testadas por meio do discurso. A *veracidade* de fatos, a *adequação* de normas de interação social e a *compreensibilidade* de expressões simbólicas enquadram-se nessa exigência. Por outro lado, os valores culturais não têm a pretensão de abrangência universal, pois freqüentemente estão restritos a determinados grupos culturais.

> Somente nos discursos teórico, prático e explicativo os participantes têm que partir do pressuposto (freqüentemente contrafactual) de que as condições para uma situação ideal de discurso são satisfeitas em um grau suficientemente satisfatório. Chamarei de "discurso" somente a [situação na qual] o sentido da reivindicação de validade problemática *força conceitualmente* os participantes a supor que um acordo poderia, em princípio, ser alcançado, notando-se que a frase "em princípio" expressa a condição ideal: se a argumentação pudesse ser conduzida de maneira suficientemente aberta e se pudesse durar o tempo suficiente.[13]

---

[12] Ibid., p. 22.

[13] Ibid., p. 42. Ênfases minhas.

Quadro 2.1. Tipos de argumentação

Dimensões de Referência / *Formas de Argumentação*	Expressões problemáticas	Reivindicações de validade controvertidas
Discurso teórico	*Cognitva-instrumental*	Verdade de proposições; eficácia de ações teleológicas
Discurso prático	*Moral-prática*	Validade de normas de ação
Crítica estética	*Valorativa*	Adequação de padrões de valores
Crítica terapêutica	*Expressiva*	Sinceridade de expressões
Discurso explicativo	----------	Compreensibilidade ou boa formação de construções simbólicas

Fonte: Habermas, 1984, p. 23

Dessa forma, é o *pressuposto* que estabelece a condição da "situação discursiva ideal"; não é a *condição concreta* do discurso que determina a possibilidade do consenso universal, como algumas interpretações do argumento de Habermas sugerem. Portanto, o consenso não é exigência do discurso, mas seu pressuposto. Só é possível apresentar (ou contestar) na forma de argumentos uma reivindicação de validade partindo do pressuposto *racional* de que ela poderia ser considerada verdadeira, adequada e compreensível por todos os que participam da situação discursiva. Como veremos adiante, para que as três formas discursivas tenham lugar, é necessário também aceitar a condição de sinceridade daquele que apresenta a reivindicação de validade. Se a condição de sinceridade é rejeitada, então não é possível iniciar-se um discurso teórico ou prático. Uma vez que só o indivíduo tem acesso as suas condições subjetivas, o procedimento por meio do qual se aceita ou se rejeita a sinceridade de expressões não equivale a uma situação discursiva: os argumentos apresentados a favor ou contra a "sinceridade" não dependem do pressuposto de que um acordo universal possa ser alcançado entre os participantes.[14] É claro que em situações

[14] Poderíamos dizer que a aceitação da sinceridade é uma questão de confiança a ser comprovada ou rejeitada empiricamente. Se aceito uma afirmação que alguém me faz é porque confio nela por ter informações sobre seu comportamento no passado ou, na ausência de informações prévias, simplesmente porque costumo confiar nas pessoas *em princípio*. De qualquer forma, não é possível ter acesso às condições subjetivas de outras pessoas da mesma forma que é possível estabelecer a veracidade de fatos no mundo objetivo ou a validade de normas no mundo social.

reais a aceitação da sinceridade nem sempre acontece. Isto não quer dizer que os atores estejam impedidos de agir ou mesmo de alcançar compromissos razoáveis; se a situação discursiva não pode ser estabelecida, resta a opção da ação estratégica.

Podemos, então, resumir as principais características do conceito de racionalidade em Habermas. Diz-se que alguém é racional se (a) suas afirmações são consistentes com fatos e se suas ações produzem os resultados desejados no mundo objetivo, (b) se suas ações estão de acordo com normas de conduta social, (c) se suas expressões simbólicas são compreensíveis, e ainda (d) se essa pessoa está livre do auto-engano sobre as suas condições subjetivas que, por sua vez, guiam suas ações. Reivindicações de validade referentes às três primeiras formas de racionalidade só podem ser testadas por meio de argumentos que tenham como pressuposto um possível consenso, ou seja, por meio dos discursos teórico, prático e explicativo. A sinceridade (ou autenticidade) de expressões não pode ser testada por meio de um discurso, mas argumentos podem ser apresentados no contexto da crítica estética e da crítica terapêutica. O procedimento de argumentação por meio do qual são apresentadas reivindicações de validade sobre fatos objetivos e normas de conduta social — e, de forma mais restrita, também a argumentação relativa a valores estéticos e culturais — corresponde ao conceito de *racionalidade comunicativa.*

Além do critério de aceitação ou rejeição de reivindicações de validade, a *ação*, para Habermas, também é um critério de reconhecimento da racionalidade. Uma ação *eficaz* no mundo objetivo é uma ação racional, assim como uma ação *adequada* é um sinal de racionalidade no mundo social. O conceito de *ação comunicativa*, porém, não se refere às ações racionais isoladas de atores, mas sim à coordenação mútua da ação pelos atores sociais. Para melhor compreendermos o conceito de ação comunicativa, precisaremos apresentar ainda outros aspectos discutidos por Habermas no primeiro volume de *TCA*.

Habermas alerta seus leitores para o fato de que o conceito de racionalidade depende de um entendimento moderno do mundo; só podemos falar de racionalidade a partir do ponto de vista da modernidade ocidental.[15] Para que seja possível entender a condição essencialmente moderna da racionalidade, Habermas a contrasta com a visão de mundo mitológica. Nessa, cultura e natureza se interpenetram: a natureza não é vista como um fenômeno independente da vida humana, isto é, não existe um *mundo objetivo.* Nesse sentido, a dissolução da visão de mundo mitológica é acompanhada pela diferenciação do mundo em natureza e cultura, que corresponde a uma mudança de

---

[15] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v. 1., pp. 43-74.

atitude em relação ao domínio da natureza e da sociedade. Em relação à natureza, torna-se possível identificar relações de observação (sujeito-objeto) e manipulação (causa-efeito); em relação à sociedade, percebem-se as conseqüências da aceitação ou rejeitação de normas de comportamento. Habermas argumenta que essa união entre natureza e cultura típica da visão de mundo mítica também pode ser interpretada como uma indiferenciação entre *linguagem* e *mundo*. Nessa visão, a conexão interna entre sentido de uma expressão e sua conexão externa com objetos ainda está precariamente diferenciada. Nas sociedades primitivas, as palavras assumem poderes mágicos sobre os objetos, pois se acredita que o simbólico pode ter uma conexão causal com o mundo físico.

> A interpretação mítica do mundo e o controle mágico do mundo podem se interpenetrar suavemente, porque as relações interna e externa ainda estão integradas conceitualmente. [...] Validade é confundida com eficácia empírica. [...] Conceitos de validade tais como moralidade e verdade ainda estão amalgamados com conceitos de ordenação empírica, como causalidade e saúde. Portanto, uma visão de mundo constituída lingüisticamente pode ser identificada com a ordem do mundo em tal medida que não pode ser percebida *como* uma interpretação do mundo que esteja sujeita a erros e aberta a críticas. Nesse aspecto, a confusão entre natureza e cultura assume o significado de uma reificação da visão de mundo.[16]

Além da diferenciação entre natureza e cultura, a racionalização da visão de mundo significa também uma diferenciação entre subjetividade e mundo externo. Na visão de mundo mítica não há uma clara separação entre motivações e ações; nas sociedades primitivas, a identidade individual ainda está ligada à da coletividade, identidade esta que é afirmada por meio de mitos e rituais.

Habermas observa que a diferenciação dos domínios de conhecimento presentes na visão de mundo moderna — isto é, a percepção dos mundos objetivo, social e subjetivo — também pode ser interpretada segundo a teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget. Para Habermas, a emergência de visões de mundo com graus de diferenciação mais nítidos pode ser comparada com os estágios de desenvolvimento cognitivo de um indivíduo, que são caracterizados pela aquisição de habilidades de aprendizado cada vez mais elaboradas. Nesse sentido, a transição da visão mítica para a visão religioso-metafísica, e desta para a visão moderna de mundo, ocorre por meio de uma *desvalorização categórica* do estágio anterior. Para cada estágio superado, formas de explicação e

---

[16] Ibid., pp. 49-50.

justificação são desvalorizadas e substituídas por novas *razões*. "Não é a razão, mas o tipo de razão que não é mais convincente."[17] Em outras palavras, visões de mundo se alteram porque novos níveis de aprendizado são assimilados, alterando todas as dimensões pertinentes: a cognitiva-instrumental, a moral-prática e a estético-expressiva.

De acordo com a teoria piagetiana, o processo de desenvolvimento cognitivo é ativado na criança pela confrontação entre mundo interior e mundo exterior, isto é, a construção dos universos interno e externo. Esse processo inclui a confrontação entre mundo subjetivo e mundo social. Portanto, trata-se de uma relação recíproca entre *sujeito* e *objeto* e, e também, entre *sujeito* e *outros sujeitos*. Dessa forma, por meio da demarcação simultânea entre mundo subjetivo, mundo objetivo e mundo social, emerge uma visão *descentrada* do mundo. Habermas enfatiza a importância dessa visão descentrada, pois é ela que permite a um indivíduo reconhecer outros indivíduos como igualmente engajados em interpretar fatos, decidir sobre normas e expressar conteúdos subjetivos. Em outras palavras, é a visão descentrada de mundo que permite a racionalidade comunicativa. O pano de fundo da racionalidade comunicativa é o mundo-da-vida, constituído por convicções não problemáticas a partir das quais reivindicações de validade são apresentadas, aceitas ou rejeitadas. Em uma visão de mundo descentrada, os elementos interpretados que constituem o mundo-da-vida não são rígidos, mas permitem que sejam problematizados e criticados.

> Quanto mais a visão de mundo que fornece o estoque cultural de conhecimentos for descentrada, tanto menos haverá necessidade para interpretações determinadas antecipadamente por um mundo-da-vida interpretado imune a críticas, e tanto mais essa necessidade deverá ser suprida pelas realizações interpretativas dos próprios participantes, isto é, por meio de um acordo arriscado (porque motivado racionalmente), e tanto mais freqüentemente poderemos esperar orientações racionais da ação.[18]

Habermas chama a atenção para o contraste entre a visão descentrada de mundo e a visão mítica, sendo que esta última exime indivíduos da tarefa de apresentar interpretações próprias sujeitas a críticas. Sem uma visão descentrada, não há diferenciação entre fatos, normas e expressões subjetivas e, por isso, não há como criticar os componentes do mundo-da-vida. Por esse motivo, a visão descentrada é condição necessária para uma

---

[17] Ibid., p. 68.

[18] Ibid., p. 70.

vida racional. Segundo Habermas, as características de tradições culturais que permitem uma orientação de vida racional são as seguintes: (a) elas possuem conceitos para identificar os mundos objetivo, social e subjetivo; permitem uma diferenciação de reivindicações de validade (verdade objetiva; adequação normativa e sinceridade subjetiva), com a adoção de atitudes correspondentes às três dimensões de validade; (b) permitem uma reflexão sobre si mesmas, tendo eliminado suficientemente o dogmatismo de forma a possibilitar a revisão das interpretações que compõem a tradição cultural e, assim, conduzir a processos de aprendizado social; (c) garantem uma institucionalização do processo de aprendizagem social por meio de subsistemas culturais (ciência, leis e a arte em geral); e (d) possibilitam que a "ação orientada para o sucesso" se separe, ao menos parcialmente, da ação orientada para o entendimento mútuo, liberando-a do processo contínuo de renovação comunicativa, o que dá origem a subsistemas racionalizados controlados por meio de dinheiro (economia) e poder (Estado).[19] Habermas observa que a formação dos subsistemas delineados em (c) e (d) corresponde à diferenciação das esfera de valores que Weber via como central no processo de racionalização das sociedades modernas.

Antes de apresentar sua crítica à teoria da ação em Weber, Habermas apresenta uma análise de quatro modelos sociológicos da ação (ver Quadro 2.2). Com isso, quer sustentar que esses modelos demandam uma atitude racional, embora isso seja mais evidente no que se refere à ação teleológica. Em todos, a ação pode ser julgada em termos da relação entre ator e mundo, ou seja, a visão descentrada de mundo está presente. No que se refere à ação teleológica, as expressões de um ator podem ser julgadas em termos de "verdade" ou "falsidade" de uma situação objetiva, assim como a ação pode ser julgada "eficaz" ou "ineficaz" quanto a seus objetivos. Segundo Habermas, o "pressuposto ontológico" tanto da ação teleológica como de sua variante, a ação estratégica — que diz respeito à interação de pelo menos dois atores —, é a existência de um mundo objetivo. Por outro lado, o pressuposto ontológico da ação regulada por normas demanda o reconhecimento pelo ator de *dois mundos*: o mundo objetivo, com os fatos que compõem uma dada situação, e um mundo social. Em outras palavras, o pressuposto, neste caso, é que o ator seja capaz de diferenciar "fatos" de "normas."

---

[19] Ibid., p. 72.

Quadro 2.2. Quatro modelos sociológicos da ação

Modelos sociológicos da ação:	**Ação orientada para..**	**Principais linhas teóricas**	**Autores citados**
Ação teleológica (ação estratégica)	.. uma decisão entre cursos de ação alternativos; .. maximização da utilidade; .. usos de meios para se alcançar determinados fins.	Economia neoclássica; Teoria dos jogos	Von Neumann e Morgenstern
Ação regulada por normas	.. a conformidade (ou violação) com normas de conduta social.	Sociologia clássica (papéis sociais)	Durkheim ; T. Parsons
Ação dramatúrgica	.. a apresentação da personalidade diante de uma audiência.	Descrições fenomenológicas da interação social	Goffman
Ação comunicativa	.. um entendimento sobre uma situação sobre a qual se quer coordenar planos de ação.	Interacionismo simbólico; Etno-metodologia	George Mead, Garfinkel

Adaptado de Habermas, 1984, pp. 85-86

Enquanto uma situação objetiva pode ser julgada verdadeira ou falsa, normas sociais podem ser julgadas quanto a sua *validade*. Uma norma só pode ser considerada válida se aqueles a quem é dirigida a reconhecem como tal. Valores culturais só assumem a força de um compromisso, ou seja, passam a constituir uma norma, quando é reconhecida a necessidade de se regular uma situação problemática. No que concerne à ação dramatúrgica — isto é, à apresentação diante de um público de uma condição subjetiva — Habermas argumenta que esse modelo de ação também demanda o reconhecimento de dois mundos: o *interno* e o *externo*. A subjetividade relaciona-se com o mundo externo de maneira objetiva, ou seja, tanto fatos como normas se apresentam diante da subjetividade como "objetos." O procedimento que estabelece a verdade em relação a fatos no mundo objetivo e a validade em relação a normas no mundo social, isto é, a formação da intersubjetividade, não se aplica à subjetividade. Uma vez que a subjetividade tem autonomia em relação ao mundo externo, pois só o indivíduo tem acesso a seu estado subjetivo, um ator pode, se quiser, adotar uma atitude estratégica em relação a seu público. "A escala de auto-apresentações varia da comunicação sincera de intenções, desejos, estados de espírito, etc. até a administração cínica das impressões que o ator [busca] provocar nos outros."[20]

---

[20] Ibid., p. 93.

O modelo comunicativo da ação, por sua vez, tem um pressuposto adicional: o *meio lingüístico.* Habermas sustenta que embora a linguagem seja um meio também para os modelos teleológico, normativo e dramatúrgico, a abordagem nesses casos é unilateral. No modelo teleológico, a linguagem é apenas um meio de transmissão de crenças ou intenções que servem ao interesse do ator voltado para o sucesso; no normativo, a linguagem é tão-somente o meio que propaga os valores culturais e transmite um consenso já existente; do ponto de vista do modelo dramatúrgico, a linguagem é o meio de expressão de estados subjetivos e assume formas estilísticas e estéticas.

> Apenas o modelo comunicativo da ação pressupõe a linguagem como um meio de comunicação não abreviado no qual falante e ouvintes, a partir do contexto de seus mundos-da-vida pré-interpretados, se referem simultaneamente a coisas nos mundos objetivo, social e subjetivo de forma a negociar definições comuns da situação.[21]

Com essa argumentação, Habermas quer demonstrar que a ação comunicativa tem uma relação tríplice com o mundo. Uma vez que a ação comunicativa é dirigida para o entendimento mútuo, suas expressões lingüísticas — ainda que se referindo a uma questão pertinente a apenas um mundo — apresentam, simultaneamente, três reivindicações de validade: (1) que a afirmação é verdadeira (ou que a condição à qual a afirmação se refere existe); (2) que a afirmação está correta no que se refere ao contexto normativo (ou ainda que o contexto normativo da afirmação é ele mesmo legítimo); e (3) que o conteúdo daquilo que é dito expressa a verdadeira intenção do falante. Os atores engajados no entendimento mútuo é que determinam quais temas serão colocados em debate, sendo que esse debate sempre se dá a partir do pano de fundo de um mundo-da-vida não problemático. Entretanto, o entendimento mútuo não resulta necessariamente em uma estabilização do tema debatido.

> Estabilidade e ausência de ambigüidade são mais a exceção [do que a regra] na prática comunicativa do dia-a-dia. Um quadro mais realista é aquele que emerge dos etnometodologistas — uma comunicação difusa, frágil, continuamente revisada e só momentaneamente bem-sucedida, na qual participantes têm que contar com pressupostos problemáticos e não esclarecidos e vão percebendo o seu caminho de um acordo comum [*commonality*] a outro.[22]

---

[21] Ibid., p. 95.

[22] Ibid., p. 101.

Habermas também faz questão de afirmar que o modelo comunicativo da ação não iguala *ação* a *comunicação*. A linguagem é um meio de comunicação que serve para que atores possam chegar a um entendimento e coordenar suas ações. O componente teleológico, observa Habermas, também está presente em todos os outros modelos de ação. Entretanto, o que caracteriza os conceitos de *ação social* é o mecanismo adotado para coordenar a ação. Na ação comunicativa, é a interpretação cooperativa buscando o entendimento mútuo que constitui o mecanismo de coordenação. No entanto, a "ação comunicativa *não é exaurida* pelo ato de se chegar ao entendimento mútuo de uma maneira interpretativa."[23]

No que se refere à teoria da ação de Weber, Habermas a considera problemática. A teoria "oficial" de Weber — como Habermas a denomina — define ação social como sendo aquela à qual o ator atribui um "sentido subjetivo." Para Weber, o conceito de "sentido" não está baseado em um modelo de discurso [*speech*][24], mas nos conteúdos — intenções, valores, crenças — da consciência de um indivíduo isolado. Habermas argumenta que essa abordagem contrasta com a da ação comunicativa que, de início, considera "ação social" como uma "relação interpessoal entre pelo menos dois sujeitos que falam e agem."[25] O conceito de ação social em Weber, por sua vez, estaria limitado à idéia de ação racional-intencional[26] de um sujeito solitário. A partir do modelo teleológico, observa Habermas, Weber apresenta quatro modalidades de ação possíveis: (1) *racional com relação a fins*; (2) *racional em relação a valores*; (3) *afetiva* e (4) *tradicional*.[27] As três primeiras modalidades de ação são definidas a partir do sentido subjetivo atribuído à ação pelo ator. Habermas argumenta que a ação tradicional se apresenta como uma

---

[23] Id.

[24] Na seção 4 do capítulo 5 de *Theory of Communicative Action*, v.1, Habermas apresenta uma discussão detalhada da questão da atribuição de "sentido" para as ciências sociais. Essa questão será discutida com detalhe no capítulo 6.

[25] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v.1., p. 279

[26] O termo "racional-intencional" corresponde ao termo original em alemão *zweckrational*, traduzido para o inglês como *puposive-rational*. Na tradução brasileira de *Wirtschaft und Gesellschaft* (M. Weber, *Economia e Sociedade*, v. 1, 3ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000), o termo corresponde a "racional referente a fins." No capítulo "Ação Social e Relação Social" (in *Sociologia e Sociedade*, orgs. M.M Foracchi & J. de S. Martins, Rio de Janeiro: LTC, 1977, pp.139-144), o termo usado é "racional com relação a fins." Dessa forma, o termo "racional-intencional" é usado aqui como um sinônimo dos termos adotados nas edições brasileiras da obra de Weber.

[27] M. Weber, Economía y Sociedad.

"categoria residual que não é desenvolvida posteriormente."[28] De qualquer forma, basta lembrar que Weber considerava essa modalidade de ação, motivada por costumes arraigados, na fronteira da ação "com sentido."

Habermas avalia que o ponto de partida adotado por Weber, ou seja, o conceito de ação com sentido subjetivo, prejudica sua definição de ação social.

> Uma vez que Weber parte de um modelo de ação concebido monologicamente, o conceito de "ação social" não pode ser introduzido por meio de uma explicação do conceito de sentido. Em vez disso ele tem que expandir o modelo da atividade intencional com duas especificações, de modo que as condições de interação social sejam satisfeitas: (a) uma orientação para o comportamento de outros sujeitos atuantes e (b) uma relação recíproca de orientações da ação de vários sujeitos em interação. Para ser exato, Weber vacila quanto [à decisão de] considerar a condição (a) como suficiente para a interação social ou se ela também exige a [condição] (b). Na seção 1 de *Economia e Sociedade*, ele diz apenas: "Será chamada 'social' a ação que, [a partir do] sentido atribuído pelo ator ou atores, leve em consideração o comportamento de outros e assim se oriente em seu curso." Por outro lado, na seção 3, Weber afirma que as orientações da ação de participantes devem se relacionar *reciprocamente* umas com as outras: "O termo 'relação social' será usado para denotar o comportamento de uma pluralidade de atores na medida em que, [com referência ao] conteúdo de seu sentido, o comportamento de cada um é relacionado reciprocamente com aquele de outros e é dessa maneira orientado."[29]

Citando Wolgang Schluchter, Habermas afirma que a tipologia de Weber apresenta níveis decrescentes de racionalidade atribuída à ação. Assim, a ação intencional-racional "escolhe *fins* [a partir de] um horizonte claramente definido de *valores* e organiza *meios* de acordo com *conseqüências* alternativas;"[30] a ação orientada em relação a valores descarta as *conseqüências* da ação, mantendo os demais elementos orientadores da ação; a ação afetiva considera apenas os *meios* e os *fins*; e a ação tradicional limita-se a levar em consideração os *meios*. Segundo a visão de Habermas, só mesmo por meio dessas restrições é que Weber pode incluir a ação orientada para valores no âmbito de sua tipologia. Entretanto, a ação orientada para valores não é capaz de dar conta de algumas orientações que o próprio Weber identificou. A ação orientada para valores, argumenta Habermas, inclui

---

[28] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v.1, p. 281.

[29] Ibid., p. 280. As citações entre aspas são de Weber, em *Economia e Sociedade*.

[30] Ibid., p. 281.

apenas a orientação pertinente à ética da convicção, mas não à ética da responsabilidade. Essa tipologia também apresentaria limitações no que se refere às estruturas de consciência pós-convencionais identificadas por Weber nas visões de mundo eticamente racionalizadas, pois "a consciência moral é relacionada com a regulação consensual de conflitos *interpessoais* da ação."[31]

Habermas encontra em Weber uma tipologia da ação "não oficial" que atenderia ao critério de classificação segundo o tipo de coordenação da ação. Weber distingue dois tipos de coordenação: (a) aquela baseada em *posições de interesse*, que dão estabilidade à organização econômica, e (b) aquela que resulta de *acordos normativos*, que garantem a validade de uma ordem legal. A coordenação por meio de posições de interesse normalmente está associada a uma ordem legal e, portanto, também a uma coordenação por meio de acordos normativos. Normas podem ser consideradas em sua facticidade e seguidas devido ao costume e à coerção psicológica. Por outro lado, essa não é a única forma assumida por normas sociais, pois "o sistema legal moderno é dependente de uma crença na legitimidade, que a lei natural racional — na sua idéia de um contrato básico entre livres e iguais — remete de volta a procedimentos de formação da vontade racional."[32]

De qualquer forma, apesar dessa abordagem que leva em consideração a coordenação da ação — inclusive a ação orientada para o entendimento mútuo —, Habermas conclui que a versão "não oficial" de Weber foi apresentada de forma ainda muito precária.

> Weber não foi capaz de fazer a sua tipologia não oficial da ação útil para a problemática da racionalização da sociedade. A versão oficial, entretanto, foi concebida de maneira tão estreita que em seu modelo [*framework*] a ação social pode ser acessada somente sob o aspecto da racionalidade intencional.[33]

A partir da tipologia não oficial de Weber, Habermas apresenta uma classificação de orientações da ação (ver Quadro 2.3.). O modelo da ação intencional-racional tem como referência um ator que busca determinado fim, ou seja, sua ação é orientada para o sucesso. "Sucesso é definido como a aparência no mundo de uma condição desejada, que pode, em dada situação, ser casualmente produzida por uma ação orientada para um

---

[31] Ibid., p. 282.

[32] Ibid., p. 283.

[33] Ibid., p. 284.

objetivo ou por omissão."[34] Dois tipos de ação orientada para o sucesso podem ser identificados: a *ação instrumental* e a *ação estratégica*. Na ação instrumental, o ator segue regras técnicas de ação e avalia sua eficiência no contexto da ação. Uma ação orientada para o sucesso, por sua vez, é considerada estratégica quando guiada por regras de escolha racional, e sua eficiência é avaliada pela capacidade de influenciar as decisões de outro oponente racional. Se, de um lado, ações instrumentais podem estar subordinadas a interações sociais, "as ações estratégicas são ações sociais em si mesmas."[35] A ação comunicativa, por sua vez, não é orientada para o sucesso, mas para o objetivo primário de estabelecer o entendimento mútuo.

A partir dessa tipologia da ação, Habermas estabelece a ligação dos dois tipos de ação social — a estratégica e a comunicativa — com modalidades da linguagem. Para isso, recorre à filosofia da linguagem de John Austin.[36] Habermas adota o modelo de classificação dos "atos da fala" [*speech acts*] de modo a apontar nos diferentes tipos um vínculo com os dois tipos básicos de ação social. Com isso, quer demonstrar que, embora nem todo uso da linguagem tenha como objetivo o entendimento mútuo, esse pode ser considerado o *modo original* do uso do discurso humano.

Os atos da fala podem ser classificados de acordo com um dos seguintes três tipos básicos:

a) *ato locucional*: refere-se ao conteúdo de uma sentença (*p*), pois quem fala diz alguma coisa;
b) *ato elocucional:* é aquilo que se faz quando se diz algo, ou seja, esse ato estabelece a maneira como um determinado conteúdo *p* é transmitido (ordem, pedido, afirmação, promessa, etc.);
c) *ato perlocucional:* refere-se ao efeito que o falante provoca sobre o ouvinte. Esse pode ser intencional ou não (Habermas está interessado apenas no primeiro tipo de efeito).

---

[34] Ibid., p. 285.

[35] Id.

[36] J.L. Austin, *How to do Things with Words*, 2ª ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1975).

Quadro 2.3. Tipos de ação (versão não oficial da tipologia de Weber)

Orientação da ação / Situação da ação	**Orientada para o sucesso**	**Orientada para o entendimento mútuo**
Não social	Ação instrumental	———
Social	Ação estratégica	Ação comunicativa

Fonte: Habermas, 1984, p. 285

Toda expressão lingüística inteligível possui o ato locucional *p*. O ato elocucional, por sua vez, é auto-suficiente, uma vez que tem conteúdo e "modalidade" (M*p*). Finalmente, o ato perlocucional pode estar ou não presente. Habermas sintetiza a classificação dos atos da fala de Austin com a seguinte observação: "[...] os três atos que Austin distingue podem ser caracterizados nas seguintes frases-definidoras [*catchphrases*]: dizer *algo*, agir *dizendo* algo, fazer acontecer alguma coisa *por meio* da ação que se pratica ao se dizer algo."[37] Habermas argumenta que o ato elocucional corresponde à situação em que o falante tem a intenção de transmitir exatamente aquele conteúdo em questão. Em outras palavras, o ato elocucional transmite o sentido [*meaning*] do que é dito. Em contrapartida, o ato perlocucional só adquire sentido a partir do contexto em que falante e ouvinte se encontram.[38] A auto-suficiência do ato elocucional é determinada pela sua conexão *interna* com a expressão lingüística, ou seja, o sentido do que se diz está diretamente ligado ao conteúdo, mantendo uma posição de independência em relação ao contexto. Já o sentido de uma expressão caracterizada pelo ato perlocucional depende do contexto. A partir desse entendimento, Habermas associa a ação teleológica com o ato perlocucional e a ação comunicativa com o ato elocucional:

---

[37] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v. 1, p. 289.

[38] Essa dependência do ato perlocucional em relação ao contexto pode ser ilustrada pela seguinte anedota: João pede dinheiro emprestado para Antônio e este responde: "Claro que eu empresto. Afinal, você nunca deixou de me pagar!" Pelo conteúdo da frase, só podemos concluir que Antônio tem total confiança de que João quitará a sua dívida. O sentido da fala muda quando é revelado que João não pagou o dinheiro que pedira emprestado a Antônio no passado. A ironia, nesse contexto, fica patente, embora não seja evidente na fala em si mesma.

> Efeitos perlocucionais, como os resultados de ações teleológicas em geral, são provocados de acordo com a descrição de uma situação [*state of affairs*] que resulta da intervenção no mundo. Em contra partida, resultados elocucionais são obtidos no nível das relações interpessoais nas quais participantes em comunicação chegam a um entendimento uns com os outros sobre alguma coisa no mundo.[39]

Com esse passo, Habermas apresenta um conceito mais preciso de ação comunicativa, definida como "[...] o tipo de interação na qual *todos* os participantes harmonizam seus planos individuais de ação uns com os outros e assim buscam seus propósitos elocucionais *sem restrições* [...]."[40] Habermas adverte para o fato de que somente os atos da fala que sejam criticáveis podem ser considerados meios da ação comunicativa. Um comando obedecido porque corresponde a uma relação de dominação não atende à condição de ser um ato da fala criticável. Para ser passível de crítica, o ato da fala — na forma de uma reivindicação de validade — deve ter condições de ser fundamentado ou rejeitado por meio de razões ou justificativas racionais. Como vimos anteriormente, Habermas define racionalidade como o procedimento por meio do qual reivindicações de validade são apresentadas com referência a três mundos: mundo objetivo (cultura), mundo social (sociedade) e mundo subjetivo (personalidade). Trata-se, portanto, de uma concepção de racionalidade compreendida em termos do *pragmatismo formal*, descrito por Habermas nos seguintes termos:

> O sentido de sentenças e a compreensão do sentido de sentenças não podem ser separados da relação inerente da linguagem com a validade de afirmações [*statements*]. Falantes e ouvintes compreendem o sentido de uma sentença quando eles sabem sob que condições ela é verdadeira. Logo, compreendem o sentido de uma palavra quando sabem qual é a sua contribuição para a capacidade de estabelecer a verdade de uma sentença formada com a sua ajuda. Assim, a semântica da verdade desenvolveu a tese de que o sentido de uma sentença é determinado por suas condições de verdade. A conexão interna entre o *sentido* de uma expressão lingüística e a *validade* de uma sentença formada com a sua ajuda foi inicialmente trabalhada, então, para a dimensão da representação lingüística de situações.[41]

---

[39] Ibid., p. 293.

[40] Ibid., p. 294.

[41] Ibid., pp. 276-277.

Como sabemos, Habermas expande esse entendimento de pragmatismo formal de modo a incluir o procedimento da validação intersubjetiva de reivindicações de validade pertinentes a questões de verdade, adequação e sinceridade.

Cabe esclarecer que a definição de ação comunicativa, tal como formulada por Habermas, não é um sinônimo de "ação coletiva." Uma ação coletiva não coincide necessariamente com uma ação comunicativa, e há inúmeros exemplos de ações coletivas que possuem um caráter essencialmente estratégico. Como observou Habermas, a luta estratégica pelo poder político — que se manifesta em forma de ação coletiva, ou seja, por meio de partidos políticos e outros movimentos organizados — foi institucionalizada no Estado moderno, [42] mas "ação coletiva" não implica necessariamente um entendimento mútuo entre todos os envolvidos, a saber, sujeitos e seus "objetos." O que distingue a ação comunicativa de outras modalidades da ação é a harmonização de ações individuais, de maneira que *todos* os atores envolvidos estejam de acordo com as conseqüências dessas ações.

Habermas reconhece que essa formulação de ação comunicativa parece estar muito distante da prática atual do uso da linguagem. Argumenta, porém, que as diversas modalidades da linguagem presentes em situações concretas não poderiam ser acessadas empiricamente sem o ponto de referência estabelecido pelo pragmatismo formal. Mais precisamente, a perspectiva fornecida pelo pragmatismo formal possibilita compreender "as patologias de comunicação que podem ser concebidas como o resultado de uma confusão entre ações orientadas para o entendimento mútuo e ações orientadas para o sucesso."[43] A Figura 2.1. mostra a representação das diversas modalidades de ação social.

Embora Habermas não explicite essa questão no primeiro volume de *TCA*, podemos acrescentar que a comunicação sistematicamente distorcida não é apenas um problema psicológico, mas também resultado da ideologia. O bloqueio ideológico da comunicação nos países de capitalismo avançado tem a função de impedir que as contradições fundamentais do sistema venham à tona.[44] Dessa maneira, a ideologia impede que conflitos de interesse entre grupos sociais possam ser identificados como incompatíveis entre si.

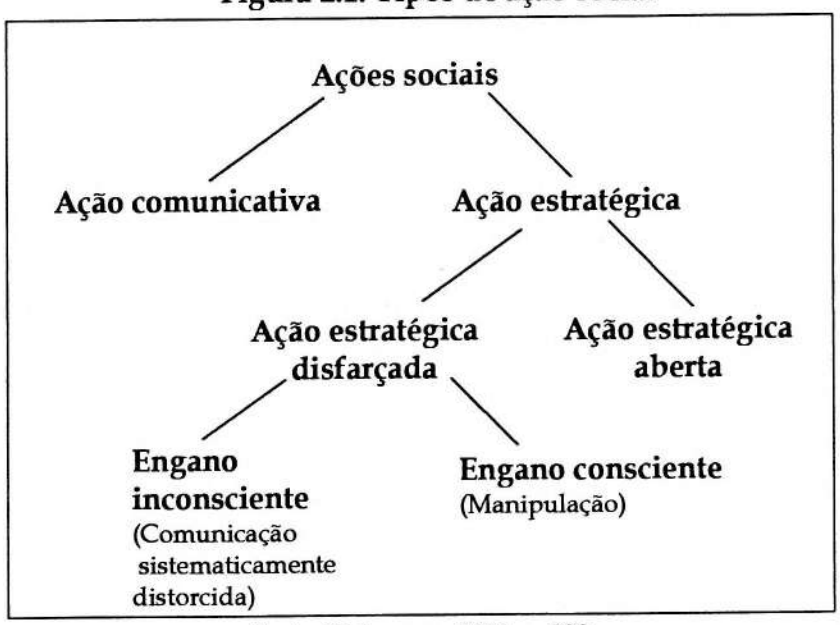
---

[42] J. Habermas, "O conceito de poder em Hannah Arendt," in *Habermas*, 3ª ed., Orgs. B. Freitag e S.P. Rouanet (São Paulo: Ática, 1993, pp. 100-131).

[43] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v. 1, p. 332.

[44] J. Habermas, *Legitimation Crisis*, op. cit.

Figura 2.1. Tipos de ação social



Fonte: Habermas, 1984, p. 333

Gostaria de ressaltar a dependência do conceito de legitimidade, na obra de Habermas, em relação ao conceito de racionalidade. Como vimos, Habermas fundamenta a racionalida-de no pragmatismo formal, isto é, a racionalidade dependeria do sentido intersubjetivo sobre fatos, normas e estados subjetivos. Considerando a validade de regras de interação social é estabelecida pelo procedimento do pragmatismo formal da linguagem, então racionalidade e legitimidade estão intimamente associados. Podemos dizer que, se a racionalidade é o procedimento de apresentação e crítica de reivindicações de validade, a legitimidade emerge do resultado obtido pelo procedimento, ou seja, a aceitação da reivindicação de validade por meio de discursos teóricos, práticos ou explicativos. O uso do termo "legitimidade" na Ciência Política geralmente corresponde "a um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos."[45] Nesse sentido específico, legitimidade incluiria também o consentimento da população a ações do Estado, como políticas públicas. Na obra de Habermas, o termo "legitimidade" é adotado para designar a situação de validade normativa, que pode se referir tanto a instituições e ações do Estado como a qualquer outro contexto de ação social. Cabe ressaltar que a ação do

[45] N. Bobbio et al., *Dicionário de Política*, v. 1, 10ª ed. (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997).

Estado não está limitada à questão normativa, mas também envolve aspectos do mundo objetivo, e por isso também demanda validação por meio de um discurso teórico (o mesmo explicativo, considerando-se a complexidade dos aspectos técnicos das políticas governamentais). De todo o modo, é a dimensão normativa que tem especial relevância, uma vez que a implementação de políticas públicas, na forma de leis e regulamentos formais, exige a aplicação de sanções em caso de não-adesão. Retomaremos a discussão do conceito de legitimidade na obra de Habermas no capítulo 5. Agora me parece necessário abordar a questão da reificação, que Habermas introduz no último capítulo do primeiro volume de *Theory of Communicative Action*, e que será a base de sustentação de sua tese sobre a emergência de patologias sociais.

Capítulo 3 - O conceito de reificação

O conceito de reificação tem grande importância na teoria social de Habermas. Porém, como veremos, o conceito habermasiano, embora mantenha afinidades como o que Lukács apresentou em *História e Consciência de Classe*,[1] difere deste em alguns aspectos. No entanto, a obra de Lukács e seu argumento sobre a reificação permanecem como um referencial fundamental para Habermas.

Como observou Martin Jay,[2] ainda que Lukács tenha repudiado *História e Consciência de Classe*, taxando-a de idealista, três anos após sua publicação, tal obra permaneceu como a mais importante influência sobre os teóricos identificados com o marxismo ocidental. O próprio Habermas inclui o livro de Lukács entre as obras que mais marcaram sua formação intelectual;[3] no entanto, ele abandona a perspectiva hegeliano-marxista que foi central para Lukács e também para Horkheimer e Adorno. É quando empreende a discussão sobre o processo de reificação — no capítulo final do primeiro volume de *TCA*, "From Lukács to Adorno: Rationalization as Reification" —, que Habermas elabora as suas críticas mais contundentes a esses dois expoentes da "velha" Escola de Frankfurt. É ali que Habermas vai sintetizar suas divergências em relação à abordagem de Horkheimer e Adorno e traçar um novo rumo para a teoria crítica a partir do paradigma da filosofia da linguagem.

Nesse capítulo, Habermas apresenta o que poderíamos chamar de uma metacrítica da razão instrumental. Seu propósito é mostrar por que a crítica da razão instrumental feita por Horkheimer e Adorno — em obras como *Dialética do Esclarecimento*, *Eclipse da Razão* e *Dialética Negativa* — acabou sucumbindo a aporias que os levaram a concluir pela impossibilidade da emancipação. Habermas considera que, para se superar o impasse no qual a teoria crítica se encontrava, seria preciso abandonar o paradigma da filosofia da consciência e adotar o da filosofia da linguagem. No cerne do impasse que Habermas observa em Horkheimer e Adorno, está o conceito de reificação desenvolvido por Lukács a partir do argumento de Marx.

---

[1] G. Lukács, *História e Consciência de Classe* (Porto: Publicações Escorpião, 1974), pp. 97-231.

[2] M. Jay, *Marxism and Totality* (Cambridge: Polity Press, 1984).

[3] Ver P. Dews (Org.), Autonomy & Solidarity: Interviews with Jürgen Habermas, pp. 80-81 e 96-97.

A tese de Lukács é de que o caráter mercantil da produção capitalista não está restrito às relações de produção, mas penetra todas as relações sociais, assim como as relações dos homens consigo mesmos. Lukács está de acordo com Marx quando esse afirma que não é a presença da transação mercantil por si só que caracteriza a sociedade capitalista.

> Como se sabe, o tráfico mercantil e as relações mercantis subjetivas e objetivas que lhe correspondem já existiam em etapas muito primitivas da evolução da sociedade. Mas trata-se *aqui* de saber em que medida o tráfico mercantil e as relações mercantis são capazes de estruturar *toda* a vida, exterior como interior, da sociedade. [...] Marx sublinha muito vincadamente esse caráter episódico da forma mercantil para a sociedade primitiva. "A troca direta, forma natural do processo de troca, representa mais o princípio da transformação dos valores de uso em mercadorias do que das mercadorias em dinheiro. O valor de troca não tem ainda forma independente, está ainda diretamente ligado ao valor de uso."[4]

Para Marx, nas sociedades primitivas o objetivo da produção é o valor de uso, não o de troca. Nem mesmo a presença de um excedente de produção nessas sociedades faz com que as mercadorias assumam um valor de troca, pois, nesse caso, os dois lados da transação mercantil — aquele que vende e aquele que compra — atribuem ao produto um valor de uso. A principal característica da sociedade capitalista é a generalização da transformação do trabalho concreto em trabalho abstrato, o que se tornou possível com a dominação do valor de troca sobre o de uso. A partir dessa constatação de Marx, Lukács dá um passo adiante, mostrando, com a ajuda de Weber, que a sociedade capitalista adquire a sua feição peculiar ao estender o caráter mercantil a todas as demais relações da sociedade. Assim, para Lukács, é a reificação da sociedade como um todo que constitui a característica fundamental do capitalismo.

A abstração do trabalho, observa Lukács, permite a comparação entre coisas desiguais e, com isso, a adoção da "racionalização baseada no cálculo, na *possibilidade de cálculo*"[5] como princípio geral. Temos aqui, portanto, a idéia da "reificação como racionalização," peça fundamental para o argumento de Habermas. Lukács mostra que a abstração do trabalho e a sua qualidade de *mensurabilidade* é apenas uma entre muitas

---

[4] G. Lukácks, op. cit., p. 98; a citação entre aspas é de Karl Marx em *Contribuição à Crítica da Economia Política* (*s.l*: Costes, *s.d*).

[5] Ibid., p. 102.

formas de abstração da sociedade capitalista, estabelecendo assim uma conexão entre Marx e Weber. Para Weber, o funcionamento da empresa moderna segue o mesmo princípio da técnica de produção, ou seja, a administração de uma empresa também é passível de cálculo e previsibilidade, tal qual uma máquina. Mais ainda: isso só se tornou possível porque o sistema jurídico da sociedade capitalista também assimilou o princípio da mensurabilidade, tendo em vista a previsibilidade dos resultados. Assim, a aplicação da justiça eliminou a consideração sobre casos particulares, permitindo apenas a aplicação de "leis racionais." Como Weber argumentou, uma empresa racional é incompatível com uma administração e um direito irracionais, imprevisíveis.

> Pois estas modernas formas de empresa, com o seu capital fixo e seus cálculos exactos, são demasiados sensíveis às irracionalidades do direito ou da administração para que tal seja possível. Só podiam surgir numa situação em que, como acontece no Estado burocrático, com as suas leis racionais, o juiz é mais ou menos uma máquina automática de distribuição de parágrafos onde se introduzem dossiers com as despesas e honorários por cima para que ele vomite por baixo a sentença, com considerações mais ou menos ponderosas, cujo funcionamento é, portanto, em todo o caso, calculável por grosso.[6]

Habermas vê nessa aproximação entre Marx e Weber a grande contribuição de Lukács. Assim como Lukács, Habermas considera que o fenômeno da reificação não se limita à esfera do trabalho, estendendo-se para outras dimensões da vida social e pessoal. Seu enfoque, como não poderia deixar de ser, incorpora a perspectiva comunicativa. Para Habermas, a reificação emerge da orientação estratégica, que contrasta com a orientação para o entendimento mútuo.

> Na medida em que interações não são mais coordenadas por meio de normas e valores, mas por meio do valor de troca, os atores têm que assumir uma atitude de objetificação uns com os outros (e com eles próprios). O mecanismo para coordenação da ação é ele mesmo visto como algo externo. Transações que ocorrem por meio do valor de troca localizam-se fora da intersubjetividade do entendimento mútuo por meio da linguagem; elas se tornam algo que tem lugar no mundo objetivo — uma pseudonatureza.[7]

---

[6] M. Weber, *Wirtschaft und Geselschaft*, citado por G. Lukács, Ibid., p. 111.

[7] J. Habermas, *Theory of Communicative Action.*, v.1, p. 358.

Para Habermas, Lukács captou de modo correto o processo de modernização capitalista como sendo simultaneamente uma racionalização e uma reificação. Assim, se atores sociais assumem o modo de ação orientado para o sucesso, o mundo-da-vida "encolhe" e torna-se também um "objeto" no mundo objetivo. Entretanto, Lukács, ao considerar *todas* as formas de racionalidade como relações de troca e, portanto, como reificação, não pôde perceber que o processo de racionalização é inerente às sociedades modernas. Segundo Habermas,

> Na medida em que a forma de *commodity* se torna a forma da objetividade e dirige as relações de indivíduos uns com os outros assim como as relações deles com a natureza externa e com a natureza subjetiva interna, o mundo-da-vida tem que se tornar reificado e os indivíduos degradados — como a teoria de sistemas prevê — tornando-se um "ambiente" para a sociedade que se tornou externa para [esses indivíduos], consolidando-se em um sistema opaco, que foi abstraído deles e se tornou externo a eles. Lukács compartilha essa perspectiva com Weber, assim como com Horkheimer; mas ele está convencido de que esse desenvolvimento não só pode ser interrompido em termos práticos mas, por razões que podem ser teoricamente demonstradas, *tem que* atingir limites internos: "Essa racionalização do mundo parece ser completa, parece penetrar a profundamente a natureza física e psicológica no homem; mas encontra seu limite no caráter formal de sua própria racionalidade."[8]

Que tipo de racionalidade seria capaz de se contrapor à racionalização geradora de reificação? Habermas considera que Lukács não conseguiu chegar a uma resposta apropriada, justamente porque procurou-a na esfera da teoria e não da prática. Como observou Marcos Nobre, Lukács resistiu à idéia de que a unidade da razão não pudesse ser reconstruída, embora estivesse ciente dessa impossibilidade:

> Lukács tinha suficiente clareza das conseqüências da teoria weberiana. Sabia que, uma vez aceita a especialização da ciência, cairia por terra o conceito clássico que buscava preservar. Sabia que, com a "especialização da atividade," o processo de racionalização e a conseqüente divisão das esferas culturais (com suas legalidades próprias, suas *Eigengesetzlichkeiten*) estariam transformadas em dados de realidade inexoráveis.[9]

---

[8] Ibid. p. 361. A citação entre aspas é de Lúkacs, em *História e Consciência de Classe*.

[9] M. Nobre, *Lukács e os Limites da Reificação* (São Paulo: Editora 34, 2001), p. 121.

Ainda assim, porém, Lukács busca uma "razão absoluta" na consciência do proletariado, argumentanto que

> o conhecimento do trabalhador que se conhece a si próprio como mercadoria é já prático. Por outras palavras, *este conhecimento opera uma modificação estrutural, objetiva no seu objeto.* [...] O caráter específico do trabalho como mercadoria, que, sem tal consciência, é um motor desconhecido da evolução econômica, objetiva-se através dela. Mas, ao manifestar-se, a objetividade especial dessa espécie de mercadoria que, sob um invólucro reificado é uma relação entre homens, sob um crosta quantitativa, um núcleo qualitativo vivo, permite revelar o caráter fetichista de *toda a mercadoria* que se baseia no caráter mercantil da força de trabalho. O núcleo de todas as mercadorias, a relação entre homens actua como fator na evolução social.[10]

Lukács considera que, embora os burgueses estejam submetidos ao mesmo processo de reificação que o proletariado, eles não têm a motivação necessária para superá-la. A compreensão da totalidade está facultada apenas ao proletariado, já que é a classe que sofre as conseqüências perniciosas da reificação e com isso adquire a consciência de classe necessária para superar a reificação e o sistema capitalista. Para Habermas, porém, essa saída significaria a "[...] entronização da consciência de classe do proletariado como o sujeito-objeto da história como um todo,"[11] o que corresponderia a um resquício de idealismo hegeliano, pois depende da idéia de uma razão histórica absoluta. Por isso Habermas sustenta que Lukács tentou resolver uma questão prática — a superação da reificação — por meio da teoria. Na concepção habermasiana, essa seria uma questão que só poderia ser resolvida "na prática," isto é, pela deliberação dos atores sociais envolvidos, e não por meio de uma justificativa teórica.

Na visão de Habermas, a abordagem da reificação nas obras de Horkheimer e Adorno seria ainda mais problemática que a de Lukács, pois eles teriam radicalizado a mesma, afirmando que a reificação total seria o estado final da sociedade capitalista, sem espaço sequer para a emergência de uma consciência de classe revolucionária. Para eles, a dominação da sociedade pela reificação não estaria baseada na idéia das relações de troca, como em Lukács e Marx; essa seria apenas a forma que a reificação assume na sociedade capitalista. Habermas considera que Horkheimer e Adorno teriam visto a própria origem da reificação na razão instrumental voltada para a "autopreservação do sujeito." "Dessa

---

[10] G. Lukács, História e Consciência de Classe, p. 189.

[11] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v. 1., p. 364.

forma, Horkheimer e Adorno ancoram o mecanismo que produz a reificação da consciência nas fundações antropológicas da história das espécies, na forma da existência de uma espécie que tem de se reproduzir por meio do trabalho."[12] De acordo com Habermas, isso remeteria a uma concepção de racionalidade que trata como equivalentes a atitude de dominação em relação à natureza e a atitude de sujeitos entre si e consigo próprios. Essa abordagem negativa e totalizante da razão instrumental não teria apenas levado Horkheimer e Adorno à conclusão de que a sociedade já se encontrava totalmente reificada, mas também a uma renúncia à possibilidade de uma teoria social crítica. Outra conseqüência dessa abordagem teria sido a rejeição das ciências sociais como um todo, pois a ciência tem que adotar necessariamente uma atitude sujeito-objeto e, assim, a produção de conhecimento teórico só pode ser apreendida como "dominação." A alternativa — um apelo a uma forma transcendental, metafísica de conhecimento — não pode mais ser considerada plausível para as ciências modernas. A idéia de mimese, que Adorno e Horkheimer consideraram como a "razão primordial que foi desviada da intenção à verdade [...],"[13] é associada a um "impulso," ou seja, uma dimensão não-racional. Segundo Habermas, embora Horkheimer e Adorno não tenham explicitado uma teoria da mimese, "o próprio nome designa uma relação entre pessoas na qual uma se acomoda à outra, se identifica com a outra, simpatiza com a outra."[14] Assim, é a razão orientada para o entendimento mútuo que estaria subjacente à idéia de mimese. Mas Horkheimer e Adorno não puderam identificá-la, sustenta Habermas, pois a filosofia da consciência não possui o aparato conceitual necessário para isso, já que seus modelos de conhecimento e ação se encontram cativos da perspectiva sujeito-objeto. Ele argumenta que a filosofia da consciência considera "objeto" tudo aquilo a que o sujeito pode atribuir uma representação e "sujeito" aquele que se relaciona com outras entidades consideradas também objetos, correspondendo, assim, à ação instrumental. Com uma abordagem limitada à perspectiva da relação sujeito-objeto, a filosofia da consciência e a crítica da razão instrumental não podem servir de instrumento para a superação da reificação.

> [...] o aparato conceitual da razão instrumental é montado para tornar possível para sujeitos o exercício do controle sobre a natureza, e *não* para dizer a uma natureza objetificada o que deve ser feito. A razão instrumental é também "subjetiva," no

---

[12] Ibid., p. 379.

[13] Ibid., p. 382.

[14] Ibid., p. 390.

> sentido de que expressa as relações entre sujeito e objeto do ponto de vista do sujeito que sabe e age, e não daquele do objeto que é percebido e manipulado. Por essa razão, [a filosofia da consciência] não fornece os instrumentos explicativos necessários para dizer o que a instrumentalização das relações sociais e intrapsíquicas significam da perspectiva dos contextos de vida violados e deformados. [...] Assim, o apelo à solidariedade social pode apenas indicar que a instrumentalização da sociedade e de seus membros destrói algo; mas não pode dizer explicitamente onde essa destruição ocorre.[15]

Jean Grondin, em sua análise da história do conceito de reificação, concorda de maneira geral com a crítica que Habermas dirige ao negativismo de Horkheimer e Adorno e ao idealismo histórico de Lukács, mas considera que Habermas foi longe demais ao rejeitar a filosofia da consciência como um todo.[16] Afinal de contas, mesmo a abordagem da filosofia da linguagem precisa pressupor a existência de um sujeito, de uma consciência. De fato, o discurso de Habermas às vezes soa como se a transição para a filosofia da linguagem significasse também o abandono de todos os conceitos e contribuições da filosofia da consciência. Se considerarmos o quanto a abordagem de Habermas deve a Kant, Hegel e Husserl, entre outros, a rejeição à filosofia da consciência parece representar apenas uma função retórica, um recurso da argumentação para enfatizar a mudança de perspectiva que a filosofia da linguagem oferece. A crítica de Habermas à filosofia da consciência é, antes de mais nada, uma crítica à perspectiva da razão instrumental. Talvez fosse mais apropriado encarar o "rompimento" com a filosofia da consciência proposto por Habermas como uma estratégia para se afastar do tão temido idealismo e destacar a dimensão prática implícita no pragmatismo formal da linguagem. A questão prática, fundamental para Habermas, também está na base de sua rejeição à filosofia da história. Para Habermas, a idéia de um porvir histórico independente da intervenção prática de atores sociais não deveria fazer parte de uma teoria crítica da sociedade. Lembremo-nos de que a "virada lingüística" de Habermas implicou também uma abordagem da dialética diversa daquela da tradição hegeliana e marxista. Na concepção de Habermas, racionalidade e linguagem estão intrinsecamente ligadas; dessa forma, a comunicação irrestrita constitui a própria idéia de *Razão* e, por isso, a reflexão crítica seria capaz de

---

[15] Ibid. p. 389.

[16] J. Grondin, "La réfication de Lukács à Habermas: L'impact de *Geschichte und Klassenbewusstsein*" sur la théorie critique," *Archives de Philosophie* 51(1988): 627-646.

promover a unidade entre o conhecimento e o interesse pela emanciapação.[17] Mas esse processo não é possível partindo-se somente da teoria — a teoria pura de Husserl, como observa Habermas. O movimento em direção à emancipação é resultado do confronto com a prática, que só é possível reconhecer com o uso da linguagem de atores sociais em interação. E se a linguagem pressupõe um "consenso universal e irrestrito," isso não implica que a teoria deva se abster de considerar as relações de dominação.

> A ilusão ontológica da teoria pura, atrás da qual os interesses constitutivos do conhecimento se tornam invisíveis, promove a ficção de que o diálogo socrático é possível em todos os lugares e em qualquer momento. Desde o seu início a filosofia supôs que a autonomia e responsabilidade colocadas com a estrutura da linguagem era não apenas antecipada, mas real. É a teoria pura, desejando derivar tudo de si mesma, que sucumbe a condições externas não reconhecidas e se torna ideológica. Somente quando a filosofia descobrir no curso dialético da história os traços de violência que deformam as repetidas tentativas de diálogo e recorrentemente fecham o caminho para uma comunicação irrestrita, estará promovendo o processo cuja suspensão ela legitima: a evolução da humanidade em direção à autonomia e à responsabilidade. [...] [A] unidade do conhecimento e interesse prova a si mesma em uma dialética que toma os traços históricos de um diálogo suprimido e reconstrói o que foi suprimido.[18]

Trata-se, portanto, de uma concepção de dialética que difere essencialmente da de Marx e também da concepção de Lukács em *História e Consciência de Classe*. Para Habermas, a dinâmica dialética está na contradição entre a comunicação sistematicamente distorcida e o entendimento mútuo imanente à linguagem. Nesse caso, o conteúdo da contradição dialética é ele mesmo um produto histórico que se manifesta nas crises sociais ou econômicas que só pode ser reconhecida como contraditório por aqueles que se vêem nessa condição.

Continuando a sua crítica da perspectiva da filosofia da consciência, Habermas chega à teoria de sistemas, que apresentaria as mesmas limitações da perspectiva sujeito-objeto da filosofia da consciência, mas adota uma terminologia própria. "A teoria de sistemas substitui 'sujeito' por 'sistema', 'objeto' por 'ambiente' e considera a habilidade do sujeito em conhecer e lidar com objetos como realizações sistêmicas que consistem em

---

[17] J. Habermas, "Knowledge and Human Interest: A General Perspective," in *Knowledge and Human Interest* (Boston: Beacon Press, 1971).

[18] Ibid., pp. 314-315.

registrar e reduzir a complexidade do ambiente."[19] Esse será um aspecto central para o desenvolvimento da tese sobre a emergência das patologias sociais, uma vez que nas sociedades capitalistas desenvolvidas a razão funcional da abordagem sistêmica assume um papel central na reprodução social e econômica. Nessas sociedades, os subsistemas econômico e administrativo se hipertrofiaram e impuseram a lógica da razão funcional aos processos de reprodução do mundo-da-vida. Segundo Habermas, a reificação é um subproduto de uma razão funcional que extrapola seus limites de coordenação, passando a "colonizar" os domínios do mundo-da-vida que dependem da razão comunicativa para sua reprodução. Habermas resume assim sua abordagem da reificação, contrastando-a com a de Horkheimer e Adorno:

> O problema da reificação emerge menos de uma racionalidade intencional que foi absolutizada a serviço da autopreservação, de uma razão instrumental que se tornou selvagem, do que da circunstância de uma razão funcionalista [visando à] manutenção de sistemas que desconsidera e se sobrepõe à reivindicação e à razão incorporada na integração social comunicativa [*communicative sociation*] e deixa a racionalização do mundo-da-vida inoperante. [20]

A razão funcionalista, portanto, está na base do problema da reificação. Mas isso não implica considerar que a ação estratégica esteja em oposição à ação comunicativa. Ao incorporar a teoria de modernização de Weber, a teoria crítica de Habermas considera que a diferenciação entre mundo-da-vida e sistema, assim como a diferenciação interna do mundo-da-vida nos seus três componentes estruturais — cultura, sociedade e personalidade —, é um processo irreversível. Na abordagem de Habermas, a ação estratégica é um complemento da ação comunicativa, ainda que sua versão sistêmcia tenha efeitos patológicos sobre o mundo-da-vida. Portanto, Habermas não vê uma oposição dialética entre ação estratégica e ação comunicativa, mas considera as duas formas de ação social necessárias para a reprodução da sociedade. O problema consiste na supremacia quase absoluta da razão funcionalista sobre a razão comunicativa, o que corrói as condições de reprodução do mundo-da-vida.

Pode-se dizer que Habermas não responsabiliza a ação estratégica pela distorção na comunicação, pois esse é o papel que ele atribui à ideologia, que bloqueia a abertura de

---

[19] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v. 1, p. 396.

[20] Ibid., pp. 398-399.

discursos práticos, impondo pseudo-legitimações de normas e instituições.[21] A ação estratégica também não levaria fatalmente à reificação. Como Habermas discutirá em *Between Facts and Norms*, cabe aos cidadãos a tarefa de estabelecer os limites da razão funcionalista, evitando assim os efeitos patológicos resultantes das abstrações impostas pela intervenção do Estado de Bem-Estar Social. Essa tarefa, porém, só pode ser realizada por meio do entendimento mútuo intersubjetivo dos atores envolvidos. Por outro lado, Habermas deixa claro que a ação estratégica, com sua ênfase na eficiência dos subsistemas, é condição necessária para a reprodução de sociedades modernas. Assim, nas sociedades complexas, a ação comunicativa e a ação estratégica constituem dois tipos de ação social igualmente fundamentais.

---

[21] Ver B. Freitag e S.P. Rouanet, "Introdução," in *Habermas* (São Paulo: Ática, 1993), pp. 9-67.

Capítulo 4 - *Welfare state* e patologias sociais

A teoria da ação que Habermas desenvolve a partir de Weber é o passo inicial para a elaboração do conceito dual de sociedade integrando os conceitos de mundo-da-vida e sistema. A partir deste conceito, Habermas fundamenta a tese da reificação do mundo-da-vida como a origem das patologias sociais nas sociedades de capitalismo avançado. Para tanto, no segundo volume de *The Theory of Communicative Action*, Habermas expande a problemática da racionalidade para além da teoria da ação, agregando a teoria de modernização de Weber, a fundamentação comunicativa da sociologia de George Mead, o conceito de solidariedade social de Émile Durkheim e, finalmente, a abordagem sistêmica de Talcott Parsons.

Uma vez que nosso objetivo nesta seção é discutir a relação entre os conceitos de *ação comunicativa* e *ação estratégica*, não nos alongaremos na discussão que Habermas faz sobre a sociologia de Mead. É suficiente sabermos que trata-se de uma discussão que busca fundamentar a transição da interação social mediada por símbolos (dos gestos até a linguagem) para a mediação normativa. Em outras palavras, Habermas procura justificar, a partir da psicologia social de Mead, a racionalidade comunicativa não apenas como um pressuposto da filosofia da linguagem, mas também como sendo coerente com uma teoria da evolução social. Assim, o conceito do "outro generalizado" de Mead é utilizado por Habermas para introduzir a mediação comunicativa por meio de normas de interação social. Diferentemente de Mead, porém, Habermas não acredita que a conformidade a normas seja resultado apenas da internalização do poder de sanção do grupo social.

> A autoridade do "outro generalizado" difere da autoridade baseada apenas no controle sobre os meios de [impor] sanções, pelo fato de que repousa no consentimento. Quando *A* considera as sanções do grupo como suas próprias, como sanções que ele dirige a si mesmo, tem que pressupor seu consentimento à norma cuja violação ele punirá dessa maneira.[1]

A tese da internalização de sanções, argumenta Habermas, só pode ser sustentada do ponto de vista do desenvolvimento do indivíduo (ontogênese). No entanto, antes que sanções possam ser impostas, as normas de interação social devem ter sido adotadas pelo grupo social. Em outras palavras, normas só adquirem validade para um grupo social mediante um entendimento mútuo intersubjetivo.

---

[1] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v.2, pp. 38-39.

O passo seguinte de Habermas é demonstrar, com o auxílio de Durkheim, que o reconhecimento intersubjetivo de normas sociais já está presente na estrutura gramatical da linguagem falada. A estrutura dos atos da fala expressa a relação — que emerge de situações pré-lingüísticas — do indivíduo com a natureza externa e com a sua natureza interna, ou seja, as relações cognitivas, morais e expressivas. O processo de evolução social pode ser compreendido, então, como uma gradual liberação dessa estrutura lingüística na sociedade.

> À medida que o potencial de racionalidade impregnado na ação comunicativa é liberado, o núcleo arcaico [do acordo] normativo se dissolve e dá lugar à racionalização das visões de mundo, à universalização da lei e da moralidade e a uma aceleração dos processos de individuação.[2]

A evolução social pode ser entendida, segundo esse argumento, como uma transição da interação social por meio de gestos para a linguagem falada; a linguagem estruturada em atos da fala, por sua vez, induz à racionalização do mundo-da-vida e sua diferenciação nos componentes *cultura*, *sociedade* e *personalidade*. Dessa forma, as visões mítica e a religiosa do mundo cedem lugar a uma reprodução social cada vez mais dependente da racionalidade comunicativa. Habermas praticamente inverte a ordem do argumento de Durkheim sobre a formação da consciência coletiva: não seriam os símbolos e rituais religiosos a fonte da solidariedade de membros de uma comunidade que, em uma forma secularizada, teriam sido mantidos nas instituições da sociedade moderna; para ele, a mediação comunicativa de ações reguladas por normas já estaria presente mesmo em sociedades em que a visão religiosa do mundo ainda era predominante. Nesse sentido, os símbolos e ritos religiosos seriam resíduos de um período pré-lingüístico.

> O simbolismo religioso representa uma das três raízes pré-lingüísticas [...] da ação comunicativa. Apenas por meio da ação comunicativa as energias da solidariedade social ligadas ao simbolismo religioso podem se diferenciar [*branch out*] e ser transmitidas, na forma de autoridade moral, tanto para instituições como para pessoas.[3]

No que se refere à tese do *desencantamento* do mundo, Habermas está de pleno acordo com Durkheim: a evolução social corresponde a um processo de crescente abstração, que parte

---

[2] Ibid., p. 46.

[3] Ibid., p. 61.

dos poderes transcendentais dos deuses para a elaboração de idéias e conceitos.[4] No que tange à interação social, a "autoridade do sagrado" é substituída pela validação das instituições da ordem legal.

É nesse ponto da argumentação que Habermas passa a discutir a relação entre a teoria da ação e a teoria de sistemas. Observa que essas duas linhas do pensamento sociológico tomaram rumos distintos, o que resultou na unilateralidade das abordagens. Uma teoria social abrangente, argumenta Habermas, deve enfrentar o problema da ligação entre essas duas tradições da teoria sociológica.

Habermas vê em Durkheim elementos teóricos a partir dos quais seria possível estabelecer um contato entre esses dois campos da teoria social. A concepção de Durkheim, segundo a qual a solidariedade mecânica caracteriza as sociedades arcaicas enquanto a solidariedade orgânica é típica das sociedades modernas, teria elementos passíveis de ser identificados com a idéia da mudança nas formas de integração social. "Enquanto sociedades primitivas são integradas por meio de um *consenso normativo básico*, a integração de sociedades desenvolvidas acontece por meio de uma *interconexão sistêmica de domínios de ação funcionalmente especificados*."[5] A idéia do mercado como mecanismo central da interação social, desenvolvida por Spencer, representa um dos primeiros modelos da integração sistêmica da sociedade. Nesse modelo, a integração social não seria realizada por meio de normas morais ou regras legais, mas sim pela ação espontânea de indivíduos que efetuam trocas no mercado. Habermas observa que Durkheim, porém, não aceitou a idéia de que a solidariedade orgânica proporcionada pela divisão do trabalho pudesse ser justificada tão-somente pela atribuição de expressão normativa ao processo de trocas contratuais no mercado, como sugerira Spencer. Durkheim não enxergava no mecanismo da troca nenhuma capacidade de regulação, mesmo nas sociedades modernas altamente diferenciadas. A regulação da interação social só poderia ser explicada pela aceitação de regras morais e legais pelos membros da sociedade. Por outro lado, Durkheim considerava que os mecanismos normativos presentes nas sociedades complexas — a universalidade da moral e o processo democrático de formação da vontade política — seriam fracos demais até mesmo para a manutenção da

---

[4] Cabe notar que é Habermas quem atribui o termo weberiano "desencantamento do mundo" à visão de Durkheim. No que se refere ao papel da religião no aparecimento da solidariedade mecânica, Durkheim (*Da Divisão do Trabalho Social*, São Paulo: Martins Fontes, 1999) parece considerar que este teria sido bem mais modesto do que a discussão de Habermas faz supor.

[5] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v. 2., p. 115.

solidariedade orgânica. Assim, segundo o diagnóstico de Durkheim, "as sociedades capitalistas dirigem-se para um estado de anomia."[6]

Habermas alega que Durkheim teria caído em um círculo vicioso ao propor que a divisão do trabalho responsável pelo aparecimento da solidariedade orgânica seria distinta das versões "anômicas da divisão do trabalho." Durkheim não teria explicado as razões por que algumas formas de divisão do trabalho, mas não outras, seriam capazes de gerar as normas necessárias para a manutenção da solidariedade orgânica. O que Habermas considera relevante no problema não é a resposta fornecida por Durkheim — se não há normas, então elas devem ser criadas —, mas o fato de que ele aponta para a questão da relação entre a diferenciação sistêmica e as formas de integração social. Para Habermas, a maneira de compreender esse aspecto passa pela distinção entre os dois tipos básicos de coordenação da ação: aquela na qual participantes harmonizam as orientações de suas ações e aquela que tem como objetivo estabilizar as conseqüências das ações de atores voltados para o sucesso.

> Em um caso, a integração de um sistema de ação é obtida a partir de um consenso assegurado por meio de normas ou como resultado da comunicação; no outro, por meio de uma regulação não normativa de decisões individuais que se estende para além da consciência dos atores. Essa distinção entre *integração social* da sociedade, que leva em consideração as orientações da ação, e uma *integração sistêmica*, que se projeta para além das orientações da ação, demanda uma diferenciação correspondente no próprio conceito de sociedade.[7]

Para Habermas, existem duas maneiras de abordar a sociedade e que levam a dois conceitos distintos da mesma. Uma dessas abordagens considera apenas a perspectiva do mundo-da-vida, ou seja, a perspectiva dos atores em interação social (perspectiva do participante). A outra abordagem é aquela que corresponde à perspectiva de um observador não envolvido que concebe a sociedade como um sistema de ações no qual cada ação individual só pode ser compreendida no seu papel funcional de manutenção do sistema. Habermas, por sua vez, considera ser necessário conceber a sociedade *simultaneamente* como sistema e mundo-da-vida. Argumenta que essa abordagem tem a vantagem de ser capaz de explicar a evolução social, colocando de um lado a

---

[6] Ibid., p. 116.

[7] Ibid., p. 117.

racionalização do mundo-da-vida e de outro a crescente complexidade de sistemas sociais.

Podemos perceber aqui que Habermas deseja afastar-se da idéia de que o processo de racionalização da sociedade possua apenas uma direção. Ele rejeita a tese de que a diferenciação do mundo-da-vida e o aparecimento dos subsistemas econômico e administrativo sejam processos que possam ser atribuídos apenas à expansão da racionalidade intencional, como postula a teoria da modernização de Weber. Para Habermas, a diferenciação do mundo-da-vida nos componentes estruturais (cultura, sociedade e personalidade) deve ser atribuída à racionalidade comunicativa, que se manifesta por meio dos atos da fala. A racionalidade intencional, em contrapartida, seria responsável pela diferenciação sistêmica. Os sistemas sociais, argumenta Habermas, só podem cumprir adequadamente suas funções integrativas se seus mecanismos *deslingüistificados* não interferirem na reprodução simbólica do mundo-da-vida. Vejamos, portanto, como ele desenvolve esse argumento.

Habermas considera necessário desenvolver um conceito de mundo-da-vida que explicite os "três mundos" como seus componentes estruturais. Como se sabe, o conceito de mundo-da-vida da Fenomenologia refere-se ao estoque de interpretações disponíveis aos atores de forma que eles sejam capazes da atribuir sentido ao mundo. Trata-se, portanto, de um pano de fundo ao qual indivíduos têm acesso imediato, no qual os conteúdos do mundo-da-vida se encontram em uma forma pré-reflexiva, não problematizados, apresentando-se como "dados" do contexto. Quando indivíduos buscam o entendimento mútuo por meio dos atos da fala, esse entendimento refere-se a um dos componentes estruturais do mundo-da-vida. Entretanto, os demais componentes também são abordados, ainda que apenas como pressupostos do discurso.

> A ação comunicativa depende de um processo cooperativo de interpretação no qual participantes se relacionam simultaneamente a algo nos mundos objetivo, social e subjetivo, mesmo quando a *temática se refere a apenas um* dos três componentes nas suas falas. Falante e ouvinte usam um sistema de referência dos três mundos como um referencial [*framework*] a partir do qual eles desenvolvem as suas definições de situações compartilhadas.[8]

Em outras palavras, a relação *simultânea* com os três componentes estruturais do mundo-da-vida está presente mesmo se apenas um dos componentes for problematizado. Assim

---

[8] Ibid., p. 120.

sendo, o consenso intersubjetivo só acontece quando existir acordo em relação a interpretações pertinentes aos três mundos. Não há consenso, por exemplo, quando uma afirmação é aceita quanto à sua veracidade (mundo objetivo) e validade normativa (mundo social), mas a sinceridade de quem apresenta essa afirmação é rejeitada por pelo menos um participante. Também não há consenso quando a validade de uma norma é aceita, mas há dissenso quando aos pressupostos objetivos da norma. As definições consensuais, por sua vez, correspondem ao contexto assumido pelos atores que buscam o entendimento mútuo sobre a questão em discussão. Por outro lado, toda definição consensual é provisória e potencialmente sujeita a revisão. Cabe lembrar que os elementos do contexto pertencem ao mundo-da-vida apenas enquanto não forem problematizados, isto é, enquanto forem tomados pelos participantes como pressupostos não conscientizados. A partir do momento em que elementos desse contexto atraiam a atenção dos participantes, eles deixam de fazer parte do "estoque" de definições consensuais, passando para a condição de elementos problematizados. Aos atores em busca do entendimento mútuo não está aberta a possibilidade de "auto-exclusão" do mundo-da-vida: o estoque de conhecimentos pré-interpretados está sempre presente, de uma forma ou de outra, até mesmo na de uma linguagem comum usada como meio de comunicação.

> O mundo-da-vida é, podemos dizer, o local onde falante e ouvinte se encontram, onde eles podem reciprocamente levantar reivindicações de que suas falas se ajustam ao mundo (objetivo, social ou subjetivo) e onde eles podem criticar e confirmar essas reivindicações de validade, resolver suas disputas e chegar a um acordo.[9]

Habermas critica o conceito de mundo-da-vida de fenomenologistas como Schutz, alegando que sua abordagem incorpora de maneira unilateral os elementos culturais do mundo-da-vida, como se observa na sociologia do conhecimento. De maneira análoga, Habermas considera que os conceitos que emergem das obras de Durkheim e Mead são igualmente unilaterais, uma vez que o primeiro dá ênfase excessiva à integração social e o segundo à socialização de indivíduos. Para elaborar seu conceito de mundo-da-vida, Habermas recorre ao argumento de que os atos da fala se referem simultaneamente a três componentes estruturais — cultura, sociedade e personalidade —, os quais define nos seguintes termos:

---

[9] Ibid., p. 126.

> Uso o termo *cultura* para o estoque de conhecimento a partir do qual participantes em comunicação se suprem de interpretações enquanto chegam a um entendimento sobre alguma coisa no mundo [objetivo]. Uso o termo *sociedade* para as ordens legítimas por meio das quais participantes regulam suas afiliações em grupos sociais e assim asseguram a solidariedade. Por *personalidade*, compreendo as competências que fazem um sujeito capaz de falar e agir, que o colocam em uma posição para tomar parte em processos de obtenção de entendimento e assim afirmar sua própria identidade.[10]

Com esses elementos conceituais, Habermas desenvolve sua tese sobre a renovação do mundo-da-vida por meio da ação comunicativa, a partir da qual fundamenta sua hipótese sobre a origem das patologias sociais. Uma vez que não só o mundo objetivo, mas também os mundos social e subjetivo são abordados na apresentação de reivindicações de validade, todos os três componentes estruturais do mundo-da-vida são renovados por meio do entendimento mútuo. Caso o processo de obtenção do entendimento mútuo não possa ser estabelecido, o mundo-da-vida passa a sofrer da escassez de "padrões pré-interpretados" em cada um dos componentes estruturais: no componente *cultura*, há escassez de "sentido"; no componente *sociedade*, escassez de "solidariedade social"; e no componente *personalidade*, escassez de "força do ego." O Quadro 4.1. representa os três principais processos de reprodução (coluna A: reprodução cultural, integração social e socialização) e seus efeitos nos componentes estruturais do mundo-da-vida (colunas 1, 2 e 3); as células localizadas na diagonal do quadro — delimitadas por linhas em negrito — apresentam as funções da reprodução por meio do entendimento mútuo nos componentes estruturais correspondentes e os sintomas das crises de reprodução. As demais células representam os efeitos dos processos de reprodução nos demais componentes estruturais do mundo-da-vida. Por exemplo, a reprodução cultural não é responsável apenas pela "transmissão, crítica e aquisição de conhecimento cultural" (coluna 1.1.) pertinente ao componente estrutural *cultura*; ela contribui também para a "renovação do conhecimento [para garantir] a legitimidade" (coluna 2.1.) e para a "reprodução do conhecimento relevante para a educação" (coluna 3.1.). Processos análogos se dão com a integração social e a socialização (colunas 1.2. e 2.2). Dessa maneira, quando esses processos de reprodução falham, emergem sintomas de crises. Segundo Habermas, os processos de reprodução dos componentes estruturais do mundo-da-vida podem ser avaliados segundos os padrões de racionalidade do conhecimento,

---

[10] Ibid., p. 138.

solidariedade entre membros de uma comunidade social e responsabilidade pessoal (coluna B).

Em síntese, Habermas sustenta que os componentes estruturais *cultura*, *sociedade* e *personalidade* são reproduzidos por meio do processo de apresentação, crítica e aceitação intersubjetiva de reivindicações de validade. No entanto, por si só, este modelo conceitual não explica por que surgem crises nos processos de reprodução. Para fornecer essa explicação, Habermas desenvolve o argumento sobre o *desacoplamento* dos subsistemas administrativo e econômico do mundo-da-vida como resultado do processo evolutivo da sociedade. Essa abordagem demanda a reformulação dos conceitos de sociedade, superando a unilateralidade tanto da perspectiva da sociedade como mundo-da-vida, como da perspectiva da sociedade como sistema.

Segundo Habermas, a perspectiva sistêmica de sociedade se faz necessária, uma vez que a integração social não é realizada tão-somente por meio do entendimento mútuo. Os conceitos de sociedade fundamentados na perspectiva do mundo-da-vida incorrem na ilusão de que a integração social só pode ser realizada por meio da ação comunicativa. Porém,

> [...] as ações dos atores dirigidas a objetivos são coordenadas não só por processos para a obtenção de entendimento, mas também por meio de interconexões que não são buscadas por eles e usualmente nem sequer são percebidas dentro do horizonte da prática do dia-a-dia. [...] O mercado é um desses mecanismos sistêmicos que estabilizam interconexões não intencionais de ações coordenando suas *conseqüências*, enquanto que o mecanismo do entendimento mútuo harmoniza as *orientações* dos participantes.[11]

Portanto, a integração sistêmica também é uma forma de integração social, embora ainda seja necessária a "integração social" no seu sentido restrito, isto é, por meio do entendimento mútuo. Para contemplar as perspectivas de integração social, Habermas desenvolve o seu conceito dual de sociedade. Para ele, a sociedade é um "[...] sistema que tem que atender às condições para a manutenção de mundos-da-vida socioculturais" ou representa "[...] complexos de ação *sistemicamente estabilizados* de grupos *socialmente*

---

[11] Ibid., p. 150.

Quadro 4.1. Funções reprodutivas da ação orientada para o entendimento mútuo e patologias sociais correspondentes

A	Componentes Estruturais						B
Processos de reprodução	**1. Cultura**		**2. Sociedade**		**3. Personalidade**		**Dimensão de avaliação**
	1.1. Função	**1.2. Sintoma**	**2.1. Função**	**2.2. Sintoma**	**3.1. Função**	**3.2. Sintoma**	
Reprodução cultural	Transmissão, crítica e aquisição de conhecimento cultural	Perda de sentido	Renovação do conhecimento para a legitimação	Perda de legitimidade	Reprodução do conhecimento relevante para a educação	Crises na orientação e educação	Racionalidade do conhecimento
Integração social	Imunização de um estoque central de orientação de valores	Perda da identidade coletiva	Coordenação de ações por meio de reivindicações de validade*	Anomia	Reprodução de padrões de filiação social	Alienação	Solidariedade entre membros
Socialização	Aculturação	Ruptura da tradição	Internalização de valores	Perda de motivação	Formação da identidade	Psico-patologias	Responsabilidade pessoal

Fonte: adaptado de Habermas, 1987, pp. 143-144

* Obs.: Aparentemente, há uma incongruência no quadro apresentado na tradução americana da *TCA* com relação a essa função. Não se trata tanto da coordenação de ações por meio de reivindicações de validade, pois isso está implícito também em outros processos de reprodução e não apenas na integração social. Seria, portanto, mais apropriado falar-se de "coordenação da ação por meio de *normas intersubjetivas de interação social*."

integrados."[12] Para complementar a fundamentação desse conceito de sociedade expandido, Habermas discute sua concepção de evolução social como um processo simultâneo de racionalização do mundo-da-vida e aumento da complexidade sistêmica, contrastando-a com a teoria de sistemas de Parsons.

Habermas é crítico da formulação parsoniana, pois nela os componentes estruturais do mundo-da-vida seriam nada mais que sistemas de ação [*action systems*] que se colocam como ambiente uns para os outros, implicando uma subordinação da perspectiva do mundo-da-vida à perspectiva sistêmica. Habermas formula a alternativa a essa abordagem nos seguintes termos: "A proposta que apresento aqui, em contraste [com a de Parsons], tem por objetivo levar em consideração as diferenças metodológicas entre as perspectivas internalista e externalista vinculadas às duas estratégias conceituais [ou seja, mundo-da-vida e sistema]."[13] Por um lado, a perspectiva do participante vê a abordagem sistêmica como se referindo a apenas um dos componentes estruturais do mundo-da-vida, ou seja, a sociedade e suas instituições, enquanto a cultura e a personalidade são compreendidas como elementos do ambiente. A perspectiva alternativa, ou seja, a do observador da teoria sistêmica, considera os componentes estruturais do mundo-da-vida apenas diferenciações internas do subsistema especializado na manutenção de padrões estruturais. Entretanto, como foi mencionado acima, os componentes estruturais do mundo-da-vida requerem seu próprio mecanismo de reprodução: o entendimento mútuo comunicativo. Do ponto de vista metodológico, isto significa que o mundo-da-vida só pode ser compreendido por meio da interpretação hermenêutica, isto é, a partir da perspectiva do participante. Por outro lado, a perspectiva externa do observador emergiu a partir do desacoplamento dos subsistemas administrativo e econômico do mundo-da-vida no curso da evolução social.

O processo de evolução social, portanto, implica não só separação entre mundo-da-vida e sistema; representa também uma racionalização e diferenciação interna do mundo-da-vida e um aumento da complexidade dos sistemas. Assim, da perspectiva da teoria dos sistemas, a evolução social apresenta-se como uma crescente complexidade de sistemas sociais que adotam meios de coordenação deslingüistificados, como o dinheiro e os procedimentos burocráticos, os quais são progressivamente afastados da integração social realizada por meio de normas e valores pertinentes ao mundo-da-vida. No entanto,

---

[12] Ibid., pp. 151-152.

[13] Ibid., p. 153.

a integração social só pode ter lugar nesse contexto de complexidade sistêmica se os sistemas sociais forem capazes de estabelecer uma conexão com o mundo-da-vida. Isso requer uma institucionalização dos mecanismos sistêmicos. Habermas vê o sistema jurídico como uma das instituições responsáveis por essa conexão entre os subsistemas quase-autônomos e a base normativa do mundo-da-vida. Porém, o sistema jurídico pode ser também portador de mecanismos sistêmicos *para dentro* do mundo-da-vida, como aquele induzido pela "judicialização" das políticas públicas, que interfere na integração social dependente da reprodução comunicativa. Retornaremos a esse problema adiante. Por ora, sigamos o argumento sobre a evolução social entendida como racionalização e aumento de complexidade sistêmica.

Habermas considera que o impulso para a diferenciação sistêmica emergiu da necessidade de reprodução material do mundo-da-vida:

> Se considerarmos a institucionalização dos níveis de diferenciação sistêmica como um marco das formações sociais, teremos um paralelo com as noções marxistas de base e superestrutura. Os impulsos na direção da diferenciação do sistema social emanam do domínio da reprodução material. Assim, podemos entender "base" como o complexo institucional que, a qualquer estágio, liga o principal mecanismo sistêmico ao mundo-da-vida e que, portanto, define o escopo para possíveis aumentos de complexidade de uma dada formação social.[14]

Como o sistema econômico tem a função de força motriz da complexidade social, o sistema administrativo passa a se estruturar como seu subordinado. À medida que a reprodução material toma a liderança na evolução social, a base normativa dos diferentes subsistemas do Estado — administração, forças militares, sistema jurídico — é deixada de lado pelo sistema econômico. A partir de então, o sistema econômico autônomo "arrasta" o sistema administrativo, colocando-o na posição de dependência. Assim sendo, o sistema econômico não pode ser mais compreendido como uma ordem institucional, como foi nas sociedades pré-capitalistas; ele se torna um sistema que representa uma socialidade liberada da regulação normativa. Com isso, valores de uso transformam-se em valores de troca e produtos trocados no mercado transformam-se em *commodities*. "A institucionalização do trabalho assalariado, de um lado, e do Estado baseado na cobrança

---

[14] Ibid., pp. 167-168.

de impostos, de outro, são tão constitutivos do novo modo de produção quanto a emergência da empresa capitalista."[15]

Em termos históricos, Habermas considera que o subsistema jurídico foi o primeiro subsistema administrativo a ser institucionalizado, uma vez que a centralização da administração das sanções permitiu que o poder (Estado) se organizasse a partir da administração da justiça. Entretanto, sanções só podem ser reconhecidas como legítimas a partir do momento em que a condição social atinge o nível convencional de desenvolvimento moral:

> O juiz protege a integridade da ordem legal, e a força que ele se permite no exercício dessa função deriva da legitimidade de uma ordem legal respeitada como válida. O poder judicial não é mais baseado no prestígio do *status* da posição que se ocupa, mas na legitimidade de uma ordem legal na qual a posição de alguém que protege a lei e é equipado com o poder de sanção se torna estruturalmente necessária. *Porque o ofício jurídico é em si mesmo a fonte do poder legítimo, a dominação política pôde inicialmente se cristalizar em torno desse ofício.*[15]

O estágio convencional favorece a separação entre leis penais e leis civis, com normas de interação social informais — que se encontravam no estágio pré-convencional — sendo traduzidas por meio de um código civil para o estágio convencional. Com a economia se tornando um sistema coordenado pelo meio "dinheiro," a base normativa do sistema administrativo — agora diferenciada em leis civis e penais — também se modifica. Ações que eram anteriormente orientadas por normas de interação social são transformadas em ações orientadas para o sucesso entre sujeitos privados legalmente constituídos. A competição entre esses atores agindo estrategicamente torna necessário que o Estado se constitua como o árbitro de possíveis conflitos que essa competição venha a engendrar e que necessitem de uma solução consensual, fazendo com que a lei civil se diferencie entre leis privadas e públicas. Habermas argumenta que essa crescente complexidade do sistema jurídico exige um passo adicional no processo de legitimação:

> O sistema legal *como um todo* tem que ser ancorado em princípios básicos de legitimação. No Estado burguês constitucional esses são, em primeiro lugar, direitos básicos e o princípio da soberania popular; eles incorporam estruturas pós-convencionais da consciência moral. Em conjunto com as fundações moral-práticas

---

[15] Ibid., p. 171.

[16] Ibid., p. 177.

> das leis civil e penal, esses princípios de legitimação se encontram na ponte entre uma esfera legal não-moralizada [*de-moralized*] e externalizada, e uma moralidade desinstitucionalizada [*deinstitutionalized*] e internalizada.[17]

Com essa explicação da conexão entre níveis de consciência moral e a institucionalização de ordens jurídicas, Habermas introduz sua próxima tese. Sustenta que a diferenciação sistêmica exige uma racionalização correspondente do mundo-da-vida, ou seja, para cada avanço evolutivo na diferenciação sistêmica faz-se necessário um avanço no nível de racionalização interna. Ou seja, o mundo-da-vida deve tornar-se mais racional — isto é, seu conteúdo deve ser validado por meio de argumentos — à medida que a complexidade social avança. Para que isso seja possível, princípios morais e legais tendem a ser expressos em termos universais, isto é, a orientação para a ação é cada vez mais dependente de noções abstratas. Os valores que guiam a ação não são mais fundamentados em noções religiosas, e a orientação para a ação torna-se cada vez mais dependente da linguagem. Com isso, a própria estrutura da linguagem — com sua referência às instâncias de validade no mundo objetivo, social e subjetivo — mostra-se mais claramente na sociedade. Surgem, então, duas tendências que se alimentam mutuamente: há um aumento na dependência da ação comunicativa, mas é preciso também criar mecanismos para diminuir o peso excessivo dessa dependência. Nas sociedades modernas, já não é mais possível contar com a orientação proporcionada pela visão religiosa do mundo, mas a complexidade social também não pode contar exclusivamente com o trabalhoso processo de entendimento mútuo a cada passo da integração social. Dessa forma, a existência de valores generalizados — que correspondem aos direitos básicos e à soberania popular da sociedade burguesa — é condição necessária tanto para a sustentação da complexidade sistêmica como para a racionalização do mundo-da-vida nos seus componentes estruturais. Habermas argumenta que "a generalização de motivos e valores vai tão longe que a *obediência abstrata às leis* se torna a única condição normativa a que os atores têm de atender nos domínios da ação formalmente organizados."[18] Portanto, como a generalização de valores também significa um desacoplamento das situações normativas tradicionais proporcionadas pela religião, a integração social torna-se cada vez mais dependente da linguagem. Assim, em um nível mais amplo, a generalização de valores permite a

---

[17] Ibid., p. 178.

[18] Ibid., p. 180.

integração social por meio da linguagem e, ao mesmo tempo, faz com que a reprodução do mundo-da-vida se torne cada vez mais racionalizada. Além disso, esses mesmos valores generalizados permitem o aparecimento dos sistemas deslingüistificados da ação estratégica.

> Enquanto uma moralidade apenas internalizada, desinstitucionalizada, vincula a regulação do conflito à idéia de justificação de reivindicações de validade — aos procedimentos e pressupostos da argumentação moral — uma lei compulsória, não moral, positiva, alcança um adiamento da legitimidade que torna possível coordenar a ação social por um meio de [um mecanismo de] tipo diferente.[19]

Assim, as orientações para a ação, anteriormente propiciadas pela visão de mundo religiosa, são assumidas pelo processo racional de argumentação; normas gerais, expressas em leis positivas, permitem que, de um lado, a integração social seja realizada por meio da apresentação de reivindicações de validade e, de outro, que outros mecanismos de coordenação da ação — os sistemas deslingüistificados — possam emergir. Dessa maneira, há simultaneamente um aumento da coordenação da ação por meio da comunicação e o aparecimento de um mecanismo que alivia essas demandas comunicativas da coordenação da ação: a ação estratégica. O vínculo entre o mundo-da-vida e os sistemas livres da validação normativa é fornecido pelas instituições que produzem e aplicam as leis civis e públicas. Com isso, essas instituições podem sofrer influência tanto dos mecanismos comunicativos do mundo-da-vida como dos mecanismos deslingüistificados dos sistemas. Na primeira situação, "elas funcionam como um referencial institucional que submete a manutenção sistêmica às restrições normativas do mundo-da-vida; na outra, como uma base que subordina o mundo-da-vida às restrições sistêmicas da reprodução material e assim o 'tutela' [*mediatizes/mediatisiert*] [...]."[20]

---

[19] Ibid., p. 180.

[20] Ibid., p. 185. Obs.: O verbo em inglês *to mediatize*, assim como o verbo *mediatisieren* usado no texto original em alemão (J. Habermas, 1985, p. 276), não possui um equivalente exato em português; daí minha opção pelo verbo "tutelar." De acordo com o *Webster's New World Dictionary* (V. Neufeldt & D.B. Guralnik, eds., New York: Prentice Hall, 1991), *to mediatize* significa "*to annex (a smaller state) to a larger one, leaving the ruler his or her title and some autonomy.*" Em alemão, o verbo é definido nos seguintes termos: *mediatisieren: [...] (bisher unmittelbar dem Reich unterstehende Herrschaften od. Besitzungen) der Landeshoheit unterwerfen* (G. Drosdowski, ed., *Duden*, Mannheim: Dudenverlag,1994). Os verbetes em inglês e alemão remetem ao verbo francês *médiatiser*, ao qual é atribuído o sentido histórico (1819) de: "*Placer sous la souzerainеté d'un vassal, de l'Empereur (sous le Saint Empire Romain)*" (P. Robert, ed., *Petit Robert*, Paris: Societé du Noveau Littré,1973).

Nas sociedades capitalistas contemporâneas, a hipertrofia do sistema econômico acabou se transformando em uma violência estrutural que impede a comunicação livre de restrições necessária para a coordenação da ação, impondo às estruturas do mundo-da-vida um caráter de falsa consciência. O sistema econômico, nesse caso, pode ser considerado sob dois pontos de vista: a partir da perspectiva sistêmica, trata-se de um mecanismo que permite a integração social por meio da expansão da reprodução material; do ponto de vista do mundo-da-vida, o sistema econômico capitalista significa desigualdade social, exploração econômica e repressão das classes dominadas. O vínculo com as estruturas normativas do mundo-da-vida é quase totalmente rompido graças à legalização do sistema econômico. A ação estratégica, então, passa a ser a forma dominante de coordenação da ação.

> Ao final, os mecanismos sistêmicos suprimem formas de integração social até mesmo naquelas áreas nas quais a coordenação da ação por meio do consenso não pode ser substituída, isto é, onde a reprodução simbólica do mundo-da-vida está em jogo. Nessas áreas, a *tutelagem* do mundo-da-vida assume a forma de *colonização*.[21]

Não me irei deter aqui na detalhada discussão que Habermas faz da obra de Parsons a partir deste ponto de sua argumentação. Basta termos em mente que, para Habermas, a teoria da ação de Parsons, desenvolvida em seus primeiros escritos, acabou subordinada a sua teoria de sistemas. Habermas considera que Parsons não teria conseguido colocar em relação adequada os paradigmas sociais do mundo-da-vida e dos sistemas, tendo submetido o primeiro ao segundo. Parsons teria compreendido os sistemas de ação *diretamente* como sistemas e, por isso, substituído o mundo-da-vida pelo subsistema cultural que adquiriu "o *status* ambíguo de um ambiente que é ao mesmo tempo supraordinal ao sistema de ação e interno ao mesmo [...]."[22] A saída de Parsons para essa dificuldade teórica, argumenta Habermas, foi radicalizar sua teoria de sistemas, que passa a considerar o sistema social como constituído por quatro subsistemas, cada um com uma função específica: (a) manutenção de padrões, (b) integração, (c) realização de objetivos e (d) adaptação. Para Habermas, Parsons fundiu a integração funcional com a integração sistêmica no subsistema responsável pela integração social e com isso eliminou a distinção

---

[21] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v. 2, p. 196. Obs.: Ver nota de rodapé anterior. Nesse trecho, "tutelagem" corresponde à tradução do substantivo em inglês *mediatization*, que, por sua vez, corresponde ao substantivo *Mediatisierung* do texto original em alemão (J. Habermas, 1985, p. 293).

[22] Ibid., p. 234.

entre mundo-da-vida e sistema. Como conseqüência, o mundo-da-vida não pode ser compreendido como dependente da reprodução comunicativa; e a "cultura" e a "integração social" passam a constituir mecanismos deslingüistificados, tais como "troca" e "organização."

Apesar dessas críticas, Habermas vê em Parsons um referencial adequado para a compreensão dos sistemas econômico (dinheiro) e administrativo (poder). O processo de institucionalização do sistema econômico teve início com a legalização do meio "dinheiro." O sistema administrativo, por sua vez, foi institucionalizado por meio de leis públicas que tratam da organização de funções administrativas e políticas. No que se refere às funções políticas, os objetivos coletivos são dependentes de uma organização hierárquica capaz de transmitir decisões políticas por meio de cargos e programas. Assim, diferentemente do dinheiro, o poder só pode ser exercido na sociedade como *poder organizado*.

> Isto nos traz a uma importante diferença: poder não só precisa de lastro como dinheiro (p. ex., ouro ou medidas de controle); ele não só precisa ser normatizado legalmente como o dinheiro (p. ex., na forma de direitos de propriedade ou cargos públicos); o poder precisa de uma base *adicional* de confiança, ou seja, *legitimidade*.[23]

Habermas refere-se aqui à questão da legitimidade política, e não apenas a legalidade formal que também se aplica ao sistema econômico. A legitimidade política, portanto, alcançaria um nível mais abrangente do que a regulamentação legal propriamente dita. Assim, a ordem legal pode se tornar ela mesma um elemento de questionamento quanto à sua legitimidade. Habermas argumenta que, embora Parsons tenha considerado a necessidade de legitimação do poder, ele deixou de considerar que a confiança no sistema do poder "tem que ser assegurada em *um nível mais alto* do que a confiança no sistema monetário."[24] Dessa forma, não basta a conformidade com a lei; também é necessário um senso de "obrigação" que só pode ser obtido por meio do reconhecimento de normas apresentadas como reivindicações de validade. A origem dessa diferença entre as demandas por legitimidade nos sistemas econômico e administrativo estaria na própria definição dos dois sistemas: enquanto nas relações de mercado, a princípio, todos os participantes seriam iguais em seus cálculos de utilidade, uma pessoa que é subordinada à outra se encontra em posição desvantajosa em relação àquele que detém o poder. Se no

---

[23] Ibid., p. 270.

[24] Ibid., p. 271.

caso do sistema econômico, a saída voluntária de um mercado não implica sanções, a não obediência às relações de poder, por sua vez, é passível de ser punida por aquele que detém os meios de impor sanções. Com isso Habermas conclui que o sistema administrativo (poder) seria menos adaptado à função de aliviar a necessidade de obtenção de consensos comunicativos do que o sistema econômico (dinheiro).[25]

* * *

Habermas deixa claro que sua teoria social tem muitas afinidades com as abordagens de Weber, Durkheim e Mead, como fica evidente na seguinte passagem:

> Desenvolvi o conceito de racionalização do mundo-da-vida em conexão com a história da teoria social, oferecendo uma interpretação que se aproxima daquela de Mead e Durkheim. O conceito se refere a tendências na alteração das estruturas do mundo-da-vida e que emergem de uma crescente diferenciação entre cultura, sociedade, e personalidade. Durkheim compreende a generalização de valores, a universalização da lei e moralidade, a individuação e a crescente autonomia do indivíduo como conseqüência de uma mudança na integração social por meio da fé para a integração estabelecida por meio do acordo comunicativo e da cooperação. Do ponto de vista de Mead e do nosso, as mesmas tendências podem ser compreendidas como uma lingüistificação do sagrado, como uma liberação do potencial de uma racionalidade da ação orientada ao entendimento mútuo. Esse potencial se transforma em uma racionalização do mundo-da-vida de grupos sociais, na medida em que a linguagem assume as funções de se chegar ao entendimento, coordenar a ação e socializar indivíduos, e assim se torna um meio pelo qual a reprodução cultural, a integração social e a socialização têm lugar.[26]

A avaliação da contribuição teórica de Parsons, porém, é bem diferente. Um problema fundamental do modelo sistêmico parsoniano reside, segundo Habermas, na rejeição das duas teses centrais da teoria da modernização de Weber: a perda de sentido e a perda de liberdade. Habermas sustenta que a concepção parsoniana da sociedade moderna como um sistema cuja complexidade aumenta proporcionalmente em quatro dimensões — capacidade de coordenação, diferenciação dos subsistemas de coordenação, inclusão e generalização de valores — projeta um quadro social harmonioso que, por esse motivo, não é capaz de explicar as sociopatologias das sociedades modernas. Habermas considera

---

[25] Para uma crítica deste argumento, ver capítulo 10.

[26] Ibid., p. 288.

que Parsons chegou mesmo a inverter a interpretação weberiana das patologias da modernidade:

> Parsons apresenta suas categorias de tal maneira que o *mesmo* fenômeno que Weber interpretaria como sinal de patologias sociais conta como evidência adicional para a visão de que as sociedades ocidentais modernas desenvolveram formas de solidariedade apropriadas a sua complexidade. As distinções que temos de fazer se quisermos compreender as patologias que emergem na era moderna são precisamente bloqueadas por essa *harmonização conceitual básica da racionalização do mundo-da-vida com a crescente complexidade do sistema social.*[27]

A idéia de "crise" na teoria dos sistemas refere-se a um desequilíbrio do sistema. A perspectiva do observador faz crer que é possível identificar, a partir de fora, o que seria uma deficiência de manutenção do sistema em meio a um ambiente complexo. Habermas argumenta que, em sistemas sociais, não é possível fazer essa observação "objetiva." Uma "crise" só pode ser definida a partir da interpretação daqueles que vivem a situação como uma ameaça a suas formas de existência ou as suas identidades. Portanto, a identificação de uma crise só pode se dar a partir da perspectiva do participante, ou seja, a partir da perspectiva do mundo-da-vida.

Habermas destaca em Weber o argumento de que as sociedades modernas representam a emergência de duas novas formas de organização: a economia passa a se organizar segundo o modo de produção capitalista e o Estado se estrutura segundo o modelo burocrático. Na prática, tanto as organizações econômicas como as governamentais neutralizam as dimensões que compõem o mundo-da-vida. A vida pessoal dos membros da organização constitue apenas o ambiente para essa organização, o mesmo ocorrendo com a cultura e a base normativa da sociedade. Habermas observa que na abordagem de Weber sobre as organizações modernas já estava intuitivamente presente a idéia de uma racionalidade sistêmica. Segundo a perspectiva funcionalista, não importa a ação intencional dos membros de uma organização; o que importa é como decisões, cargos e programas afetam a estabilidade do sistema no seu ambiente. Assim, organizações econômicas e do Estado constituem sistemas que independem da cultura, integração social e socialização dos seus membros; são esferas de ação social "formalmente organizadas," estabelecidas pela lei positiva. Habermas, entretanto, faz a

---

[27] Ibid., p. 292.

seguinte ressalva a essa interpretação de organizações como essencialmente voltadas para a ação intencional:

> Mesmo dentro dos domínios de ação formalmente organizados, interações ainda são ligadas por meio do mecanismo do entendimento mútuo. Se todos os processos genuínos de entendimento mútuo fossem banidos do interior das organizações, as relações sociais formalmente reguladas não seriam sustentáveis, nem objetivos organizacionais poderiam ser realizados. Em todo o caso, o modelo clássico de burocracia está correto em um aspecto: a ação dentro das organizações cai *sob as premissas* de domínios da ação formalmente organizados. Porque esses últimos [domínios] são eticamente neutralizados por meio da suas formas legais de organização, *a ação comunicativa dispensa a sua base de validade no interior das organizações.*[28]

Em outras palavras, ainda que o entendimento mútuo possa ser praticado no interior das organizações, o que tem relevância no final das contas são os objetivos estratégicos e não o consenso que possa ser alcançado no interior de uma organização. Assim, não importa se os funcionários de uma empresa bélica são contra a violência; aqueles que puderem, são livres para deixar a empresa e buscar outro emprego. Independentemente disso, a empresa formalmente organizada manterá o seu objetivo: produzir armas.

Uma questão que emerge dessa análise das sociedades modernas é até que ponto os domínios de ação social foram reduzidos a sistemas autônomos. Habermas argumenta que essa é uma questão que só pode ser respondida empiricamente, mas defende a idéia de que a integração social é ainda dependente do entendimento mútuo, pois trata-se de uma estrutura antropológica profundamente enraizada na existência humana. Nesse sentido, ele é crítico do modelo sistêmico de Luhmann, que parte da idéia de que a ruptura entre os sistemas sociais e o mundo-da-vida já teria sido concluída, não havendo nada mais a fazer. "Para Adorno" — observa Habermas —, "essa 'sociedade administrada' era uma visão de extremo horror; para Luhmann, ela se tornou um pressuposto trivial."[29]

Partindo da tese de Weber da modernização como perda de liberdade, Habermas sustenta que a "gaiola de ferro" construída pelo processo de burocratização deve ser interpretada não como a conseqüência de uma ação intencional desvinculada de valores

---

[28] Ibid., p. 310.

[29] Ibid., p. 312.

normativos, mas sim como um dos efeitos do desacoplamento entre mundo-da-vida e os subsistemas sociais. As patologias sociais emergem como resultado da interferência da razão funcional dos subsistemas na reprodução comunicativa dos componentes estruturais do mundo-da-vida. Assim, não se trata tanto do problema de conflito entre diferentes tipos de orientação para a ação, mas entre diferentes maneiras de *integração social*.

> Nessa leitura, a neutralização de atitudes ético-vocacionais não constitui em si mesma um sinal de patologia social. A burocratização que se estabelece quando a ética é substituída pela lei é, em primeiro lugar, apenas uma indicação de que a institucionalização de um meio de coordenação está chegando à sua conclusão.[30]

Dessa forma, não é mais a secularização da sociedade que é considerada responsável pela erosão das atitudes éticas, como argumentou Weber, mas sim a interferência de processos de integração social deslingüistificados sobre domínios de ação que dependem da formação de consensos comunicativos. Habermas avalia que a burocratização da sociedade é um fenômeno da modernização, e que não pode, por si mesma, ser responsável pela emergência de patologias sociais. Assim, julga ser preciso desenvolver um argumento que justifique em que condições o desacoplamento do sistema administrativo em relação ao mundo-da-vida implica a "perda de liberdade"; é preciso localizar o momento no qual *"a tutelagem do mundo-da-vida se transforma na sua colonização."*[31] Para isso, Habermas lança mão das relações de troca entre mundo-da-vida e os subsistemas econômico e administrativo (ver Quadro 4.2.).

Do ponto de vista do sistema econômico, há uma troca de força de trabalho (*input*) por salários, que, na forma de demanda dos consumidores, são por sua vez trocados por bens e serviços (*output*). Do ponto de vista do sistema administrativo, há uma troca de impostos (*input*) por desempenhos organizacionais, ou seja, pelas decisões políticas (*output*) necessárias à obtenção da lealdade da massa. Assim, relações de "troca" referem-se especificamente a inter-relações sistêmicas, enquanto no mundo-da-vida aparecem diferentes papéis que são assumidos nas relações com os dois sistemas: "empregado" e "consumidor," nas trocas com o sistema econômico; e "cliente do Estado" e "cidadão," nas trocas com o sistema administrativo. As relações de troca representadas no Quadro 4.2. em 1) e 1a) são o que Habermas denomina "papéis dependentes da organização," pois

---

[30] Ibid., p. 318.

[31] Ibid., p. 318; ver notas de rodapé 20 e 21.

são estabelecidas segundo a forma de organização legal. "Atores que assumem os papéis de empregados ou de clientes da administração pública se separam dos contextos do mundo-da-vida e se adaptam a domínios de ação formalmente organizados."[32] Esse processo de separação do mundo-da-vida resultando em um sistema econômico quase autônomo, como observou Habermas, não se concretizou sem custos sociais. Implicou destruição de formas tradicionais de vida e resultou em lutas contra o processo de proletarização. Habermas sustenta que essa tendência se estabeleceu e foi sendo progressivamente aceita devido à sua maior eficácia e capacidade de integração.

A outra categoria de relações de troca — representadas no Quadro 4.2. por 2) e 2a) — operaria em um outro nível; embora ainda se refira a domínios de ação formalmente organizados, não há aqui uma relação de *dependência*. Os papéis de consumidor e de cidadão não são legalmente estabelecidos da mesma maneira que os de empregado e cliente do Estado. O papel do consumidor tem a forma legal do contrato, enquanto que o papel do cidadão é regulado pelos direitos civis. No entanto, esses papéis legalmente formalizados têm que emergir previamente em contextos da esfera pública e privada que expressem preferências, atitudes e valores específicos a esses contextos. Em outras palavras, ao assumirem seus papéis de consumidor e cidadão, os atores sociais não se separam do mundo-da-vida para assumir papéis estruturados pelos domínios da ação formalmente organizados. Habermas vê aí a explicação para o fato de os ideais burgueses se ligarem preferencialmente a esses papéis.

> A autonomia do consumidor individual e a soberania do cidadão individual são, devemos reconhecer, apenas postulados da teoria econômica e política. Mas essas ficções expressam o fato de que padrões culturais de demanda e legitimação requerem as suas próprias estruturas independentes; elas estão vinculadas a contextos do mundo-da-vida e não podem ser dominadas [*taken over*] economicamente ou politicamente como quantidades abstratas de força de trabalho e impostos podem.[33]

Habermas lembra que a força de trabalho não é naturalmente abstrata, mas que teria sido transformada nisso, conforme a análise de Marx mostrara. Nesse sentido, assim como o trabalho concreto tem que ser transformado em trabalho abstrato, também os valores de uso têm que ser transformados em demandas do consumidor para serem trocados no sistema econômico. De maneira análoga, a opinião política têm que ser convertida

---

[32] Ibid., p. 321.

[33] Ibid., p. 322.

Quadro 4.2. Relações entre sistemas e mundo-da-vida da perspectiva do sistema

Ordens institucionais do mundo-da-vida		Relações de troca	Subsistemas de meios de coordenação
Esfera privada	Empregado	1) Poder (P') → Força de trabalho Dinheiro (D) ← Renda do emprego	Sistema econômico
	Consumidor	2) Dinheiro (D) ← Bens e serviços Dinheiro (D') → Demanda	
Esfera pública	Cliente do Estado	1a) Dinheiro (D) → Impostos Poder (P) ← Desempenhos organizacionais	Sistema administrativo
	Cidadão	2a) Poder (P) ← Decisões públicas Poder (P') → Lealdade de massa	

Fonte: Adaptado de Habermas, 1987, p. 320.

em lealdade de massa para ser trocada pelas decisões políticas fornecidas pelo sistema administrativo. Também a integração social e a socialização têm que ser transformadas por meio da lei positiva em contextos abstratos e gerais para poderem receber os serviços do Estado. Sintetizando, as relações de troca entre sistema e mundo-da-vida só podem acontecer *porque* os conteúdos do mundo-da-vida se convertem em abstrações (*inputs*) adequadas aos subsistemas econômico e administrativo.

As teses weberianas de perda de sentido e liberdade são, para Habermas, dois fenômenos intrinsecamente ligados um ao outro. Como observado acima, diferentemente de Weber, Habermas não os considera resultado da secularização da sociedade, mas

conseqüência da interferência da ação racional-intencional em domínios dependentes da ação comunicativa para a sua reprodução. Nesse sentido, a burocratização e perda de legitimidade do Estado e o estilo de vida hedonista são conseqüência da erosão da dimensão moral-prática nas esferas pública e privada. Habermas procura associar as perdas de sentido e liberdade como fenômenos que resultam da forma especificamente capitalista de reprodução material, e não simplesmente decorrentes da racionalização do mundo-da-vida ou do aumento da complexidade sistêmica:

> Nem a secularização das visões de mundo nem a diferenciação estrutural da sociedade têm efeitos colaterais patológicos *per se*. Não são a diferenciação e o desenvolvimento independente de esferas de valores culturais que levam ao empobrecimento cultural da prática comunicativa, mas sim uma separação elitista de culturas especializadas de contextos comunicativos do dia-a-dia. Não é o desacoplamento de subsistemas coordenados por meios [deslingüistificados] e de suas formas organizacionais do mundo-da-vida que leva a uma racionalização unilateral ou à reificação da prática comunicativa de cada dia, mas apenas a penetração de formas de racionalidade econômica e administrativa em áreas de ação que resistem em serem convertidas para servir às demandas dos meios do dinheiro e poder, pois elas são especializadas na transmissão cultural, na integração social e na educação, permanecendo dependentes do entendimento mútuo como mecanismo para a coordenação da ação. Se assumirmos, além disso, que os fenômenos da perda de sentido e liberdade não aparecem por acaso, mas são gerados estruturalmente, temos que tentar explicar porque os subsistemas de coordenação desenvolvem *dinâmicas internas irresistíveis*, que *causam* tanto a colonização do mundo-da-vida quanto a sua segmentação na ciência, na moralidade e na arte.[34]

Habermas defende que é preciso diferenciar a ação racional-intencional — ou seja, a ação instrumental — da racionalidade sistêmica. Segundo seu argumento, Horkheimer, Adorno e Weber não teriam sido capazes de identificar a diferença entre ação racional e racionalidade sistêmica, que se apresenta como uma racionalidade funcional que se impõe "sobre" a consciência dos atores sociais. Por isso, eles acabaram interpretando a racionalidade funcional como uma forma de racionalidade intencional totalizante. Para os três teóricos, qualquer manifestação de espontaneidade que ainda não houvesse sido capturada pelos imperativos sistêmicos só poderia ser localizada nos poderes irracionais,

---

[34] Ibid., pp. 330-331.

isto é, "no poder carismático do líder ou no poder mimético da arte e do amor."[35] Habermas acredita que Horkheimer e Adorno não teriam compreendido que a racionalização do mundo-da-vida dependeu, antes de mais nada, de uma racionalidade comunicativa *anterior* à organização formal de domínios da ação. E é justamente a racionalidade comunicativa que pode opor resistência à colonização do mundo-da-vida pelos subsistemas autônomos. Horkheimer e Adorno não teriam podido perceber o papel da ação comunicativa por haverem se mantido limitados pela teoria do valor da ortodoxia marxista e não puderam levar em consideração um contexto de apaziguamento do conflito de classes nas sociedades capitalistas avançadas por meio de políticas do Estado de Bem-Estar Social. Eles também teriam aceitado a teoria da ação de Weber baseada exclusivamente na razão intencional, de forma que "não expandiram a crítica da razão instrumental à crítica da razão funcionalista."[36]

Da análise marxista, Habermas adota a concepção da teoria de valor, em particular da "comodificação" da força de trabalho, representada pela transformação do trabalho concreto em abstrato. Habermas, como Marx, observa que a força de trabalho não pode — ao contrário de outros tipos de *commodities* — ser separada do seu proprietário, que também é o único capaz de colocá-la em marcha. Citando Claus Offe, Habermas sustenta que o trabalho assalariado representa o ponto de conexão entre ação e função, entre integração social e integração sistêmica. Como vimos, a força de trabalho assalariada, ou seja, a abstração do trabalho, é o que permite a relação do trabalhador com o sistema econômico capitalista (ver Quadro 4.2.). Esse processo de transformação do trabalho concreto em abstrato se reflete nas formas de integração social do trabalhador: assim como o trabalho se torna um "objeto," a reificação passa a ser a forma dominante nas relações sociais, isto é, há uma reificação das estruturas do mundo-da-vida.

Em que pese a importância que Habermas dá à teoria de valor de Marx, ele também lhe dirige críticas. Habermas considera que Marx teria sido incapaz de reconhecer que , a despeito da reificação, a integração sistêmica representa um avanço evolutivo em relação às estruturas feudais que a precederam. Para Habermas, a teoria da revolução em Marx é caracterizada pela idéia de que os subsistemas autônomos poderiam ser colocados novamente dentro dos limites do mundo-da-vida:

---

[35] Ibid., p. 333.

[36] Ibid., p. 334.

> Sistema e mundo-da-vida aparecem em Marx sob as metáforas do "reino da necessidade" e "reino da liberdade." A revolução socialista deve liberar o último dos imperativos do primeiro. Parece que a crítica teórica tem apenas que anular a maldição lançada pelo trabalho abstrato (representado sob a forma de *commodity*). A intersubjetividade de trabalhadores associados em grandes indústrias é aleijada sob o movimento autônomo do capital; a crítica teórica tem apenas de liberá-la de sua rigidez para que uma *avant-garde* mobilize o trabalho vivo — criticamente ressuscitado — contra o trabalho morto e liderá-lo ao triunfo do mundo-da-vida sobre o sistema da força de trabalho abstrata [*deworlded labor power*].[37]

Assim, segundo Habermas, Marx teria acabado por promover uma fusão entre mundo-da-vida e sistema — ao menos como meta da revolução — e não teria diferenciado o sistema econômico como meio de coordenação da sua forma específica de institucionalização em uma estrutura de classes, ou seja, o sistema capitalista. Para Habermas, a racionalização e a diferenciação sistêmica são fenômenos modernos *em geral*, e não apenas características do sistema capitalista. Na avaliação habermasiana, Marx tinha uma concepção um tanto "saudosista" do processo de diferenciação estrutural do mundo-da-vida, pois teria interpretado a destruição de formas tradicionais de produção pelo sistema capitalista como sendo o mesmo processo que haveria levado à reificação das relações de trabalho. Habermas, no entanto, considera que a reificação só pode ser avaliada por comparação com a socialização comunicativa no mundo-da-vida, e não em comparação a formas pré-modernas de vida.

Finalmente, Habermas argumenta que Marx, na sua teoria do valor, teria cometido o mesmo pecado que ele já havia identificado em Weber, Horkheimer, Adorno e Parsons: a atribuição de um peso excessivo à razão intencional como base da ação social. Com isso, apenas um canal estaria aberto à reificação do mundo-da-vida, basicamente a monetarização da força de trabalho. Nesse sentido, Habermas observa:

> Marx estava certo em atribuir uma primazia evolutiva à economia em tais sociedades [capitalistas]: os problemas nesse subsistema determinam o caminho do desenvolvimento da sociedade como um todo. Mas essa primazia não deve nos desorientar ao ponto de associarmos a relação complementar entre economia e o aparato do Estado com a noção trivial de base e superestrutura. Em oposição ao monismo da teoria do valor, temos que permitir dois subsistemas complementares submetendo o mundo-

---

[37] Ibid., p. 340.

> da-vida a seus imperativos. Efeitos de reificação podem resultar, de maneira similar, da burocratização e da monetarização das áreas públicas e privadas da vida.[38]

Por isso, Habermas considera que o marxismo se mostrou pouco profícuo para explicar o intervencionismo estatal, a democracia de massas e o Estado do Bem-Estar Social. Entretanto, ele considera necessário tratar essa questão com um certo cuidado. Se a perspectiva econômica não permite uma compreensão adequada da intervenção estatal, isso não quer dizer que o Estado seja capaz de limitar a liberdade do sistema econômico. Pelo contrário, a divisão de trabalho entre o sistema econômico e o Estado na sociedade capitalista implica uma dependência do segundo em relação ao primeiro, uma vez que a sobrevivência do Estado depende da coleta de impostos. De um lado, o Estado tem que garantir a continuidade do modo de produção oferecendo as condições institucionais-legais adequadas, influenciar o ciclo de negócios e investir na infra-estrutura necessária para a realização do capital. De outro, deve mitigar os efeitos nocivos da economia capitalista. No primeiro caso, trata-se de uma ação indireta de "manipulação das condições de fronteira das empresas privadas;"[39] no segundo, trata-se de estratégicas reativas para neutralizar os efeitos secundários do capitalismo. Retomando o tema que havia desenvolvido em *Legitimation Crisis*, Habermas considera que o Estado nas sociedades capitalistas desenvolvidas enfrenta o dilema de evitar crises de legitimidade e racionalidade.[40] Assim, há um revezamento entre os dois subsistemas no que se refere à tarefa de evitar crises: o subsistema econômico transfere sua crise para o subsistema administrativo, evitando uma crise econômica; por outro lado, o sistema administrativo se vê pressionado a reduzir o uso dos recursos financeiros obtidos por meio de impostos, transferindo a função de coordenação sistêmica da sociedade de volta para o sistema econômico. Mas a neutralização do conflito de classe só é possível se a intervenção do Estado for eficaz também no fomento da acumulação capitalista, que tipicamente é realizada por meio de investimentos em infra-estrutura necessários à produção. Habermas nota que esse apaziguamento do conflito de classe nas sociedades capitalistas avançadas — diferentemente do que a análise marxista permite considerar — pressupõe a *continuidade* da acumulação capitalista, uma vez que o Estado de Bem-Estar Social atua

---

[38] Ibid., p. 343.

[39] Ibid., p. 344.

[40] Ver capítulo 1, pp. 12-13.

tanto para neutralizar diretamente os efeitos negativos do capitalismo como para propiciar as condições para a acumulação do capital.

Como foi observado acima, embora os subsistemas econômico e administrativo sejam formalmente organizados — por meio de leis civis burguesas e leis públicas, respectivamente —, no caso do subsistema administrativo a legalidade da ordem política não é suficiente para garantir também a sua legitimidade. A democracia de massa tem, portanto, que fornecer a legitimidade que o exercício do poder exige. Nesse ponto, Habermas introduz uma de suas mais importantes observações sobre a democracia:

> Entre o capitalismo e a democracia há uma tensão *indissolúvel*; neles, dois princípios opostos de integração social competem por primazia. Se nós olharmos para a auto-compreensão expressa nos princípios básicos das constituições democráticas, sociedades modernas afirmam a primazia do mundo-da-vida em relação aos subsistemas que se separaram de sua ordem institucional. [...] Por outro lado, a dinâmica interna do sistema econômico capitalista só pode ser preservada se o processo de acumulação é desacoplado de orientações para o valor de uso. O mecanismo propulsor do sistema econômico tem que ser mantido o mais livre possível das restrições do mundo-da-vida, assim como das demandas por legitimidade dirigidas ao sistema administrativo.[41]

O resultado dessas duas maneiras conflitantes de integração social é que o sistema capitalista só consegue atender às suas exigências ao custo da submissão do mundo-da-vida a procedimentos técnicos. Essa manipulação técnica se manifesta na esfera pública por meio de estratégias que visam, simultaneamente, a conquistar a lealdade das massas por meio de intervenções do Estado de Bem-Estar Social e a excluir do debate público temas que confrontem a ideologia dominante. Aqui entram em jogo duas perspectivas de "opinião pública." Da perspectiva do mundo-da-vida, o consenso social é considerado o primeiro elo na cadeia de formação da vontade política; da perspectiva do sistema, a opinião pública é vista como o último elo dessa vontade política, correspondendo ao resultado de uma intervenção estatal bem-sucedida no seu propósito de conquistar a

---

[41] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v. 2, p. 345. Nessa passagem, Habermas está se referindo aos argumentos de Claus Offe sobre a contradição entre a "privatização"e a politização ou "socialização" da produção. Logo adiante, ele cita uma trecho do texto de Offe, "Ungovernability", incluído em livro editado por Habermas (*Observations on "The Spiritual Situation of the Age"*). Ver também C. Offe, "A Democracia Contra o Estado do Bem-Estar? Fundamentos Estruturais das Oportunidades Políticas Neoconservadoras", in *Capitalismo Desorganizado* (São Paulo: Brasiliense, 1985).

lealdade de massa. Habermas argumenta que essas duas interpretações — atribuídas às concepções normativa e empírica da democracia — são complementares entre si, mais do que mutuamente excludentes.

> A formação da vontade [política] que tem lugar via competição entre partidos é resultado de ambas [as maneiras de considerar a democracia] — o "puxar" [*pull*] dos processos comunicativos nos quais normas e valores são formados, de um lado, e o "empurrar" [*push*] de desempenhos organizacionais pelo sistema político, de outro.[42]

Como a convivência dos dois princípios de integração social é conflituosa, a participação política tem que ser neutralizada ao máximo, reduzindo o papel do cidadão ao de eleitor, que se limita a selecionar lideranças políticas sem participar do debate público. Mas essa neutralização do conflito de classes, entretanto, não altera a estrutura de desigualdade da sociedade, e conflitos sociais emergem sem uma relação direta com os conflitos de interesses pertinentes a classes específicas. Assim, Habermas expande a tese de reificação, que em Marx havida sido interpretada como o processo de alienação do trabalho, para as conseqüências da excessiva expansão do papel de cliente do Estado e de consumidor às custas do papel do cidadão. Com isso, o conflito de classe permanece fora do campo de consideração política graças ao aumento do poder de compra do trabalhador médio — que, além de empregado, passa a ser também "consumidor" — e pela atuação do subsistema administrativo, que promove o papel do cliente, enquanto lhe esvazia a participação política.

Há ainda outro elemento apontado por Habermas que complementaria e reforçaria a colonização do mundo-da-vida. Se, por um lado, o processo de racionalização do mundo-da-vida não implica necessariamente uma segmentação das esferas de valores, um dos efeitos do Estado de Bem-Estar Social seria justamente o de induzir essa segmentação. Habermas levanta a tese de que as sociedades capitalistas contemporâneas encontraram um "equivalente funcional" às ideologias, que, como conseqüência da secularização e da racionalização do mundo-da-vida, foram perdendo aos poucos a capacidade de formar concepções abrangentes da sociedade. Em vez de ideologias totalizantes, nas sociedades de capitalismo avançado predomina a incapacidade de se conceber qualquer interpretação holística, resultando em uma consciência pública fragmentada.

---

[42] Ibid., p. 346.

> No lugar da "falsa consciência" temos hoje uma "consciência fragmentada," que bloqueia o esclarecimento por meio do mecanismo da reificação. É somente por isso que as condições para uma *colonização do mundo-da-vida* são atendidas. Quando destituídos de seus véus ideológicos, os imperativos dos subsistemas autônomos abrem o caminho na direção do mundo-da-vida a partir de fora — como senhores coloniais chegando a uma sociedade tribal — e forçam um processo de assimilação sobre ele. As perspectivas difusas da cultura local não podem ser coordenadas suficientemente para permitir que as manobras da metrópole e do mercado mundial possam ser compreendidas a partir da periferia.[43]

Dessa forma, o processo de reificação do mundo-da-vida não é apenas conseqüência das abstrações impostas ao mundo-da-vida para que possam entrar em atividades de "troca" com os subsistemas econômico e administrativo; esse processo é suplementado pela fragmentação da concepção de sociedade, impedindo a emergência de uma perspectiva abrangente que seja capaz de revelar o processo de reificação propriamente dito.

Como exemplo de como se dá a reificação do mundo-da-vida, Habermas apresenta uma discussão do processo de "judicialização" das sociedades capitalistas contemporâneas, por meio do qual as relações sociais são legalmente formalizadas.[44] Habermas considera que a judicialização é o primeiro passo para a transição da integração social para a integração sistêmica. A conseqüente reificação é explicada pela maneira como a judicialização interfere na integração social. Mas o processo de judicialização não é específico do sistema capitalista: ele teria ocorrido *pari passu* com o processo de desacoplamento entre o mundo-da-vida e o sistema administrativo.

Segundo Habermas, em termos históricos, podem-se identificar quatro "ondas" de judicialização a partir do início da modernidade. A primeira teria sido a institucionalização do Estado burguês do período absolutista, correspondendo à demarcação entre Estado e o restante da sociedade. Habermas relaciona essa fase de judicialização com a perspectiva hobbesiana, uma visão sistêmica na qual o mundo-da-vida é visto negativamente, isto é, como "não-Estado." Assim, da perspectiva do sistema, o mundo-da-vida é compreendido apenas como o *ambiente* para o Estado, sendo que o último é tido como a única dimensão relevante. A onda seguinte corresponderia ao

---

[43] Ibid., p. 355.

[44] Ibid., p. 357. Obs.: Segundo Habermas, o termo "judicialização" [*Verrechtlichung*] foi introduzido por Otto Kirchheimer em um contexto específico — a institucionalização dos conflitos de classe. No entanto, Habermas utiliza o termo em um sentido mais abrangente.

Estado burguês constitucional. O passo significativo dessa fase foi a incorporação de garantias individuais contra as interferências do Estado, embora não estivesse garantida a participação na formação da vontade política. A terceira onda, representando o Estado constitucional democrático, teria introduzido o direito à participação política dos cidadãos. A partir da terceira fase, as leis teriam passado a demandar uma base de legitimidade democrática, cujo pressuposto seria a existência de interesses gerais. A emergência da tese da separação dos poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — seria típica dessa terceira onda de judicialização, refletindo o problema de relacionamento entre essas diferentes esferas, que na fase anterior, a do Estado constitucional, corresponderia ao relacionamento entre o Executivo e o Judiciário. O princípio burguês de garantia legal à liberdade individual, porém, teria acarretado efeitos secundários negativos. A liberdade de movimentação e de escolha outorgada aos trabalhadores se fez à custa da proletarização do modo de vida dos trabalhadores. Dessa maneira, a ampliação de direitos significou também uma perda de liberdade em outras dimensões da vida. Essa ambigüidade teria caracterizado todas as fases do processo de judicialização. No entanto, é na quarta onda que a judicialização adquire uma nova feição.

A quarta onda de judicialização corresponderia à emergência do Estado Democrático de Bem-Estar Social. Nesse caso, os controles anteriormente introduzidos para a contenção do subsistema administrativo foram estendidos ao subsistema econômico. Aqui também as políticas do Estado de Bem-Estar Social seguiram na direção da expansão e garantia das liberdades. De maneira similar às fases anteriores, a judicialização mostra-se como um processo ambivalente, que garante a liberdade de um lado, para suprimi-la de outro. Se inicialmente o processo de judicialização representa a contradição entre a idéia de emancipação da lei civil burguesa e os efeitos sociais negativos de uma proletarização forçada, a judicialização típica do Estado de Bem-Estar, que teve por objetivo mitigar os efeitos do sistema de produção capitalista, acabou produzindo um outro tipo de efeito. Não se trata mais de efeitos secundários, mas sim de uma conseqüência direta do próprio processo de judicialização, pois é a própria lei que restringe a liberdade no mundo-da-vida. Habermas argumenta que a introdução de leis com caráter abrangente acabou impondo a lógica dos subsistemas a esferas da vida dependentes da ação comunicativa para a integração social. A burocracia governamental, cada vez mais centralizada, não permite mais que questões práticas sejam levadas em consideração, submetendo todas as questões contingentes da esfera privada a uma lógica ditada por regras rígidas e aplicadas de forma totalizante. Além do mais, as políticas do

Estado de Bem-Estar Social não implicam apenas a burocratização da esfera privada, mas também a sua monetarização: questões relativas ao bem-estar físico e psíquico dos indivíduos são submetidas a uma fórmula de compensação monetária. Enfim, as leis, que anteriormente se limitavam a estabelecer as fronteiras dos subsistemas econômico e administrativo, no Estado de Bem-Estar Social passam a agir diretamente sobre o mundo-da-vida.

> Até aqui nós prosseguimos com o pressuposto de que a lei é usada como um meio [*medium*] apenas nos domínios de ação formalmente organizados, e que, como um meio de coordenação, ela permanecia indiferente em relação ao mundo-da-vida e a questões de justificação substantiva que emergem dentro desses horizontes. O intervencionismo do Estado de Bem-Estar fez com que esse pressuposto se tornasse inválido. Políticas públicas do *welfare* têm que usar a lei precisamente como um meio para regular aquelas exigências que emergem em áreas de ação comunicativamente estruturadas. [...] [M]edidas legais do *welfare* (via de regra, pagamentos de compensações), ao contrário de acordos coletivos sobre salário e remuneração, não intervêm em uma área que já está formalmente organizada. Ao contrário, elas regulam exigências que, sendo exigências do mundo-da-vida, pertencem a uma área de ação comunicativamente estruturada.[45]

Dessa forma, a judicialização, responsável pela delimitação dos dois principais subsistemas, torna-se o próprio meio de colonização do mundo-da-vida.

Haveria alternativa a esse quadro desolador? Após discutir políticas educacionais e de assistência social na Alemanha para ilustrar o argumento sobre os efeitos da judicialização na integração social, Habermas faz uma breve observação de caráter normativo:

> Se alguém estudar a estrutura paradoxal da judicialização em áreas tais como a família, as escolas, políticas de bem-estar e similares, o significado das demandas que regularmente resultam dessas análises é fácil de decifrar. A questão é proteger áreas da vida que são funcionalmente dependentes da integração social por meio de valores, normas e formação de consenso, evitando que se tornem presas dos imperativos sistêmicos dos subsistemas econômico e administrativo que crescem com uma

[45] Ibid., p. 367.

> dinâmica própria e defendê-las [do risco] de se tornarem, via o meio coordenador da lei, em um princípio de socialização que é, para essas áreas, desfuncional.[46]

Esse é um aspecto da teoria crítica de Habermas especialmente importante para a discussão das abordagens teóricas que enfatizam a participação do público na formulação de políticas públicas. Essa discussão é retomada por Habermas em *Between Facts and Norms*, cujos principais argumentos são apresentados no próximo capítulo.

---

[46] Ibid., pp., 372-373.

Capítulo 5 - Lei, legitimidade e políticas públicas

No capítulo anterior, pudemos acompanhar os argumentos que Habermas apresenta sobre as origens das ações comunicativa e estratégica. Uma vez que, em termos antropológicos, a racionalidade comunicativa teria precedido a racionalidade intencional, podemos entender a importância da primeira para a reprodução cultural, a socialização, e, especialmente, para a integração social. Por outro lado, a dinâmica dos subsistemas econômico e administrativo, impulsionada pela racionalidade funcional, extrapola seus limites, colonizando os componentes estruturais do mundo-da-vida por meio de abstrações. Uma vez que as políticas públicas são instrumentos de intervenção do Estado, sua origem está intrinsecamente ligada à ação sistêmica. Essa condição por si mesma já é explicativa para o fato de que as primeiras abordagens teóricas sobre a formulação de políticas públicas terem sido marcadas pela perspectiva sistêmica. Também podemos entender agora com maior clareza por que essas abordagens têm o potencial para induzir crises sociais, pois os mecanismos sistêmicos a elas incorporados precisam adotar abstrações compatíveis com seu modo de funcionamento e que não são necessariamente compatíveis com as necessidades de reprodução do mundo-da-vida.

Também podemos notar com mais clareza a relação entre o contexto do Estado de Bem-Estar Social e a emergência das *Policy Sciences*: a idéia de se aumentar a eficiência do processo de formulação de políticas públicas é condizente com o objetivo de um Estado que busca evitar as crises de racionalidade e legitimidade. Por sua vez, esse objetivo demanda uma perspectiva metodológica compatível com uma "engenharia social", ou seja, a perspectiva sujeito-objeto. Como vimos no capítulo anterior, nas abordagens sistêmicas a sociedade é observada "de fora" por um *policy-maker* que formula e implementa as intervenções estratégicas do sistema administrativo visando estabilizar o sistema social. No entanto, essas intervenções devem ser legitimadas, pois correspondem ao uso do poder do Estado. Talvez justamente por se considerarem desvinculadas do poder estatal, as abordagens teóricas relativas à administração de empresas privadas não se ocuparam com questões relativas à legitimidade das ações empresariais. A partir do momento em que a economia foi formalmente organizada por meio da lei civil privada, a única questão relevante passou a ser a eficácia das ações estratégicas das empresas. A questão da legitimidade da administração pública, por outro lado, não pode ser evitada, principalmente após a emergência do Estado de Bem-Estar Social. O legitimidade passou a ser uma aspecto fundamental das políticas públicas não só porque o poder

administrativo exige uma legitimação que vai além da mera legalidade, mas também porque

> [...] o projeto do [Estado de] Bem-Estar Social não deve ser simplesmente continuado nas mesmas linhas, nem ser interrompido, mas deve ser perseguido em um nível mais alto de reflexão. A intenção é domar o sistema econômico capitalista, isto é, "reestruturá-lo" social e ecologicamente de tal maneira que o exercício de poder administrativo possa ser simultaneamente colocado sob controle. Do ponto de vista da eficiência, isso significa treinar a administração para empregar maneiras atenuadas de coordenação indireta; do ponto de vista da legitimidade, significa fazer a ligação entre a administração e o poder comunicativo e imunizá-lo contra o poder ilegítimo.[1]

Chegamos, então, à teoria do direito e da democracia que Habermas desenvolve em *Between Facts and Norms*. Se as principais abordagens teóricas das *Policy Sciences* não chegaram a ignorar totalmente a questão da legitimidade democrática, pode-se dizer que o sistema legal raramente foi levado em consideração. Isso se deve, pelo menos em parte, à influência da teoria de sistemas, que focou as atenções das *Policy Sciences* nas ações da administração executiva de governos. A ênfase, portanto, recaiu sobre a capacidade cognitiva e a eficiência das intervenções do Estado, sendo que o sistema legal permaneceu como um pressuposto não explícito.

Vejamos agora como Habermas expande o argumento apresentado em *TCA*, detalhando a discussão sobre os papéis dos sistemas legal e político no processo de legitimação democrática. Na teoria legal e política de Habermas, a dinâmica entre as ações estratégica e comunicativa é abordada a partir da tensão entre a facticidade e a validade das leis. A facticidade refere-se ao caráter coercivo da lei positiva, e a validade refere-se à legitimidade discursiva que cidadãos atribuem às leis. A eficácia das leis depende de ambos os aspectos: numa sociedade complexa, a validade não é suficiente para garanti-las, pois indivíduos podem optar por agir estrategicamente sem consideração pelo interesse geral e, por isso, é preciso a aplicação de sanções para dissuadir comportamentos transgressores. Por outro lado, em uma democracia, apenas leis legítimas, isto é, aquelas que foram validadas discursivamente, podem aplicar sanções. Habermas argumenta que essa dupla necessidade já estava presente na idéia kantiana de um sistema legal como protetor de liberdades individuais. De acordo com essa

---

[1] J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge: MIT Press, 1998), p. 410.

concepção, uma vez que o direito à liberdade pertence a todos, todos têm interesse de que as leis atuem no sentido de manter esse direito, mesmo que seja necessário recorrer à coerção. Assim, as leis também podem contar com o consentimento moral daqueles a quem são aplicadas.[2] Habermas observa que, do ponto de vista da teoria da ação, isso quer dizer que indivíduos têm o direito de escolher qual orientação adotar: uma ação orientada para o entendimento mútuo ou uma ação orientada para o sucesso.

> Para um ator que age [de acordo com os princípios] da escolha racional que tem a expectativa de que normas serão implementadas, os preceitos legais formam uma barreira *de facto*, com conseqüências calculáveis em caso de violação. Por outro lado, para um ator que deseja chegar a um entendimento com outros sobre as condições [que podem garantir] o sucesso da ação de cada um, a reivindicação de validade da norma, bem como com a possibilidade de se reexaminar criticamente essa reivindicação, restringe a "vontade individual" (*Willen*) do ator.[3]

Habermas argumenta que essa opção aberta aos atores sociais não significa que exista uma fusão entre as duas modalidades de ação. A opção por um tipo de ação em dado momento elimina a possibilidade da ação alternativa. Por outro lado, uma lei válida implica a idéia de que os dois aspectos estão sendo considerados simultaneamente.

Com essa interpretação da facticidade e validade das leis, a legitimidade também adquire um caráter dual. Habermas sustenta que se a legitimidade de uma lei se origina do consentimento discursivo, então independe da sua implementação de fato por meio da imposição de sanções. O grau de obediência espontânea a uma lei depende da capacidade dos destinatários de justificarem racionalmente a razão de ser da lei. Caso isso não seja possível, a obediência à lei vai depender de outros fatores, principalmente de medidas coercivas. Entretanto, a facticidade da lei, com sua atribuição de forçar à obediência, também tem um papel a desempenhar na legitimidade da lei. Se os destinatários não percebem que a lei está sendo *realmente* implementada, então a crença na sua validade também se enfraquece. Em última instância, porém, a legitimidade da lei se baseia na racionalidade comunicativa que só pode ser gerada por discursos.

É preciso, portanto, considerar a maneira de se preservar a legitimação discursiva das leis nas condições das sociedades complexas. Já mencionamos o argumento de Habermas segundo o que as interações sociais não podem mais se limitar a interações

---

[2] Ibid., p. 29.

[3] Ibid., pp. 30-31.

face-a-face e por esse motivo o sistema legal formal assume grande parte da função de integração social. Por outro lado, como a legitimidade só pode ser fundamentada por meio de discursos, o sistema político deve então garantir as condições da legislação legítima. O Legislativo, portanto, é o *locus* onde o processo discursivo tem lugar. A existência do Legislativo por si só, porém, não é suficiente para atribuir legitimidade às leis. Habermas argumenta que não basta a participação de cidadãos no processo Legislativo; é preciso também que assumam a atitude performativa do entendimento mútuo.

> Na medida em que direitos de participação política e direitos de comunicação são constitutivos para a produção de estatutos legítimos, eles não devem ser exercidos por pessoas que agem meramente como sujeitos privados segundo a lei civil. Ao contrário, esses direitos devem ser exercidos na atitude comunicativa de cidadãos engajados. Assim, o conceito da lei moderna, que tanto intensifica e operacionaliza o comportamento na tensão entre facticidade e validade, já incorpora a *idéia democrática* desenvolvida por Rousseau e Kant: a reivindicação de legitimidade da parte de uma ordem legal construída por direitos só pode ser resgatada por meio da força integrativa da "vontade convergente e unida de todos," cidadãos livres e iguais.[4]

Assim, o poder de integração social das leis só se torna possível se os cidadãos forem capazes de se autocompreenderem como membros de uma comunidade e autores racionais das normas que impõem a si mesmos. É preciso lembrar, porém, que os subsistemas econômico e administrativo também assumem funções de integração social, ainda que na forma de integração sistêmica, ou seja, "pelas costas" dos atores sociais. O Estado exerce essa integração em sociedades capitalistas complexas por meio da imposição de sanções. A economia, por sua vez, proporciona as condições para a reprodução material da sociedade. Em contrapartida, os componentes estruturais do mundo-da-vida dependem de outra forma de integração social: o entendimento mútuo por meio da ação comunicativa. Poder, dinheiro e solidariedade, portanto, constituem as três formas de integração social nas sociedades complexas. O sistema legal, que se relaciona tanto com o mundo-da-vida como com os subsistemas da administração e economia, incorpora as demandas das três formas de integração social. O mundo-da-vida fornece as bases de legitimidade para a validação das leis ao sistema legal, que, por sua vez, proporciona a expansão da base normativa da sociedade para além das interações

---

[4] Ibid., p. 32.

face-a-face, aliviando, assim, indivíduos das dificuldades de formação de consensos comunicativos. Além disso, o sistema legal proporciona ao subsistema administrativo a autoridade legítima para impor sanções, e ao subsistema econômico, sua organização formal e garantias para a liberdade de ação. Segundo argumenta Habermas, a conexão do sistema legal com o subsistema econômico é tênue, limitando-se praticamente à delimitação de fronteiras e à garantia de liberdade de investimentos. Por outro lado, as conexões com o mundo-da-vida e o subsistema administrativo são estreitas e residem na tensão entre facticidade e validade das leis. De qualquer forma, a relação do sistema legal com o econômico e o administrativo significa que a lei assimila os imperativos característicos desses dois subsistemas, ainda que estes não sejam facilmente identificados nas condições sociais reais.

> Uma vez que a lei está tão imbricada com dinheiro e com poder administrativo como está com a solidariedade, suas próprias realizações de integração assimilam imperativos de origens diversas. Isto não quer dizer que normas legais venham com legendas dizendo-nos *como* esses imperativos devem ser equilibrados. Nas diversas áreas da lei, nós certamente podemos ver que as necessidades de regulação, atendidas pela política e pela elaboração de leis, têm diversas origens. Mas nos imperativos do aparato do Estado, o sistema econômico, e outros subsistemas sociais, as posições de interesse que não foram filtradas normativamente, na maioria das vezes, levam a melhor, porque elas são mais fortes e usam a força legitimadora das formas legais para ocultar a sua força meramente factual. Portanto, como um meio para a organização de atividades do Estado relacionadas com os imperativos funcionais de uma sociedade economicamente diferenciada, a lei moderna permanece como um meio profundamente ambíguo de integração social. Muitas vezes, a lei fornece poder ilegítimo com a mera aparência de legitimidade.[5]

O problema da autolegitimação do sistema legal decorre de uma forma de legalismo que o imuniza de críticas. Habermas nota que isso é particularmente verdadeiro para o caso de leis comerciais, que simplesmente refletem a mera legalidade de uma distribuição desigual do poder social. Dessa forma, em que pese sua importância para a integração social nas sociedades contemporâneas, é preciso ter em mente o caráter ambíguo do sistema legal que resulta dessa assimilação de imperativos dos subsistemas econômico e administrativo.

---

[5] Ibid., p. 40.

Podemos agora introduzir uma concepção de políticas públicas compatível com o referencial teórico habermasiano: as políticas públicas representam os instrumentos por meio dos quais o subsistema administrativo realiza suas funções. Como já observado acima, no Estado de Bem-Estar Social, a função das políticas públicas é a de neutralizar os efeitos negativos do subsistema econômico e, com isso, obter a lealdade de massa que garante a estabilidade da sociedade capitalista como um todo. Seja por necessidade de legislação específica apreciada pela Legislativo, seja por emergirem de organizações públicas legalmente organizadas, as políticas públicas se expressam principalmente pela linguagem legal. Com isso, a tensão entre a facticidade e a legitimidade das leis também se aplica ao contexto das políticas públicas. As políticas públicas requerem uma legitimidade por meio da deliberação de cidadãos e só podem ser eficazes na medida em que também imponham sanções para os casos em que os atores adotem uma atitude estratégica que pode enfraquecer ou anular os objetivos das políticas. As políticas públicas freqüentemente incorporam duas características adicionais. Em primeiro lugar, uma vez que governos são eleitos para implementar programas de políticas, a ligação entre a legitimidade eleitoral dos governos e a legitimidade de normas estabelecidas por essas políticas é mais estreita do que é o caso para outros tipos de normas legais. Há, portanto, uma maior dependência das políticas públicas em relação ao aparato executivo do governo do que em relação ao sistema Legislativo. Com isso, os sistemas deliberativos formais das democracias contemporâneas só atendem parcialmente à necessidade de legitimação das políticas públicas, o que faz com que esse déficit tenha que ser compensado por outros mecanismos. Como veremos adiante, Habermas sugere que esse déficit seja suprido por procedimentos para a participação direta de cidadãos na formulação de políticas, por meio de mecanismos institucionalizados.[6] Em segundo lugar, temos a questão da necessidade de especialização técnica para a tarefa de formulação de políticas públicas. Para tratarmos desses aspectos peculiares das políticas públicas, precisamos considerar, inicialmente, as linhas gerais do modelo de democracia deliberativa de Habermas.

Em *Between Facts and Norms*, Habermas retorna a seu argumento sobre os "três modelos normativos democracia,"[7] no qual propõe uma alternativa aos modelos liberal e

---

[6] Retomaremos essa discussão no capítulo 10.

[7] J. Habermas, *Three Normative Models of Democracy*, in *The Inclusion of the Other*, ed. C. Cronin & P. De Greiff (Cambridge: MIT Press, 1999; originalmente publicado em 1996).

civil-republicano. Habermas critica o modelo liberal por se basear apenas na idéia dos direitos básicos. Segundo a visão liberal, o bem comum é garantido de uma maneira não política, por meio da satisfação de planos pessoais de vida e de expectativas privadas de felicidade. O Estado, nesse caso, é considerado o guardião de uma sociedade econômica constituída por pessoas privadas. A concepção republicana, por outro lado, comete o equívoco de considerar a sociedade como um macro-sujeito capaz de agir como um todo coletivo. Portanto, o modelo republicano considera a própria sociedade como a sociedade política e assim funde Estado e sociedade. O modelo alternativo, que emerge da teoria do discurso, busca superar essas duas limitações.

> A teoria do discurso atribui ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que aquelas encontradas no modelo liberal, mas mais fracas do que aquelas encontradas no modelo republicano. Mais uma vez, ela toma elementos de ambos os lados, colocando-os juntos de uma nova maneira. Em concordância com o republicanismo, [a teoria do discurso] atribui posição central ao processo de formação da opinião e da vontade política, mas sem compreender a constituição como algo secundário; ao contrário, como nós já observamos, ela concebe princípios constitucionais como uma resposta consistente à questão de como as exigentes formas comunicativas da formação da opinião e da vontade democrática podem ser institucionalizadas. De acordo com a teoria do discurso, o sucesso da política deliberativa depende não de cidadãos agindo coletivamente, mas da institucionalização dos procedimentos e das condições correspondentes da comunicação, assim como do ajustamento entre processos deliberativos institucionalizados e opiniões públicas informalmente desenvolvidas.[8]

Temos assim os elementos centrais do modelo de democracia deliberativa de Habermas. De um lado, o modelo mantém as fronteiras que delimitam a sociedade civil do Estado que caracteriza do modelo liberal, mas difere desse, uma vez que a sociedade civil também está separada do subsistema econômico. Portanto, a sociedade civil — compreendida como o sistema de ação da *esfera pública* — coloca-se em uma posição independente em relação aos subsistemas administrativo e econômico. O princípio republicano de formação da opinião e da vontade coletiva é preservado na esfera pública, pois não há uma fusão entre sociedade e Estado. De todo o modo, a condição para

---

[8] J. Habermas, *Between Facts and Norms*, p. 298.

garantir a expansão da legitimidade discursiva para além das fronteiras do mundo-da-vida é a institucionalização de procedimentos de deliberação democrática.

Dessa maneira, Habermas chega a seu modelo procedimental de democracia: se as deliberações políticas propriamente ditas não podem, elas mesmas, ser obtidas por meio de discursos, então pelo menos *as regras que regem os procedimentos de deliberação normativa* devem passar pelo crivo da validação discursiva. Em outras palavras, para que possa existir um procedimento de legislação legítima, é preciso atender ao "princípio de democracia," definido nos seguintes termos: apenas aqueles estatutos que podem contar com o consentimento de todos os cidadãos em processos discursivos de legislação, processos esses que tenham sido, por sua vez, legalizados, podem ser considerados legítimos.[9] Esses processos de deliberação podem não visar necessariamente ao consenso. Habermas observa que, nas sociedades complexas, os interesses de atores que agem estrategicamente necessitam de um compromisso que possa ser considerado justo. Isto seria possível por meio da "barganha justa."

> A *barganha* tem como meta obter compromissos que os participantes consideram aceitáveis sob três condições. Tais compromissos garantem um arranjo que (*a*) é mais vantajoso para todos do que a situação sem qualquer arranjo, (*b*) exclui *free-riders* que não cooperam e (*c*) exclui grupos explorados que mais contribuem para a cooperação do que podem ganhar com ela. Processos de barganha são elaborados para situações nas quais relações de poder não podem ser neutralizadas no sentido que discursos racionais pressupõem. Os compromissos alcançados por meio de tais barganhas contêm um acordo negociado (*Vereinbarung*) que equilibra interesses conflitantes. Enquanto consensos racionalmente motivados (*Einverständnis*) baseiam-se em razões que convencem todos os grupos *da mesma maneira*, um compromisso pode ser aceito por grupos diferentes, cada um segundo suas razões próprias e *diferentes*.[10]

O aspecto do compromisso é especialmente importante para as políticas públicas, uma vez que muitas vezes favorecem os interesses de grupos específicos ao mesmo tempo em que fere os interesses de outros grupos. Idealmente, as políticas públicas, assim como as leis, deveriam representar interesses generalizáveis, isto é, deveriam se ocupar de questões de justiça, com aplicação universal na comunidade política. No contexto das

---

[9] Ibid., p. 110.

[10] Ibid., p. 166.

sociedades capitalistas complexas, porém, isso não é muitas vezes possível, sendo necessário recorrer-se a procedimentos de barganha justa.

Habermas não considera que as políticas públicas, por exigirem um conhecimento especializado, impedem o público leigo de influenciar as ações do Estado como teria argumentado Robert Dahl.[11] Para Habermas, a esfera pública pode fornecer o conhecimento necessário ao debate político, mobilizando contra-especialistas e mantendo, dessa forma, a capacidade de criticar as formas tecnocráticas na solução de problemas de integração social. O problema da demanda por conhecimento especializado, avalia Habermas, estaria relacionado com os modelos tradicionais de democracia, que teriam neutralizado seu componente normativo. Entretanto, segundo segue o argumento, a própria idéia de democracia não poderia ser despida de seu aspecto normativo.

Ao criticar o modelo empiricista de democracia de Werner Becker, Habermas observa que o problema de se procurar justificar a legitimidade de arranjos políticos somente do ponto de vista da estabilidade do poder acaba levando a uma auto-contradição: mais cedo ou mais tarde, é preciso justificar racionalmente o processo por meio do qual se decide por uma ditadura ou uma democracia. Habermas também critica as limitações das teorias do pluralismo e das elites. Para ele, o pluralismo parte do pressuposto de que o poder social estaria distribuído de forma homogênea na sociedade. Nesse sentido, o pluralismo apenas teria substituído o indivíduo do modelo liberal pelos grupos de interesse, que respondem às pressões de seus membros e assim influenciam as decisões do sistema político. Quando o pressuposto do modelo pluralista não se mostrou verdadeiro, a referência tornou-se o modelo de Schumpeter, no qual o processo político nada mais seria que um método para selecionar elites governantes. Nesse caso, o pressuposto é de que essas elites seriam capazes de governar racionalmente de forma a atender aos interesses gerais da população. Em outras palavras, o pressuposto de uma massa passiva de eleitores incorporava também a idéia de um sistema administrativo agindo de maneira relativamente independente.

Habermas argumenta que a partir do final anos 60 o modelo da teoria das elites também passou a ser considerado pouco relevante, pois constatou-se que o sistema administrativo só pode agir de forma independente em condições restritas. Isso se deve principalmente ao fato de que, ao procurar evitar crises, o Estado funciona muito mais de forma reativa do que por meio de planejamento. Devido à complexidade social, a

---

[11] Ibid., pp. 315-321. Referência a R.A. Dahl, *Democracy and Its Critics*.

capacidade de intervenção do Estado diminui, pois os subsistemas autônomos e as grandes organizações resistem a uma intervenção direta. Nesse contexto caracterizado por déficits de legitimação e de coordenação, a política aparece submetida a um incrementalismo passivo. Habermas considera que isto teria levado a teoria de democracia a uma encruzilhada: de um lado, teria desembocado na teoria dos sistemas, na qual a política é tratada como um sistema autopoiético, que enfatiza os problemas de coordenação; de outro, na teoria econômica da democracia, que adota o pressuposto do individualismo metodológico para abordar a questão da legitimidade. As duas linhas teóricas, porém, segundo Habermas, teriam ido longe demais na redução do componente normativo da democracia.

> Do ponto de vista da teoria dos sistemas, o modo de operação do sistema político é marcado por uma racionalidade de coordenação auto-reflexiva que perdeu todos os resquícios do conteúdo normativo da democracia (além da alocação de poder em alternância entre o governo e a oposição). Do ponto de vista da teoria econômica [da democracia], esse conteúdo normativo é equivalente ao comportamento de escolha racional daqueles que participam do processo democrático.[12]

As tentativas de reintroduzir o aspecto normativo nessas duas linhas teóricas, na visão de Habermas, não se mostraram consistentes. A teoria econômica de democracia buscou captar empiricamente o conteúdo normativo do liberalismo: a racionalidade da política se apresenta na forma de eleitores que trocam votos por políticas. Essa transação entre eleitores e políticos seria racional, uma vez que corresponde a um agregado de interesses individuais.[13] Uma vez que o auto-interesse dos eleitores resultou no "paradoxo do eleitor" — isto é, a partir da perspectiva de atores auto-interessados não é possível explicar por que eleitores se dão ao trabalho de votar — , o modelo foi corrigido para incluir questões éticas dos indivíduos na forma de "meta-preferências." Por sua vez, a teoria dos sistemas eliminou "a noção de indivíduo e de ação coletiva."[14] A referência de Habermas é a teoria sistêmica de Luhmann: a sociedade passa a ser compreendida como

---

[12] J. Habermas, *Between Facts and Norms*, p. 333.

[13] Entretanto, o problema da teoria das Escolha Pública é justamente a constatação de que o princípio do individualismo metodológico é inconsistente com a idéia de agregação de preferências individuais. Esse é o argumento central do célebre "Teorema da Possibilidade Geral" de Kenneth Arrow: como não é possível ordenar preferências individuais de forma a compor uma preferência coletiva, decisões coletivas só podem ser impostas ou ditatoriais. Ver capítulo 8, pp. 150-151.

[14] J. Habermas, *Between Facts and Norms*, p. 334.

uma rede de sistemas autônomos, cada qual com sua linguagem específica e tendo outros sistemas como seu ambiente. De acordo com a teoria, na interação entre sistemas, os indivíduos não são relevantes; apenas os modos operacionais internos de cada sistema é que devem ser considerados. Dessa forma, o sistema político passa a ser considerado apenas como um entre outros sistemas sociais. Para Habermas, a teoria dos sistemas, a um só tempo, rejeita a idéia da sociedade como uma hierarquia centrada no Estado, mas afirma a idéia liberal da política centrada no Estado.

> Isto é, a teoria de sistemas atribui a formação da opinião e da vontade políticas dominada pela competição entre partidos a um público de cidadãos e clientes que, separados de suas raízes no mundo-da-vida da sociedade civil, da cultura política e da socialização, é incorporado ao sistema político. Aqui a administração não só consiste em um complexo com a maior densidade organizacional. Ela também põe em movimento uma circulação de poder que segue contrária ao circuito "oficial": a administração se programa predominantemente por meio da coordenação do processo legislativo por meio de seus projetos de lei, extraindo a lealdade de massa do conjunto de cidadãos por meio de partidos que se tornaram braços do Estado, e fazendo contatos diretos com seus clientes.[15]

Para Habermas, a teoria dos sistemas torna irrelevante a questão da responsabilidade política, uma vez que não leva em consideração as restrições normativas presentes na circulação de poder pela constituição. Embora Habermas critique a falta da dimensão normativa na teoria de sistemas, ele reconhece sua contribuição para a descrição de uma realidade onde o processo democrático quase desapareceu por força dos imperativos sistêmicos. No entanto, a teoria de sistemas não é capaz de desenvolver uma teoria normativa a partir de suas premissas. É essa incapacidade que Habermas disseca na crítica ao modelo sistêmico de democracia de H. Wilke.[16]

O modelo de Wilke, além de adotar a visão sistêmica de sociedade, atribui ao Estado uma função "supervisora," ou seja, de coordenação de sistemas de barganha entre os diversos interesses sociais. O modelo não considera mais possível uma integração social por meio de uma racionalidade fundamentada na validade do universal, mas apenas por meio de um ajustamento entre os aspectos particulares pertinentes aos vários sistemas sociais. Assim, a lei deixa de ser compreendida como a ligação com o mundo-da-vida que

---

[15] Ibid., p. 335.

[16] Habermas se refere à obra de H. Wilke, *Ironie des Staates*.

obtém sua legitimidade de processos democráticos de deliberação; ela passa a ser compreendida como um instrumento capaz de induzir subsistemas a se autodirigirem na direção desejada pelo Estado supervisor. Dessa maneira, o Estado promove um ajustamento entre sistemas sócio-funcionais de maneira não hierárquica, atuando a partir da estrutura particular de cada sistema.

> Por essa razão, o Estado supervisor deve buscar uma "política de opções" (*options policy*) que vai além dos incentivos. Esse tipo de política é familiar à idéia de planejamento econômico. Para direcionar um dado sistema, uma abordagem de opções considera inicialmente o modo de operação e os graus de liberdade daquele sistema e aí exerce influência no autodirecionamento do sistema por meio de mudanças adequadas no contexto. As dificuldades já amplamente pesquisadas nas áreas de saúde, tecnologia e ciência fornecem evidências plausíveis para os limites da intervenção direta do Estado; em vez [de considerar essas limitações], a abordagem adotada pela consultoria em negócios é considerada [por Wilke] um exemplo de estratégia que envolve os vários sistemas operacionalmente fechados em um "inter-relacionamento produtivo e autodeterminante."[17]

Habermas observa que, embora Wilke tenha considerado que esse processo de ajustamento entre sistemas deva ser conduzido por meio de procedimentos democráticos, o problema reside no fato de que o diálogo entre os diversos sistemas não é mais conduzido pelos valores, normas e interesses de cidadãos, mas sim pelo objetivo de melhorar o desempenho de cada sistema. Habermas identifica nesse aspecto o problema da legitimação na teoria de sistemas. Ele argumenta que a teoria dos sistemas tornou ainda mais agudo o problema hobbesiano: como indivíduos auto-interessados podem ser levados a construir uma ordem que incentiva a consideração ao interesse dos outros? Na teoria da escolha racional, o problema está localizado no indivíduo; na teoria dos sistemas, os valores e preferências de indivíduos egoístas são substituídos pela gramática de interpretação do mundo peculiar a cada sistema. "Diferentemente de indivíduos no Estado da natureza, sistemas autopoiéticos não mais compartilham um mesmo mundo."[18]

Outro problema que Habermas aponta no modelo sistêmico de Wilke é a maneira como ele tenta reconciliar a necessidade de comunicação entre sistemas sociais e o modo de funcionamento auto-referenciado de cada sistema. A princípio, cada sistema precisa

---

[17] J. Habermas, *Between Facts and Norms*, p. 344; o trecho entre aspas corresponde a uma citação de H. Wilke, *Ironie des Staates*.

[18] Ibid., p. 346.

gerar normas, na forma da linguagem legal, para que essa comunicação seja possível. Mas como essas normas só podem ser geradas de acordo com as regras de transferência de informações peculiares a cada sistema, a comunicação entre sistemas não pode ser viabilizada. Portanto, uma linguagem que possibilite o entendimento entre sistemas deve emergir em algum momento. Wilke argumenta que no curso da evolução social emergiu uma regra que se localiza acima de todos os demais sistemas, constituindo um sistema abrangente e que possibilita, assim, a comunicação entre os subsistemas. Habermas ironiza a solução de Wilke, observando que a linguagem comum já existe para possibilitar esse entendimento mútuo, não havendo necessidade de um sistema supracoordenador. De qualquer forma, Habermas reconhece que é a linguagem da lei que permite a circulação da comunicação entre sistemas. De um lado, a sociedade no seu aspecto de mundo-da-vida é representada por uma rede composta de ações comunicativas; no seu aspecto de sistema, é representada por sistemas de ação que realizam funções específicas.

> Alguns desses sistemas de ação tornam-se independentes *vis-à-vis* esferas de ação socialmente integradas, isto é, esferas integradas por meio de valores, normas e entendimento mútuo. Tais sistemas desenvolvem seus próprios códigos, como a economia faz com o dinheiro e a administração faz com o poder. Por meio da institucionalização de meios de coordenação, entretanto, esses sistemas permanecem ancorados no componente [estrutural] sociedade do mundo-da-vida. A linguagem da lei traz a linguagem comum das esferas pública e privada e a coloca em uma forma na qual essas mensagens possam também ser recebidas pelos códigos especiais de sistemas autopoiéticos — e vice-versa. Sem esse transformador, a linguagem não poderia circular na sociedade.[19]

Portanto, embora Habermas, como Wilke, considere que a lei é a linguagem usada para a comunicação entre sistemas, o primeiro vincula a lei ao mundo-da-vida por meio de processos democráticos de deliberação. A teoria de sistemas, porém, não se ocupa do problema de legitimação. A comunicação intersistêmica serve apenas para coordenar sistemas que possuem uma lógica própria de ação e, assim, se autolegitimam. A crítica fundamental que Habermas dirige à teoria de sistemas é que o pressuposto de sistemas auto-referenciados suprime a dimensão ética e moral de cidadãos do processo de decisão política. Para Habermas, o conhecimento especializado necessário para a elaboração de

---

[19] Ibid., p. 354.

políticas públicas não pode se desvincular do processo democrático de tomada de decisões e da formação da opinião e da vontade política na esfera pública.

> Portanto, é contraprodutivo, não apenas do ponto de vista da legitimação, mas também do ponto de vista cognitivo, que processos de ajustamento entre atores governamentais e atores sociais se tornem independentes *vis-à-vis* a esfera pública política e a formação parlamentar da vontade. De ambos pontos de vista, é recomendável que a ampla base de conhecimento e supervisão administrativa seja moldada pela política deliberativa, isto é, moldada pela contestação pública de opiniões entre especialistas e contra-especialistas e monitorada pela opinião pública.[20]

Assim, Habermas considera que tanto a teoria econômica de democracia como a teoria de sistemas falharam ao não reconhecerem a relevância empírica de uma constituição sob o Estado de Direito (*rule of law*), pois não levaram em consideração a conexão entre a lei e o poder político. Chegamos, então, a um dos aspectos centrais para a teoria democrática de Habermas: a constituição como expressão de uma ordem normativa, legitimada por meio da deliberação de cidadãos, que inclui as regras para a circulação legítima de poder. Portanto, um dos pilares do modelo de democracia de Habermas é *a institucionalização das formas de circulação de poder*. Como vimos acima, essa idéia é expressa no "princípio de democracia." Entretanto, esse aspecto formal do modelo deve ser "equilibrado" pelo aspecto informal da esfera pública. Se a democracia só pode existir sob uma constituição formal, tal constituição é um projeto em permanente construção.

> [...] o Estado constitucional não representa uma estrutura acabada, mas um empreendimento delicado e sensível — acima de tudo falível e passível de revisão — cujo propósito é *renovar* o sistema de direitos quando as circunstâncias mudam, isto é, interpretar melhor o sistema de direitos, institucionalizá-lo de maneira mais apropriada e trazer à tona seus conteúdos mais radicalmente. [...] Tornando-se conscientes dos, e se referindo a, contextos que mudaram, [...] cidadãos buscam superar na prática a tensão entre facticidade e validade social.[21]

Considerando que a institucionalização e a esfera pública são dois elementos fundamentais no modelo de democracia de Habermas, seu próximo passo é apresentar um modelo de circulação oficial de poder nas democracias constitucionais, que ele toma

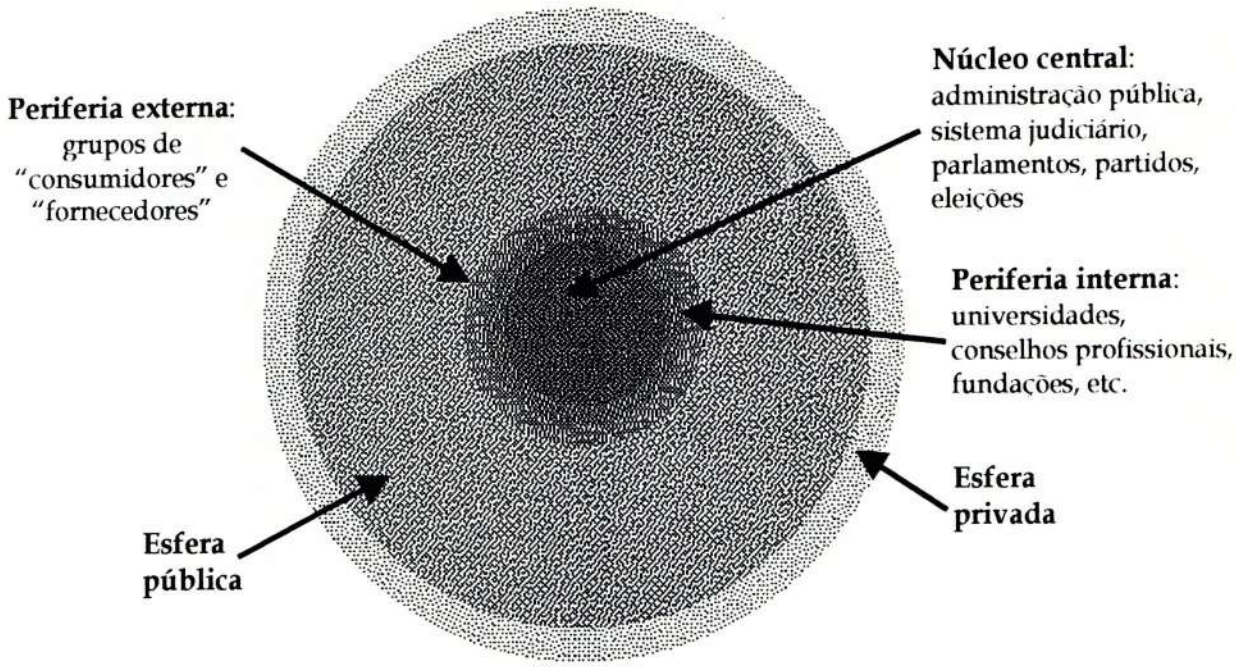
---

[20] Ibid., p. 351.

[21] Ibid., p. 384.

emprestado de Bernard Peters.[22] Esse modelo, descrito por Habermas, é apresentado abaixo na forma de um diagrama (ver Figura 5.1.).

Figura 5.1. Modelo de circulação do poder



Nesse modelo, temos um núcleo central que representa o sistema administrativo, com seus componentes: administração pública, sistema judiciário, parlamentos, sistemas eleitorais, partidos, etc. O núcleo central inclui, portanto, o sistema de político com seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A chamada "periferia interna" do núcleo central é composta por aquelas organizações que são autorizadas pelo sistema administrativo a exercerem funções públicas, como universidades, conselhos profissionais, fundações e outros tipos de associações. Na "periferia externa" do núcleo central localizam-se dois grupos distintos: os "consumidores" e os "fornecedores." Os "consumidores" constituem uma complexa rede que envolve órgãos públicos e organizações privadas, de associações de indústrias a sindicatos de trabalhadores e outros grupos de interesse. Constituem, assim, aqueles grupos que são basicamente "clientes" do Estado e que buscam seus objetivos por meio de mecanismos de barganha. O grupo dos "fornecedores," por sua vez, é constituído por organizações e associações que se tornaram intermediárias entre os interesses públicos e a administração pública. Esse grupo de "fornecedores" apresenta suas demandas a partir de uma perspectiva normativa —

---

[22] Ibid., p. 354; referência a B. Peters, *Die Integration moderner Gesellschaft*.

portanto, com potencial para atingir a universalização. Em contrapartida, o grupo dos "consumidores" orienta-se segundo os interesses particulares de cada grupo de interesse. Habermas reconhece que a distinção entre os dois grupos não é nítida. Além do mais, considerando apenas o aspecto formal, ambos desenvolvem suas atividades de influência fora da circulação oficial de poder estabelecida pela constituição. Envolvendo os grupos de "consumidores" e "fornecedores" está a esfera pública, dominada pela mídia de massa. A periferia mais externa é formada pelo conjunto das esferas privadas de cidadãos. Dessa forma, a esfera pública fornece ao núcleo central questões que foram problematizadas nas redes de ação comunicativa que se tornaram públicas; por sua vez, a esfera pública é abastecida com temas que emergem a partir das esferas privadas.

Os conceitos de "esfera pública" e "sociedade civil" utilizados por Habermas merecem um esclarecimento aqui. O conceito de esfera pública [*Öffentlichkeit*], que tem sido utilizado por uma variedade de referenciais teóricos, assumindo sentidos pertinentes às diferentes disciplinas que o adotam.[23] De maneira análoga, o conceito de sociedade civil assume diversos sentidos, variando de acordo com o modelo político considerado, chegando a apresentar sentidos que entram em contradição uns com os outros.[24] Vejamos, portanto, como Habermas define esses conceitos:

> A esfera pública é um fenômeno social tão elementar quanto ação, ator, associação ou coletividade, mas elude os conceitos sociológicos convencionais da "ordem social." A esfera pública não pode ser concebida como uma instituição e certamente não como uma organização. Ela não é nem mesmo um *framework* de normas com competências diferenciadas e papéis, regulamentos de associações, e assim por diante. Também não representa um sistema; embora permita que se estabeleçam limites internos, suas fronteiras externas são caraterizadas por horizontes abertos, permeáveis e móveis. A esfera pública pode ser melhor descrita como uma rede de informações e pontos de vista em comunicação (i.e., opiniões expressando atitudes afirmativas ou negativas); os fluxos de comunicação são, nesse processo, filtrados e sintetizados de tal maneira a formar conjuntos de opiniões *públicas* de temáticas específicas.[25]

A esfera pública, portanto é um processo que se reproduz, assim como o mundo-da-vida, pela ação comunicativa; ela constitui uma espécie de "campo aberto", no qual não só

---

[23] Arthur Grum, "A Bibliography of the Concept *Öffentlichkeit*," *New German Critique*, 61 (1994): 161-202.

[24] J.L. Cohen & A. Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge: MIT Press, 1995).

[25] J. Habermas, *Between Facts and Norms*, p. 360.

atores sociais se envolvem em discursos, mas também no qual todas as demais formas de manifestações sociais — a mídia de massa, partidos políticos, corporações, governos, etc. — estabelecem as suas interações comunicativas. A sociedade civil, por sua vez, se define como um dos elementos constitutivos da esfera pública, como Habermas procura esclarecer:

> O que se entende por "sociedade civil" hoje, em contraste com seu uso na tradição marxista, não inclui mais a economia constituída pela lei privada e dirigida por meio de mercados de trabalho, capital e *commodities*. Em vez disso, seu núcleo institucional consiste naquelas conexões e associações voluntárias, não-governamentais e não-econômicas, que ancoram as estruturas comunicativas da esfera pública no componente do mundo-da-vida da sociedade. A sociedade civil é composta daquelas associações, organizações e movimentos mais ou menos espontâneos que, sintonizados em [compreender] como os problemas sociais ressoam nas esferas privadas, destilam e transmitem tais reações de uma maneira amplificada para a esfera pública. O núcleo da sociedade civil compreende uma rede de associações que institucionalizam discursos voltados para a solução de problemas dentro do *framework* de esferas públicas organizadas.[26]

A sociedade civil corresponderia, portanto, ao grupo de "fornecedores" do modelo de circulação de poder de Peters. Aparentemente, o grupo dos "consumidores" também seriam considerados parte da sociedade civil. No entanto, a conotação positiva que o termo "sociedade civil" adquiriu nos últimos anos fez com que grupos de interesse sejam, no limite, considerados elementos seus membros menos dignos.[27]

Voltemos, porém, à questão da circulação legítima do poder. O argumento central de Habermas é que o modelo de democracia deliberativa deve permitir um fluxo de questões da periferia mais externa até o núcleo central da administração pública e do sistema jurídico. Habermas adota o argumento de Peters, segundo o qual essa circulação de poder é feita por meio de "eclusas" (*sluices*). Em sociedades democráticas, as constituições fazem o papel desses canais, regulando a circulação de poder para as instâncias de implementação das decisões políticas.

---

[26] Ibid., pp. 366-367.

[27] Sobre os problemas conceituais do temo "sociedade civil", ver Adrián Gurza Lavalle "Crítica ao modelo da nova sociedade civil," *Lua Nova*, 47(1999): 121-135, e Marco Aurélio Nogueira, "Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil," *Educação em Foco*, 5 (2000/2001): 115-130.

> A tradução sociológica da teoria discursiva da democracia implica que decisões vinculativas, para serem legítimas, devem ser conduzidas por fluxos comunicativos que começam na periferia e passam através de eclusas de procedimentos democráticos e constitucionais situados na entrada do complexo parlamentar ou das cortes (e, se necessário, na saída da administração implementadora também). Essa é a única maneira de excluir a possibilidade de que o poder do complexo administrativo, de um lado, ou o poder social das estruturas intermediárias que afetam o núcleo central, de outro, se tornem independentes *vis-à-vis* o poder comunicativo que se desenvolve em complexos parlamentares.[28]

Habermas reconhece que esse modelo dificilmente ocorre na prática das democracias ocidentais. Na verdade, as estruturas intermediárias têm papel mais amplo do que o modelo permite antever. Não se trata só do problema de uma circulação de poder ilegítima conduzida por grupos de interesse, sustenta Habermas, pois, em muitos casos, esses procedimentos servem para aliviar a complexidade da circulação oficial de poder. Peters teria levado em consideração esse aspecto ao afirmar que o núcleo central funciona basicamente por meio de rotinas. "As cortes fazem julgamentos, as burocracias preparam leis e processam suas aplicações, parlamentos aprovam leis e orçamentos, partidos conduzem campanhas eleitorais, clientes exercem influência sobre 'suas' administrações — e todos esses processos seguem padrões estabelecidos."[29] O que Habermas destaca é a questão da abertura desses processos rotineiros a impulsos renovadores que emergem na esfera pública, em especial nos momentos de crise, quando são problematizadas questões e soluções são apresentadas e debatidas. Dessa forma, instituições que normalmente funcionam segundo procedimentos rotineiros são forçadas a levar questões que emergem na esfera pública para dentro dos canais formais de circulação de poder.

A legitimidade das decisões políticas, portanto, não depende apenas dos canais oficiais de poder. A democracia deliberativa depende também de uma esfera pública que seja capaz de identificar problemas de integração social e de dramatizá-los de forma a serem tratados nos sistemas parlamentares. Portanto, uma constituição que garanta uma circulação de poder por meio de procedimentos democráticos não é, por si mesma, condição suficiente para a democracia deliberativa. Ainda que os direitos democráticos possam garantir as condições para que problemas de integração social sejam trazidos a

---

[28] Ibid., p. 356.

[29] Ibid., p. 357.

público, essa condição não garante à esfera pública a capacidade de perceber, interpretar e apresentar esses problemas. Esse aspecto informal da formação da opinião e da vontade política não pode ser "gerado" por meio de políticas ou leis, pois os componentes estruturais do mundo-da-vida resistem a mecanismos de intervenção externa. Portanto, o sistema administrativo é limitado no que se refere à capacidade de intervir na autonomia da ação comunicativa. Por outro lado, a esfera pública é limitada no que se refere à capacidade de solucionar problemas de integração social.

Em conformidade com as observações de Cohen e Arato,[30] Habermas considera que a sociedade civil e a esfera pública têm limitada capacidade de ação política *vis-à-vis* os setores institucionalizados do sistema político. Daí ser necessária a presença de algumas condições para transformar poder social em poder político. A primeira dessas condições é um mundo-da-vida já racionalizado, ou seja, capaz de sustentar discursos por meio de apresentação e crítica de reivindicações de validade. "De outro modo, movimentos populistas emergem defendendo cegamente tradições congeladas de um mundo-da-vida ameaçado pela modernização capitalista."[31] A segunda condição é que a influência do público só se torna poder comunicativo após passar pelos canais institucionalizados de deliberação democrática, isto é, pelos parlamentos (mas não só, como veremos). Portanto, não basta que a influência da opinião pública se faça sentir sobre o subsistema administrativo; é preciso que essa influência seja transformada em poder comunicativo para que se torne capaz de legitimar decisões políticas. Finalmente, Habermas destaca as implicações das limitações do sistema político. Em sociedades funcionalmente diferenciadas, a coordenação por meio da política só pode adotar uma ação indireta, sem interferir o modo de operação de sistemas diferenciados (uma concessão à Luhmann?). Assim, Habermas também vê limitações para a transformação social por meio de instrumentos políticos e administrativos:

> A sociedade civil pode transformar diretamente apenas a si mesma e tem no máximo um efeito indireto na autotransformação do sistema político; em geral, [o sistema político] tem influência somente sobre os recursos humanos (*personnel*) e programas desse sistema. Mas de forma alguma ocupa a *posição* de um macro-sujeito capaz de colocar a sociedade como um todo sob controle e simultaneamente agir por ela. Além dessas limitações, deve-se ter em mente que o poder administrativo usado com o

---

[30] J.L. Cohen. & A. Arato, op. cit..

[31] J. Habermas, *Between Facts and Norms*, p. 371.

> objetivo de planejamento social e supervisão não é um meio adequado para promover formas emancipadas de vida. Elas podem se *desenvolver* concomitantemente a processos de democratização, mas não podem ser *criadas* por intervenções.[32]

Pode-se dizer que o modelo de democracia deliberativa de Habermas pressupõe um equilíbrio sutil entre a necessidade de institucionalização de processos decisórios, de um lado, e o risco de emergência de patologias sociais — devido aos modos de intervenção do subsistema administrativo —, de outro. Segundo Habermas, não há como determinar *a priori* como esse equilíbrio pode ser alcançado; somente o engajamento de cidadãos no processo de institucionalização de regras de deliberação democrática pode responder a essa questão.

Em suma, a influência exercida por uma sociedade civil inserida na esfera pública sobre o sistema político só pode tornar-se um poder comunicativo legítimo ao penetrar nos canais institucionalizados de processos parlamentares. Entretanto, como Habermas afirma, a lei é muitas vezes um meio ambíguo para implementar a vontade política de cidadãos. Além disso, a complexidade do processo de elaboração de leis pelos parlamentos representa uma barreira para a efetividade de uma democracia deliberativa. Habermas procura contornar essas dificuldades por meio da discussão dos três paradigmas legais: o liberal, o do *welfare* e o procedimental.

Habermas sustenta que o paradigma procedimental supera as limitações dos paradigmas liberal e do *welfare*. O liberal compreende a lei apenas como protetora da autonomia individual: a lei positiva tem como objetivo garantir os direitos à liberdade e autonomia individuais. Esse entendimento mostrou-se insuficiente, porém, uma vez que as desigualdades no acesso ao produto social limitavam o exercício desses mesmos direitos individuais. Emergiu, então, o paradigma do *welfare*: promovendo uma distribuição mais equânime do produto social — por meio de políticas de educação e saúde, proteção contra o desemprego, etc. —, o objetivo foi reparar as desigualdades que o paradigma liberal ignorou e, com isso, restituir a autonomia individual aos cidadãos. Entretanto, os mecanismos de interferência do Estado de Bem-Estar Social, com seus efeitos colonizadores sobre o mundo-da-vida, resultaram em limitações para a própria autonomia individual. Habermas argumenta que essa dificuldade só pode ser superada com a compreensão da gênese da lei como sendo simultaneamente uma afirmação da autonomia individual e da autonomia política de cidadãos. Em outras palavras: a lei não

---

[32] Ibid., p. 372.

pode garantir a autonomia individual a não ser que indivíduos assumam também a sua autonomia política, responsabilizando-se pela delimitação das fronteiras da autonomia privada que não devem ser ultrapassadas pela regulamentação legal. Assim, o problema do caráter ambíguo da ampliação de direitos como sendo também uma redução de direitos em outra dimensão da vida só pode ser solucionado por meio da deliberação de cidadãos que estabeleçam os parâmetros da intervenção do Estado.

> Ambos os lados da autonomia são essencialmente elementos incompletos, que remetem a seu respectivo complemento. Esse nexo de referências recíprocas fornece um padrão intuitivo por meio do qual se pode julgar se uma regulamentação promove ou reduz a autonomia. De acordo com esse padrão, cidadãos portadores de direitos devem, ao exercerem a sua autonomia pública, estabelecer as fronteiras da autonomia privada de tal maneira que qualifiquem pessoas privadas suficientemente para o seu papel de cidadãos.[33]

Habermas reconhece que nas sociedades capitalistas complexas as ações do Estado quase se desprenderam totalmente de uma base normativa, ao ponto de se configurar uma crise do Estado constitucional: as leis aparentemente perdem a sua força, e a circulação do poder é cada vez mais desviada dos canais oficiais. Assim, políticas públicas são formuladas e implementadas por meio de regulamentações que muitas vezes passam ao largo dos processos Legislativos, tornando-se uma atividade quase exclusiva da administração. Portanto, a administração (no seu sentido executivo) não pode ser mais compreendida como uma instituição "neutra," já que ela se vê obrigada a lidar com questões normativas.

> Na medida em que a administração assume tarefas de legislação política e desenvolve de forma autônoma seus próprios programas no processo de implementação, ela deve decidir por si mesma como justificar e aplicar normas. Essas questões normativas, entretanto, não podem ser decididas de um ponto de vista da eficácia, mas exigem que razões normativas sejam tratadas racionalmente. Uma administração operando no estilo cognitivo não possui os pressupostos comunicativos e procedimentos para fazer isso.[34]

Portanto, a própria administração tem que buscar formas de legitimação racional. Nesse sentido, *os procedimentos da gênese legítima da lei devem ser adotados pela própria administração*

---

[33] Ibid., p. 417.

[34] Ibid., p. 436.

no processo de tomada de decisões políticas. Temos, assim, um importante passo na teoria de democracia deliberativa de Habermas: o sistema administrativo assume funções que até então eram consideradas exclusivas do sistema político. Trata-se da abertura de um novo canal, através do qual o poder comunicativo gerado na esfera pública pode fluir.

> Na medida em que a administração não pode evitar de apelar a razões normativas quando ela incrementa programas legais, ela deve ser capaz de desenvolver os passos da elaboração administrativa de leis em formas de comunicação e de acordo com procedimentos que satisfaçam as condições de legitimidade constitucional. Isso implica a "democratização" da administração, que, indo além de obrigações essenciais de fornecer informação, suplementaria os controles parlamentares e judiciais sobre a administração a partir de si própria. Se a participação de clientes, o uso de *ombudsman*, procedimentos *quasi*-judiciais, audiências e similares são apropriados para tal democratização, ou se outros arranjos devem ser encontrados para uma área tão susceptível a interferências e dependente da eficiência, é — como é sempre o caso com tais inovações —, uma questão de ajustamento entre a imaginação institucional e a experimentação cautelosa. Naturalmente, práticas administrativas participativas não devem ser consideradas simplesmente substitutos para a proteção legal, mas procedimentos eficazes *ex ante* na legitimação de decisões que, de um ponto de vista normativo, substitui atos de legislação ou de ajuizamento.[35]

Temos aqui, portanto, uma justificativa teórica para a emergência das abordagens participativas nas *Policy Sciences.* Apesar da tradição da abordagem sistêmica, acadêmicos e *policy-makers* cada vez mais reconhecem que é necessário introduzir procedimentos participativos na formulação de políticas públicas. Em algumas abordagens, a participação de cidadãos é considerada apenas uma tática para viabilizar a implementação de políticas públicas. Mas a questão do déficit normativo começa a ser reconhecida pelos estudiosos do processo de formulação de políticas púbicas. O grande desafio é equilibrar adequadamente a eficiência do sistema administrativo e sua legitimidade e, simultaneamente, evitar que a judicialização de procedimentos deliberativos represente uma burocratização da participação.

---

[35] Ibid., pp. 440-441.

* * *

Pode-se dizer que as teorias social e política desenvolvidas por Habermas permitem-nos abordar as principais linhas teóricas das *Policy Sciences* sob um argumento abrangente, compreendendo-se as abordagens teóricas dentro de uma concepção baseada em processos evolutivos das sociedades capitalistas. Sintetizando, podemos dizer que a formulação de políticas públicas envolve os seguintes desafios de ordem teórica: (a) a própria concepção de política pública pressupõe um Estado que atua sobre a sociedade segundo a perspectiva sujeito-objeto, o que implica uma potencial subordinação da perspectiva sujeito-sujeito; (b) uma vez que a ligação entre o subsistema administrativo e o mundo-da-vida é feito por meio de políticas e programas de Estado, temos, de um lado, o risco da reificação e, de outro, a demanda por legitimidade. As principais abordagens teóricas sobre a formulação de políticas públicas, que abordaremos a seguir, apresentam diferenciados graus de dificuldade em abordar essa tensão entre perspectivas e suas conseqüências sociais. Como veremos, as *Policy Sciences* iniciam a sua trajetória com uma afirmação de seu suposto caráter científico, chegando, após longo caminho, a uma recuperação de sua dimensão prática.

Parte II



Abordagens teóricas nas *Policy Sciences*

Capítulo 6 - As *Policy Sciences* como "ciência"

Podemos dizer que *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, editado por Daniel Lerner e Harold Lasswell, publicado em 1951, é a obra que delimitou o estudo das políticas públicas como uma área de especialização da Ciência Política.[1] Nesse livro, pode-se identificar duas características principais. Em primeiro lugar, trata-se de um trabalho que mostra claramente a sua inserção no contexto político da época, caracterizado pelo acirramento da guerra fria. A tensão no cenário internacional estava crescendo em vários *fronts*, com reflexos na política interna americana: a então URSS havia anunciado que já possuía a bomba atômica; acontecimentos políticos subseqüentes levariam ao envolvimento dos EUA na guerra da Coréia e à onda de perseguições políticas do macartismo. Nos créditos de *The Policy Sciences* somos informados de que o livro é um produto intelectual da *Hoover Institution*. Trata-se de um centro de pesquisas afiliado à Universidade de Stanford, Califórnia, criado em 1919 por Herbert Hoover — que viria a se tornar o 31º presidente do EUA — com objetivo de estudar as conseqüências sociais, econômicas e políticas da Primeira Guerra Mundial. Os textos que compõem o livro não deixam dúvidas de que, nos anos 50, o instituto estava ativamente engajado no "esforço de guerra fria." Já no prefácio, Charles Easton Rothwell, então presidente da *Hoover Institution*, fazia referência ao potencial da *Policy Sciences* como um instrumento para o desenvolvimento da política internacional norte-americana:

> Por exemplo, a formulação de uma política em relação à Ásia pode proceder de maneira mais inteligente quando o *decision-maker* sabe com alguma precisão como e por quem é detido o poder em cada país, quais são as características e o passado das elites controladoras, e quais são as aspirações predominantes e hábitos de pensamento que cada povo asiático.[2]

Segundo Rothwell, a maioria dos colaboradores do livro participaram do estudo "Revolution and the Development of International Relations" ["Revolução e Desenvolvimento de Relações Internacionais"] (RADIR), conduzido pela *Hoover Institution* com o

---

[1] D. Lerner & H.D. Lasswell. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (Stanford: Stanford University Press, 1951).

[2] C.E. Rothwell, "Preface", in *The Policy Sciences*, p. x.

apoio financeiro da *Carnegie Corporation*. O próprio título do projeto e o contexto político da época indicam que se tratava de um estudo preocupado com a expansão da influência soviética no mundo. De fato, a importância das *Policy Sciences* para a política externa dos EUA pode ser também constatada no capítulo introdutório escrito por Harold Lasswell. Em certo trecho, ele escreve:

> É possível examinar os eventos mundiais do ponto de vista da invenção, difusão e restrição das instituições sociais. Dessa perspectiva, Moscou é o centro eruptivo do padrão revolucionário mundial do nosso tempo, e uma das tarefas da análise e do gerenciamento político é auxiliar ou restringir a difusão desse padrão. Mais especificamente, um grande problema de nossa época é trazer a seu final o processo revolucionário de nosso período com o mínimo custo de vidas humanas.[3]

Mais adiante, no mesmo capítulo, Lasswell faz questão de observar que há uma diferença entre o padrão do "centro eruptivo de um movimento mundial revolucionário" e o da "revolução política de uma época." Lasswell toma como exemplo a Revolução Francesa, cujas elites revolucionárias podiam ser identificadas com o centro eruptivo daquele período histórico, mas que, no entanto, não correspondiam exatamente ao padrão revolucionário daquele tempo, ainda que pudessem ser observados pontos em comum em ambos os padrões. E complementa:

> É claro que a elite de 1917 em Moscou pode ser chamada de elite do centro eruptivo de nosso *momento* [*time*], mas é questionável se o padrão predominante em Moscou tem muitos elementos em comum com o padrão revolucionário de nossa *época*. De fato, uma das principais tarefas das *Policy Sciences* hoje é seguir minuciosamente os processos de invenção social, difusão e restrição ao redor do mundo com o objetivo de estimar a significância de eventos específicos.[4]

Aparentemente, Lasswell está considerando a hipótese de que a URSS não representaria o verdadeiro padrão revolucionário da época contemporânea. Ele parece se perguntar: "Para onde o mundo caminha? O socialismo soviético será a organização social e política do futuro? O mundo será mais parecido com o Leste Europeu ou com os EUA?" Pelo o que podemos aferir do texto de Lasswell, as *Policy Sciences* seriam "neutras," no sentido de que poderiam identificar tendências — no caso, no contexto mundial — que, dependendo do ponto de vista do *decision-maker*, seriam positivas ou negativas.

---

[3] H.D. Lasswell, "The Policy Orientation," in *The Policy Sciences*, p. 11.

[4] Ibid., p. 12.

Entretanto, talvez pensando em se ajustar melhor ao contexto político da guerra fria, Lasswell estabelece uma conexão entre as *Policy Sciences* e o modelo de democracia existente nos EUA:

> A tradição [política] americana dominante afirma a dignidade dos homens. Assim, tem-se a expectativa de que a ênfase [das *Policy Sciences*] será no desenvolvimento de conhecimento pertinente à completa realização da dignidade humana. Vamos, por conveniência, chamar essa evolução de "*Policy Sciences* da democracia."[5]

Naturalmente, no contexto da guerra fria, a palavra "democracia" era logo associada ao sistema político dos países do Ocidente, em oposição ao dos regimes fechados da "cortina de ferro."[6]

A segunda característica que se destaca no livro *The Policy Sciences* é a idéia de que a formulação de políticas deveria ser uma ciência dedicada à "engenharia social." Esse é o aspecto que, superado o contexto político no qual emergiram as *Policy Sciences*, permanece relevante até os dias de hoje. Pretendo mostrar neste capítulo que a idéia fundadora dessa área de estudos representa uma reafirmação da filosofia política de Hobbes e de seu propósito de determinar "a ordem correta do Estado e da sociedade."[7] Assim como o projeto político de Hobbes, as *Policy Sciences* fizeram do método científico o seu principal fundamento. Esse foi o passo inicial para o processo de "cientização" do processo de formulação de políticas públicas, que atingiria o seu ápice com a adoção dos pressupostos e métodos da ciência econômica pela teoria da Escolha Pública. Para desenvolver esse argumento, vamos examinar a seguir alguns textos que compõem o livro *The Policy Sciences.*

Como vimos no capítulo 1, Lasswell considera que o principal objetivo das *Policy Sciences* é "aumentar a racionalidade no fluxo de decisão."[8] Como pode-se esperar, esta não é a racionalidade do entendimento intersubjetivo, ou seja, a racionalidade

---

[5] Ibid., p. 10.

[6] Já em 1961 Habermas contestava o conceito de democracia defendido por Lasswell e outros teóricos conservadores, pois, para eles, "democracia" seria aquilo que existia nos EUA e em outros países ditos democráticos. Habermas argumentou que era preciso contrapor a esse conceito a "idéia de democracia," que sempre desempenhara um papel fundamental na teoria crítica. Ver R. Wiggershaus, *The Frankfurt School: Its History, Theories, and Political Significance* (Boston: MIT Press, 1998), pp. 549-550.

[7] Sobre a discussão da "cientização" do conhecimento do mundo social a partir da filosofia política de Hobbes, ver o ensaio de Habermas, "The Classical Doctrine of Politics in Relation to Social Philosophy," in *Theory and Practice*, pp. 41-81.

[8] D. Lasswell, "The Policy Orientation," in *The Policy Sciences.*

comunicativa. Lasswell se refere a uma racionalidade intencional que pode ser expressa nos métodos fundamentados na lógica matemática. "À luz dos sucessos alcançados" — declara Lasswell —, "não há razão para se duvidar de que a ênfase atribuída ao método quantitativo está amplamente vindicada. [...] A batalha pelo método foi ganha."[9] De fato, o texto de Lasswell, assim como os demais capítulos metodológicos de *The Policy Sciences*, dão destaque para a quantificação como procedimento metodológico fundamental. No capítulo escrito por Hilgard e Lerner, por exemplo, os autores observam que mesmo as abordagens qualitativas nas ciências sociais passaram a adotar métodos quantitativos. E concluem: "No nosso tempo, método significa quantificação."[10] Nesse momento, nos vêm à mente Lukács e sua tese da *mensurabilidade* das relações sociais como um sintoma da reificação da sociedade. Para o teórico húngaro, a quantificação está relacionada à ambição pela previsibilidade, correspondendo a um sintoma do processo de reificação das sociedades capitalistas.[11] É justamente esse aspecto que aparece com toda a nitidez nos argumentos dos "Pais Fundadores" das *Policy Sciences*. Para Lasswell, as "*Policy Sciences* da democracia" devem desenvolver modelos especulativos — os *developmental constructs* — que teriam a função de "esclarecer metas, identificar tendências e estimar possibilidades futuras."[12] Ele faz questão de observar, entretanto, que os *developmental constructs* não seriam equivalentes a hipóteses científicas. Na seguinte passagem, pode-se notar uma sutil indicação de que Lasswell sugere que a capacidade de ação política pode se sobrepujar a especulações científicas:

> Deve-se notar que muitas hipóteses sobre o futuro alegam ter validade científica, como a concepção marxista de que estaria emergindo uma sociedade sem classes. Mas nenhuma reivindicação de "inevitabilidade" pode ser aceita. Eventos no futuro não podem ser conhecidos com absoluta certeza por antecipação: eles são parcialmente prováveis e parcialmente aleatórios.[13]

As *Policy Sciences*, portanto, deveriam utilizar o conhecimento para dirigir os acontecimentos na esfera política de modo a obter resultados desejados pelos governos. O

---

[9] Ibid., p. 7.

[10] E.R. Hilgard & D. Lerner, "The Person: Subject and Object of Science and Policy," in *The Policy Sciences*.

[11] Ver capítulo 4, p. 43-44.

[12] D. Lasswell, "The Policy Orientation," p. 11

[13] Id.

exemplo mais acabado da convicção de que o conhecimento científico deveria ser utilizado na Guerra Fria foi a criação da *RAND Coorporation*.[14] O famoso *think-tank* financiado pelo Departamento de Defesa Americano, reuniu muitas das mais brilhantes mentes dos EUA e se notabilizou pelos seus estudos sobre as possibilidades e conseqüências de uma guerra nuclear.[15] Kenneth Arrow e Margareth Mead, dois colaboradores do livro *The Policy Sciences*, trabalharam, ainda que em projetos temporários, para a *RAND Corporation*.[16] K. Arrow, assim como John Von Neumann, John Nash e outros colaboradores da *RAND*, era um economista dedicado ao desenvolvimento da teoria dos jogos. É dele o capítulo VII de *The Policy Sciences*, que apresenta uma discussão sobre modelos matemáticos aplicados às ciências sociais.[17]

Outra participação digna de nota é a de Paul Lazarsfeld, que escreve, com Allen Barton, o capítulo IX, dedicado à problemática da mensuração de dados qualitativos.[18] Lazarsfeld — que nasceu Áustria e na juventude foi militante da social-democracia austríaca —, colaborou com o Instituto de Pesquisa Social dirigido por M. Horkheimer durante o período em que seus principais colaboradores se encontravam exilados nos EUA, dos anos 30 até o final da Segunda Guerra Mundial.[19] Durante esse o período, Lazarsfeld desempenhou o papel de elo de ligação entre os pesquisadores do instituto e o meio acadêmico americano. Horkheimer considerava essa colaboração entre a filosofia e os estudos empíricos algo bastante positivo, pois nessa época seu desejo era desenvolver um programa de pesquisas que fosse capaz de combinar as "idéias européias" com o "método americano."[20] Pela sua história de vida e pela associação com os teóricos da Escola de Frankfurt, Lazarsfeld muito provavelmente não se sentiu à vontade com o clima

---

[14] A sigla originou-se do termo "research and development."

[15] W. Poundstone, Prisoner's Dilema: John Von Neumann, Game Theory, and the Puzzle of the Bomb (New York: Anchor Books, 1993).

[16] Ibid, pp. 70-85. Margaret Mead, a renomada antropóloga, elaborou para a *RAND* um estudo sobre a atitude dos soviéticos frente à autoridade e escreveu o capítulo "The Study of The National Character" para *The Policy Sciences*.

[17] K.J. Arrow, "Mathematical Models in the Social Sciences," in *The Policy Sciences*, pp.129-154.

[18] P.F. Lazarfeld & A.H. Barton, "Qualitative Measurement in the Social Sciences: Classification, Typologies, and Indices, in *The Policy Sciences*, pp. 155-192.

[19] No referido capítulo, Lazarsfeld e Barton usam a pesquisa sobre a estrutura e autoridade na família para ilustrar os procedimentos de mensuração de dados qualitativos. Coordenado por Eric Fromm, esse estudo foi o primeiro trabalho desenvolvido pelo Instituto de Estudos Sociais após o seu estabelecimento nos EUA nos anos 30. Ver R. Wiggershaus, op.cit., pp. 149-156.

[20] Ibid., p. 410.

de Guerra Fria perceptível nas páginas de *The Policy Sciences*. Embora não possamos estar certos sobre os sentimentos de Lazarfeld, podemos constatar que sua abordagem metodológica não era tão dogmática quando a defendida por K. Arrow. Na verdade, trata-se de uma perspectiva que difere substancialmente da perspectiva adotada pelos métodos quantitativos da Economia, tidos por Arrow como uma referência para as ciências sociais em geral. Antes de abordar essas duas perspectivas metodológicas, irei discutir brevemente algumas das considerações metodológicas da teoria crítica.

No mesmo ano em que *The Policy Sciences* era publicado, 1951, o Instituto de Pesquisas Sociais era reinaugurado em Frankfurt. Em fevereiro daquele ano, Adorno fez uma palestra na Conferência de Pesquisa de Opinião Alemã, realizada em Weinheim, na qual defendeu os métodos empíricos para o desenvolvimento de uma sociologia crítica com o seguinte argumento: "O verdadeiro significado dos métodos empíricos está na motivação crítica que eles contêm. A pesquisa social empírica não deve deixar essa motivação desaparecer, nem pode enganar a si mesma na sua investigação das relações sociais."[21] Lembremo-nos que essa visão crítica das ciências empíricas já havia sido objeto de análise de Horkheimer, em seu conhecido ensaio "Teoria Crítica e Teoria Tradicional," publicado pela primeira vez em 1937.[22] Habermas levará os argumentos de Adorno e Horkheimer adiante em uma série de ensaios publicados nos anos 60, sendo o mais conhecido o ensaio intitulado "Knowledge and Interest: A General Perspective," no qual desenvolve considerações sobre a relação entre conhecimento e interesse.[23]

Habermas postula que há três tipos de ciência: empírico-analítica, a histórico-hermenêutica e a crítica; cada ciência teria subjacente um interesses correspondente: interesse técnico, prático e emancipatório. Essas ciências seriam as únicas formas possíveis de se adquirir conhecimento, uma vez que se desenvolveram em consonância com a história natural da humanidade, na qual os interesses se ligam às três formas de organização social: trabalho, linguagem e poder.[24] O poder pode ser considerado a

---

[21] T. Adorno, citado por Wiggershaus, op.cit., p. 452.

[22] M. Horkheimer, "Teoria Crítica e Teoria Tradicional", in *Walter Benjamin, Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Jürgen Habermas: Textos escolhidos*, org. Paulo Eduardo Arantes (São Paulo: Abril Cultural), pp. 115-154.

[23] J. Habermas, *Knowledge and Human Interest* (Boston: Beacon Press, 1971), pp. 301-317. O ensaio foi apresentado por Habermas como seu discurso de posse na cadeira de Filosofia na Universidade de Frankfurt, em 1961.

[24] Isso nos remete às três formas de integração social: dinheiro (trabalho), poder e solidariedade (linguagem). Ver capítulo 5.

relação social dominante e, por isso, o interesse emancipatório determina a direção dos demais interesses, pois a modificação das relações de poder não deixa intactos os interesses técnico e prático. Para Habermas, as ciências empírico-analíticas aplicadas à sociedade teriam por objetivo desvendar leis de comportamento social, uma vez que o interesse técnico estaria implícito na metodologia adotada no procedimento empírico: as observações controladas de fatos permitiriam o controle monitorado da ação. As ciências histórico-hermenêuticas, por outro lado, adquirem conhecimento por meio da interpretação de fatos históricos, sem a intenção de derivar leis gerais de comportamento, e sem pressupor uma separação nítida entre os fatos e a interpretação dos mesmos, pois, neste caso, "o acesso aos fatos é feito por meio da compreensão do sentido, não da observação."[25] Uma ciência social crítica, sustenta Habermas, não deve se contentar com a identificação de leis gerais, a qual é o objetivo fundamental das ciências empírico-analíticas. Sua função é justamente identificar quando as teorias indicam apenas a invariabilidade de ações sociais ou "expressam relações de dependência congeladas ideologicamente que podem, a princípio, ser transformadas."[26] Habermas sugere, assim, que a ciência crítica se reserva o direito de questionar as ciências sociais nomológicas, pois não caberia a subordinação da ciência crítica às teorias e métodos das ciências-empírico analíticas:

> As ciências sistemáticas da ação social, isto é, a economia, a sociologia e a ciência política, têm como meta, assim como as ciências empírico-analíticas, produzir conhecimento nomológico. Uma ciência social crítica, porém, não ficará satisfeita com isso. Ela está preocupada em ir além dessa meta para determinar quando afirmações teóricas captam regularidades invariáveis da ação social propriamente dita e quando estas últimas expressam relações de dependência congeladas ideologicamente e que, a princípio, podem ser modificadas.[27]

O tema da aquisição do conhecimento pela interpretação, de um lado, e pela observação, de outro, será retomado por Habermas em *The Theory of Communicativa Action.* Modificando sutilmente seu argumento anterior, Habermas diz que as ciências sociais não podem adquirir conhecimento pelo procedimento da *observação* (relação sujeito-

---

[25] J. Habermas, *Knowledge and Human Interest*, p. 309.

[26] Ibid., p. 310.

[27] Id.

objeto), pois o *objeto* de investigações é retirado do mundo social e precisa, antes de mais nada, ser *interpretado* (relação sujeito-sujeito).

> O problema do *Verstehen* é de importância metodológica nas humanidades e ciências sociais em primeiro lugar porque o cientista não pode ter acesso a uma realidade simbolicamente pré-estruturada apenas por meio da *observação*; e porque *entender o sentido* [*Sinnverstehen*] não pode ser controlado metodologicamente da mesma maneira que a observação no curso da experimentação. O cientista social basicamente não tem outro acesso ao mundo-da-vida além daquele que o leigo tem. Ele já tem que pertencer de certo modo ao mundo-da-vida cujos elementos que quer descrever. Para descrevê-los, ele deve entendê-los; para entendê-los, deve ser capaz, em princípio, de participar de sua produção; e participação pressupõe que se pertence. Como veremos, essa circunstância proíbe o intérprete de separar questões de sentido e questões de validade a ponto de atribuir à interpretação do sentido um caráter puramente descritivo.[28]

Habermas, concordando com o ponto de vista de Anthony Giddens, observa que as ciências sociais são duplamente dependentes da interpretação do sentido: além da dependência em relação à teoria — ou seja, os dados empíricos não existem em uma forma "pura," mas são interpretados pela teoria — a própria coleta de dados em um mundo pré-interpretado (mundo-da-vida) exige uma interpretação adicional. Habermas chama o primeiro procedimento de "estágio um," comum a todas as ciências; o "estágio zero," porém, é um passo interpretativo adicional para as ciências sociais. A diferença entre um "fato" nas ciências naturais e um "fato" nas sociais é que nestas os "fatos" são expressões simbólicas às quais só se pode chegar pelo entendimento mútuo, ou seja, por meio de uma atitude performativa. Para ter acesso a dados do mundo social, o cientista tem que fazer uso dos padrões interpretativos pertencentes a esse mundo, o que demanda a atitude de um *participante*. Mas há a objeção de que, como participante, o cientista possa estar alterando os fatos que deseja compreender. "O problema do *Verstehen* pode, portanto, ser expresso na breve pergunta: Como a *objetividade da interpretação* pode ser reconciliada com a atitude performativa de alguém que participa do processo de chegar-se ao entendimento mútuo?"[29]

---

[28] J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, v.1, p. 108.

[29] Ibid., p. 112.

> O sistema de ação no qual o cientista social se move como um ator está em um plano diferente; este é, via de regra, um segmento do sistema científico; de todo modo, ele não coincide com o sistema de ação sob observação. Ao concentrar-se como falante e ouvinte, exclusivamente no processo de alcançar o entendimento, o cientista social toma parte do sistema de ação observado *sob a condição da retirada*, por se assim dizer, *de suas qualidades como ator*.[30]

No entanto, prossegue Habermas, mesmo quando o cientista se distancia do sistema de ação observado, para entender por que os atores reagem a uma reivindicação de validade com um "sim," um "não," ou abstendo-se, ele precisa entender os motivos que os atores apresentam para justificar as próprias posições. Por isso, mesmo na situação de participante "virtual," o cientista não pode abster-se de julgar os motivos que interpreta no sistema de ação observado. Habermas sustenta que as ações comunicativas que o cientista social quer compreender não podem ser acessadas por meio de um processo em "dois estágios," ou seja, primeiro como "fatos" objetivos e depois avaliadas de acordo com algum padrão idealizado.

> Ao contrário, um intérprete que participa virtualmente, sem intenções próprias de ação, só pode captar descritivamente o sentido do processo real de busca do entendimento sob o pressuposto de que ele julga o acordo ou desacordo, as reivindicações de validade e as razões em potencial com as quais é confrontado, por meio de uma base comum que é *compartilhada* em princípio por ele e por aqueles que estão imediatamente envolvidos.[31]

Voltemos à observação de Adorno sobre a pesquisa empírica nas ciências sociais. Podemos entender que a "motivação crítica" à qual ele se refere reside no cientista social. Suas observações dos fatos sociais são interpretações que dependem de um julgamento que o cientista faz desses mesmos fatos. Portanto, as interpretações científicas nas ciências sociais — sejam elas consideradas "críticas" ou meramente "descritivas" — são, elas mesmas, reivindicações de validade em busca de validação intersubjetiva e, assim, são recebidas por um público mais amplo, composto por outros cientistas ou atores políticos a quem cabe julgar como essas interpretações serão utilizadas na coordenação da ação. Com isso, cai por terra a idéia de que "comportamentos" sociais podem adquirir uma objetividade independente das interpretações a elas atribuídas pelo cientista. Como só a

---

[30] Ibid., p. 114.

[31] Ibid., pp. 116-117.

interpretação intersubjetiva pode fornecer sentido aos elementos do mundo social, o método — por mais preciso e sofisticado que seja — não é capaz, por si mesmo, de fornecer a objetividade almejada.

Vejamos em detalhes a linha de raciocínio de Habermas. Suponhamos que desejemos descrever a ação teleológica de um ator social. Para *descrever a ação* precisamos fazer duas suposições ontológicas: há um "mundo" objetivo para o ator — ou seja, ele tem um entendimento subjetivo do que seja esse mundo — e há um mundo que é externo à subjetividade do ator. Se o ator justifica que faz *X* para obter o resultado *Y*, podemos tomar essa justificativa apenas como uma expressão subjetiva do ator. Nesse caso, só podemos avaliar sua declaração quanto a sua sinceridade, mas não temos condições de verificar a sua autenticidade real. No entanto, se desejamos avaliar *a ação do ator quanto à sua racionalidade*, então teremos que tomar sua declaração como uma reivindicação de validade e, nesse caso, torna-se inevitável trazer à baila *nossa* própria concepção do que é uma ação racional. Ao contrapor uma reivindicação de validade àquela apresentada pelo ator, entramos em um modo de interação comunicativo e pressupomos que o ator que observamos tem as mesmas competências discursivas que reconhecemos em nós mesmos. Habermas observa que, assim como acontece na interpretação de uma ação racional no mundo objetivo, o mesmo procedimento se aplica à situação na qual buscamos compreender a ação guiada por normas e mesmo a ação dramatúrgica (nesse caso, podemos criticar a expressão subjetiva como um auto-engano). Portanto, toda interpretação depende de um consenso intersubjetivo obtido por meio da apresentação e crítica de reivindicações de validade, mesmo quando a interpretação se dá no contexto de um estudo empírico. No entanto, o uso de modelos teóricos nas ciências sociais implica que apenas um dos aspectos da racionalidade (veracidade, validade normativa ou sinceridade) será enfatizado. Assim sendo, o método científico "exige uma descrição da ação que é independente da interpretação racional."[32]

> A descrição de um curso de ação real exige uma interpretação complexa que já faz uso implicitamente de um aparato conceitual da ação comunicativa e, como as interpretações do dia-a-dia, traz as características de uma interpretação que é racional em sua abordagem. A possibilidade de escolher entre uma interpretação descritiva e uma interpretação racional emerge somente quando um dos modelos não comunicativos de ação *limita o observador a uma abstração*, isto é, a afirmar apenas um

[32] Ibid., p. 119.

> aspecto de uma interação complexa que funciona por meio de reivindicações de validade.[33]

Dessa maneira, a supressão "metodológica" da interpretação intersubjetiva por um modelo teórico implica uma abstração que é a atribuição ao ator do comportamento pressuposto pelo modelo, subtraindo-se do ator — e do cientista — a capacidade discursiva. Assim, o cientista social cria um *constructo*, um "fato social" que pode ser "observado." No entanto, essa redução metodológica não é a única alternativa para a manutenção da objetividade nas ciências sociais.

A constatação de que o cientista social precisa entrar em interação comunicativa com o mundo-da-vida sob investigação, observa Habermas, não implica uma renúncia à objetividade, que pode ser entendida a partir dos desafios enfrentados pela sociologia interpretativa e a convencional. A etnometodologia estaria diante de duas alternativas: ou considerava o cientista social capaz de assumir uma posição transmundana, como na *epoké* fenomenológica, ou ele deveria renunciar a qualquer objetividade, sucumbindo ao relativismo diante da constatação de que interpretações são dependentes do contexto. Para Habermas, porém, nenhuma dessas alternativas é satisfatória. Em primeiro lugar, a contextualidade é, de certa forma, uma ilusão, pois para dar sentido a um contexto que é inicialmente estranho ao intérprete, o cientista precisa adotar conceitos — isto é, outras interpretações — que lhe são familiares; por isso, o pressuposto da interação comunicativa transcende o contexto específico: há um "regresso infinito," pois todo intérprete tem necessariamente que lançar mão de padrões interpretativos já presentes no mundo-da-vida, que, dessa maneira, se expande para além do contexto investigado. A "saída" pela *epoké* também não é plausível, pois representa uma contradição com a intuição fundamental da etnometodologia, ou seja, que não é possível ter acesso ao mundo-da-vida a não ser por meio de seus próprios conteúdos simbólicos. A sociologia convencional, por sua vez, triavializa a questão, acreditando que a objetividade pode ser alcançada simplesmente pelo aperfeiçoamento dos métodos de pesquisa. Mas isso também é ilusório. O cientista social não tem acesso privilegiado ao seu objeto de estudo; ele só pode fazer isso adotando os mesmos procedimentos com que construiu seu próprio mundo-da-vida.

---

[33] Ibid., pp. 119-120; ênfase adicionada.

> Na medida em que o sociólogo não é consciente dessa situação, compartilha ingenuamente do *status* do leigo [...] e, como esse, *hipostasia* a realidade social como algo que existe por si mesma. Assim, o sociólogo convencional não toma conhecimento do fato de que ele pode *objetivar* um contexto de ação o qual ele faz de *objeto de estudo* somente recorrendo previamente a esse próprio contexto como fonte de informação.[34]

Entre a renúncia à objetividade e a ilusão da sociologia convencional, Habermas argumenta que a saída é identificar no procedimento interpretativo um núcleo *universal*, que transcenda o contexto específico. Como vimos, Habermas identifica essa universalidade no pragmatismo formal da linguagem, considerando-a a base racional da sociedade moderna. O processo de apresentação, discussão e decisão sobre reivindicações de validade é *universal*, pois é tem lugar toda vez que se faz uso da linguagem. A *objetividade* também depende desse procedimento. Em suma, a validade de um estudo científico nas ciências sociais também depende de um acordo intersubjetivo, pois é preciso que os destinatários do estudo — *policy-makers*, a comunidade científica ou mesmo o público em geral — aceitem os argumentos apresentados pelo estudo. O método, portanto, deve ser considerado um dos argumentos do estudo científico.

Vamos retomar a questão metodológica e a maneira como é tratada por Kenneth Arrow, em *The Policy Sciences*.[35] Já no início, Arrow faz uma veemente defesa dos métodos quantitativos nas ciências sociais. Para ele, o argumento de que os fenômenos sociais não se adaptam aos princípios matemáticos não é suficientemente convincente, pois essa crítica seria, antes de mais nada, fruto de "um profundo mal-entendido."[36] A matemática, diz Arrow, é uma "linguagem" usada pelo cientista social por suas "superiores claridade e consistência." Além disso, ela não estaria limitada à análise de dados quantitativos, como Arrow procura argumentar:

> [...] simplesmente não é verdade que a matemática é útil apenas na análise quantitativa. Sem dúvida, muitos ramos da matemática — especialmente aqueles familiares para o indivíduo comum, como a álgebra e o cálculo — são de natureza quantitativa. Mas o campo da matemática ou da lógica simbólica é puramente qualitativo. Podemos fazer perguntas tais como as seguintes: A ocorrência de um

---

[34] Ibid., p. 125, ênfase adicionada.

[35] K.J. Arrow, op. cit., pp. 129-192.

[36] Ibid., p. 129.

> evento sempre implica a ocorrência de outro? Será impossível que dois eventos ocorram simultaneamente? Os eventos aqui podem ser de natureza puramente qualitativa, como a presença ou ausência de características em um complexo cultural.[37]

Uma vez que Arrow se refere a "eventos" culturais como se estes fossem objetos na natureza, já podemos perceber aqui que a hipóstase de fenômenos sociais é assimilada como uma premissa do raciocínio. Ele não diz nada sobre como esses eventos são obtidos pelo investigador; apenas pressupõe que o fenômeno a ser medido se encontra na sociedade na forma de um objeto com propriedades que, a princípio, independem da interpretação do observador. Outro abstração pressuposta por Arrow é que os fenômenos sociais seriam estáveis e, portanto, passíveis de serem descritos por modelos matemáticos:

> [...] o argumento de que apenas a intuição treinada pode produzir uma análise social relevante é rejeitado como sendo sem sentido por aquele que possui treinamento em matemática. Se a intuição do investigador é confiável, ela *produziria as mesmas avaliações toda vez que fosse confrontada com o mesmo tipo de fatos.* Mas tal correspondência pode ser sempre representada por uma relação matemática em uma forma suficientemente complexa. Portanto, qualquer conhecimento intuitivo pode sempre ser reduzido a termos matemáticos. Além disso, há um pressuposto geral que conhecimento científico deve ser válido interpessoalmente e, por conseguinte, passível de ser expresso em uma linguagem objetiva, consistente.[38]

O sentido que Arrow atribui ao termo "válido interpessoalmente" não é, naturalmente, aquele que corresponde à validade intersubjetiva de Habermas. Ele se refere aqui a uma validade que independe dos intérpretes e que seja reproduzível por identificar um mesmo fenômeno social. Essa independência da interpretação implica um distanciamento entre o cientista e seu objeto de estudo; o método de pesquisa é que faz a mediação entre o primeiro e o segundo. No entanto, para que o objeto de pesquisa seja mensurável, precisa incorporar certas características compatíveis com método utilizado. Dessa maneira, o método de pesquisa introduz na análise uma abstração da realidade social. No capítulo 1, dissemos que os modelos que têm como objetivo *prever* resultados da ação social precisam assumir necessariamente mais pressupostos do que as teorias explicativas; e estas últimas, mais pressupostos do que as teorias normativas. Assim, encontramos nos modelos

---

[37] Id.

[38] Ibid., p. 130. Ênfases minhas.

teóricos o maior grau de abstração da realidade social. A simplificação necessária ao equacionamento matemático da realidade social exige a introdução de abstrações fixas, reduzindo a ação social — e toda a sua complexidade — a um modelo de comportamento adaptado ao método de mensuração.[39] Mas é justamente porque a realidade social não é fixa que se torna possível manter viva a idéia de emancipação. Por isso, a ciência crítica pressupõe que o cientista social possa questionar os resultados de sua investigação empírica. O cientista social que se fixa na busca de "leis" de comportamento acaba não só se contentando em descobri-las como também tende a se apegar à capacidade de previsão que o modelo permite. Certamente esta é uma postura conservadora; pois, para que um modelo matemático "dê certo," é necessário, como quer Arrow, que o comportamento dos atores sociais permaneça estável ao longo do tempo. Isso nos remete, novamente, às observações de Lukács:

> [...] o pensamento racionalista, ao partir da possibilidade formal de calcular os conteúdos das formas, tornadas abstratas, *terá necessariamente que definir estes conteúdos como imutáveis* — no interior de cada sistema de relações em vigor. Este pensamento só apreende o devir dos *conteúdos reais*, o problema da história, sob a forma de um desses sistemas de leis, sistema que tenta explicar o conjunto das *possibilidades previsíveis*. Não cabe aqui estudar em que medida isso é realizável: metodologicamente, importa notar que a via para o conhecimento, tanto do qualitativo e do concreto no conteúdo com o devir do conteúdo, ou seja, do devir histórico, nos é assim vedado *pelo próprio método:* por definição, é da essência de qualquer lei semelhante impedir, no interior do seu domínio de validade, que algo de novo aconteça.[40]

Assim, são as próprias premissas dos modelos matemáticos que impedem uma crítica aos resultados da pesquisa social, pois a precisão do modelo matemático depende da continuidade dos pressupostos do modelo por um tempo indefinido.[41]

Em *The Policy Sciences*, Arrow admite que o entendimento que um indivíduo tem do mundo social "consiste em grande medida de expressões simbólicas de outros indivíduos;

---

[39] Não podemos esquecer-nos, entretanto, dos esforços feitos, principalmente pelos economistas, para o desenvolvimento de "modelos dinâmicos." Mas mesmo esses modelos só podem operar com variáveis previamente estabelecidas e que tenham amplitude de variação também previamente determinada.

[40] G. Lukács, *História e Consciência de Classe* (Porto: Publicações Escorpião), pp. 162-163.

[41] Esse é o caso da teoria da Escolha Pública, que Arrow inaugurou com seu livro *Social Choice and Individual Values* (New Haven: Yale University Press, 2nd ed., 1963), publicado inicialmente em 1951, mesmo ano, portanto da publicação de *The Policy Sciences*. Voltaremos a essa discussão no capítulo 8.

[e que] pode-se apreender essas expressões diretamente porque esse indivíduo é parte do mundo social que ele observa."[42] No entanto, Arrow considera que essa apreensão do sentido "se dá inevitavelmente em um nível em grande medida inconsciente, intratável na expressão matemática (que é certamente o domínio da consciência)."[43] Portanto, Arrow acredita que a interpretação intersubjetiva do sentido estaria fora do alcance do tratamento matemático, reservado apenas para o domínio da consciência, sou seja, o mundo objetivo. Mas, se prestarmos atenção ao argumento de Arrow, veremos que está nos dizendo que *a interpretação intersubjetiva de expressões simbólicas é irracional porque não pode ser tratada pela linguagem matemática.* Ou seja, se o processo de interpretação não pode ser apreendido pela linguagem matemática, então esse processo não pode ser considerado "racional," qualidade que é reservada a supostos "fatos sociais". No entanto, como observamos, esses "fatos" só podem ter existência social se interpretados e só podem ser medidos se simplificados por meio de abstrações. O conceito de racionalidade de Arrow limita-se a uma idéia de racionalidade que opera apenas segundo os princípios da lógica formal, que, por sua vez, depende de abstrações da realidade. Para Arrow, a racionalidade consciente corresponde, em larga medida, ao comportamento auto-interessado do modelo econômico: "É precisamente no campo da economia, no qual indivíduos estudados estão envolvidos em operações que têm um nível relativamente alto de cálculo consciente, que os métodos matemáticos têm se mostrado mais bem-sucedidos."[44] Em outras palavras, os modelos matemáticos são mais úteis quando um "cálculo racional" — no caso, o comportamento do *Homo œconomicus* — está presente. Mas Arrow não quer assumir o ônus do simplismo que o modelo econômico implica, e afirma:

> É verdade, portanto, que existem certas limitações para o uso de métodos matemáticos nas ciências sociais. De qualquer modo, deve-se insistir que as vantagens são igualmente aparentes e podem compensar uma certa perda de realismo. Em *primeiro* lugar, clareza de pensamento ainda é jóia rara. Em particular, a multiplicidade de valores assumidos pelos símbolos verbais pode ser uma grande desvantagem quando se deseja traçar as conseqüências lógicas de uma proposição.[45]

---

[42] K.J. Arrow, op. cit., p. 131.

[43] Id.

[44] Id.

[45] Id.

Apesar destas considerações, não temos dúvida quanto aos pressupostos de Arrow. Ele reconhece apenas a existência da razão instrumental, submetendo a interpretação intersubjetiva ao plano do irracional. Assim, Arrow acaba atribuindo ao modelo do *Homo œconomicus* um *status* privilegiado nas ciências sociais.

Como sabemos, Arrow não foi o único a exaltar as vantagens dos modelos econômicos nas ciências sociais. Essa questão foi central nos debates epistemológicos da famosa "Disputa Positivista," envolvendo, de um lado, Adorno e Habermas e, de outro, Karl Popper, Ralf Dahrendorf e Hans Albert.[46] Wiggershaus sintetiza os argumentos de Popper nesse debate nos seguintes termos:

> No artigo que apresentou em Tübingen, Popper mais uma vez alertou os sociólogos contra o "cientificismo," significando a transferência para as ciências sociais do "mal-entendido dos métodos das ciências naturais," do "mito do caráter indutivo dos métodos das ciências naturais." O que deveria ser transferido [para as ciências sociais] seria, em vez disso, sua filosofia da ciência crítica. Em termos concretos, isto significava tomar a economia como um modelo específico, uma vez que era uma disciplina que há muito desfrutava de um maior grau de perfeição formal que as outras ciências sociais e fornecia abstrações particularmente poderosas da realidade social. Popper via a economia praticando o "método do entendimento *objetivo*, ou seja, a lógica situacional." [...] Entender implicava descobrir a lógica situacional de uma dada ação que permitiria ao cientista dizer: "Se eu tivesse as mesmas metas, teoria e informação, teria agido exatamente da mesma maneira." Não se tratava, assim, de investigar a maneira pela qual desejos subjetivos e restrições objetivas [...] estariam inter-relacionados nas ações sociais, mas sim de desenvolver um *processo de tradução dos fatores subjetivos* que eram acessíveis da mesma maneira que as ocorrências nas ciências naturais. Popper, entretanto, não esclareceu como tal processo de tradução seria possível dentro do quadro referencial de sua filosofia da ciência crítica.[47]

Como podemos notar, Popper propôs considerar todo tipo de ação como teleológica. Para ele, o cientista, independentemente dos atores que são objetos de investigação, deveria *traduzir* todo tipo de ação em um modelo de comportamento que, por sua vez, seria determinado por três fatores: metas, teoria e informação. Segundo Popper, toda ação

---

[46] A "Disputa Positivista" teve lugar no seminário interno da Sociedade Sociológica Alemã, realizado em Tübingen no ano de 1961. Ver T.W. Adorno *et al.*, *La disputa del Positivismo en la sociología alemana* (Barcelona: Grijalbo, 1973).

[47] R. Wiggershaus, op. cit., p. 569. Ênfases minhas.

social deveria ser *traduzida* em parâmetros compatíveis com a lógica formal e, com isso, a ação social poderia ser expressa na linguagem matemática. Esse argumento aproxima-se da idéia de ação racional de Weber, como nos mostra Gabriel Cohn. Para Weber, a

> ação perfeitamente racional é plenamente previsível (e "desencantada," diria Weber). Ela oferece probabilidade máxima de previsão correta de sua ocorrência. [...] A ação racional, a mais *previsível*, é também o caso privilegiado da ação *compreensível*: basta que o observador conheça o fim visado, os meios disponíveis e que leve em consideração que existe uma e apenas uma forma de maximização dos resultados, nas condições dadas. Vale dizer, basta que ele conheça a situação e sua lógica própria para compreender a ação [...].[48]

* * *

Sintetizando a discussão levada até aqui, podemos dizer que as *Policy Sciences* nasceram sob forte influência da tradição hobbesiana na Ciência Política, representada pela ênfase no "rigor científico" que dominava as ciências sociais nos anos 50. Nas *Policy Sciences*, essa atitude cientificista levou ao enaltecimento dos métodos quantitativos e ao foco privilegiado nos modelos econômicos. Com isso, o método muitas vezes subordinou a própria teoria. O pressuposto é que a objetividade resida no método, o que impede o cientista de fazer a distinção entre "fatos sociais" e abstrações metodológicas, abrindo, assim, o caminho para a *reificação* da realidade social. Gostaria de ser bem clara aqui: não pretendo afirmar que as teorias positivas, os métodos quantitativos e os modelos econômicos geram *necessariamente* reificações. Estou sugerindo — com apoio nos argumentos de Habermas e Lukács — que há uma tendência inerente aos procedimentos científicos convencionais de gerarem abstrações até o nível da reificação. Limitado ao conceito de razão instrumental, o cientista social que adota modelos matemáticos sem uma reflexão crítica sobre os pressupostos mesmos está à beira da hipóstase da realidade social. Sem o reconhecimento da base intersubjetiva do mundo social, o cientista social se alija de seu próprio objeto de estudo, tomando-o como uma "natureza" incompatível com a própria idéia de sociedade. Devemos reconhecer que é possível utilizar métodos quantitativos sem se cair na armadilha da reificação. Um exemplo disso pode ser

---

[48] G. Cohn, Crítica e Resignação: Fundamentos da Sociologia de Max Weber (São Paulo: T.A. Queiroz, 1979).

encontrado no capítulo escrito por Lazarsfeld e Barton em *The Policy Sciences*[49] e que será a nossa referência para a discussão de uma perspectiva metodológica alternativa àquela defendida por Arrow.

Nesse capítulo, Lazarsfeld e Barton sugerirem procedimentos para a mensuração de "dados qualitativos." Como o próprio Arrow já havia mencionado, grande parte dos dados analisados pelos métodos quantitativos são de natureza qualitativa. Portanto, os três autores estão tratando da mesma questão: a mensuração de fenômenos sociais. Entretanto, os autores, diferentemente de Arrow, reconhecem a base intersubjetiva do conhecimento social, como veremos a seguir. A primeira parte do capítulo é dedicada à descrição da "operação que deve preceder qualquer mensuração real: a formação de categorias a partir das quais os objetos estudados podem ser classificados ou medidos."[50] Ainda que Lazarsfeld e Barton não utilizem a terminologia da interpretação hermenêutica, os procedimentos que propõem para a pesquisa social são essencialmente o processo de "participação" no mundo-da-vida. Eles sustentam que a primeira questão com a qual o pesquisador social se defronta é justamente compreender como a variável a ser medida é apreendida a partir da realidade social:

> Antes que possamos investigar a presença ou ausência de algum atributo em uma pessoa ou em uma situação social, ou antes que possamos hierarquizar ou medir esses atributos em termos de alguma variável, temos que formar um conceito dessa variável.[51]

Como os autores reconhecem, não é possível determinar de forma categórica como deve se dar o processo de identificação da variável. Mas a formação de categorias de análise — que podem ser desdobradas em variáveis mais específicas — depende de uma interação com o contexto do estudo. Lazarsfeld e Barton chamaram esse processo de "pesquisa exploratória," procedimento que se tornou um padrão para a pesquisa empírica na sociologia. A pesquisa exploratória utiliza-se não só do conhecimento adquirido por pesquisadores experientes, mas também do conhecimento fornecido pelos próprios participantes da situação social que se deseja investigar:

> Quando a pesquisa contém elementos exploratórios, o pesquisador encontrar-se-á diante de um conjunto de dados brutos para os quais ainda não existem categorias

---

[49] P. Lazarsfeld & A.H. Barton, op. cit., pp. 155-192.

[50] Ibid., p. 155.

[51] Id.

> teóricas prontas. Ele deve formular categorias antes que possa fazer qualquer outra coisa. Provavelmente, a melhor maneira de começar é com categorias bem concretas — o tipo de categorias que *policy-makers* experientes *ou participantes em uma situação usam*, que devem ser trabalhadas da maneira mais clara e lógica possível.[52]

Portanto, o pesquisador começa com as mesmas categorias que o leigo, ou seja, as interpretações presentes no mundo-da-vida que tanto o pesquisador como o ator social sob investigação compartilham. Em lugar de "mundo-da-vida," Lazarsfeld e Barton adotam o termo *"structure of the situation"* ["estrutura da situação"] para designar o contexto a partir do qual as variáveis de pesquisa são interpretadas. Cabe notar, porém, que essa estrutura se refere apenas aos aspectos problematizados, sem consideração explícita aos padrões pré-interpretados do mundo-da-vida:

> A classificação [das categorias] deve se basear em um amplo esboço da situação como um todo — um esboço contendo os principais elementos e processos de uma situação que é importante distinguir para o propósito da compreensão, predição e elaboração de políticas.[53]

Assim, a pesquisa exploratória pode obter, a partir do contexto pertinente à investigação, categorias que correspondam a comportamentos, valores e perspectivas os mais diversos possíveis. Só a partir dessa interação com a "estrutura da situação" será possível chegar às categorias e variáveis pertinentes. Já podemos notar aqui uma diferença fundamental em relação aos argumentos apresentados por Arrow. Para ele, o comportamento de "cálculo" seria o mais conspícuo e "racional," por isso o mais "mensurável." Para Lazarsfeld e Barton, porém, só o próprio contexto deve expor a lógica, isto é, a racionalidade, da interação entre os atores sociais, a partir das quais categorias de "comportamentos" podem ser construídas pelo pesquisador. Assim sendo, o procedimento exploratório não pressupõe a existência, no contexto sob investigação, de um tipo específico de comportamento "racional." Pelo contrário: o procedimento exploratório tem justamente o objetivo de captar do contexto as categorias e variáveis relevantes *para os próprios participantes da interação social.* Na seguinte passagem, Lazarsfeld e Barton não deixam dúvidas quanto à necessidade de interação do pesquisador com o contexto sob investigação:

---

[52] Ibid., p. 156. Ênfases minhas.

[53] Id.

> Inicia-se com uma coleção de observações de pessoas naquelas situações, relatórios sobre o comportamento delas, ou materiais de entrevistas nos quais *os próprios participantes são requisitados a explicar seu comportamento.* Não é normalmente possível chegar a um sistema de classificação satisfatório agrupando-se itens que parecem similares em conteúdo. É preciso construir um cenário ou modelo concreto da situação como um todo à qual os relatórios se referem e, então, situar o relatório em questão dentro desse "esquema estrutural." Isso envolve *um processo de interação.*[54]

Os autores ainda recomendam que esse processo de classificação de elementos do contexto seja realizado de uma maneira circular, ou seja, o pesquisador interage com o contexto, forma as categorias e depois retorna novamente ao contexto até que as arestas sejam aparadas. Dessa maneira, a criação dos *objetos* de investigação se dá por meio de um processo de interação hermenêutica.

O procedimento exploratório reconhece que toda investigação empírica da realidade social implica a criação de *objetos* — as variáveis a que Lazarsfeld e Barton se referem —, mas também visa a captar o *sentido* dessas variáveis para os próprios participantes do contexto. Nesse caso, não teríamos uma *reificação* dos conteúdos do mundo-da-vida, uma vez que os conteúdos da realidade social, constituídos como categorias ou variáveis, preservam grande parte do sentido presente no mundo-da-vida pertinente. A reificação só tem lugar quando o vínculo entre o sentido da variável e os participantes do contexto social é rompido pela introdução de um pressuposto externo ao mundo-da-vida, como se dá nos modelos baseados no comportamento do *Homo œconomicus.* Não seria o caso de afirmar que este modelo está errado. Como se sabe, ele é perfeitamente plausível em determinadas condições. Entretanto, a imposição do modelo de "maximização da função-utilidade" para os mais diversos contextos de interação social tornou-se a abstração *par excelence* das *Policy Sciences* e, com isso, fez com que o processo de formulação de políticas públicas se tornasse potencialmente gerador de reificações.

Entretanto, a abstração adotada da Economia não foi a única a marcar o desenvolvimento teórico das *Policy Sciences.* Os autores que sucederam Lasswell também perseguiram sua ambição inicial, ou seja, de fazer do processo de formulação de políticas públicas uma "ciência." Como vimos no capítulo 1, as *Policy Sciences* não se limitaram a buscar o rigor científico, mas tinham por objetivo modificar o contexto social, tendo, assim, um caráter normativo. É essa associação entre a abstração científica e o caráter

---

[54] Ibid., p. 159. Ênfases minhas.

normativo das abordagens teóricas das *Policy Sciences* que fez com que elas se tornassem potencialmente nocivas para a reprodução do mundo-da-vida.

Capítulo 7 -Racionalidade limitada, incrementalismo e análise sistêmica

As obras de referência sobre as *Policy Sciences*, além dos argumentos iniciais de H. Lasswell, consideram pelo menos três abordagens teóricas como sendo "clássicas." A primeira corresponde ao conceito de "racionalidade limitada" (*bounded rationality*) desenvolvido por Herbert Simon, o primeiro não economista a receber o prêmio Nobel de Economia. Trata-se de um conceito influente, sendo inclusive uma das fundamentações teóricas da nova economia institucional.[1] Entretanto, como veremos, essa tentativa de desenvolver um conceito de racionalidade específico para o subsistema administrativo esbarra nas mesmas deficiências encontradas na racionalidade do *Homo œconomicus*, ou seja, uma racionalidade monológica, afim com o individualismo metodológico. A segunda abordagem, a de Charles Lindblom, que introduziu o conceito de incrementalismo nas *Policy Sciences*, pode ser entendida como uma extensão do conceito de racionalidade limitada, pois se concentra nas conseqüências que esse tipo de racionalidade impõe ao processo de formulação de políticas públicas. Finalmente, complementando a abordagem de Lindblom, mencionarei brevemente a abordagem de Amitai Etzioni e Yehezkel Dror, os principais críticos do incrementalismo. Vamos iniciar essa discussão com a abordagem de Herbert Simon.

Em *Administrative Behavior*,[2] H. Simon toma como objeto de estudo a organização, e não o subsistema administrativo no seu sentido abrangente, como fez Habermas em *The Theory of Communicative Action*. No entanto, a organização pública é a principal referência de Simon ao longo do livro e é por nesse aspecto que podemos considerá-lo um dos primeiros teóricos das *Policy Sciences*. Nesse livro, Simon busca não só aplicar métodos científicos na análise de problemas de políticas públicas, como é a intenção de Lasswell, mas também propõe encontrar um fundamento científico para a "arte da administração." Como podemos notar já na introdução da obra, a questão da reprodutibilidade de resultados é uma preocupação central para Simon:

> Um experimento em química deriva sua validade — sua autoridade científica — da sua reprodutibilidade; e, se não for descrito com detalhes suficientes para ser repetido,

---

[1] R. Abramovay, "Desenvolvimento e Instituições: A Importância da Explicação Histórica", in *Razões e Ficções do Desenvolvimento*, orgs. G. Arbix, M. Zilbovicius & R. Abramovay (São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001).

[2] H. Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations (New York: Free Press, 1997, 4ª ed.). Publicado pela primeira vez em 1945.

> ele é inútil. Na administração, temos apenas uma imperfeita habilidade para dizer o que aconteceu nos nossos "experimentos" administrativos — muito menos para garantir a reprodutibilidade dos mesmos.[3]

Para descrever o ato de administrar — ato caracterizado pelo processo de tomada de decisões —, sustenta Simon, é preciso desenvolver conceitos adequados. Mas, uma vez que decidir implica fazer "julgamentos de valores," como seria possível dar objetividade à atividade do administrador? Simon argumenta que o processo decisório é composto por elementos éticos — valores ou fins —, que se configuram nos objetivos escolhidos pelo administrador, e por elementos factuais — isto é, meios —, representados pelos procedimentos adotados para a realização dos objetivos. Os dois elementos encontram-se imbricados em uma infinita cadeia de meios e fins: o que consideramos um fim em determinadas circunstâncias, pode ser apenas um meio no passo subseqüente. Para Simon, apenas proposições factuais, isto é, as alternativas de meios para a realização dos objetivos escolhidos, podem ser julgadas "certas" ou "erradas;" as proposições éticas, ou seja, as alternativas de objetivos administrativos, só podem ser consideradas "boas" ou "más." No julgamento de valor, segundo segue o argumento clássico desde Weber, o processo decisório não possui objetividade. A solução proposta por Simon para essa falta de objetividade do processo decisório administrativo é "fixar" a proposição ética para, em seguida, abordar o elemento factual do processo de tomada de decisões:

> O aspecto importante para discussão no momento é que qualquer afirmação que contenha um elemento ético, intermediário ou final, não pode ser descrita como certa ou errada, e que o processo de tomada de decisão deve começar com alguma premissa ética que é considerada "dada." Essa premissa ética descreve o objetivo da organização em questão.[4]

Portanto, o primeiro passo no processo de tomada de decisões pelo administrador é escolher a proposição ética. Esta proposição, no entanto, tem que ser a mais "objetiva" possível; deve conter elementos capazes de atestar a sua realização; em outras palavras, o objetivo deve ser passível de mensuração ou avaliação objetiva. No passo seguinte, o administrador deve escolher entre um conjunto de possíveis procedimentos alternativos; ou seja, ele escolhe os meios (proposições factuais) para a realização do objetivo administrativo (proposição ética). Cada meio considerado resulta em conseqüências

---

[3] Ibid., p. xi.

[4] Ibid., p. 59.

secundárias que devem ser do conhecimento do *decision-maker*. Entretanto, o administrador não pode conhecer por antecipação todas as possíveis conseqüências que resultam de cada meio alternativo. Tudo o que ele pode fazer é contar com a experiência para a escolha do meio mais adequado. Segundo Simon, o critério orientador da escolha seria a alternativa mais eficiente, isto é, a que utiliza um mínimo de recursos para a realização do objetivo em questão.

> A tomada de decisões racional sempre exige a comparação de meios alternativos que conduzam aos respectivos fins. Como veremos (...), isso quer dizer que a "eficiência"— a realização de valores máximos com meios limitados — deve ser um princípio orientador na decisão administrativa.[5]

Simon, porém, alerta para o fato de que uma completa separação entre meios e fins, condição que os positivistas consideram necessária à objetividade, não pode ser alcançada:

> [...] em situações concretas, uma completa separação dos meios em relação aos fins é impossível, pois usualmente os meios alternativos não são valorativamente neutros. É dessa dificuldade que emergem tantos argumentos fúteis quanto à questão se "os fins justificam os meios."[6]

Essa constatação, todavia, não leva Simon a rever o fundamento de seu modelo racional, que está centrado na racionalidade intencional e monológica do administrador. De acordo com seu modelo, o processo decisório deve seguir três procedimentos básicos:

> "[...] (1) a listagem de todas as alternativas estratégicas; (2) a determinação de todas as conseqüências que resultem dessas estratégias; (3) a avaliação comparativa desses conjuntos de conseqüências. A palavra "todas" é usada aqui com cautela. É obviamente impossível para o indivíduo saber *todas* as alternativas ou *todas* as suas conseqüências, e essa impossibilidade é um desvio importante do modelo da racionalidade objetiva.[7]

Assim sendo, Simon afirma que seu esquema de meios-fins é ponderado pelas seguintes limitações: (a) a impossibilidade de se encontrar todas as alternativas disponíveis e (b) que

---

[5] Ibid., p. 75.

[6] Id.

[7] Ibid., p. 77. A "racionalidade objetiva" a que Simon se refere na passagem acima é a racionalidade pressuposta pelo modelo do *Homo œconomicus* na teoria econômica clássica: um mercado perfeitamente competitivo com participantes oniscientes.

fins não podem ser totalmente separados dos meios. Há ainda uma limitação adicional: (c) o tempo. Se determinado fim deve ser atingido em dado limite de tempo, nem todas as alternativas de meios podem ser levadas em consideração; só os meios que considerem essa limitação é que se apresentam como alternativas ao administrador. O fator tempo também impõe uma limitação na realização de outros possíveis fins, ou seja, há um limite para quantos objetivos podem ser atingidos em um período considerado.

Essas três limitações correspondem ao cerne do conceito de "racionalidade limitada" desenvolvido por Simon. Há, porém, alguns problemas nesse conceito. Vamos considerar, inicialmente, a limitação que se refere à separação de meios e fins. Como vimos, Simon admite que uma total separação é impossível, mas julga que uma teoria de decisões pode superar essa limitação.[8] Como vimos, para tornar o processo decisório objetivo, Simon fixa a proposição ética para que o administrador se concentre nas proposições factuais. Mas para isso Simon adota um modelo de escolha racional no qual o administrador se comporta como se a dissociação entre meios e fins fosse de fato possível. Trata-se de um modelo heurístico, naturalmente, mas que *introduz uma abstração*: uma a proposição factual expurgada de elementos éticos. O modelo de Simon pressupõe, portanto, uma neutralização dos meios e sua separação dos fins, sacrificando, com isso, considerações à dimensão prática dos meios. Uma proposição factual assim neutralizada pode ser quantificada sem grandes problemas. Daí a ênfase no critério da eficiência: meios alternativos podem ser comparados em termos de "menores unidades de recursos por objetivo a ser alcançado." Entretanto, a ambição simonsiana de "racionalizar" os procedimentos de organizações públicas é negada por uma realidade perceptível aos leigos: grande parte das polêmicas envolvendo a ação dos poderes públicos referem-se justamente a questionamentos sobre os meios escolhidos para a realização de determinados fins.[9] Habermas observou que essa suposta separação entre meios e fins fere a concepção de totalidade necessária para a proteção da dimensão prática da ação política:

> As condições definidoras da situação da ação se comportam como momentos de uma totalidade que não pode ser dividida em uma parte morta e uma viva, em fatos e

---

[8] Ibid., p. 76.

[9] Logo nos vêm à mente os debates públicos sobre políticas de energia: ninguém contesta o "fim" de aumentar-se a oferta de energia para possibilitar o crescimento econômico. O que se questiona são os "meios" para alcançar esse objetivo: privatização *versus* propriedade estatal; hidrelétricas *versus* fontes alternativas, etc.

> valores, em meios axiologicamente neutros e fins carregados de valores, sem ferir a totalidade. Pode-se dizer que a dialética hegeliana do fim e meio é o que se mostra realmente vigente: uma vez que o contexto social é literalmente um contexto *vital*, no qual a parte mais imperceptível é tão viva — e, em conseqüência, tão vulnerável — quanto o todo; aos meios é tão imanente pertencerem a *determinados* fins como aos próprios fins conformarem-se a *determinados* meios. Disto se conclui que, com uma escolha racionalmente adequada de meios axiologicamente neutros, não se pode dar uma resposta satisfatória às questões práticas.[10]

Na concepção de Habermas, os meios são reivindicações de validade, assim como são os valores configurados em objetivos; ambos são passíveis de serem submetidos a um discurso teórico ou prático, conforme a situação que os próprios participantes definem. Como vimos no capítulo 1, embora Habermas tenha considerado três instâncias de validação de reivindicações de validade — mundos objetivo, social e subjetivo — toda reivindicação de validade é feita em relação às três instâncias simultaneamente, ainda que apenas uma seja apresentada de maneira explícita e as demais permaneçam como pressupostos do discurso. Uma teoria que se propõe orientar a ação não pode, portanto, impor uma separação entre meios e fins, entre fatos e valores. É preciso considerar o conjunto das relações sociais que compõem a estratégia em questão. Por isso Habermas faz uma distinção entre o prognóstico — tão importante para o modelo de Simon — e um programa abrangente:

> Os problemas práticos exigem uma direção teórica: como se pode chegar de uma situação a outra; exigem [...] programas, e não somente prognósticos. Os programas recomendam estratégias para a obtenção de situações não problemáticas, quer dizer, para cada caso correspondente — passível de decomposição para fins analíticos, mas indissociável na ordem prática — emerge de uma constelação específica de meios, fins e conseqüências secundárias.[11]

Assim sendo, podemos dizer que a separação entre meios e fins corresponde à principal abstração do modelo de Simon. Apesar de reconhecer que essa não é possível na prática, seu argumento sustenta que o processo decisório deve manter os objetivos fixos, e os meios alternativos, previamente neutralizados de questões valorativas, passam a ser

---

[10] J. Habermas, "Teoria Analítica de la Ciencia y Dialéctica," in *La Disputa del Positivismo en la Sociologia Alemana*, eds. Adorno et al., (Barcelona: Ediciones Grijalbo, 1973), pp.177-178.

[11] Ibid., p. 178.

considerados o conjunto das escolhas disponíveis. Também é preciso notar que o conceito de racionalidade limitada não difere substancialmente do conceito de racionalidade econômica, que Simon critica explicitamente. Ele nos diz que a racionalidade do *Homo œconomicus* é irrealista, por pressupor que os tomadores de decisões têm acesso a todas as informações necessárias e buscam a "maximização de utilidade." Segundo Simon, já que não podem ter acesso a todas a informações necessárias para a tomada de decisões, os *decision-makers* se limitam a buscar alternativas que "satisfaçam", mas que não "maximizam." Porém, tanto o modelo decisório de Simon como a Economia adotam o individualismo metodológico como pressuposto. Assim, a abordagem de Simon também está limitada à razão instrumental e, com isso, encontra as mesmas dificuldades teóricas do modelo de ação weberiano.[12] Não há no modelo simonsiano abertura para acomodar a questão da legitimidade da ação do Estado.[13]

Em que consistiria, então, a diferença entre o *Homo œconomicus* e o "homem administrativo"?[14] Em um trabalho publicado em 1966, Simon afirma que é necessário "substituir a racionalidade global do homem econômico por um tipo de comportamento racional que seja compatível com o acesso a informações e as capacidades computacionais que são de fato possuídas pelos organismos, incluindo-se o homem, nos tipos de ambientes nos quais tais organismos existem."[15] A terminologia adotada nesse artigo é típica da teoria de sistemas: indivíduos são compreendidos como sistemas de processamento de informações que buscam seus recursos no ambiente que os circunda. Não há, nesse aspecto, nenhuma incompatibilidade com a concepção sistêmica da Economia. Simon também usa a terminologia da teoria dos jogos, difundida pelo

---

[12] Sobre a crítica de Habermas à teoria da ação de Weber, ver capítulo 2, pp. 33-38.

[13] Entretanto, Simon admite que as organizações públicas cada vez mais executam programas próprios, sem a intermediação do Legislativo, um argumento que Habermas viria a sustentar posteriormente. Para Simon, o "cliente" primário das organizações públicas é o Legislativo. Entretanto, ele observa que o controle do Legislativo sobre as organizações públicas é de caráter geral e passivo. Assim, "a iniciativa real de formulação de objetivos muitas vezes — possivelmente quase sempre — recai no grupo administrativo mais alto." Ver H. Simon, *Administrative Behavior*, p. 148. Ver também capítulo 5, pp. 104-105.

[14] O termo "homem administrativo" foi cunhado por Simon para enfatizar a idéia de que o administrador faz uso da racionalidade limitada no seu processo decisório, diferenciando-se, assim, do processo decisório de indivíduos participantes de um mercado, segundo a concepção da economia clássica.

[15] H. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice," in Models of Man: Social and Rational - Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting (New York: John Wiley & Sons, 1966).

conhecido trabalho de John von Neumann e Oskar Morgenstern.[16] Além da terminologia da teoria sistêmica, Simon adota um modelo matemático, que expressaria o "'valor' ou 'utilidade' atribuída pelo organismo a cada um dos possíveis resultados da escolha."[17] além de utilizar outros termos típicos da teoria dos jogos, como *pay-off*. No que se refere à racionalidade dos agentes, Simon discorda dos economistas apenas no que se refere ao pressuposto de que seria possível conhecer todas as alternativas para cada comportamento e seus respectivos *pay-offs*. Assim sendo, ele propõe que o modelo econômico da teoria dos jogos seja simplificado de forma a representar melhor o que estaria ocorrendo na realidade. Nesse caso, a tomada de decisões não exige que se conheça todos os *pay-offs;* seira necessário apenas estabelecer quais resultados seriam "satisfatórios."

> Um caminho para a simplificação é assumir que a [função-utilidade] $V(s)$ necessariamente assume um entre dois valores (1, 0), ou um entre três valores, (1, 0, -1), para todos os [resultados] s no [conjunto de resultados possíveis] S. Dependendo das circunstâncias, poderemos desejar interpretar esses valores como (a) (satisfatório ou insatisfatório), ou (b) (ganha, empata ou perde).[18]

Simon alega que esse procedimento, além de ser compatível com as capacidades de processamento racional dos indivíduos, implica custos menores para a busca de informações sobre os comportamentos alternativos e seus *pay-offs*. Para solucionar a complexidade das funções-utilidade e o problema da "incompatibilidade entre laranjas e maçãs" — ou seja, entre "valores que não têm um denominador comum" —, Simon sugere a utilização de funções vetorais capazes de delimitar um campo multidimensional de *pay-offs* satisfatórios. Outra simplificação introduzida por Simon é considerar o processo decisório como uma seqüência de decisões ao longo do tempo; nesse caso, não há preocupação em se atingir o resultado máximo, mas sim um resultado satisfatório, dadas as restrições do ambiente, consideradas em termos de informações e tempo.

Um problema para o qual Simon não apresenta solução é como atribuir valores aos *pay-offs* para as situações nas quais os resultados buscados não são normalmente mensurados em valores numéricos. Habermas argumentou — convincentemente, creio eu — que indivíduos munidos apenas da linguagem são capazes de tomar decisões

---

[16] J. von Neumann & O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior* (Princeton: Princeton University Press, 1944).

[17] H. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice," p. 244.

[18] Ibid., p. 246.

"satisfatórias" utilizando-se de argumentos pertinentes ao mundo objetivo, sem no entanto pressupor uma neutralização normativa dos meios, uma vez que a dimensão normativa está sempre presente, seja como um elemento do mundo-da-vida — e portanto, um pressuposto do contexto — ou como uma questão problematizada por um discurso prático. O critério de "satisfatório," segundo a abordagem de Habermas, seria o consenso intersubjetivo. O modelo de racionalidade limitada de Simon, por outro lado, adota o pressuposto de que todo processo decisório é monológico; mesmo a decisão em grupo é considerada por Simon como um processo no qual funções vetoriais individuais são contrapostas umas às outras para a delimitação das alternativas satisfatórias para todos os envolvidos.[19] Além disso, enquanto a dinâmica do modelo de Simon se limita a considerar o fator tempo no processo decisório,[20] na abordagem habermasiana a dinâmica inclui a possibilidade de alternância entre discurso teórico e prático, ainda que o aspecto problematizado — adotar ou não uma certa política, por exemplo — seja o mesmo. Simon, porém, não considera que decisões sobre questões normativas implicam uma noção de racionalidade:

> Tomada em si mesma, a razão é puramente instrumental. Ela não pode selecionar nossas metas finais [ou seja, valores], nem pode mediar por nós nos conflitos sobre qual meta final devemos perseguir — precisamos decidir isso de outra maneira. Tudo o que a razão pode fazer é ajudar-nos a alcançar as metas acordadas mais eficientemente.[21]

Portanto, não há "razão" ou "racionalidade" quando a questão é deliberar sobre questões normativas. A racionalidade limitada simonsiana restringe-se a uma abordagem cognitiva, mostrando-se incapaz de incorporar a dimensão prática da racionalidade.

Em suma, apesar das restrições que Simon faz ao modelo decisório baseado nos princípios da Economia, há mais pontos em comum entre o *Homo œconomicus* e o "homem administrativo" do que sua crítica nos faz supor. Embora rejeite o pressuposto de mercado perfeito e de acesso ilimitado a informações, Simon afirma que "[...] o mercado

---

[19] Ibid., pp. 250-251. Como veremos no capítulo seguinte, os teóricos da Escolha Pública só consideram que isso seja possível sob a regra da unanimidade.

[20] Ibid., p. 255.

[21] H. Simon, *Reason in Human Affairs* (Stanford: Stanford University Press, 1983), p. 106. Cabe notar que os argumentos sobre a racionalidade limitada apresentados nesse livro, publicado quase 40 anos depois de *Administrative Behavior*, permanecem praticamente inalterados, como o próprio Simon reconhece.

pode ser visto como um dos mecanismos que permitem aos seres humanos possuidores de informações e capacidades computacionais limitadas operar de maneira mais ou menos inteligente."[22] Portanto, a racionalidade limitada de Simon compartilha muitos aspectos com a racionalidade dos economistas: a razão instrumental, o mercado como mecanismo da eficiência, o individualismo metodológico e o comportamento auto-interessado. Em relação à tese do auto-interesse, Simon cai no mesmo paradoxo que Habermas observou em Hobbes, ou seja, de pressupor que um consenso normativo possa emergir do auto-interesse,[23] como podemos constatar na seguinte passagem:

> O argumento evolucionário[24] que desenvolvi [...] contra a viabilidade do altruísmo puro sugere que na nossa formação de políticas públicas e no nosso próprio processo decisório privado é provavelmente razoável pressupor, como uma primeira aproximação, que as pessoas agem por auto-interesse. [...] Se nós desejamos que uma mão invisível traga tudo para algum tipo de consonância social, devemos nos certificar, primeiro, de que nossas instituições sociais sejam construídas para trazer à tona o melhor da nossa personalidade e, segundo, que elas não exijam grandes sacrifícios do auto-interesse da maioria das pessoas a maior parte do tempo.[25]

Ou seja, embora a racionalidade limitada esteja fundamentada no auto-interesse, ainda assim seria possível construir (racionalmente?) uma ordem institucional capaz de refrear o egoísmo individualista em benefício da comunidade. Resta explicar a origem do "interesse geral" em um modelo teórico que se limita à razão instrumental. Com efeito, o modelo da racionalidade limitada acaba enfrentando as dificuldades decorrentes de uma concepção de racionalidade demasiadamente estreita, na qual questões práticas são ignoradas na busca por um modelo de ação que possa ser considerado "científico."

* * *

Como já mecionamos acima, a influência de Simon foi marcante no desenvolvimento das *Policy Sciences*, uma vez que o conceito de racionalidade limitada passou a ser um referencial constante para os autores da geração seguinte. Esse é o caso de Charles

---

[22] Ibid., p. 89.

[23] Ver capítulo 8, p. 155.

[24] Simon refere-se aqui ao argumento de que a racionalidade teleológica representa um passo evolutivo comparável à "seleção natural" na evolução das espécies. H. Simon, *Reason in Human Affairs*, op. cit., pp. 37-74.

[25] H. Simon, *Reason in Human Affairs*, pp. 105-106.

Lindblom, cuja interpretação do processo de formulação de políticas públicas a partir das concepções de Simon também se tornou um "clássico" das *Policy Sciences*. Trata-se da idéia de "incrementalismo", apresentada pela primeira vez em um artigo publicado em 1959, que recebeu o sugestivo título de "The Science of Muddling Through."[26] Nesse texto, Lindblom assume o principal o argumento de Simon, a saber, de que é virtualmente impossível para um *policy-maker* enumerar todas as possíveis alternativas e suas conseqüências quando procura atingir determinado objetivo. Entretanto, ele argumenta que embora exista um consenso de que há limites cognitivos para a capacidade de enumerar todas as alternativas de políticas e suas conseqüências, ainda assim é isso o que os manuais — e, como vimos, o próprio Simon — recomendam. Lindblom denomina esse método *root* ou "racional-abrangente." No entanto, não é o método racional-abrangente que é utilizado pelos *policy-makers*; na prática, eles usam o chamado método *branch* ou das "comparações sucessivas e limitadas." Nesse último procedimento, o *policy-maker* orienta-se pelas políticas já implementadas e cujos resultados são conhecidos. Assim, a escolha final recai sobre um pequeno conjunto de políticas alternativas que possibilitam antever suas conseqüências. Portanto, não é tanto o critério da eficiência que orienta a seleção de políticas, como argumentou Simon, mas sim a possibilidade de antever suas conseqüências, uma vez que já existe algum conhecimento sobre as mesmas; a eficiência seria um critério de seleção apenas no caso de comparação entre políticas que apresentassem as mesmas conseqüências.

Segundo argumenta Lindblom, o método abrangente (*root*) só seria aplicável a situações nas quais o problema abordado tem um escopo limitado. No caso de problemas sociais complexos, porém, não é possível determinar de antemão qual o objetivo principal, pois o problema em si já envolve diversos valores e, conseqüentemente, diversos objetivos. Para o *policy-maker*, a questão é saber quanto sacrificar na realização de um objetivo para obter resultados em relação a outro. Portanto, na prática não há como isolar todos os objetivos pertinentes e daí selecionar os meios alternativos para alcançar esses objetivos; não é possível nem mesmo hierarquizar todos objetivos, pois a interdependência entre os diversos objetivos inviabiliza essa prática. Como a previsão de conseqüências é um aspecto importante para o processo decisório, a escolha entre políticas geralmente se

---

[26] C. E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," in *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*, ed. D. C. McCool (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995), pp. 142-157.

dá entre políticas com valores (ou seja, objetivos) que diferem apenas marginalmente uns dos outros.

> Sendo impossível [...] formular os valores relevantes primeiro e daí escolher as políticas para realizá-los, administradores devem escolher diretamente entre políticas que oferecem apenas combinações marginais de valores. De uma maneira um tanto paradoxal, a única maneira de se revelar os valores marginais relevantes, mesmo para si próprio, é descrever a política que se escolheu para os realizar. [...] Colocando de uma maneira um pouco mais elaborada, escolhe-se simultaneamente uma política para realizar certos objetivos e os próprios objetivos.[27]

Podemos notar que Lindblom, ao contrário de Simon, toma como um pressuposto de seu modelo que meios e fins não podem ser separados uns dos outros. Ao descrever o método das comparações sucessivas e limitadas, ele afirma que no método *branch*, "meios e fins são escolhidos simultaneamente."[28] Há, portanto, uma aproximação entre o argumento de Lindblom e a observação de Habermas, no sentido de que ambos sugerem que cada programa (ou política) deve ser tomado como uma "constelação específica de meios, fins e conseqüências secundárias."[29] No entanto, Lindblom não recorre ao mesmo referencial filosófico que Habermas, isto é, a Hegel e à dialética dos meios-fins. Na verdade, Lindblom argumenta que o método das comparações sucessivas é superior porque, ao contrário do método abrangente, não exige o uso de teorias:

> O homem não pode pensar sem classificar, sem incluir uma experiência sob uma categoria mais geral de experiências. A tentativa de empurrar a categorização o mais longe possível e de achar proposições gerais que podem ser aplicadas a situações específicas é aquilo a que eu me refiro com a palavra "teoria." Enquanto a análise *root* geralmente recorre pesadamente a esse sentido de teoria, o método *branch* não o faz.[30]

Em outras palavras, Lindblom considera que o método abrangente incorpora pressupostos generalizantes, o que não acontece com o das comparações sucessivas e limitadas, baseado na comparação de políticas existentes ou que já tenham sido adotadas no passado. Sem poder reconhecê-lo como tal, Lindblom se vê diante do problema típico da relação entre teoria e prática. A abordagem da teoria pura mostra-se infrutífera, pois

---

[27] Ibid., p. 147.

[28] Ibid. p. 148.

[29] J. Habermas, "Teoria Analytica [...]", p. 178.

[30] C. E. Lindblom, op. cit., p. 154.

recorre a generalizações abstratas incapazes de incorporar o aprendizado prático que só a experiência vivida pode proporcionar. Lindblom concebe essa situação como um conflito entre o "teórico" e o "administrador":

> Os teóricos muitas vezes pedem ao administrador que siga um longo caminho até a solução de seus problemas, aplicando os melhores cânones do método científico, quando o administrador sabe que a melhor teoria disponível não funcionará melhor do que as mais modestas comparações incrementais.[31]

Nesse contexto, surge a questão: seria o incrementalismo uma abordagem conservadora, uma vez que descarta a viabilidade de mudanças radicais nas políticas? Lindblom observa que o incrementalismo é o que viabiliza acordos e barganhas nas sociedades pluralistas, possibilitando um ajuste entre grupos em conflito. O que um grupo considera um fim, outro toma como um meio, e assim podem ser feitos acordos sobre políticas sem que seja necessário um acordo sobre todos os objetivos envolvidos. Desse modo, Habermas e Lindblom também parecem compartilhar uma mesma concepção de barganha justa: não importa se os grupos chegam a um acordo por motivos diferentes; se para uns o que importa são os meios, e para outros, os fins (o que depende do ponto de vista); o acordo sobre a política é possível mesmo que não exista um consenso sobre quais seriam os motivos relevantes.[32] Lindblom considera que o incrementalismo é possível porque há na sociedade um consenso sobre questões fundamentais. Nesse sentido, os "teóricos políticos não podem conceber que a democracia sobreviveria nos Estados Unidos na ausência de um consenso fundamental sobre questões potencialmente diruptivas, com a conseqüente limitação dos debates políticos a diferenças relativamente pequenas na política."[33]

Se considerarmos o modelo de democracia deliberativa de Habermas, especialmente seu componente institucional, podemos notar que, de fato, as mudanças políticas dentro de uma sociedade democrática complexa tendem a ser muito mais "incrementais" do que "radicais." Habermas nos diz que a democracia demanda a capacidade de gerar consensos ou, pelo menos, barganhas justas. Assim sendo, tudo leva a crer que a democracia e o incrementalismo — pelo menos se tivermos como referência as políticas públicas — mantêm uma estreita relação. Entretanto, Habermas considera

---

[31] Ibid., p. 155.

[32] Ver capítulo 5, pp. 91-92.

[33] Ibid., p. 151.

que os momentos de instabilidade social representariam oportunidades para implementar mudanças que, em situações rotineiras, seriam inviáveis.[34] Poderíamos dizer também, um tanto cinicamente, que uma mudança é radical quando prejudica os meus interesses e que é incremental quando prejudica os interesses do meu vizinho. De qualquer forma, não temos à mão um parâmetro universal que nos permita estabelecer quando uma mudança é incremental ou radical. Mais uma vez, só o entendimento mútuo intersubjetivo dos atores pode estabelecer os limites entre uma ou outra situação.

As críticas dirigidas à abordagem incrementalista de Lindblom, porém, não levaram em consideração as dificuldades na diferenciação entre políticas incrementais e radicais, pois tenderam a considerá-la conservadora, ainda que tenha sido a primeira tentativa das *Policy Sciences* de superar a abordagem tecnocrática de Simon.

> No que se refere à análise da racionalidade, Lindblom tem muito em comum com Simon. Entretanto, ele se afasta da posição de Simon quanto à crença de que o processo de tomada de decisões possa ou deva ser melhorado das maneiras sugeridas pelo gerencialismo de Simon (ou pela abordagem da *policy science* de Lasswell). [...] Lindblom não é contra a análise [racional] propriamente dita, mas é hostil à ideologia de que técnicas racionais analíticas possam de alguma forma suplantar as necessidades de acordo e de consenso político.[35]

A tentativa de Lindblom de reintroduzir a dimensão prática na formulação de políticas públicas passou despercebida dos críticos, mesmo porque o problema da relação entre teoria e prática raramente foi considerado pelos teóricos das *Policy Sciences*. Yehezekel Dror e Amitai Etzioni, os principais críticos de Lindblom, consideraram o incrementalismo uma abordagem conservadora, ainda que cada um apresente justificativas diferentes para sua avaliação. Para Etzioni, o problema do incrementalismo de Lindblom é que sua abordagem pluralista não leva em consideração a desigualdade na distribuição de poder entre os atores sociais. Para superar essa deficiência, Etzioni propõe que a formulação de políticas públicas inclua a idéia de uma sociedade "na qual o processo decisório é fundamentado em uma sociedade menos alienada e mais participativa."[36] Segundo W. Parsons, Lindblom teria reconhecido essa deficiência em seu livro de 1977,

---

[34] Ver capítulo 5, p. 101.

[35] W. Parsons, Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis (Chektenham: Edward Elgar, 1996), p. 284.

[36] Ibid., p. 299.

Politics and Markets. No entanto, sua revisão não incluiria a discussão do problema da legitimidade, mostrando-se, na verdade, uma capitulação à abordagem tecnocrática:

> [O livro] *Politics and Markets*, portanto, cedeu a uma parcela considerável da crítica de Etizioni à teoria do pluralismo incrementalista de Lindblom: que ela era falha no que se refere a considerações de poder e discriminações. A modificação do incrementalismo por Lindblom resultou em que ele colocou uma maior ênfase no papel da análise de políticas [*policy analysis*] como uma forma de compensar as deficiências do pluralismo. *Politics and Markets* propõe, então, a necessidade de melhorar-se o ajustamento partidário por meio de uma "grande melhora da formulação estratégica de políticas."[37]

Em outras palavras, a questão das distorções de poder não seria mais uma questão pertinente à esfera pública e aos procedimentos de legitimação, mas deveria ser "resolvida" pelo *policy-maker* munido de uma maior capacidade de planejamento estratégico. Consagra-se, assim, a idéia simonsiana do *policy-maker* tecnocrático: mesmo para solucionar um problema político, bastaria lançar mão da ação estratégica. Assim, em resposta a seus críticos, Lindblom agregou à proposta do incrementalismo uma série de "técnicas" de planejamento estratégico, algumas já consagradas como instrumentos da escolha racional. Em seu artigo "Still Muddling — Not Yet Through,"[38] ele propõe três modalidades de análise de políticas: (a) análise incremental simples (*Simple Incremental Analysis - SIA*); (b) análise estratégica (*Strategic Analysis - SA*); e (c) incrementalismo desarticuldado (*Disjointed Incrementalism - DI*). A *SIA* corresponde ao modelo de incrementalismo tal como inicialmente desenvolvido. A *SA* deveria ser implementada por meio de instrumentos tais como "aprendizado por erros e acertos," análise sistêmica, pesquisa de operações (*Operations Research - OR*),[39] administração por objetivos

---

[37] Ibid. O texto citado entre parênteses é uma citação de C.E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems* (New York: Basic Books, 1977). Obs.: o termo "partidário" (*partisan*) é usado por Lindblom não só no contexto de uma negociação entre partidos políticos, mas também entre grupos de interesse.

[38] C. E. Lindblom, "Still Muddling — Not Yet Through," *Public Administration Review*, 39(6): 517-525, 1993.

[39] Cabe ressaltar que Lindblom incluiu em "The Science of Muddling Through" uma citação na qual o chefe da divisão de Economia da *RAND Corporation* faz uma (auto) crítica do uso generalizado do método *Operations Research*, desenvolvido naquela instituição, reconhecendo que se trata de uma técnica só aplicável a problemas de pequena escala.

(*Management by Objective - MO*) e a técnica de avaliação e revisão de programas (*Program Evaluation and Review Technique - PERT*). Finalmente, o *DI* seria um procedimento para simplificar problemas que associaria o incrementalismo simples e a análise estratégica. Dessa maneira, Lindblom acabou atribuindo à formulação de políticas públicas um caráter essencialmente técnico. Entretanto, em *The Policy Making Process*,[40] Lindblom se mostra mais atento à questão da legitimidade, chegando a recomendar a participação do público e mais justiça social como meio para melhorar o processo de formulação de políticas públicas. Porém, essas foram afirmações gerais e não tiveram implicações na sua formulação teórica.

Ironicamente, Lindblom não percebeu o alcance de sua crítica à abordagem monológica e tecnocrática de Simon. Isso explica o fato de ter reagido com uma proposta tecnocrática às acusações de conservadorismo dirigidas à tese do incrementalismo, assumindo o pressuposto de que questões práticas poderiam ser resolvidas por um *policy-maker* competente e bem-intencionado. Ao final das contas, Lindblom respondeu muito menos à crítica de Etzioni e mais à crítica de Dror, pois é esse último quem propõe a superação do incrementalismo pela adoção de procedimentos de análise sistêmica. Segundo Dror,

> O efeito mais pernicioso do argumento das mudanças incrementais (que nega a possibilidade de que melhoras significativas possam ser feitas na formulação de políticas públicas por meio de alguns saltos inovadores) é que ele paralisa esforços, e portanto, tende a ser uma profecia auto-realizada. Considerando que as dificuldades existem, o que precisamos é de um esforço ainda maior para superá-las. [...] Os argumentos da sabedoria das gerações e das mudanças incrementais são, nesse sentido, uma pílula para dormir, enquanto o *optimal model* [modelo ótimo] deverá estimular os esforços para aperfeiçoar a atual formulação de políticas.[41]

Dror aceita a premissa básica de Lasswell, ou seja, de que as *Policy Sciences* devem buscar aprimorar o conhecimento aplicado ao processo de formulação de políticas públicas. Entretanto, enquanto Lasswell propunha que o conhecimento de todas as áreas — não só das ciências sociais — fosse utilizado com esse objetivo, Dror considera que o aprimoramento na formulação de políticas públicas só pode avançar pela completa separação das

---

[40] C.E. Lindblom e E.J. Woodhouse, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993, 3ª ed.).

[41] Yehezhel Dror, *Public Policy Making Reexamined* (Oxford: Transaction, 1989), pp. 303-304. O "optimal model" é a denominação que Dror atribui a sua análise sistêmica de políticas públicas.

Policy Sciences das ciências sociais. Para Dror, a *policy science* (no singular) seria uma "ciência" em si mesma:

> Minhas sugestões para uma *policy science* parecem tão convincentes (para mim, pelo menos) que elas devem levar à pergunta em tom suspeito: "Se tudo é tão simples, por que uma *policy science* como essa não foi estabelecida há tempos?" Afinal de contas, o conceito de "engenharia social" é bem conhecido, a idéia de "ciências sociais aplicadas" foi discutida *ad nauseam*, e a questão do "conhecimento para quê" já foi respondida e esquecida muitas vezes. Parte da resposta a essa pergunta está, acredito eu, nas barreiras contra o desenvolvimento de um *policy knowledge* que existe nas ciências sociais. O objeto de estudo da *policy science* é difícil, e os pressupostos e tendências nas ciências sociais tradicionais mantiveram-se afastados dele. [...] Levando-se em consideração a força das barreiras, não há razão para surpresa diante do fato que ainda não existe uma *policy science* compacta. [...] Estabelecer uma *policy science* como um campo separado parece ser uma maneira importante na superação de algumas das barreiras contra o conhecimento para políticas; e, para fazer com que esse conhecimento que atende às necessidades [...] esteja disponível o mais rápido possível.[42]

Dror também assume o objetivo ambicionado por Simon, ou seja, de tornar o processo de formulação de políticas públicas cada vez mais racional e, portanto, mais "científico," ainda que reconheça a impossibilidade de alcançar-se uma racionalidade absoluta. Quanto à questão dos valores, Dror admite que os mesmos sejam incluídos no processo de avaliação política, mas considera-os variáveis "extra-racionais." No seu modelo, a fase extra-racional do processo de formulação de políticas refere-se ao ordenamento de valores, enquanto que a fase racional envolve a coleta de informações quanto à viabilidade financeira e os custos de oportunidade. É preciso reconhecer, porém, que Dror não se fez um adepto da quantificação. Para ele, a quantificação requer abstrações que variam com as condições do contexto, não sendo possível desenvolver "um modelo que seja universal, quantitativo, ótimo e operacional ao mesmo tempo."[43] No entanto, assim como Simon, Dror coloca o *policy-maker* no centro de seu modelo, enquanto a sociedade é considerada um *background* subjacente, isto é, um ambiente do sistema administrativo. Mais uma vez, notamos que a questão da legitimidade é negligenciada

---

[42] Ibid., pp. 244-245.

[43] Ibid, p. 155.

nas *Policy Sciences*. Dror é bastante explícito quanto a isso, pois considera que o público leigo não pode contribuir para o aprimoramento das políticas públicas:

> Muitos pensadores indicaram que a democracia depende de uma opinião pública esclarecida: o que eles têm em mente, em geral, é que os cidadãos devem estar suficientemente familiarizados com assuntos públicos para serem capazes de chegar a opiniões inteligentes nas quais baseiam seu votos. Certamente, esperamos que essa condição seja atendida na Utopia. Mas se o sucesso de fato dependesse da capacidade das pessoas de julgar as principais questões de políticas nos seus méritos, então a democracia já teria morrido. Em um mundo mais simples uns poucos privilegiados poderiam estar familiarizados com as principais questões de políticas e poderiam saber tudo o que existe sobre elas. Mas em uma sociedade complexa, os principais problemas são tão diversos, e tanto conhecimento complexo é necessário para lidar com eles, que ninguém pode formar uma opinião esclarecida em mais do que em algumas questões de políticas.[44]

Dror acha que o público deve se limitar a avaliar três aspectos das políticas: (1) os componentes de valores incorporados às mesmas — portanto, seus objetivos —, (2) os "estilos" de formulação de políticas e a integridade dos *policy-makers* e (3) a capacidade dos líderes em disputa eleitoral. Já tivemos a oportunidade de ver como Habermas procura solucionar o problema da legitimidade em sociedades complexas, inclusive sua resposta ao argumento de Robert Dahl sobre o problema da falta de conhecimento técnico dos cidadãos comuns para a participação democrática.[45] Dror, por sua vez, simplesmente elimina a questão da legitimidade do processo de formulação de políticas públicas, presumindo que uma "tecnocracia esclarecida" é tudo o que seria necessário para o aprimoramento do processo de formulação de políticas públicas.

---

[44] Ibid., pp. 288-289.

[45] Ver capítulo 5, p. 92.

Capítulo 8 - A teoria da Escolha Pública

Como pudemos constatar no capítulo anterior, as abordagens tradicionais das *Policy Sciences* permaneceram presas a uma perspectiva tecnocrática, que negligenciou a questão da legitimidade. Não foi nosso objetivo avaliar o impacto de tais abordagens teóricas na práticas dos governos. A relevância das abordagens já se justifica pelo fato de que continuam a integrar os currículos acadêmicos de inúmeros programas de formação de administradores públicos e de serem referências constantes em trabalhos acadêmicos da área.[1] No entanto, não podemos deixar de destacar a teoria da Escolha Pública justamente pelo fato de ter tido conseqüências concretas na prática dos governos.

No capítulo 6, procurei mostrar como a abordagem de Kenneth Arrow, de um lado, e a de Paul Lazarsfeld e Allan Barton, de outro, apontaram para dois caminhos metodológicos distintos no campo das *Policy Sciences*. Enquanto Arrow enfatizou a quantificação, a linguagem da matemática e as realizações da Economia, Lazarsfeld e Barton afirmaram que o processo de mensuração não pode prescindir de uma fase interpretativa, aproximando-se, assim, da idéia de entendimento mútuo como base do conhecimento teórico e prático, uma linha de pensamento seria posteriormente desenvolvida por Habermas. Foi o caminho delineado por Arrow, porém, que se mostrou o mais influente nas décadas que se seguiram à constituição das *Policy Sciences*. Na verdade, podemos questionar se, de fato, a teoria da Escolha Pública deveria ser classificada como uma teoria das *Policy Sciences*, uma vez que essa teoria assumiu um peso próprio, superando, em sua influência, todas as demais abordagens sobre formulação de políticas públicas. Seja como for, é fato o objeto de estudo da teoria da Escolha Pública coincide com o das demais abordagens teóricas das *Policy Sciences*, ou seja, a ação do Estado no provimento de bens públicos.

A participação da Arrow nos primórdios da teoria da Escolha Pública é conhecida pelos estudiosos do tema. Udehn, na sua detalhada crítica da teoria da *public choice*, apontou o livro de Arrow, *Social Choice and Individual Values*, bem como o de Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, como os precursores da teoria da Escolha Pública.[2] A

---

[1] Refiro-me aos programas acadêmicos de diversos países e à literatura internacional. No brasil, esses autores são praticamente desconhecidos tanto pelos acadêmicos como dos formuladores de políticas públicas.

[2] L. Udehn, The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics. (London: Routledge, 1996).

definição da Escolha Pública encontrada na literatura especializada não deixa dúvidas quanto à origem de seus fundamentos teóricos:

> A Escolha Pública pode ser definida como o estudo econômico de decisões extra-mercado no processo de tomada de decisão ou, simplesmente, como a aplicação da economia à ciência política. O postulado básico da Escolha Pública, assim como para a economia, é do homem como um maximizador de utilidade, egoísta e racional.[3]

Na definição apresentada acima, a Escolha Pública seria a teoria das escolhas *extra-mercado*. Essa afirmação pode levar a alguns mal-entendidos. Os comentaristas dessa teoria têm afirmado que uma das principais características da Escolha Pública é a transferência do princípio de mercado para a política. Portanto, as escolhas mencionadas na definição não seriam propriamente extra-mercado, mas sim escolhas em um outro tipo de mercado: o mercado político. No entanto, para a Escolha Pública, os mecanismos que regem o mercado político são os mesmos que regem o mercado econômico. Nesse sentido, Udhen enumera os três pressupostos constitutivos da Escolha Pública: "(1) o auto-interesse, (2) a *troca* e (3) o individualismo."[4] Os cientistas políticos que adotam a teoria da *public choice* tomam o princípio do mercado como um pressuposto universal e, por isso, referem-se às interações políticas como trocas entre eleitores e governantes. Como vimos, Habermas argumenta que o subsistema administrativo, com sua racionalidade funcionalista, adota o princípio da troca nas suas interações com o mundo-da-vida, constituindo para isso abstrações que resultam na reificação das relações sociais.[5] De um lado, temos o "cliente do Estado," que fornece dinheiro na forma de impostos para o subsistema administrativo, o qual recebe em troca "desempenhos organizacionais"; de outro, temos o "cidadão" que fornece "lealdade de massa" na forma de votos em troca de decisões públicas.[6] Dessa maneira, relações políticas transformam-se em abstrações compatíveis com o princípio sistêmico da administração. Podemos notar que a análise de Habermas sobre a razão funcionalista do Estado de Bem-Estar Social e a teoria da Escolha Pública têm muito em comum, ainda que adotem perspectivas críticas diversas. O que para Habermas é um problema a ser superado — a reificação das relações sociais

---

[3] D.C. Mueller, "Public Choice: A Survey," in *The Theory of Public Choice – II*, eds. J.M. Buchanan e R.D. Tollison (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984).

[4] Udehn, op. cit., p. 11.

[5] Ver capítulo 4; ver especialmente pp. 71- 74.

[6] Ver quadro 4.2., p. 73

resultante da abstração imposta pelos sistemas — para os teóricos da *public choice* é o pressuposto que sustenta a própria teoria. É mesmo curioso observar que Habermas não tenha se referido a nenhum teórico da Escolha Pública quando apresentou a sua tese em *The Theory of Communicative Action;* como sabemos, ele só discutiu a concepção de democracia de John Elster anos mais tarde, em *Between Facts and Norms.* Recordemo-nos da diferença entre as definições de razão instrumental (ou estratégica) e racionalidade funcionalista. No primeiro caso, temos atores que agem teleologicamente em busca de seus objetivos e que são considerados "racionais" justamente porque seus atos são congruentes com suas metas; no caso da razão funcionalista, já não temos mais atores capazes de uma ação teleológica consciente, mas a razão de um sistema que age "pelas costas" deles. A Escolha Pública também pressupõe a existência de um sistema cuja dinâmica produz resultados que não são necessariamente desejados pelos atores. Isso remete à idéia de *externalidade*, que, como veremos a seguir, constitui um dos pontos de partida da teoria da *public choice.*

A teoria parte do processo de *escolhas públicas*, ou seja, escolhas que afetam a comunidade política como um todo. A teoria da Escolha Pública preocupou-se em responder à seguinte questão: Qual a conseqüência de escolhas que são "públicas," uma vez que são orientadas pelo princípio de maximização de funções de utilidade individuais? James Buchanan afirma que as escolhas públicas não podem ser fundamentalmente diferentes de quaisquer outras escolhas que indivíduos fazem, pois aquele que tem um comportamento racional e auto-interessado no mercado é "a mesma pessoa que faz [...] escolhas coletivas ou públicas por toda a comunidade."[7] Buchanan acha que é uma contradição considerar que o comportamento desse indivíduo em qualquer outro modo de interação social no mercado possa ser essencialmente diferente daquele que acontece no mercado. Por esse motivo, Buchanan rejeita a idéia de que o Estado deve intervir no mercado para sanar suas falhas, uma proposta defendida pelos economistas do *welfare*. "O pressuposto implícito [da economia do *welfare*]" — afirma Buchanan — "tem sido que uma outra pessoa, alguém diferente do participante no mercado, estabelece as normas para a ordem coletiva."[8] Para Buchanan, o comportamento auto-interessado tem *status* universal: todo e qualquer comportamento

---

[7] J.M. Buchanan, "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems," in *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, eds. J.M Buchanan e R.D. Tollison (Ann Harbor: University of Michigan Press, 1972), p. 12.

[8] Ibid., pp. 12-13.

social é explicado a partir da premissa do *Homo œconomicus*. E é a partir desse "princípio universal" que ele descreve o processo da oferta de bens coletivos. Segundo segue o argumento, a teoria econômica já havia demonstrado que comportamentos individuais podem gerar externalidades, ou seja, conseqüências positivas ou negativas para a comunidade como um todo. As externalidades negativas — poluição, desemprego, monopólios, etc. — são consideradas "falhas de mercado" e, segundo os economistas do *welfare*, deveriam ser corrigidas pela ação de agentes governamentais. Ora — diz Buchanan —, se as intervenções do Estado visando corrigir falhas de mercado afetam o contexto no qual se encontram outros indivíduos, então temos aqui também uma externalidade, mas dessa vez gerada pela ação dos agentes governamentais. Portanto, a ação governamental não pode neutralizar uma externalidade sem gerar *outra*.[9] Como o *decision-maker* é um indivíduo — como todos os outros — racional e egoísta, o resultado dessa externalidade é que ele apropriar-se-á de uma parcela maior dos benefícios da atividade pública do que sua contribuição para financiar os custos da intervenção. "No cálculo dos indivíduos efetivamente fazendo a decisão coletiva final, benefícios marginais privados tenderão a exceder os benefícios sociais marginais e/ou os custos marginais privados tenderão a ficar abaixo dos custos marginais sociais."[10] Temos aqui, portanto, a síntese do argumento que viria a ser difundido sob a denominação de *rent-seeking*.[11]

Buchanan limitou-se a apontar as limitações da intervenção do Estado, e por isso ficou conhecido, ao lado de Milton Friedman, como um dos principais teóricos do Estado "mínimo". Outros teóricos da *public choice*, entretanto, não se limitaram à crítica da intervenção do Estado e tentaram encontrar uma saída para o problema da escolha pública. O problema que esses autores se impuseram foi explicar como as preferências coletivas poderiam ser expressas por meio de funções-utilidade individuais. Uma resposta a essa questão foi apresentada no conhecido Teorema da Possibilidade Geral (mais conhecido como "Teorema da Impossibilidade"), de Kenneth Arrow:

> Se excluirmos a possibilidade de comparações interpessoais de utilidade, então os únicos métodos para passar de gostos individuais a preferências sociais que seriam

---

[9] J.M. Buchanan, "Politics, Policy, and the Pigovian Margins," in *Theory of Public Choice*, pp. 169-182.

[10] Ibid., p. 174.

[11] Segundo G. Tullock, o termo *rent-seeking* "foi inventado em 1974 por Anne Krueger em um artigo publicado no *American Economic Review*." Ver G. Tullock, *Rent Seeking* (Aldershot: Edward Elgar/The Locke Institute, 1993), p. 19.

> satisfatórios e que seriam definidos para uma ampla abrangência de ordenamentos individuais seriam ou impostos ou ditatoriais.[12]

Em síntese, não seria possível chegar-se a uma função-utilidade capaz de expressar a vontade coletiva de *todos* os membros de uma comunidade política a partir de funções-utilidade individuais, pois há uma incompatibilidade lógica no ordenamento de preferências, e qualquer decisão coletiva teria que ser imposta de cima para baixo. Apesar de ter sido formulado no início dos anos 50, esse problema continuava a desafiar os teóricos da *public choice* décadas depois.[13]

As implicações do teorema de Arrow para as teorias de democracia e legitimidade são amplamente conhecidas dos cientistas políticos. O modelo básico de democracia nos modelos de Escolha Pública é o do dilema do prisioneiro: embora a ação mais vantajosa para todos seja a cooperação, não existem incentivos "racionais" para tal, sendo que o resultado conjunto das ações individuais é socialmente pior para todos os envolvidos. Enquanto as trocas de bens privados podem ser satisfatoriamente resolvidas por meio da ação egoísta dos envolvidos, o mesmo não é possível para as trocas envolvendo bens públicos. Uma vez que não se pode excluir ninguém de seu consumo, o problema é como oferecer um bem público, uma vez que o comportamento "racional" é o do *free rider*, isto é, esperar que outros o forneçam, em vez de colaborar para seu provimento. Os teóricos da *public choice* reconhecem que as transações no setor privado dependem do provimento de bens públicos, em especial de um sistema legal que aplique sanções, pois o roubo e o não-cumprimento de contratos também são considerados comportamentos do *free rider*. Como bens públicos são inevitáveis, o dilema do prisioneiro também é. "Cada indivíduo estaria em melhor condição se todos contribuíssem para a provisão do bem público do que se ninguém o fizesse, e cada um estaria ainda melhor se ele individualmente não pagasse pelo bem."[14] Assim, seria preciso desenvolver regras de interação social que viessem a resultar em soluções cooperativas:

> Os fundamentos teóricos da Escolha Pública, tal como representados pelo dilema do prisioneiro, e as diferentes possibilidades para se chegar a uma solução cooperativa a

---

[12] K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New Haven: Yale University Press, 1963), p. 59.

[13] Ver D.C. Mueller, op. cit. e J. Elster & A. Hylland, *Foundations of Social Choice* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

[14] D.C. Mueller, op. cit., p. 25.

> esse jogo têm importantes implicações para a seleção de um conjunto de regras democráticas por uma comunidade [...].[15]

O problema continua sendo, portanto, como chegar a essas regras democráticas mantendo o auto-interesse e o individualismo como pressupostos. Os teóricos da *public choice* logo chegaram à conclusão de que, se o provimento do bem público é do interesse de todos, então a regra democrática geral seria o "consentimento unânime." Cabe lembrar que essa unanimidade é expressa como uma forma de convergência das funções-utilidade de cada cidadão. Entretanto, a revelação dessa função de utilidade social encontra barreiras intransponíveis. Para começar, as preferências individuais pelo bem público não são facilmente reveladas, diferentemente do caso dos bens privados, cujas preferências podem ser reveladas pelos preços de mercado. Além disso, nem todos os indivíduos revelarão o mesmo grau de preferência pelo bem público. Diversos modelos tentaram resolver o problema da revelação das preferências por bens públicos, em especial modelos nos quais "preços" são substituídos por "votos".[16] Mas, nesse caso, seria necessário adotar o pressuposto de que o eleitor sabe exatamente o valor dos impostos a ser aplicado pelos partidos políticos em disputa eleitoral, para cada "quantidade" dos milhares de bens públicos a serem fornecidos, o que os próprios teóricos da Escolha Pública consideram inviável:

> A perda em tempo pelos membros da comunidade para descobrir um conjunto de parcelas de impostos que seja um Ótimo de Pareto pode superar os ganhos para aqueles que são protegidos do pagamento de uma parcela de imposto superior aos benefícios obtidos do bem público. [...] Uma segunda objeção à regra da unanimidade é que ela encorajaria o comportamento estratégico [...]. Se *A* sabe a parcela máxima de impostos que *B* assumirá em vez de ficar sem o bem público, *A* pode forçar *B* até o ponto *C* da curva de contato, votando contra todas as parcelas de impostos superiores a *Y*. Todos os ganhos do provimento do bem público então pertenceriam a *A*. Se *B* se comporta da mesma maneira, o resulta do final dependerá da força de barganha dos dois indivíduos. [...] A barganha também pode adiar a realização do acordo, uma vez que cada jogador tem que "testar" a disposição do outro para fazer concessões.[17]

---

[15] Ibid., p. 27.

[16] Ibid., pp. 27-29.

[17] Ibid., p. 29.

A busca por um modelo matemático capaz de antecipar o resultado de inter-relações políticas na forma de uma função de utilidade social para todos os possíveis bens públicos fracassou em termos substantivos. Muito esforço foi dedicado à elaboração de modelos formais, sem que isso tivesse contribuído para o avanço da teoria. Essa é a conclusão a que chegaram Jon Elster e Aanund Hylland, dois destacados expoentes da *social choice*:[18]

> Como John von Newmann disse uma vez, a matemática que não tem contato com as ciências físicas tende a se tornar *barroca*, um termo usado em contraste com o estilo *clássico* de pensamento que é constantemente revitalizado pelo contato com as ciências empíricas. [...] Hoje, a teoria da *social choice* pode estar alcançando o estágio barroco. Inovações estão desaparecendo, enquanto pequenos adornos [*embellishments*] estão aumentando. O formalismo alcançou a prioridade, como naquilo que Ragnar Frisch costumava se referir como "*playomerics*." De um meio, o modelamento formal está se tornando um fim em si mesmo.[19]

A teoria da Escolha Pública, porém, se manteve incapaz de constatar que seu problema fundamental reside nos pressupostos do individualismo metodológico e da razão instrumental. O problema das escolhas coletivas não pode ser solucionado sem uma "mudança de paradigma"; para tanto, seria preciso considerar a possibilidade do entendimento mútuo intersubjetivo.

Apesar de suas limitações teóricas, é preciso reconhecer alguns méritos dos teóricos da *public choice*. Herbert Simon, apesar de ter se mantido fiel ao pressuposto da razão instrumental, evitou enfrentar o problema da escolha coletiva. Simon não se preocupou com a questão do fornecimento de bens públicos como sendo um problema de decisão coletiva, dizendo apenas que a oferta de bens públicos é uma prerrogativa do administrador ou do Legislativo. Assim, ele eliminou o problema que para os teóricos da Escolha Pública foi o ponto de partida da teoria. A função-utilidade do "homem administrativo," simplificada pelo conceito de racionalidade limitada, não levou em consideração o problema da função-utilidade social. Assim, Simon também desconsiderou a questão da eficiência na alocação de bens públicos, que para a teoria da Escolha Pública é sua questão fundamental. De um lado, Simon afirmava que a eficiência seria o critério fundamental

---

[18] Segundo Fábio Wanderley Reis, o termo *social choice theory* corresponde à teoria da Escolha Pública normativa. O termo *rational choice* seria uma designação mais ampla da Escolha Pública. Ver F.W. Reis, "Apresentação," in A. Downs, *Uma teoria Econômica da Democracia* (São Paulo: Edusp, 1999), pp. 11-20.

[19] J. Elster & A. Hylland, op. cit., p. 2.

na seleção dos meios para a realização de determinados fins; de outro, ignorava que eficiência não é apenas uma questão de custos-benefícios, mas uma questão de alocação de bens públicos.

Ao avançar na questão da alocação dos bens públicos, mantendo o pressuposto de uma razão instrumental egoísta, a Escolha Pública criou um problema para si mesma; mas, ao mesmo tempo, apontou para uma questão subjacente da maior importância: a formação da vontade coletiva. Para os teóricos da Escolha Pública, a busca pela função de utilidade social — considerada a única maneira válida de se falar de uma "vontade coletiva" — tornou-se uma jornada em busca do "santo Graal". Não deixa de ser curioso notar que os teóricos da Escolha Pública tenham chegado à conclusão, ainda que indiretamente, de que a formação vontade coletiva — uma questão aparentemente restrita aos modelos da *pólis* aritotélica e do civil republicanismo — permanece como um aspecto fundamental da política. No entanto, ao reconhecer a necessidade de escolhas coletivas, a teoria da Escolha Pública impôs-se um fardo, pois trata-se de um elemento constitutivo da teoria que entra em conflito com os pressupostos do individualismo metodológico e da razão instrumental.

Outro aspecto da Escolha Pública relevante para a nossa discussão refere-se ao caráter positivo ou normativo da teoria, uma vez que trata da questão dos valores coletivos. Dennis Mueller, que escreve a partir da perspectiva da *public choice*, vê a distinção entre uma e outra abordagem nos seguintes termos:

> Algumas decisões coletivas podem beneficiar todos os indivíduos envolvidos; outras decisões beneficiam uns e prejudicam outros. Essa duas categorias correspondem à distinção familiar entre movimentos fora da fronteira de Pareto para pontos nela e movimentos ao longo da fronteira ou [, em outros termos,] entre *alocação* e *distribuição*. A Escolha Pública positiva, como a economia positiva, é mais pertinente para as decisões do primeiro grupo; teorias normativas do bem-estar para as decisões pertinentes ao segundo grupo.[...] Se a teoria normativa estuda os processos para revelar os valores coletivamente adotados em relação a comparações *interpessoais* de utilidade, a Escolha Pública positiva estuda processos para revelar comparações *intrapessoais* de utilidade.[20]

Mueller observa que o teórico positivo inicia suas investigações a partir do indivíduo; por isso assume os valores coletivos como dados do contexto e considera que esses valores

---

[20] D. Mueller, op. cit., pp. 52-53. Ênfases minhas.

"favorecem a manutenção das regras existentes na ausência de claras preferências por uma mudança." O teórico normativo, por sua vez, "procura definir as regras a serem incorporadas a uma nova constituição ideal (talvez nova) e não vê razão para dar prioridade às regras anteriores."[21] De todo o modo, a teoria da Escolha Pública como um todo mantém o princípio do individualismo metodológico e por isso sua vertente normativa se vê em apuros. Como justificar normas de interação social universalmente aceitas por meio da razão instrumental?

Para examinar em mais detalhes a abordagem normativa da Escolha Pública, tomarei como referência os argumentos de Buchanan em *The Limits of Liberty*.[22] Nesse pequeno livro, a relação entre a teoria positiva e normativa está particularmente evidente. O texto é também um exemplo das dificuldades — insuperáveis, a meu ver — em fundamentar uma teoria contratualista ou qualquer tipo de entendimento coletivo a partir do pressuposto do individualismo metodológico e do auto-interesse. Já tivemos a oportunidade de mencionar que Habermas apresentou uma resposta a essa questão; vejamos agora com mais detalhes seu argumento. Na sua crítica do modelo hobbesiano, Habermas sustenta que não é possível justificar a elaboração de um contrato social a partir do pressuposto de atores auto-interessados sem abandonar o próprio pressuposto.[23] Para que o contrato social seja possível, diz Habermas, duas condições são necessárias. Em primeiro lugar, "as partes teriam de ser capazes de entender o que um relacionamento social baseado no princípio da reciprocidade de fato significa."[24] Em segundo lugar,

> Eles devem ser capazes de assumir a perspectiva *social* da primeira pessoa do plural, uma perspectiva sempre tacitamente assumida por Hobbes e seus leitores, mas indisponível aos sujeitos no estado da natureza. Com premissas hobbesianas, esses sujeitos não podem assumir justamente o ponto de vista a partir do qual cada um deles poderia inicialmente julgar se a reciprocidade da coerção, que limita o escopo da

---

[21] Ibid., p. 54.

[22] J.M. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan* (Chicago: University of Chicago Press, 1975).

[23] O próprio Hobbes parece ter reconhecido a necessidade do entendimento mútuo quando escreveu em *Leviathan* (London: Penguin Books, 1985): "To make Covenant with bruit Beasts, is impossible; because not understanding our speech, they understand not, nor accept of any translation of Right; nor can translate any Right to another: and without mutuall acceptation, there is no Covenant." (p. 197)

[24] J. Habermas, *Between Facts and Norms.*, p. 91.

> livre escolha de cada um de acordo com leis gerais, está baseada no igual interesse de todos e, assim, pode ser desejado por todos os participantes.[25]

Buchanan e Tullock, em *The Calculus of Consent*, argumentaram que atores sociais, por não poderem prever em qual situação se encontrarão no futuro, podem assumir uma perspectiva capaz de levar em consideração o interesse de todos os sujeitos auto-interessados, o que criaria as condições para a escolha de normas de interação social que sejam do interesse de todos.[26] Mueller chama a atenção para a similaridade entre esse argumento e a teoria de justiça de John Rawls, pois esta última está "[...] baseada nos mesmos pressupostos do homem racional [e] egoísta da Escolha Pública e explicitamente evita assumir o altruísmo."[27] Como se sabe, o modelo contratualista de Rawls postula uma posição original na qual os indivíduos se encontram "atrás de um véu de ignorância," uma condição que os impede de saber qual posição estarão ocupando na sociedade e, com isso, seria possível chegar-se aos critérios para o estabelecimento de uma sociedade justa.[28] Para Habermas, a posição original limita o escopo de considerações que participantes podem trazer ao processo de deliberação de normas morais.

> Rawls impõe uma perspectiva comum às partes na posição original por meio de restrições nas informações disponíveis e assim neutraliza a multiplicidade de perspectivas de interpretação particulares desde o início. A ética do discurso, em contraste, vê o ponto de vista moral como incorporado a uma práxis de argumentação intersubjetiva que leva aqueles envolvidos a um *alargamento* idealizado de suas perspectivas interpretativas.[29]

Como nem Rawls nem Buchanan adotam o conceito de intersubjetividade, mantendo-se limitados pela perspectiva do individualismo metodológico, eles se vêem compelidos a justificar a escolha de normas universais pelo argumento da incerteza em relação ao futuro.

Buchanan afirma que ele e G. Tullock, em *The Calculus of Consent*, teriam derivado "uma base logicamente consistente para uma estrutura política democrática, que parecia

---

[25] Ibid., p. 92.

[26] J.M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Harbor: University of Michigan Press, 1965).

[27] D.C. Mueller, op. cit., p. 46.

[28] J. Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

[29] J. Habermas, "Reconciliation Through the Public Use of Reason," in *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, eds. Ciaran Cronin e Pablo De Greiff (Cambridge, MIT Press, 1998), p. 57.

possuir muitas das características da comunidade política [*polity*] imaginada pelos *Founding Fathers.*"[30] No entanto, Buchanan faz questão de ressaltar que naquele livro eles não levaram em consideração uma questão que se revelaria importante para a manutenção do acordo constitucional: o problema do controle do crescimento do governo. Essa questão não aparece com clareza até os dois capítulos finais de *The Limits of Liberty*, quando o tom da argumentação assume um caráter claramente crítico do crescimento do aparato estatal. Nos capítulos anteriores, Buchanan procura justificar em dois planos distintos o acordo que resulta na constituição do Estado.

Em primeiro lugar, existiria o acordo constitucional propriamente dito, contratado por indivíduos auto-interessados com a intenção de instituir um juiz capaz de fiscalizar o respeito aos direitos reconhecidos no acordo inicial. Esse "juiz" corresponde ao "Estado protetor," que tem a função de garantir os contratos livremente acordados. Esse acordo contratual, entretanto, não pressupõe uma igualdade entre as partes. "Nós vivemos em uma sociedade de indivíduos, não em uma sociedade de iguais."[31] Assim como Hobbes e Rawls, Buchanan imagina um acordo "fundador," a partir do qual é estabelecida uma ordem fundamentada no reconhecimento mútuo de direitos. Entretanto, ele não está preocupado em estabelecer critérios para uma justiça distributiva, como está Rawls, nem assume o pressuposto hobbesiano de que, no estado da natureza, "todo homem tem direito a tudo; mesmo ao corpo de outra pessoa."[32] Para Buchanan, o direito só pode ser concebido sob a ótica da propriedade, pois o "delineamento de direitos de propriedade é, na prática, o instrumento ou o meio pelo qual uma 'pessoa' é inicialmente definida."[33] Como os homens não são iguais quanto às habilidades que garantem o acesso aos bens da natureza, então os próprios direitos não podem ser igualmente distribuídos. O acordo inicial no qual os contratantes concordam em depor suas armas — uma vez que o custo individual de proteger os bens que cada um conseguiu se apropriar tornou-se desvantajoso — implica a aceitação de uma certa distribuição de direitos, ou melhor, de uma certa distribuição de bens privados. A partir desse momento, o Estado assume a função de proteger os direitos de propriedade de todos. Segundo Buchanan, o caráter do Estado protetor seria "científico": Ao juiz cabe apenas determinar se um contrato foi

---

[30] J.M. Buchanan, *Limits of Liberty*, p. 6.

[31] Ibid., p. 11.

[32] T. Hobbes, op. cit., p. 190.

[33] J.M. Buchanan, *Limits of Liberty*, p. 10.

violado ou não; ele se limita a emitir uma decisão que implica discriminar o *certo* do *errado*.

O Estado tem, entretanto, outra função: a de produzir bens públicos. Segundo Buchanan, o "Estado produtivo é, idealmente, a incorporação de um contrato pós-contitucional entre cidadãos tendo como objetivo o provimento de bens e serviços compartilhados, tal como demandam os cidadãos."[34] A necessidade de bens públicos é exemplificada pelo dilema do prisioneiro: Há uma ineficiência coletiva se atores auto-interessados agirem por si próprios, quando a cooperação seria mais vantajosa para todos. Dessa forma, para o fornecimento do bem público que beneficiaria a coletividade, seria necessário o compartilhamento dos custos incorridos. Buchanan não se ocupa da questão que preocupou outros teóricos da Escolha Pública, ou seja, que os bens públicos só poderiam ser fornecidos na quantidade e qualidade adequadas se fosse possível chegar-se a uma função-utilidade coletiva. Buchanan apenas enfatiza a sua tese fundamental, isto é, que as intervenções do Estado visando corrigir "falhas de mercado" geram necessariamente "falhas de governo" que são o resultado do comportamento auto-interessado dos burocratas.

> Dentro das restrições que enfrenta, o burocrata tenta maximizar sua própria utilidade. Ele não é diferente de qualquer um nesse aspecto. Dificilmente pode ser considerado capaz de promover algum "interesse público" vagamente definido, a não ser que isso seja consistente com seu próprio, como ele define esse último.[35]

Um burocrata pode incluir entre seus interesses um desejo vago de contribuir para o bem da coletividade, mas a tendência geral é que seu auto-interesse — ascensão na carreira, prestígio, etc. —, contribua para o crescimento da ineficiência do governo, com o crescimento do aparelho estatal além do que é o desejo dos membros da coletividade. Como veremos adiante, essa tese, desenvolvida principalmente por William Niskanen[36] e por Anthony Downs,[37] tornou-se um dos argumento mais conhecidos da *public choice* e

---

[34] Ibid., p. 162.

[35] Ibid., p. 160.

[36] W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (1971), citado por W. Parsons, *Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis* (Chektenham: Edward Elgar, 1996), pp. 310-312.

[37] A. Downs, *Inside Bureaucracy*, citado por Parsons, op. cit.. Obs.: Parsons informa que esse livro, originalmente publicado em 1967, foi resultado de uma pesquisa encomendada pela *RAND Coorporation*. Assim, temos mais um ponto em comum com alguns dos colaboradores do livro *The Policy Sciences*, que participaram da atividades da *RAND* ainda nos anos 50.

orientou inúmeros os programas de reformas do Estado implementados a partir dos anos 80. Buchanan adota o argumento do auto-interesse dos burocratas para fundamentar sua proposta de reforma constitucional, que deve ter como meta primordial a contenção do crescimento do Estado:

> O propósito das várias seções anteriores foi demonstrar que, mesmo sob as condições mais favoráveis, a operação de processos democráticos pode gerar excessos orçamentários. A democracia pode tornar-se o Leviatã se si mesma, a não ser que limites constitucionais sejam impostos e fiscalizados. Historicamente, o governo tem crescido a taxas que não podem absolutamente ser sustentadas por mais tempo.[38]

Apesar do tom de recomendação, Buchanan não se identifica com a idéia de uma *public choice* normativa. No capítulo final de *Limits of Liberty,* Buchanan afirma: "Não procurei apresentar em detalhe minhas propostas particulares para uma reforma constitucional; não ofereço uma descrição da "boa sociedade," nem mesmo em meus próprios termos."[39] No entanto, por mais que Buchanan resista em reconhecer — e mesmo sem usarmos a definição de Escolha Pública normativa de Mueller —, é evidente que a teoria da Escolha Pública tem um forte componente normativo.[40] Esse componente normativo não se limita às discussões sobre a alocação *interpessoal,* como sugere Mueller, mas é imanente à vertente positiva da Escolha Pública, que teve grande influência na formulação de políticas públicas das últimas duas décadas.

Pudemos notar que tanto o diagnóstico como a prescrição de Buchanan não podem escapar de inconsistências teóricas. A primeira, já mencionada, se refere à justificativa de um contrato social por meio dos pressupostos do individualismo metodológico e do auto-interesse. Em *Limits of Liberty,* Buchanan em diversos momentos parece se render à idéia de que um "contrato" precisa incluir uma outra dimensão de racionalidade além da instrumental. O texto está permeado por passagens que poderiam ter sido retiradas dos escritos de Habermas. Eis alguns exemplos:

- Uma situação é considerada "boa" na medida em que permite que indivíduos consigam o que almejam, seja lá o que for, limitados apenas pelo princípio do acordo mútuo.[41]

---

[38] J. M. Buchanan, *Limits of Liberty,* pp. 161-162.

[39] Ibid., p. 167.

[40] Ver capítulo 1, pp. 5-7, e também L. Udehn, *The Limits od Public Choice,* pp. 174-188.

[41] J.M. Buchanan, *Limits of Liberty,* p. 2.

- Se os homens aderem às regras, a formalização não é necessária. Se eles não aderem, implementação e fiscalização podem ser necessárias.[42]

- É impossível para um observador externo determinar critérios para o "bom" independentemente do *processo* por meio do qual resultados são obtidos. A avaliação é aplicada aos meios pelos quais os resultados são obtidos, não aos resultados como tais.[43]

Em dado momento, Buchanan chega a admitir que falta ao seu modelo um conceito de justiça que supere as limitações impostas pela razão instrumental:

> Nessa discussão sobre as possíveis mudanças no *status quo* da distribuição de direitos, [o que demanda] mudanças no contrato constitucional básico, enfatizei as bases econômicas. Não introduzi explicitamente o conceito de justiça, e como ele pode ou não pode orientar as atitudes das pessoas no que se refere ao estabelecimento de, ou mudança na, estrutura. Procurei derivar a estrutura lógica da interação social do auto-interesse maximizador de utilidade de indivíduos e sem recorrer a normas externas. Factual ou historicamente, pode ser necessário que a noção de "justiça social" ou "consciência social" caracterize o pensamento de pelo menos uma parte da população, para que uma sociedade que incorpora razoavelmente a liberdade pessoal possa existir. Não desejo nem apoiar, nem me opor a esse pressuposto. Minha posição é que não desejo me basear na existência de tal atitude neste estágio da análise.[44]

Buchanan, portanto, mostra-se ambíguo em relação ao principal pilar de seu pensamento: o auto-interesse como pressuposto universal. Já vimos que ele rejeita a idéia de que o comportamento dos indivíduos pode seguir, conforme as circunstâncias, uma orientação egoísta ou uma orientação "pública." Essa possibilidade, que ele denominou "homem bifurcado," não poderia ser contemplada, pois isso implicaria aceitar que

> O homem deve ser considerado como sendo capaz de mudar sua engrenagem psicológica e moral quando ele se move da dimensão de atividade do mercado organizado para aquela da atividade política organizada, e vice-versa. Somente se puder ser demonstrado existir alguma coisa na natureza da organização do mercado, como tal, que traz à superfície motivos egoístas no homem e algo na organização

---

[42] Ibid., p. 5

[43] Ibid., p. 6

[44] Ibid., p. 80.

> política, como tal, que, por sua vez, suprime esses motivos e traz à tona os motivos mais "nobres," pode-se assumir que exista uma "ponte" entre a análise de externalidade ortodoxa [da economia] e a *policy* prática, mesmo que fora de problemas específicos de prescrição de políticas.[45]

Entrentanto, em *Limits of Liberty*, Buchanan quase chega a admitir que existe algo como um "homem bifurcado," que tem duas orientações distintas diante do coletivo social:

> Em uma democracia, o homem se considera simultaneamente um participante no governo (um cidadão) e um sujeito que é forçado a se adaptar a padrões de comportamento que ele pode ou não ter selecionado, inclusive com concordância explícita com o confisco por meio de taxação de bens que ele trata como "seus próprios."[46]

Essa é uma concepção que não difere daquela que Habermas sugere: a qualquer indivíduo está aberta a possibilidade de ser um participante na formulação de normas de interação na comunidade política e também de agir estrategicamente (ou instrumentalmente) e daí se colocar sob as sanções impostas por essa mesma comunidade.[47] Ao que tudo indica, essa dualidade da ação humana nunca deixou de atrair a atenção de Buchanan. Anos depois *Limits of Liberty*, em um artigo escrito em co-autoria com Viktor Vanberg, ele volta ao tema, desta vez fazendo referência direta à idéia de acordo discursivo de Habermas.[48] No entanto, os autores são incapazes de compreender que Habermas adota um pressuposto bastante diferente daquele que eles estão considerando, e com isso perdem a essência da contribuição de Habermas para a teoria política constitucional.

Vanberg e Buchanan reconhecem que existem duas perspectivas da escolha constitucional as quais, tal como estão sendo apresentadas, se opõem uma à outra: "a *noção do contrato social* e a *noção do diálogo*."[49] O principal teórico ligado à primeira abordagem seria Rawls; e à segunda, Habermas. Eles sustentam que essas duas

---

[45] J. M. Buchanan, "Politics, Policy, and Pigovian Margins."

[46] J.M. Buchanan, *Limits of Liberty*, p. 147. Obs.: Buchanan tem uma idéia de legitimidade similar à de Weber, uma vez que admite que existem valores éticos na sociedade que incluem a obediência à lei só por se tratar de uma lei. Ao mesmo tempo, porém, ele diz que da perspectiva individual sempre há uma tendência de agir não socialmente, mas sim individualmente, como se a sua atitude de *free rider* não tivesse efeito sobre os demais membros da sociedade.

[47] Ver capítulo 5.

[48] V. Vanberg & J.M. Buchanan, "Interests and Theories in Constitutional Choice," *Journal of Theoretical Politics*, 1(1989): 49-62.

[49] Ibid., p. 49.

abordagens, ao contrário de serem conflitantes, podem ser consideradas complementares. Para tanto, afirmam que o processo de escolha constitucional envolve dois componentes que são tidos pela teoria da escolha racional como amalgamados ao conceito de preferências, mas que podem ser separados para fins analíticos: O "componente-interesse," que corresponde àquelas preferências subjetivas que indivíduos têm sobre escolhas potenciais, e o "componente-teoria," que se refere às "teorias [hipóteses] sobre quais seriam os resultados das escolhas."[50] Escolhas são feitas geralmente levando em consideração os dois componentes: a avaliação subjetiva sobre qual seria a preferência entre escolhas alternativas e o resultado dessas escolhas. Como os autores observam, nas escolhas típicas de mercado, o componente-interesse é o predominante, enquanto o componente-teoria é secundário ou mesmo irrelevante. Nas escolhas constitucionais, porém, o componente-teoria tem um peso bem maior na escolha das alternativas. Os autores consideram que esse componente é "factual," pois se refere às previsões sobre as conseqüências da escolha de regras alternativas. Vanberg e Buchanan argumentam que essas "previsões podem [...] ser dispostas em uma escala verdadeira ou falsa, correta ou incorreta." Eles alegam que os argumentos de Habermas seriam pertinentes ao processo de escolha constitucional porque existiria "um óbvio 'papel para a razão', para um *discurso do tipo científico* na escolha constitucional."[51] Entretanto, como sabemos, Habermas não atribui um *status* científico ao processo de apresentação e validação de reivindicações de validade; diferentemente das concepções de objetividade científica que pressupõem uma separação entre observador e objeto observado, Habermas considera que sempre há um processo interpretativo — e, portanto, de entendimento mútuo — que não pode ser evitado, sobretudo nas ciências sociais. Vanberg e Buchanan, porém, não parecem estar cientes de que o conceito de racionalidade de Habermas difere fundamentalmente do conceito de razão instrumental, sobre o qual edificaram seus argumentos. Para Habermas, o discurso ético — que fundamenta a escolha constitucional — não envolve uma questão de "certo ou errado," uma vez que não se trata de fatos objetivos, mas sim de uma questão de "justo ou injusto," isto é, de normas com validade universal. Vanberg e Buchanan parecem não ter captado o cerne do argumento habermasiano, como se pode notar na seguinte passagem:

---

[50] Ibid., p. 50.

[51] Ibid., p. 59. Ênfases minhas.

> Para sermos francos, o estilo do raciocínio de Habermas tipicamente deixa espaço considerável para interpretação, e pode-se argumentar que algumas de suas afirmações podem muito bem ser lidas de uma maneira que está muito menos em contraste com a concepção contratualista do que a nossa interpretação sugere. Mas o próprio Habermas nota explicitamente a diferença crítica entre a sua noção de discurso e uma *noção de compromisso* de um acordo, enfatizando as *reivindicações cognitivas* [*cognitive claims*] de sua própria construção.[52]

A interpretação que Vanberg e Buchanan fazem da abordagem discursiva de Habermas os leva a diferenciá-la da abordagem de Rawls, mas não pelos motivos que o próprio Habermas utilizaria. Apesar de considerarem que a idéia do "véu de ignorância" de Rawls é pouco realista,[53] eles consideram que essa abordagem deve ser aplicada à escolha constitucional, pois representaria o "acordo como compromisso," enquanto a abordagem de Habermas representaria o "acordo como julgamento de verdade." Desse modo, Rawls forneceria as justificativas para orientar um acordo na forma de um compromisso sobre interesses e Habermas para orientar um acordo sobre as "teorias" das alternativas, ou seja, as conseqüências dessas alternativas. Segundo Vanberg e Buchanan, o contexto da escolha constitucional indicará qual das duas orientações prevalecerá:

> Na medida em que as pessoas compartilham um conjunto *comum* de interesses que poderiam ser atendidos instrumentalmente por meio de regras constitucionais, o argumento sobre regras alternativas reduz o argumento para [a discussão de] *teorias*. Uma vez que os interesses passíveis de serem atendidos por meio de regras alternativas não podem ser reduzidos a um conjunto comum, enquanto, ao mesmo tempo, as regras devem ser públicas no sentido de que imponham restrições a todos os membros da comunidade, interesses divergentes devem, de alguma maneira, ser reconciliados. Nesse nível, a função da discussão, do diálogo, da razão, não pode ser a de gerar um acordo na "correção" [*correctness*] de teorias alternativas [ou seja, na função do "acordo como julgamento de verdade"]. A cooperação só pode substituir o

---

[52] Ibid., p. 58.

[53] Ibid., pp. 52-56. Como alternativa ao "véu de ignorância," Vanberg & Rawls sugerem a promoção de um "véu de incertezas," que seria deliberadamente introduzido pelos sujeitos que buscam um acordo constitucional por meio de regras que fossem *gerais* e *estáveis*, critérios que introduzem um grau de incerteza suficiente para produzir normas justas, um processo que eles chamam de "aumentar a espessura do véu de incerteza." Trata-se, portanto, da mesma tese de Buchanan e Tullock em *The Calculus of Consent*.

> conflito se os interesses divergentes, sustentados com intensidades diferentes, puder ser negociado ou compromissado, de fato ou simbolicamente, em um *contrato social*.[54]

Assim, Vanberg e Buchanan se aproximam da idéia do entendimento mútuo de Habermas, mas atribuem esse percurso à abordagem contratualista de Rawls, restringindo a abordagem de Habermas a uma suposta discussão sobre as conseqüências das regras constitucionais alternativas. Como podemos notar, o pressuposto dessa "divisão de trabalho" no processo deliberativo de regras constitucionais é a separação entre meios e fins. Mais uma vez, portanto, temos uma neutralização política dos meios e uma fragmentação da política que destrói a dimensão prática.[55] Vanberg e Buchanan, naturalmente, não acham que essa fragmentação seja um problema. Eles parecem estar mais preocupados em salvar o pressuposto do auto-interesse, apoiando-se em Rawls para justificar a possibilidade de acordo constitucional entre "egoístas."

Kenneth Avio, na sua análise crítica do artigo de Vanberg e Buchanan, conclui que a tentativa dos autores de unir o contratualismo constitucional com a ética do discurso teria fracassado basicamente porque o "genuíno *role-taking* não entra no universo analítico de Buchanan" e a "ação estratégica é a única forma de ação que Buchanan reconhece [...]."[56] Na verdade, Buchanan nem sequer chega a levar a ação estratégica em consideração, pois isso implicaria reconhecer a existência da ação social; para ele, a única relevante é a ação instrumental do indivíduo solitário.

Podemos dizer que falta aos escritos de Buchanan, assim como à teoria da Escolha Pública em geral, um conceito de racionalidade compatível com a idéia do entendimento mútuo, ou seja, falta a idéia de racionalidade comunicativa. A teoria da Escolha Pública tem que conviver com o paradoxo de admitir a necessidade de um acordo que seja aceito por todos os envolvidos — sintetizado na regra da unanimidade para o fornecimento de bens públicos e na necessidade de normas constitucionais — ao mesmo tempo em que assume o individualismo metodológico e o auto-interesse do *Homo œconomicus* como pressupostos. Não se trata, portanto, de um problema exclusivo da vertente normativa da Escolha Pública; sua vertente positiva também não conseguiu se mostrar coerente com seus pressupostos, pois, além de depender de uma "regra da unanimidade", pressupõe a

---

[54] Ibid., p. 62.

[55] Ver capítulo 6, pp. 130-133.

[56] K. L. Avio, "Constitutional Contract and Discourse Ethics: The Agreement Theories of James Buchanan and Jürgen Habermas," *Journal of Theoretical Politics*, 9(1997): 533-553, p. 551.

existência de valores compartilhados. Assim sendo, após um grande esforço no desenvolvimento de modelos formais cada vez mais sofisticados, o balanço das conquistas da Escolha Pública é pouco animador:

> Considerando-se os resultados do próprio Arrow, é claro que o *policy-maker* não pode encontrar uma regra de decisão consistente com axiomas normativos óbvios e aceitos por todos. Novos axiomas devem ser encontrados. Mas o quê (quem?) guia o *policy-maker* nessa busca, o economista? A não ser que exista um consenso geral sobre a escolha de postulados de valores pelo *policy-maker* ou economista, o espectro de funções de bem-estar social múltiplas reaparece. Mas pode o *policy-maker*, ou o economista, determinar se um consenso existe, e o que é, se não for de alguma maneira expresso literalmente? É significativo que terminemos com essa pergunta. Pois o desafio fundamental enfrentado por uma comunidade é encontrar um consenso ou a saída do dilema do processo decisório na ausência do primeiro.[57]

Assim, mais de trinta anos depois, a Escolha Pública retornou ao "Teorema da Impossibilidade", fechando um círculo. Diante do reconhecimento de que nenhum avanço teórico importante pôde ser realizado pela *public choice*, seus defensores, aparentemente, optaram por um enfoque menos ambicioso, que se limitou a desenvolver teorias de médio alcance. Esta teorias passaram, então, a orientar estudos empíricos sobre o comportamento do Legislativo, partidos políticos, grupos de interesse e burocratas, deixando de lado o problema mais amplo da construção de uma função-utilidade social e suas implicações normativas.

Pode-se dizer que Mancur Olson, com sua teoria da ação coletiva, inaugurou essa abordagem mais modesta da Escolha Pública.[58] Ao afirmar que a ação coletiva só é possível para grupos de pequena dimensão, Olson fez com que a formação da vontade política deixasse de ser um problema, mas fez isso tornando-a irrelevante. Para ele, basta considerar uma sociedade na qual grupos de interesse lutam pela influência sobre as instâncias de poder. O problema de uma constituição representando a vontade coletiva da sociedade desaparece no horizonte da teoria olsoniana. No entanto, resta explicar a ordem normativa da sociedade. Como observou Udehn, "[...] a teoria econômica da ação coletiva de Mancur Olson está aparentemente invalidada pela simples existência da

---

[57] D.C. Mueller, op. cit., p. 55.

[58] M. Olson, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

sociedade."[59] Portanto, dizer que a vontade coletiva só é possível para grupos pequenos — uma forma de manter o pressuposto do auto-interesse —, não é uma solução teórica, mas uma fuga do problema.

Apesar de suas inconsistências, as teorias de médio alcance da Escolha Pública tiveram uma influência decisiva na formulação de políticas públicas nos anos 80 e 90, sendo responsáveis pela construção de uma nova "filosofia" de reforma do Estado, que se tornou conhecida com a denominação de *New Public Management - NPM.*[60] Trata-se de um conjunto de concepções sobre o Estado, de preceitos para reduzi-lo e de mecanismos para desenvolver a "eficiência" governamental.[61] A Escolha Pública é sua principal base teórica, mas há ainda outras abordagens que influenciaram o modelo. Como notaram Jonathan Boston et alii, além da Escolha Pública, as teorias da agência, dos custos de transação e o "gerencialismo"[62] constituem as bases teóricas do *NPM.*[63] Não por acaso, todas as abordagens teóricas relevantes para o *NPM* adotam o pressuposto do indivíduo "racional," auto-interessado e maximizador da utilidade — ou, simplemente, aquele que "satisfaz" — e o princípio do individualismo metodológico.

Há um aspecto do *NPM,* relacionado com as teorias da agência e dos custos de transação, que é preciso destacar. Como observamos, tanto a abordagem de Simon como a de Vanberg e Buchanan pressupõem uma separação entre meios e fins. Não é mera coincidência, portanto, que um dos principais preceitos do *NPM* seja a separação entre

---

[59] L. Udehn, op. cit., p. 261.

[60] Daqui por diante, utilizaremos a sigla *NPM* para designar esse modelo.

[61] E. Ferlie e co-autores sugerem pelo menos quatro tipos de modelos de *NPM*: (1) *o movimento pela eficiência;* (2) *a redução do Estado e descentralização;* (3) *a busca pela excelência;* e (4) *a orientação para o serviço público.* Entretanto, a maior parte da literatura atribui a denominação de *NPM* apenas aos tipos (1) e (2). Ver E. Ferlie et al., *The New Public Management in Action* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

[62] O "gerencialismo" corresponde à tese de que o setor público deve emular os procedimentos de gestão do setor privado. Entre os procedimentos a serem adotados, estão o pagamento por produtividade, a autonomia de decisão do gerente e mecanismos medir o desempenho de organizações e funcionários públicos. Para alguns autores, como Jonathan Boston et al. (*Public Management: The New Zealand Model,* Auckland: Oxford University Press, 1996), adotam o termo *New Public Management* apenas para designar o gerencialismo, e não as teorias que o fundamentam, como a teoria Escolha Pública, dos custos de transação e da agência. Para uma avaliação da "reforma gerencial" no Brasil, ver C. Andrews & A. Kouzmin, "O Discurso da Nova Administração Pública," *Lua Nova,* 45, pp. 97-129, 1990; C. Andrews, "Reformas Administrativas Brasileñas: El Papel (I)real de la Crisis Económica y el Fondo Monetario Internacional," *Política y Gestión,* v. 3, pp. 9-29, 2002; ver também L.C. Bresser Pereira, "A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle," *Lua Nova,* n. 45, pp. 49-95.

[63] J. Boston et al., op. cit. (ver nota de rodapé anterior).

formulação (fins) e *implementação* (meios) de políticas.[64] Inspiradas pela teoria da agência, as reformas administrativas típicas do *NPM* incluíram no seu "menu" de procedimentos a criação de órgãos executivos ("agentes") vinculados a organizações formuladoras de políticas ("principais") por meio de contratos nos quais devem estar estipuladas todas as atividades a serem executadas e os mecanismos para aferir a performance dos executores.[65] Os "agentes" podem ser tanto órgãos governamentais (agências executivas), quanto organizações sem fins lucrativos (organizações sociais) ou empresas privadas; por sua vez, os "principais" são ministérios, secretarias ou departamentos governamentais.[66]

A abordagem da teoria da agência tem sido criticada por impor um nivelamento da complexidade das relações governamentais e das assimetrias de poder entre os contratantes.[67] Além disso, podemos dizer que a separação entre execução e implementação de políticas — aliada a uma "quantificação" das metas estabelecidas nos contratos — é uma abstração que impede considerar as políticas públicas como um programa abrangente, impondo uma visão parcial da ação do Estado. O modelo pressupõe que o conteúdo político da ação do Estado está limitado ao órgão formulador de políticas. No entanto, a implementação — representada pelos meios adotados — é tão "política" quando a formulação. Para os proponentes do modelo agente-principal, os contratos seriam um instrumento eficaz do controle social na implementação de políticas públicas.[68] No entanto, os contratos exigidos pelo modelo implicam uma formalização bastante complexa das políticas, o que tende a diminuir a transparência na prestação de serviços públicos.[69] Isso explicaria por que a implementação de reformas do Estado segundo os preceitos do *NPM* tem sido acompanhada, de um lado, pelo esvaziamento da participação de cidadãos comuns na implementação de políticas públicas e, de outro, por um

---

[64] J. Boston et al., op. cit. p. 26; E. Ferlie et al., op. cit., p. 13; M. Charih & L. Rouillard, citado por J.I. Gow & C. Dufour, op. cit., p. 579.

[65] J. Boston et al., op. cit. p. 25-35.

[66] A proposta de reforma administrativa no Brasil foi claramente inspirada nesse modelo. Ver Brasil, Presidência da República, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado, 1995).

[67] J. Boston et al., op. cit..

[68] A. Przeworski, "Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva *Agent-Principal*," in *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.*

[69] Um exemplo: os documentos pertinentes à regulamentação da concessão de geração e transmissão de energia disponibilizados em 1999 no site da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL somam nada menos que 351 páginas (ou 120.565 palavras). Nessas condições, um cidadão comum dificilmente pode descobrir se está sendo lesado como consumidor dos serviços ou não.

fortalecimento do gerente profissional.[70] Tanto a teoria da agência como a dos custos de transação adotam o conceito de "racionalidade limitada" de H. Simon, o que indica a origem teórica da separação entre meios e fins que está subjacente ao *NPM*. Mas Simon, como vimos, fez questão de observar que essa separação não poderia, a rigor, ser realizada na prática. No entanto, é justamente isso que a teoria do agente-principal recomenda. De todo o modo, o método defendido por Simon introduziu uma abstração que não pôde mais ser circunscrita a contextos específicos, tornando-se pressuposto do próprio processo decisório. Nas teorias da agência e dos custos de transação, a separação entre meios e fins assume o *status* de elemento constitutivo das teorias, representando a incorporação definitiva dessa abstração ao corpo das mesmas.

A concepção de Buchanan — ou seja, que o Estado protetor deve se limitar a fiscalizar o cumprimento de contratos —, também compõe as prescrições do modelo do *NPM*. Como sabemos, Buchanan considera que o Estado será sempre ineficiente, pois o auto-interesse dos políticos e burocratas faz com que eles se apropriem de uma parcela dos benefícios sociais maior do que a disponível para os demais consumidores de bens públicos. É claro que tal conclusão está fundamentada no pressuposto de que uma vontade coletiva é virtualmente impossível e que toda intervenção do Estado com o fim de mitigar as externalidades negativas de ações privadas gera outro tipo de externalidade, que corresponde ao custo social do *rent-seeking*. Sob essas premissas, toda intervenção governamental contribui para uma perda de eficiência. Como observamos acima, tal avaliação resultou em uma prescrição normativa geral: deve-se reduzir o Estado a um tamanho mínimo. Naturalmente, o que constituiria esse "mínimo" é fonte de controvérsias e o próprio Buchanan não tentou especificar qual seria dimensão ideal para o Estado americano, apenas insistindo que sua redução seria do interesse geral. Apesar da falta de precisão sobre esse aspecto, reformas administrativas orientadas pelos preceitos do *NPM* foram levadas adiante em diversos países ocidentais e também no Leste europeu após a queda do muro de Berlim. A regra geral aplicada na maioria desses países, inclusive no Brasil, foi a privatização de serviços públicos.[71]

O crescimento dos gastos públicos na maior parte dos países ocidentais após a Segunda Guerra Mundial atingiu seu apogeu no final dos anos 70. Nesse momento,

---

[70] Ver, entre outros, o relato sobre a experiência no sistema de saúde da Grã Bretanha em E. Ferlie et al., op. cit.

[71] C. Andrews, "Reformas Administrativas Brasileñas," op. cit.

surgiu uma nova "geração de políticas públicas," que levou os governos a enfatizar a eficiência nos gastos públicos e o controle fiscal do Estado.[72] Nos anos que se seguiram, principalmente entre 1995 e 2000, quase todos os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - *OECD* diminuíram seus gastos governamentais relativos ao PIB, ainda que essas reduções tenham sido relativamente modestas.[73] Podemos dizer que o momento de ascensão do *NPM* coincide com o do esgotamento da capacidade do subsistema administrativo em absorver os impactos negativos do subsistema econômico nas sociedades capitalistas, o que, na terminologia adotada por Habermas, corresponde ao momento de eclosão de uma *crise de racionalidade*.[74]

Aparentemente, a crise de racionalidade e a diminuição do tamanho do Estado em diversos países nas décadas de 80 e 90 contradiz a tese do *rent-seeking*, pois os protagonistas das reformas foram os políticos e burocratas. Se o auto-interesse leva necessariamente ao crescimento do aparato do Estado, então não há como explicar a redução nos gastos governamentais, por menor que esse seja. Por isso Buchanan considerava que só uma reforma constitucional poderia impor limites ao crescimento do Estado, pois esse seria o único recurso que impediria os tomadores de decisões governamentais de expandir o aparato estatal. As reformas do aparelhos do Estado, entretanto, poderiam ser explicadas por um outro argumento dos teóricos do *rent-seeking*: o crescimento dos *bureaux* não seria o único componente da função-utilidade de políticos e burocratas; o prestígio auferido por eles no exercício da atividade pública também é. Dessa maneira, a política de redução do Estado poderia ser considerada uma maneira de "maximizar" o elemento "prestígio." Uma passagem do livro de Boston et alii poderia ilustrar esse argumento:

> Tal tem sido o interesse no modelo da Nova Zelândia que muitas agências governamentais de todo o mundo têm enviado seus executivos e, em alguns casos, consideráveis delegações, a Wellington com o objetivo de explorar em primeira mão a natureza das reformas e avaliar a sua possível aplicação em outros jurisdições.

---

[72] M.S. de Vries, "Developments in Europe: the Idea of Policy Generations," *International Review of Administrative Sciences*, 64 (4): 492-510, 1999. Ver também capítulo 1, p. 13-14.

[73] Entre 1985 e 2000 a redução nos gastos governamentais para a região da comunidade européia foi de apenas 6%; o país que apresentou maior redução nesse mesmo período foi a Suíça, cujos gastos passaram de 60 para 53% do PIB. Ver OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*, "Statatistics"; disponível em: http://www.oecd.org/, 2001).

[74] J. Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press, 1975).

> Relatórios detalhados das reformas da Nova Zelândia também têm sido encomendados por diversas agências internacionais e organizações governamentais [...]. E tem havido um fluxo contínuo de convites dirigidos a servidores públicos sêniores e acadêmicos da Nova Zelândia para que expliquem o modelo da Nova Zelândia em conferências internacionais, em revistas acadêmicas e diante de audiências legislativas sobre a reforma do setor público.[75]

Há evidências, porém, de que o entusiasmo pelo modelo do *NPM* já está se esvaindo. Embora governos tenham investido volumes consideráveis de recursos públicos para a implementação do modelo, pouco se sabe sobre seus resultados concretos. Na Grã-Bretanha, argumentou-se que a falta de vontade política para realizar uma avaliação dos resultados das reformas guiadas pelos princípios do *NPM* na educação e na saúde refletiria o processo como o modelo foi implementado: adoção universal seguida de ajustes tópicos, em lugar da experimentação por meio de projetos-piloto seguida de avaliação criteriosa.[76] Nos países do Terceiro Mundo, as avaliações dos projetos de reforma inspirados no *NPM* também são escassas. Um estudo comparativo sobre os resultados das reformas gerenciais em países em desenvolvimento concluiu que os ganhos em eficiência — quando existiram — foram provavelmente superados pelo aumento nos custos de transação para realizar as reformas; os avaliadores também notaram que a *accountability* diminuiu, uma vez que os mecanismos capazes de fornecer a legitimação para a ação do Estado foram insuficientes, tendo como conseqüência o crescimento da desigualdade social.[77]

Pode-se dizer que a crise de racionalidade que se abateu sobre o mundo não é composta apenas de uma crise financeira do Estado; ela possui também um componente ideológico. Lembremo-nos dos componentes básicos da teoria da Escolha Pública: auto-interesse, troca e individualismo.[78] Estas três abstrações, que derivam basicamente dos

---

[75] J. Boston et al., op. cit., p. 3.

[76] J. Broadbent & R. Laughlin, "Evaluating the 'New Public Management' Reforms in the UK: A Constitutional Possibility?," *Public Administration*, 75(1997): 488-507.

[77] N. Manning, "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries," *International Review of Administrative Sciences*, 67 (2001): 297-312. A fracassada experiência de implementação do Plano de Assistência à Saúde - PAS pela Prefeitura Municipal de São Paulo, também inspirado em preceitos do *NPM*, reforça essas conclusões: o modelo não aumentou a eficiência dos serviços de saúde; na verdade, encareceu-os significativamente. Também verificou-se a ausência de mecanismos de controle social dos módulos de atendimento. Ver A. Cohn & P.E. Elias coord., *O Público e o Privado na Saúde: O PAS em São Paulo* (São Paulo: Cortez;Cedec, 1999).

[78] L. Udehn, op. cit., p. 11.

pressupostos da Economia, são inerentes ao modelo do *NPM*. Como mencionamos acima, o conceito de racionalidade adotado pela Escolha Pública não considera a existência da ação social, seja comunicativa ou estratégica. Como Buchanan fez questão de ressaltar, quando a comunidade é numerosa, o indivíduo não age estrategicamente, mas utilitariamente:

> Aqui o participante individual não se comporta estrategicamente *vis-à-vis* seus parceiros; ele trata o comportamento deles como parte de seu ambiente e não considera que sua própria ação pode exercer qualquer influência na de outros que compartilham o grupo. Nesse contexto, o indivíduo maximiza a sua utilidade abstendo-se de fazer uma contribuição independente para a provisão e o financiamento do bem ou serviço compartilhado."[79]

Dessa maneira, na concepção da Escolha Pública, o próprio indivíduo é considerado um "sistema," tendo todos os demais indivíduos como seu "ambiente." Trata-se de uma concepção que corresponde, na essência, à teoria de sistemas de Luhmann. Como sabemos, Habermas não aceita esse modelo como uma descrição da realidade social, pois sua estrutura teórica já descarta a possibilidade de emancipação.[80] Dessa maneira, as políticas públicas orientadas pelos princípios da *public choice* representariam uma reificação completa da sociedade, uma vez que o pressuposto da razão instrumental dissolve as relações sociais e as substitui por relações de troca entre indivíduos isolados entre si e também entre eles e os subsistemas econômico e administrativo. A partir da perspectiva da Escolha Pública, portanto, não há sequer como considerar a existência da integração social. Se considerarmos que a tese da reificação de Habermas tem relevância empírica, podemos dizer que as políticas guiadas pela Escolha Pública — e pelas teorias que assumem seus pressupostos — têm o potencial para induzir a emergência de patologias sociais. A política educacional por meio de *vouchers* pode ser considerada um exemplo típico de uma política de reificação, pois substitui processos de integração social por intermédio da ação comunicativa — a participação de pais, alunos e educadores na escola — pelo mecanismo sistêmico do "mercado."[81] Talvez não seja mera coincidência

---

[79] J.M. Buchanan, *Limits of Liberty*, p. 37.

[80] Ver capítulo 4, p. 70.

[81] Ver capítulo 1, pp. 6-7. Sobre a relação entre participação e integração social em escolas públicas, ver C. Andrews, "Fatores Promotores da Participação da Comunidade em Escolas Públicas: Um Estudo dos Procedimentos de Gestão em Escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo"(Dissertação de Mestrado, FEA - Universidade de São Paulo, 1999).

que a Grã-Bretanha, onde foi implementada uma reforma educacional baseada no modelo do *NPM* no final dos anos 80,[82] seja atualmente o país com os maiores índices de delinqüência juvenil de toda Europa. O relato da revista liberal inglesa *The Economist* é ilustrativo:

> Na década passada, expulsões de escolas e a incidência de doenças sexualmente transmissíveis explodiram. A proporção de meninos de 14-17 anos que admitem ter violado a lei aumentou 14% entre 1993 e 1999; as meninas estão cada vez mais compartilhando a diversão do crime violento. Jovens não se limitam mais a crimes contra a propriedade como antes. E cometem mais violência contra si mesmos: a taxa de suicídio entre ingleses do sexo masculino entre 15 e 24 anos mais do que dobrou nos últimos 30 anos.[83]

O articulista admite que não é possível atribuir essa situação somente ao contexto de declínio econômico, uma vez que os problemas sociais envolvendo os jovens não se restringem aos filhos de trabalhadores desempregados, mas afetam todas as classes sociais. Mais um sinal de que Habermas pode estar certo. Como ele enfatizou, nas sociedades capitalistas desenvolvidas, as patologias sociais não são mais específicas de uma classe, mas afetam a sociedade como um todo.[84] Entretanto, cabe lembrar que Habermas tomou como foco de sua teoria as sociedades de Bem-Estar Social *antes* de adotarem as reformas liberais segundo os preceitos do *NPM*. Sua preocupação estava voltada para a burocratização promovida pelo Estado de Bem-Estar Social, especialmente a crescente judicialização das relações entre as organizações estatais e seus clientes.[85] Para ele, a interferência do Estado visando a neutralizar os efeitos negativos do subsistema econômico consistiu, pela primeira vez na História, uma interferência direta do subsistema administrativo no mundo-da-vida. Se para Buchanan a intervenção do Estado gera *rent-seeking*, para Habermas essa intervenção gera patologias sociais.

---

[82] A reforma da educação foi introduzida na Grã Bretanha em 1988, por meio do *Education Reform Act*. Essa reforma possibilitou aos pais de crianças e jovens em idade escolar escolher em qual escola pública matricular seus filhos. O governo, por sua vez, passou a alocar recursos orçamentários para escolas com maior número de alunos matriculados. Houve portanto, um incentivo à criação de escolas com grande número de alunos, enquanto as escolas com pouco alunos fecharam as portas por falta de recursos financeiros. Ver S. Gorard & J. Fitz, "Markets and Stratification: A View from England and Wales," *Education Policy*, 14(2000): 405-428.

[83] *The Economist*, "The Naughty Boy of Europe," edição de 14 de fevereiro de 2002. Disponível no site: http://www.economist.com/.

[84] Ver capítulo 5, p. 79.

[85] Ver capítulo 4, pp. 80-83.

Como vimos, a aplicação dos métodos da Economia no estudo da política é um fenômeno bastante recente, datando dos anos 50, um momento histórico no qual o paradigma liberal já havia sido substituído pelo do *welfare*.[86] Portanto, a idéia que o Estado deveria garantir as condições materiais para a fruição dos direitos à liberdade e autonomia individuais já havia sido sedimentada. Nesse contexto, pode-se dizer que as reformas liberais do *NPM* representam um híbrido entre os paradigmas de justiça liberal e o de *welfare*. De um lado, manteve-se a expectativa de que serviços básicos como educação, saúde, proteção na velhice, etc. devessem ser fornecidos pelo Estado, mas, de outro, difundiu-se a idéia de que mecanismos de mercado poderiam aumentar a eficiência na provisão desses serviços. Habermas já considerava como uma característica típica das sociedades de Bem-Estar Social o estabelecimento da relação entre o subsistema administrativo e o mundo-da-vida como sendo uma *troca*, o que pressupõe a existência de *mercadorias*, daí a reificação de relações sociais. Podemos dizer, então, que essa característica das sociedades capitalistas desenvolvidas foi exacerbada pelas reformas do *NPM*, graças aos pressupostos fornecidos por seu principal referencial teórico, a Escolha Pública.

O declínio do modelo do *NPM* no final dos anos 90 pode ser compreendido como uma *crise de legitimidade*. Nesse caso, tudo indica que a crise não foi desencadeada somente pelo retorno dos efeitos negativos de uma economia liberada das intervenções do Estado. O recrudescimento das patologias sociais nas sociedades contemporâneas indica que esta é de fato uma crise de *escassez* de "sentido," de "solidariedade social" e de "força do ego."[87] O "encolhimento" de Estado em esferas nas quais já havia sido estabelecido um espaço de integração social, como as escolas públicas, pode explicar o agravamento das patologias sociais que se seguiram à onda do *NPM*. Como a teoria social de Habermas nos alerta, o *Homo œconomicus* que participa do mercado não é capaz de construir uma sociedade.

---

[86] Sobre os paradigmas legais liberal e de *welfare*, ver capítulo 5, p. 103-104.

[87] Ver capítulo 4, p. 58.

Capítulo 9 - O Novo Institucionalismo

O Novo Institucionalismo pode ser considerado uma das abordagens teóricas mais influentes na Ciência Política contemporânea, em particular nos estudos sobre políticas públicas. O pressuposto básico dessa abordagem é a idéia de que as instituições — sejam organizações, normas constitucionais e legais, regras informais ou mesmo visões de mundo culturais — afetam o comportamento de atores sociais. Apesar desse perspectiva teórica geral, o Novo Institucionalismo reúne diferentes perspectivas teóricas, cada qual assumindo pressupostos específicos. Desde a publicação do trabalho clássico de Hall e Taylor, considera-se que o Novo Institucionalismo reúne três abordagens: a da escolha racional, a sociológica (ou da teoria das organizações) e o institucionalismo histórico.[1] As influências teóricas do Novo Institucionalismo, mais uma vez, podem ser encontradas nas Ciências Econômicas; no caso, na Nova Economia Institucional.[2] No entanto, apesar das afinidades entre Nova Economia Institucional e o Novo Institucionalismo, discutiremos apenas essa última, uma vez que se trata de uma linha teórica específica do campo da Ciência Política. As abordagens do institucionalismo histórico e sociológico tem predominado principalmente nos estudos sobre políticas públicas, enquanto o institucionalismo da escolha racional tem sido mais utilizado nos estudos sobre comportamento eleitoral e de votações no Legislativo.[3] No entanto, todas as três perspectivas têm sido utilizadas no estudo de políticas públicas. Elinor Ostrom, uma das institucionalistas mais influentes na área de políticas públicas, adota a perspectiva da escolha racional. Discutiremos a abordagem dessa autora em detalhes mais adiante neste capítulo. Como veremos, as diferenças entre as três abordagens, podem ser mais bem compreendidas por meio dos conceitos de ação estratégica e ação comunicativa.

Em geral, os estudos neo-institucionalista adotam uma orientação positivista, pois procuram descrever e explicar a gênese de políticas públicas sem, no entanto, sugerir procedimentos visando a superar os efeitos negativos decorrentes do arranjo institucional

---

[1] P.A. Hall & R.C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957, 1996.

[2] A Nova Economia Institucional está na base da teoria do agente-principal, a ser comentada adiante. Sobre a os princípios básicos da Nova Economia Institucional, ver O. E. Williamson, "Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations," *American Economic Review*, 63 (1973): 316-325.

[3] Hall & Taylor, op. cit.

estudado. Essa característica contrasta com a teoria da Escolha Pública, que, além de apresentar uma teoria para explicar os resultados da intervenção do Estado (a impossibilidade de se ofertar bens públicos de maneira economicamente eficiente), passou a recomendar procedimentos (Estado mínimo, terceirização, privatização, etc.). Como procurei justificar no capítulo 1, esse componente normativo é inerente a todas as teorias que são utilizadas na formulação de políticas públicas. O caráter positivo do Novo Institucionalismo, porém, parece sugerir que essa abordagem não deveria ser considerada como pertencendo às *Policy Sciences*. Como explicar, então, o grande interesse que o Novo Institucionalismo despertou entre os estudiosos de políticas públicas? O caráter positivo dessa abordagem estaria desvinculado de qualquer intenção normativa? No entender de uma das mais conhecidas institucionalistas históricas, Ellen M. Immergut, o problema da abordagem institucionalista seria justamente o de não permitir uma orientação normativa.[4] Ao comentar uma das questões mais importantes para os institucionalistas, ou seja, as assimetrias de poder geradas como efeitos secundários pelas instituições, Immergut afirma que cabe aos institucionalistas sugerir maneiras para que as instituições forneçam resultados justos. No entanto, segundo sua avaliação, isso seria muito difícil de conseguir devido aos próprios pressupostos do Novo Institucionalismo.

Immergut observa que essa abordagem surgiu como uma crítica às abordagens behavoristas, que aceitam a idéia de que a soma das preferências individuais explica o comportamento coletivo. Contra essa concepção, os institucionalistas sustentam o argumento de que a ação social é determinada por instituições. Mas os institucionalistas também rejeitam a abordagem estruturalista, que atribui a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais.

> Os institucionalistas criticam os behavioristas por aceitarem a expressão de preferências e a agregação de interesses na política por seu "valor de face." Mas eles não estão dispostos a adotar os padrões objetivos dos deterministas sociais e marxistas — ou, aliás, qualquer outro princípio *a priori* — como a base para criticar ou melhorar arranjos políticos e sociais atuais. Em vez disso, eles tentam obter a "quadratura do círculo" entre um padrão *a priori* e *a posteriori* recomendando procedimentos formais que podem ser usados para definir uma justiça substantiva.[...] A análise de procedimentos existentes e suas distorções fornece roteiros para essas recomendações

---

[4] E.M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institucionalism," *Politics & Society*, 26(1998): 5-34.

> institucionais. Mas o institucionalismo não pode fornecer uma teoria positiva de padrões que possa ser usada para avaliar escolhas políticas e seus resultados.[5]

Na sua crítica da perspectiva do institucionalismo da escolha racional, Immegut se confronta-se com o mesmo problema que constatamos na teoria da Escolha Pública. O pressuposto da maximização da utilidade teria levado institucionalistas da *rational choice* de volta à antiga abordagem behaviorista, alvo central das críticas do Novo Institucionalismo. Se as regras eleitorais ou de votações no Congresso influenciam as preferências de eleitores e legisladores, então não há como aceitar que o resultado dessas regras expressam um padrão substantivo de justiça exatamente pelo fato de que as instituições "camuflam" as verdadeiras preferências e distribuem o poder assimetricamente. Assim sendo, a idéia de democracia como sendo um conjunto de regras que incluem votações e oportunidades de veto, formando assim instituições que representam um Equilíbrio de Nash,[6] não consegue superar o "Teorema da Impossibilidade" de Arrow. "Embora extremamente consistente, [...] a conclusão de que a vontade popular é inconcebível significa na prática abandonar a busca por padrões substantivos e adotar uma atitude política não-intervencionista."[7]

A abordagem institucionalista da teoria das organizações também teria negligenciado as implicações normativas dos problemas observados no processo de tomada de decisões, segundo Immergut. Essa vertente teórica, que inicialmente se apoiou na concepção da racionalidade limitada, tornou-se cada vez mais radical. A teoria da "lata de lixo,"[8] por exemplo, sustenta que tanto a seleção de problemas como a aplicação de soluções aos mesmos são processos quase-arbitrários, aonde não há uma correspondência entre o problema a ser enfrentado e sua solução, mas sim uma adaptação do primeiro ao segundo. Immergut sustenta que mesmo a crítica a processos de dominação exercidos pelas organizações, adotada por alguns autores do institucionalismo

---

[5] Ibid., p. 11.

[6] O Equilíbrio de Nash representa uma situação na qual nenhum dos atores envolvidos no jogo tem um estímulo para abandonar a situação na qual se encontra.

[7] E. Immergut, op. cit., p. 14. Obs.: o termo "não-intervencionista" deve ser entendido aqui como um Estado que não intervém nas instituições sociais, mesmo que seus resultados acarretem efeitos negativos. Não se trata do conceito de "não-intervenção" da política internacional.

[8] M. Cohen, J. March & J. Olsen, "A garbage can model," cit. por W. Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 1996), pp. 301-302.

organizacional, não poderia assumir uma postura normativa, pois há possui um padrão a partir do qual a dominação pudesse ser aferida.

Como sabemos, na teoria de democracia de Habermas não é necessário encontrar um padrão de justiça substantiva para criticar as limitações das instituições e recomendar alternativas. Qualquer instituição pode ser objeto de reforma; para isso basta que a comunidade política chegue a um consenso sobre as alterações que devem ser introduzidas nas instituições. Portanto, não é necessário recorrer a um padrão absoluto, sendo necessário apenas que os atores sociais debatam e deliberem para criar uma nova instituição, que, segundo o entendimento dos participantes do discurso, seja capaz de superar os problemas observados. Habermas nos diz que trata-se de processo contínuo, por meio do qual instituições estão submetidas a constante revisão e reformulação; não é possível — nem desejável — determinar *a priori* uma instituição ideal. Basta apenas que sejam adotados alguns critérios no processo deliberativo, como o "princípio de democracia."[9] Para Habermas, a justiça não possui um conteúdo substantivo, mas depende de processos de validação de normas morais por intermédio dos discursos práticos que atendam ao "princípio de universalização."[10] A lei positiva, por sua vez, é concebida como um componente da justiça, mas não se confunde com ela, pois sua validade é provisória, passível de revisão diante de novas circunstâncias. Sendo um processo, a justiça não pode ser "positiva," como são as leis. Immergut, por sua vez, argumenta que o Novo Institucionalismo deveria ser capaz de contribuir para a correção das assimetrias de poder induzidas por arranjos institucionais, mas isso exigiria uma teoria capaz de avaliar as relações de poder de uma forma objetiva:

> A realização desse objetivo [isto é, uma análise objetiva do poder], entretanto, exigiria uma segunda "quadratura do círculo." Não está absolutamente claro como se pode desenvolver um conceito não-determinista de poder. Mas eu acredito que isso valeria o esforço. [...] Alguma capacidade para acessar o poder potencial dos atores, independentemente das posições estratégicas nas quais se encontram (como no jogo

---

[9] Ver capítulo 5, p. 91.

[10] Habermas define o "princípio de universalização" como a regra adotada em discursos práticos que buscam validar normas morais, de forma que "*todos* os afetados podem aceitar as conseqüências e efeitos secundários que a aceitação *geral* [da norma] é esperada de causar na satisfação dos interesses de *todos* (e essas conseqüências são preferíveis àquelas possíveis alternativas para a regulação)." Ver J. Habermas, *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, MIT Press, 1990, pp. 65-66.

> da escolha racional) ou das suas percepções e comunicação simbólica (como na análise puramente interpretativista), poderia, a meu ver, ser útil.[11]

Habermas, muito provavelmente, diria que esse objetivo é impossível, pois ninguém pode se colocar em uma situação transcendental em relação ao mundo-da-vida que permita aferir objetivamente qual seria a distribuição justa de poder. Além disso, a legitimidade *de facto* das instituições não pode ser estabelecida em termos teóricos, mas apenas pela prática, ou seja, pela deliberação intersubjetiva de atores sociais cujos projetos de vida são afetados pelas instituições. A busca por um padrão substantivo de justiça que possa ser utilizado na construção de instituições sociais não seria capaz de ir além de uma solução tecnocrática.

Qual seria, por sua vez, a relação do institucionalismo histórico com o problema da assimentria de poder? Immergut, assim como Hall e Taylor, considera que o institucionalismo histórico se localiza em uma posição intermediária entre as outras duas perspectivas, ou seja, "a abordagem da escolha racional *versus* a da interpretação sociológica, ou a do 'cálculo' *versus* a da 'cultura'."[12] Segundo a autora, os estudos desenvolvidos por institucionalistas históricos costumam se alinhar a uma ou outra corrente. Immergut considera que a questão da análise do poder é necessária para reaproximar as duas tendências, sem a qual a bifurcação do institucionalismo histórico, já em andamento, tenderia a se consolidar. Hall e Taylor, por sua vez, enfatizam que não pretendem propor uma síntese entre as três perspectivas institucionalistas, mas que seria recomendável um intercâmbio entre as mesmas, uma vez que se desenvolveram de maneira independente uma das outra. Cabe perguntarmos: Como essa "bifurcação" poderia ser reconciliada a partir da teoria de democracia de Habermas?

O institucionalismo da escolha racional tem como seus pressupostos as preferências fixas e sua maximização pelos atores sociais. São, portanto, os mesmos pressupostos que a teoria da Escolha Pública. Há, porém, uma diferença fundamental entre os institucionalistas do *rational choice* e os teóricos da *public choice*. Para os teóricos da Escolha Pública, a intervenção do Estado não pode corrigir as externalidades negativas geradas pelos dilemas da ação coletiva sem causar outras externalidades igualmente indesejáveis. Os teóricos institucionalistas que se vinculam à abordagem da escolha racional crêem que as

---

[11] E. Immergut, op. cit., p. 28.

[12] Ibid.

instituições, inclusive as governamentais, são capazes de alterar as expectativas de atores sociais que agem estrategicamente, o que pode assegurar efeitos sociais desejáveis:

> As instituições estruturam tais interações, influenciando a abrangência e seqüência das alternativas na agenda de escolhas ou fornecendo informações e mecanismos de fiscalização que reduzam a incerteza sobre o comportamento correspondente dos outros e permitindo "ganhos na troca," e assim levando os atores na direção de cálculos específicos e potencialmente a resultados sociais melhores.[13]

Esse argumento é bastante similar ao que Habermas apresenta para justificar a necessidade de imposição de sanções para os casos de violação de normas sociais. As sanções têm o objetivo de alterar o comportamento de atores que agem estrategicamente de modo que a vontade coletiva expressa na norma social possa ser preservada.[14] Mas, para que essa sanção possa ser legitimamente aplicada, é preciso institucionalizar os procedimentos por meio dos quais a norma é estabelecida. O institucionalismo da escolha racional é, nesse aspecto, perfeitamente compatível com a abordagem habermasiana. Habermas porém, diferentemente dos institucionalistas da escolha racional, não considera que a ação estratégica é o único tipo de ação social possível, pois é preciso considerar também a ação comunicativa. No que se refere às instituições de uma democracia, Habermas considera que há uma dependência entre a ação estratégica e a ação comunicativa. A ação estratégica só pode ser aceita como legítima enquanto não violar as normas que incorporam a razão comunicativa. Portanto, o institucionalismo da escolha racional falha ao não considerar a necessidade de legitimação comunicativa das instituições.

A abordagem do institucionalismo sociológico traz à tona a questão da legitimidade, pois, para os autores que adotam essa perspectiva, a própria emergência de instituições é considerada um processo de legitimação. O institucionalismo sociológico atribui às instituições características bastante próximas daquelas do mundo-da-vida da fenomenologia, pois ele

> [...] enfatiza a maneira pela qual as instituições influenciam o comportamento fornecendo *scripts* cognitivos, categorias e modelos que são indispensáveis para a ação, principalmente porque sem eles o mundo e o comportamento dos outros não poderiam ser interpretados. [...] Em muitos casos, as instituições estariam fornecendo

---

[13] P.A. Hall & R.C.R. Taylor, op. cit.

[14] Ver capítulo 5, p. 85-86.

> os próprios termos por meio dos quais o sentido é atribuído à vida social. Isso significa que instituições não afetam apenas o cálculo estratégico de indivíduos, como os institucionalistas da escolha racional afirmam, mas também influenciam suas preferências mais básicas e mesmo a própria identidade. As auto-imagens e identidades de atores sociais seriam constituídas de formas institucionais, imagens e sinais fornecidos pela vida social.[15]

Hall e Taylor observam que, na abordagem dos institucionalistas sociológicos, a relação dos atores sociais com a sociedade não é apenas instrumental, mas também interpretativa. Trata-se, portanto, da mesma observação de Habermas, pois ele argumenta ser necessário um conceito dual de sociedade que seja capaz de incorporar a idéia de integração social realizada tanto por meio do entendimento mútuo como por meio da integração sistêmica.[16] Entretanto, apenas a orientação para o entendimento mútuo pode fornecer a legitimidade demandada pelas instituições formais capazes de impor sanções. O problema apresentado por Immergut — a necessidade de uma "teoria positiva do poder" — constitui um problema comum às *Policy Sciences* em geral, pois reflete a ambição de querer-se substituir a prática política pela técnica, pela engenharia social.

As perspectivas "cultural" e do "cálculo" — com o institucionalismo histórico "se equilibrando-se no muro entre as outras duas abordagens"[17] — introduzem uma tensão no Novo Institucionalismo para a qual essa abordagem não está teoricamente preparada para enfrentar. Como mencionamos acima, a abordagem da escolha racional assume basicamente os mesmos pressupostos que a teoria da Escolha Pública, uma vez que pressupõe a ação individual voltada para a realização de fins. Nesse caso, a explicação para a origem de instituições está limitada, basicamente, aos ganhos aferidos pela cooperação. Entretanto, a cooperação em si mesma não pode ser explicada a partir do pressuposto do individualismo metodológico. Por sua vez, o institucionalismo sociológico reconhece uma base comunicativa na formação de instituições:

> [...] práticas institucionais compartilhadas emergiriam de um processo interativo de discussão entre atores de uma dada rede [*network*] — pertinente a problemas comuns, como os interpretar e como os solucionar — tendo lugar em uma variedade de fóruns

---

[15] P.A. Hall & R.C.R. Taylor, op. cit., p. 949. Obs.: Ver no capitulo 4, p. 56 a definição de mundo-da-vida utilizada por Habermas.

[16] Ver capítulo 4, especialmente pp. 55-56.

[17] E. Immergut, p. 28, op. cit.

> que variam de escolas de administração a conferências internacionais. Como resultado de tais interações, os atores desenvolveriam mapas cognitivos em comum, geralmente incorporando uma noção de práticas institucionais apropriadas, que são então amplamente disseminadas.[18]

Como podemos notar, o pressuposto do individualismo metodológico não é adotado por todas as abordagens que se abrigam sob a denominação de Novo Institucionalismo. Mas, ainda assim, falta o elemento de conexão entre a perspectiva do participante e a do observador. No capítulo 4 pudemos ver a proposta desenvolvida por Habermas quanto a essa questão. Para ele, o processo de evolução social é compreendido tanto como um crescente aumento da complexidade sistêmica quanto como uma racionalização do mundo-da-vida, já que interpretações, normas de interação social e mesmo a identidade individual se tornam cada vez mais dependentes da razão comunicativa. De acordo com a teoria social crítica de Habermas, a ação estratégica é um fenômeno que só pôde ter lugar com a diferenciação dos subsistemas da economia e da administração, sendo, portanto, ontologicamente posterior à ação comunicativa. O Novo Institucionalismo, porém, não possui um referencial teórico que permita uma integração entre os conceitos de sistema e mundo-da-vida, limitando-se a tomar emprestado conceitos ora da teoria de sistema, ora da teoria sociológica interpretativa. Se as abordagens "cultural" e de "escolha racional" têm em comum a idéia de que instituições condicionam o comportamento de indivíduos, cada abordagem possui um conceito de instituição distinto. Para o institucionalismo da escolha racional, a instituição possui um caráter externo, impondo sobre os atores sociais restrições ao comportamento a partir de fora, assim como se dá na abordagem hobbesiana. O institucionalismo sociológico, por sua vez, concebe a instituição como sendo construída pela interação dos atores sociais que elaboram normas de conduta às quais se submetem por reconhecê-las como legítimas. Assim, para o institucionalismo da escolha racional, as instituições são sistemas que têm a função de exercer a coerção ou impor sanções, enquanto para o institucionalismo sociológico as instituições são compreendidas como referenciais normativos legitimados pelos atores sociais.

Pode-se dizer que o Novo Institucionalismo desenvolveu um dilema conceitual: embora a idéia de instituição seja o que confere unidade às diferentes perspectivas dessa abordagem teórica, os conceitos de instituição utilizados não podem se conectar um ao outro pela falta de uma teoria adequada. Por isso o problema apontado por Immergut —

---

[18] P.A. Hall & R.C.R. Taylor, p. 950, op. cit.

ou seja, a incapacidade do Novo Institucionalismo de incorporar uma dimensão normativa — deve-se menos à falta de uma "teoria positiva do poder" ou de uma definição de "justiça substantiva" e mais à ausência de uma teoria que possa reconciliar a perspectiva sistêmica com a interpretativa. Na verdade, o Novo Institucionalismo está diante de duas possibilidades de enfrentamento da questão normativa. Uma corresponde à saída pela "técnica," baseada na busca por parâmetros para a construção de instituições capazes de estabilizar conflitos sociais. Nesse sentido, o Novo Institucionalismo tem muito em comum com as abordagens das *Policy Sciences* examinadas nos capítulos precedentes. Mas a abordagem institucionalista apresenta uma nova questão dentro das *Policy Sciences*: Uma vez que instituições alteraram relações de poder, como é possível legitimá-las? Assim, essa abordagem reintroduz o problema da legitimidade. Em outras palavras, o Novo Institucionalismo não deve apenas apontar quais instituições seriam mais adequadas para corrigir as assimetrias de poder, mas deve também encontrar uma forma para legitimar essas mudanças institucionais, tornando-as *justas*. Como notamos, Immergut conclui que isso só seria possível com o desenvolvimento de uma "teoria positiva do poder." A perspectiva habermasiana, como vimos, rejeita essa opção.

* * *

Para aprofundar a discussão sobre a legitimidade na abordagem institucionalista, vamos examinar com um pouco mais de detalhe os argumentos apresentados por Elinor Ostrom, uma autora institucionalista que adota a abordagem da escolha racional. Esta autora tornou-se referência nas *Policy Sciences* a partir da publicação de *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, publicado em 1990.[19] Diferentemente de muitos de seus colegas institucionalistas, Ostrom aparentemente não se sentiu desconfortável em fazer recomendações normativas, ainda que tenha se projetado academicamente como uma pesquisadora empírica. Mas o que mais chama a atenção na abordagem de Ostrom é como, partindo da perspectiva da escolha racional, ela chega à idéia de entendimento mútuo, ainda que não consiga assimilá-la completamente. Por não dispor de um aparato conceitual capaz de capturar a relação sujeito-sujeito, sua análise acaba cativa das limitações inerentes à perspectiva sujeito-objeto. Vejamos, portanto, como se desenvolve seu argumento.

---

[19] E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997; publicado pela primeira vez em 1990).

O foco da análise de Ostrom em *Governing the Commons* é o problema da ação coletiva no uso de recursos naturais de acesso aberto, chamados de *Common Pool Resources - CPRs*. Seu objetivo é explicar a existência de instituições capazes de regular o uso das *CPRs* de modo a serem sustentáveis ao longo do tempo. Seu ponto de partida é o conhecido artigo de Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, no qual ele afirma que a racionalidade da ação de cada indivíduo no uso de recursos naturais compartilhados levaria necessariamente ao esgotamento dos mesmos. O argumento corresponde à idéia do *free-rider*: fazendeiros que compartilham um mesmo pasto não têm incentivos para reduzir o número de animais nele colocados, pois cada um deseja maximizar o próprio lucro, enquanto uma ação isolada pela redução do número de animais corresponde à maior perda individual. Como conseqüência, os recursos naturais compartilhados se esgotam e todos os usuários são prejudicados.

Ostrom nota que a "tragédia dos comuns" de que fala Hardin corresponde ao modelo do dilema do prisioneiro, um jogo no qual a cooperação poderia deixar todos em melhor situação, mas isso não ocorre devido à incerteza que cada jogador tem em relação ao comportamento do outro, produzindo um resultado coletivo inferior ao Ótimo de Pareto.[20] Ela também aponta para a convergência do modelo de Hardin e da teoria dos jogos com o modelo da lógica da ação coletiva descrito por Mancur Olson: segundo esse argumento, a ação coletiva não seria possível — exceto em pequenos grupos —, só sendo possível por meio de uma coerção externa. Nesse ponto da argumentação, Ostrom faz uma observação:

> O que torna esses modelos tão interessantes e tão poderosos é que eles capturam aspectos importantes de muitos problemas que ocorrem em diversas situações em todas as partes do mundo. O que torna esses modelos tão perigosos — *quando usados metaforicamente como um fundamento para políticas* — é que as restrições que são consideradas fixas para o propósito da análise são também consideradas fixas em situações empíricas, a não ser quando uma autoridade externa as muda.[...] Na medida em que indivíduos são vistos como prisioneiros [isto é, incapazes de interferir na situação em que se encontram], *as prescrições de políticas vão responder a essa metáfora.* Eu preferiria responder à questão sobre como aumentar as capacidades daqueles

---

[20] Uma breve descrição do famoso dilema do prisioneiro pode ser encontrada em M. Hollis, *The Philosophy of Social Science: An Introduction* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 123-126.

> indivíduos para mudarem as regras restritivas do jogo de modo a conduzi-los a resultados outros além das tragédias sem remorso.[21]

O que Ostrom quer dizer-nos ao usar os termos "metaforicamente" e "metáfora"? Parece-me que ela está a um passo de identificar nos modelos da escolha racional a reificação da realidade social induzida pelos pressupostos dessa vertente, pois reconhece que os modelos de Hardin e Olson fixam variáveis, que são, desse modo, assumidas como "objetos" do contexto social. No entanto, como nota Ostrom, trata-se de aspectos da sociedade que são, afinal, construídos por atores sociais e que, por isso, podem, em princípio, ser alterados. Mesmo sem utilizar o conceito de reificação — possivelmente por desconhecê-lo — Ostrom aproxima-se intuitivamente do mesmo, pois o termo "metáfora" expressa basicamente a mesma idéia da reificação: trata-se de uma abstração que não corresponde a objetos na realidade, mas é usada para expressar um efeito retórico. No entanto, há uma diferença fundamental entre a metáfora e a reificação: enquanto a primeira usa uma expressão fora de seu lugar semântico usual para melhor revelar uma situação social ou psicológica, a reificação vai na direção contrária, pois cria um objeto que oculta aquilo que é, na verdade, uma relação social.

Ainda que não tenha percebido o aspecto de reificação, Ostrom notou que os pressupostos de teorias têm conseqüências para as políticas públicas a serem recomendadas:

> Ao se referir a situações ambientais como "tragédia dos comuns," "problemas de ação coletiva," "dilemas do prisioneiro," "recursos de acesso aberto," ou mesmo "recursos de propriedade comum," o observador freqüentemente deseja invocar uma imagem de indivíduos incapazes, enredados em um processo inexorável de destruição de seus próprios recursos.[22]

Segundo Ostrom, a partir dessa concepção sobre o comportamento de indivíduos, duas prescrições de políticas são usualmente apresentadas. A primeira corresponde ao modelo do *Leviatã*: a coerção externa exercida por instituições governamentais. A segunda recomendação é a privatização. Ela considera que essas recomendações são contraditórias e mutualmente excludentes: "Se uma recomendação está correta, a outra não pode estar."[23] A bem da verdade, porém, as duas recomendações são perfeitamente

---

[21] E. Ostrom, op. cit., pp. 6-7. Ênfases minhas.

[22] Ibid., p. 8.

[23] Ibid., p. 14.

consistentes com o pressuposto de agentes racionais e egoístas. O "Teorema da Possibilidade Geral" de K. Arrow não diz que os governos não podem impor sua vontade sobre indivíduos. Pelo contrário: ele afirma que soluções coletivas satisfatórias só poderiam ser "impostas ou ditatoriais."[24] A incompatibilidade, no caso, seria com a idéia de democracia, pois, segundo Arrow, a conseqüência de seu teorema é que "a doutrina da soberania dos eleitores é incompatível com a racionalidade coletiva."[25] Ostrom não percebe que a verdadeira inconsistência dos modelos da *rational choice* reside no pressuposto da razão instrumental como única forma possível de racionalidade. Baseando-se em uma extensiva análise de situações empíricas de *CPRs*, Ostrom sustenta que indivíduos têm, afinal, a capacidade de se organizarem para implementar objetivos comuns. Ela sustenta que, para compreender essa constatação empírica, seria necessário desenvolver uma nova teoria da ação coletiva:

> O que está faltando na caixa de ferramentas do *policy-analyst* — e do conjunto de teorias da organização humana aceitas [e] bem-desenvolvidas — é uma teoria adequadamente específica da ação coletiva na qual um grupo de principais possa se organizar voluntariamente e reter os resíduos de seus próprios esforços.[26]

Ostrom, no entanto, não se propõe desenvolver tal teoria abrangente, mas sim a elaborar um quadro referencial (*framework*) que envolve "fatores internos e externos que podem impedir ou aumentar a capacidade de indivíduos de usar e governar as *CPRs*."[27] Com essa decisão, ela acaba se enredando em uma empreitada autolimitadora, pois, ao mesmo tempo em que busca justificativas para demonstrar que os usuários de *CPRs* são capazes de coordenar suas ações, seu quadro referencial não possui um conceito de ação social compatível com seu objetivo. Em dado momento, Ostrom nos diz que adota "[...] um conceito amplo de ação racional, em lugar de uma concepção restrita."[28] Esse conceito ampliado de racionalidade é concebido pela autora em termos de uma "estratégia contingente," segundo a qual indivíduos fazem escolhas racionais dentro de normas de interação social, como a regra de reciprocidade (*tit-for-tat*). Temos aqui, portanto, o cerne da abordagem institucionalista. Ostrom concebe essas normas sociais como uma das

---

[24] Ver capítulo 7, pp. 150-151.

[25] K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New Haven: Yale University Press, 1963), p. 60.

[26] E. Ostrom, op. cit., pp. 24-25

[27] Ibid., p. 27.

[28] Ibid., p. 37.

quatro variáveis internas que afetam a escolha individual; as outras variáveis seriam: benefícios esperados, custos esperados e taxas de desconto. O primeiro aspecto a chamar atenção aqui é o fato de normas sociais serem colocadas lado a lado com variáveis típicas de avaliações econômicas. A dimensão normativa, portanto, acaba reduzida a uma variável do ambiente, sendo concebida em termos de uma *abstração científica.*[29] Assim, apesar de reconhecer a importância das normas de interação social para a coordenação da ação coletiva, Ostrom não coloca a elaboração de normas de coordenação da ação coletiva no centro de seu argumento. Sua abordagem, ainda dependente de conceitos e referências teóricas da *rational choice,* não consegue fazer a distinção entre o momento no qual atores sociais se referem ao mundo objetivo (avaliação de custos-benefícios e cálculos de taxas de desconto) e o momento no qual eles se referem ao mundo social (regras de reciprocidade, entendimento mútuo). Ao longo do livro, Ostrom não chega a especificar como normas sociais poderiam ser "capturadas" em termos de variáveis. Ela apenas pressupõe que um mesmo quadro referencial pode abrigar variáveis que possuem dimensões de avaliação totalmente diversas entre si. Enquanto variáveis como custos, benefícios e taxas de desconto são expressas em termos quantitativos e verificadas segundo a perspectiva sujeito-objeto, normas de interação social pertencem à dimensão interpretativa e, portanto, só podem ser avaliadas em termos qualitativos e de acordo com a perspectiva sujeito-sujeito. Como foi discutido no capítulo 6, a quantificação de interações sociais é um risco quando se ignora sua base interpretativa, pois isso, em última instância, leva à reificação. Desse modo, o quadro referencial de Elinor Ostrom, ainda que incorpore normas de interação social como elementos importantes, faz essa incorporação por meio de abstrações científicas.

Cabe ainda perguntar o que seria mais relevante para a formulação de políticas públicas: calcular o comportamento de atores sociais, elaborando-se modelos nos quais normas são classificadas (p. ex., regras de reciprocidade, respeito mútuo, solidariedade, etc.) e então quantificadas (regra presente/ausente; intensidade alta/baixa, etc.) ou simplesmente incorporar o princípio do entendimento mútuo aos inumeráveis contextos aos quais as políticas públicas se aplicam? Retomarei essa questão com mais detalhe no próximo capítulo. Por ora, gostaria apenas de questionar a tentativa de modelamento teórico proposto por Ostrom. Na mesma época em que ela procurava decifrar em termos de variáveis o processo cooperativo observado em *CPRs*, a obra de Habermas já era

---

[29] Ver capítulo 6.

debatida por acadêmicos americanos. Entretanto, pelo que podemos concluir da leitura dos trabalhos de Ostrom, ela desconhecia o debate que então se travava entre os teóricos políticos. E era justamente essa discussão que poderia levar Ostrom a uma saída dos impasses teóricos que encontrara na interpretação do fenômeno da cooperação nas *CPRs*. Sem uma teoria capaz de fundamentar o entendimento mútuo, seu quadro referencial ficou limitado a uma proposta sobre a relevância de algumas variáveis na elaboração de regras para o uso das *CPRs* (ver Figura 9.1). Mas seu quadro referencial está longe de se constituir em uma teoria abrangente. Ostrom fez questão de ressaltar que cada *CPRs* é uma situação bastante específica, por isso seria quase impossível elaborar teorias e modelos generalizáveis para todos os casos. Segundo ela,

> Este quadro de referências para analisar o problema da escolha institucional ilustra as configurações complexas de variáveis que devem ser consideradas quando indivíduos em condições de campo tentam elaborar regras para melhorar seus resultados individuais e coletivos. A razão para apresentar esse conjunto complexo de variáveis como um quadro referencial e não como um modelo se deve ao fato de que não se pode abranger (pelo menos não com os métodos atuais) esse grau de complexidade em um único modelo. Quando se escolhe modelar relações [entre variáveis], pode-se incluir apenas um subconjunto de variáveis, e mesmo assim é geralmente necessário fixar algumas dessas ao valor zero ou a um valor absoluto. Os pressupostos típicos de informações completas, ação independente, simetria perfeita de interesses, ausência de erro humano, ausência de normas de reciprocidade, nenhum custo de monitoramento e aplicação de sanções, e nenhuma capacidade para transformar a própria situação levam a modelos altamente específicos, não a teorias universalizáveis. É tão necessário mapear o terreno para uma família de modelos quanto desenvolver modelos específicos. Para que as ciências sociais se tornem relevantes para a análise de problemas de políticas públicas, o desafio deverá ser o de integrar esforços para mapear o amplo terreno, assim como esforços para desenvolver modelos compatíveis com nichos específicos nesse terreno.[30]

Se o *policy-maker* compreendesse o papel do entendimento mútuo na coordenação de atores sociais, a especificidade de modelos deixa de ser um problema, pois o que passa a ter importância é a compreensão do princípio que norteia as ações sociais e não um modelo capaz de prever a ação coletiva. Como discutimos no capítulo 4, a recomendação de Habermas no que se refere às políticas públicas é abrangente o suficiente para incluir

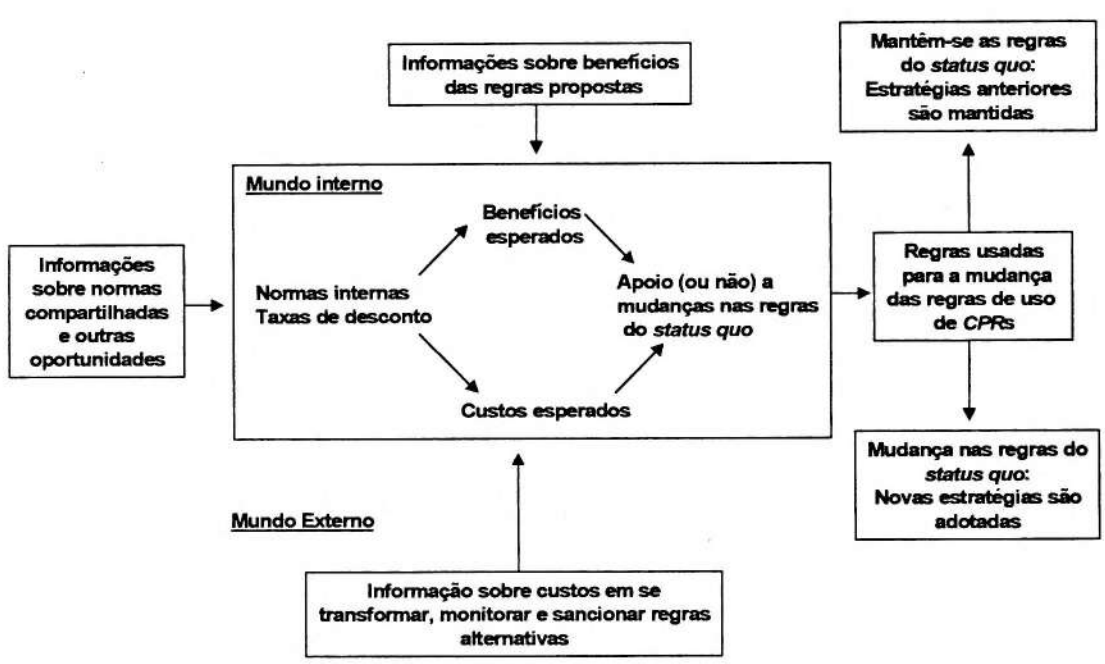
---

[30] E. Ostrom, op. cit., p. 215.

todas as situações em que a integração social é crucial.[31] O contexto das *CPRs* pode ser compreendido, portanto, como sendo uma situação na qual as normas, para serem eficazes, demandam uma base de legitimidade mais direta do que as leis generalizáveis são capazes de oferecer. É justamente por isso que Habermas se refere ao problema da judicialização: leis abrangentes são incapazes de atender às especificidades dos contextos. A relação entre a especificidade do contexto e a legitimidade representa um "ponto cego" na abordagem teórica de Ostrom. Ao longo da argumentação desenvolvida em *Governing the Commons*, a questão da legitimidade vem à tona em diversos momentos, mas permanece marginal ao argumento geral. Vejamos a seguinte passagem:

> Quando modelos pressupõem nenhuma comunicação e nenhuma capacidade para mudar as regras aplicadas às *CPRs* de pequena escala, eles são aplicados fora de sua abrangência. Aplicar modelos fora da abrangência pertinente pode produzir mais danos do que benefícios. Políticas públicas baseadas na noção de que todos os usuários de *CPRs* são incapazes e devem ter regras impostas sobre eles podem destruir o capital institucional que foi acumulado durante os anos de experiência em localidades específicas, como foi ilustrado pelos casos dos recursos pesqueiros da

Figura 9.1. Quadro referencial sobre a influência de variáveis nas regras de uso de *CPRs*.



Fonte: E. Ostrom, 1997, p. 193.

[31] Ver capítulo 4, pp. 82-83.

Nova Escócia.[32]

Em outras palavras, a legitimidade proporcionada pelo processo de entendimento mútuo seria muito mais eficaz do que a imposição de normas de "cima para baixo." Além de notar a importância da legitimidade comunicativa de normas para a eficácia das mesmas, Ostrom também parece ter intuído a diferença entre as ações comunicativa e estratégica:

> Dados referentes a benefícios, custos, normas compartilhadas e oportunidades são variáveis-síntese (*summary variables*)[33] que afetam a decisão de um indivíduo em dar apoio ou não a uma mudança das regras do *status quo*. Se as três condições apresentadas a seguir forem contempladas, o analista institucional precisa apenas obter o valor das variáveis-síntese para prever estratégias individuais:
>
> 1. Existem medidas acuradas para cada uma das variáveis-síntese.
> 2. Indivíduos traduzem acurada e completamente informações sobre os benefícios líquidos e custos esperados.
> 3. Indivíduos comportam-se *de uma maneira franca* e não *estratégica*.[34]

Como podemos notar, o que seria o aspecto fundamental na concepção de Habermas, ou seja, o pressuposto da sinceridade de atores que buscam o entendimento mútuo, na concepção de Ostrom é uma das condições necessárias para "prever estratégias individuais." Deve-se notar, porém, que as outras duas condições — "medidas acuradas" das variáveis síntese e uma "tradução acurada e completa" de informações sobre custos e benefícios — dificilmente são atendidas em contextos reais, como H. Simon nos ensinou como o seu conceito de racionalidade limitada. Assim sendo, podemos concluir que não será possível "prever" as estratégias individuais de usuários de *CPR*s. Do ponto de vista do cientista empírico-analítico, isso significaria um fracasso. No entanto, se levarmos em conta a perspectiva habermasiana, o pressuposto da sinceridade é a base para o entendimento mútuo em geral, sendo que a qualidade e precisão de variáveis empíricas são consideradas conclusões provisórias e passíveis de revisão, e não um impedimento para a obtenção de um acordo sobre normas de interação social. Ostrom chega a reconhecer que a sinceridade seria a condição fundamental para o sucesso na construção de regras de uso de *CPR*s:

---

[32] Ibid., p. 184.

[33] As variáveis síntese são: benefícios, custos, normas compartilhadas e oportunidades.

[34] Ibid., p. 194. Ênfases minhas.

> A terceira condição [i.e., sinceridade] é equivalente à afirmação de que indivíduos não se comportam de maneira oportunista para tentar obter benefícios maiores que aqueles obtidos por meio de um comportamento sincero. Essa condição implica que indivíduos revelam as suas avaliações honestamente, contribuem para os benefícios coletivos sempre que fórmulas para distribuição de custos estiverem presentes e estão dispostos a investir tempo e recursos para encontrar soluções para problemas em comum. Se essa condição fosse atendida, desapareceria parte do comportamento estratégico esperado em todos os dilemas sociais.[35]

Por que, então, Ostrom desenvolve um quadro referencial no qual a ênfase é dada a variáveis quantitativas? Podemos especular que a razão para isso reside no fato de que a autora abraça uma concepção positivista de ciência na qual o aspecto prático é eliminado da análise. Segundo Habermas, não se pode captar esta dimensão com fins de previsão, pois a ação social pressupõe que os atores têm capacidade de reflexão para mudar o contexto onde atuam. Portanto, a dimensão prática da sociedade não pode ser apreendida por modelos científicos nomológicos.[36] Ostrom reconhece que os usuários de *CPR*s podem mudar seus contextos de ação e inclui a hipótese de alteração nas regras de uso dos recursos das *CPR*s em seu quadro referencial. Entretanto, ela ainda considera ser necessário o desenvolvimento de modelos nomológicos. Cabe perguntar para que eles seriam necessários, uma vez que a especificidade dos contextos de *CPR*s implica uma diversidade de modelos que, no limite, tornaria tecnicamente inviável o desenvolvimento e aplicação desses modelos em situações concretas, para não mencionar os custos envolvidos em tal empreendimento.

Ironicamente, Ostrom chega a essa complexa proposta a partir da observação empírica de casos de *CPR*s que foram bem sucedidas em estabelecer regras de uso *sem a intervenção de agentes governamentais*. Quando muito, órgãos públicos tiveram importância fornecendo informações sobre o meio físico das *CPR*s. Portanto, o uso de modelos nomológicos capazes de prever resultados de interações sociais não foram necessários para o sucesso de *CPR*s que serviram de referência para a autora. De fato, a própria Ostrom afirma que as *CPR*s bem-sucedidas resultaram da capacidade dos próprios usuários em estabelecerem as regras de uso, sendo que, em alguns casos, a interferência governamental na determinação das regras se mostrou mesmo prejudicial à sustentabili-

---

[35] Ibid., p. 195

[36] J. Habermas, "The Classical Doctrine of Politics in Relation to Social Philosophy," in *Theory and Practice* (Boston: Beacon Press, 1973). Ver também capítulo 1, p. 6. e pp. 11-12.

dade de *CPRs* a longo prazo. Como explicar que pessoas comuns, sem nenhuma capacitação especial e sem fazer uso de modelos específicos chegaram a resultados tão positivos? Habermas diria que a explicação reside no fato de que os usuários de *CPRs* têm a única capacitação necessária para tal empreendimento: a linguagem comum. Ostrom, porém, não reflete sobre as *CPRs* segundo conceitos habermasianos, como sabemos. Limitada à perspectiva da Ciência Política positiva, ela acaba dirigindo a atenção e seu esforço de teorização para a identificação (e quantificação) de variáveis referentes ao contexto das *CPRs*. Sua perspicácia de observadora, porém, reconhece que o entendimento mútuo é o elemento sempre presente nas *CPRs* sustentáveis.

Oito anos depois da publicação de *Governing the Common*, Ostrom parecia continuar a procurar respostas para compreender os resultados da ação coletiva que vinha observando como investigadora empírica. Porém, seus conceitos ainda eram derivados do *mainstream* do institucionalismo de escolha racional. Em artigo originalmente apresentado como seu discurso de posse como presidente da *American Political Science Association*, Ostrom reafirmou sua convicção de que a ação coletiva depende de normas de interação social. O tom do pronunciamento é de quem sabe que está se dirigindo aos cientistas políticos da linha da escolha racional:

> Deixe-me começar com uma afirmação provocativa. Você não estaria lendo esse artigo se não fosse pelo fato de nossos ancestrais terem aprendido como empreender ações coletivas para solucionar dilemas sociais. Gerações sucessivas adicionaram ao estoque do conhecimento comum [informações] sobre como desenvolver normas produtivas de comportamento em seus filhos e criar regras de apoio à ação coletiva que produzem bens coletivos e evitam a "tragédia dos comuns." O que nossos ancestrais e contemporâneos aprenderam sobre o engajamento em ações coletivas para defesa mútua, criação dos filhos e sobrevivência não é, entretanto, explicado pela atual teoria da ação coletiva.[37]

Mais uma vez, portanto, Ostrom insiste na insuficiência da teoria da ação coletiva tal qual desenvolvida pela abordagem da escolha racional. No entanto, uma vez mais, ela não se arrisca a apresentar uma teoria da ação coletiva alternativa, sugerindo apenas um esquema representando cenários cooperativos para guiar tal empreendimento. Dessa

---

[37] E. Ostrom, "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action," *American Political Sciences Review*, v. 92, n. 1, 1998, pp. 1-22.

feita, porém, Ostrom é bem mais explícita sobre o papel da comunicação na solução de dilemas sociais.

Nesse artigo, em lugar de apresentar estudos de caso de *CPRs*, ela discute os resultados de uma abundante literatura sobre experimentos simulando dilemas sociais, com o objetivo de demonstrar que há abundantes evidências de que indivíduos são capazes de resolvê-los. Ostrom constata que as previsões fornecidas pelos modelos tradicionais de escolha racional não explicam os resultados empíricos verificados nesses experimentos. A autora conclui ser necessário o desenvolvimento de uma segunda geração de modelos de racionalidade que inclua os "relacionamentos centrais" presentes nas soluções para os dilemas sociais, a saber: "confiança," "reciprocidade" e "reputação." Tais termos já demonstram que, desta feita, Ostrom deseja ir além de simplesmente considerar normas de interação social como uma variável-síntese. Com isso, aproxima-se ainda mais da idéia de ação comunicativa, pois parte da constatação de que o modelo de "racionalidade completa" — entendido como o modelo comportamental do *Homo œconomicus* — explica apenas uma parte do comportamento verificado em situações de dilemas sociais. Para que a cooperação verificada empiricamente possa ser explicada, seria necessário expandir a concepção de racionalidade. Curiosamente — e sem justificar o porquê disso —, Ostrom adota o termo "racionalidade limitada" para expressar esse outro tipo de racionalidade que estaria atuando nos processos cooperativos, observando que os "[...] modelos de racionalidade completa e limitada poderão se tornar mais complementares na próxima década do que é o caso hoje."[38] Se substituíssemos a palavra "completa" por "estratégica" e "limitada" por "comunicativa," poderíamos, à luz da abordagem habermasiana, entender mais claramente quais são os tipos de racionalidade atuantes quando indivíduos decidem cooperar uns com os outros e quando se envolvem em cálculos estratégicos. Ostrom, entretanto, não tem a seu alcance o conceito de racionalidade comunicativa capaz de fundamentar a cooperação na ação coletiva.

Notemos que os relacionamentos centrais identificados por Ostrom — reputação, confiança e reciprocidade — podem ser interpretados segundo a abordagem do pragmatismo formal da teoria social de Habermas.[39] Uma reputação compatível com um processo de cooperação pressupõe que todos os participantes devem ser considerados iguais em suas capacidades de participação, sem que façam uso de relações de poder para

---

[38] Ibid., p. 16.

[39] Ver capítulo 2.

impor seus interesses. O relacionamento "confiança" pode ser entendido como a dimensão "sinceridade," que é implícita ou explicitamente abordada na apresentação, discussão e deliberação de reivindicações de validade. A reciprocidade, por sua vez, é uma norma moral universal presente em praticamente todas as culturas conhecidas. Segundo o esquema proposto por Ostrom (ver Figura 9.2., abaixo), variáveis estruturais exógenas — grupo pequeno, simetria entre interesses e recursos (distribuição justa de recursos), baixo custo no provimento do bem público, horizonte de tempo amplo e "comunicação face-a-face." — afetam as variáveis estruturais endógenas (reputação, confiaça e reciprocidade) e, em última instância, o nível de cooperação alcançado. Nesse esquema, embora a comunicação seja um elemento importante, seu papel fica ainda nivelado ao das demais variáveis estruturais exógenas, quando — se considerarmos os argumentos de Habermas — deveria constituir-se no aspecto central da cooperação na ação coletiva.

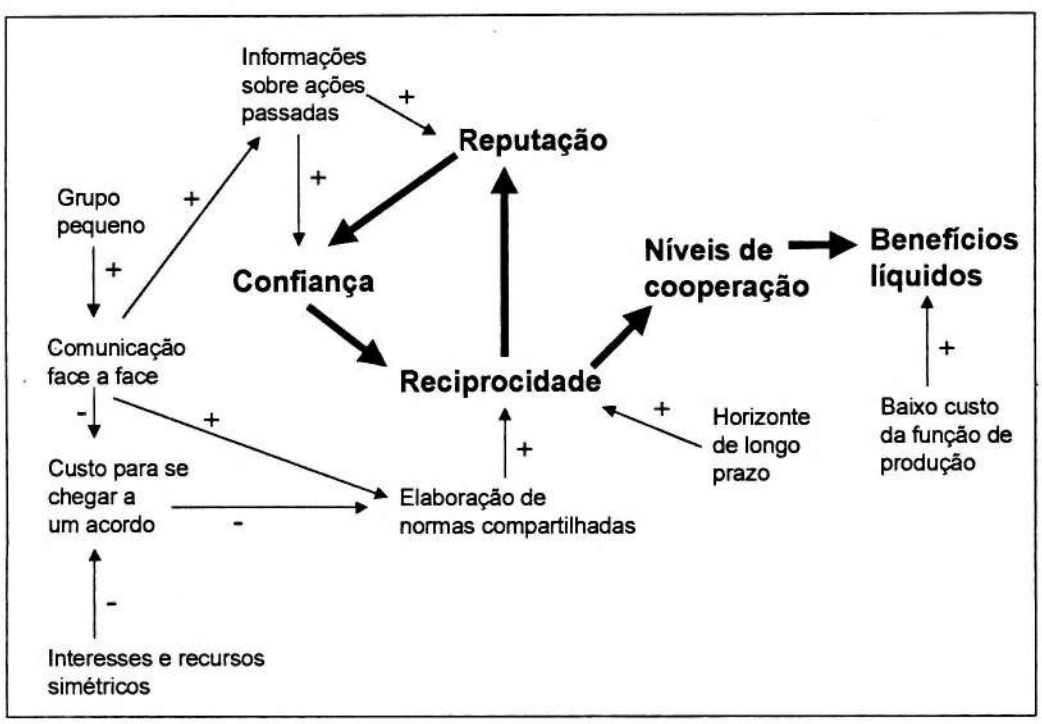
Presa ao referencial teórico da escolha racional, Ostrom não faz distinção entre "comportamento" e "ação," entre interações "sujeito-objeto" e "sujeito-sujeito," e entre "individualismo metodológico" e "entendimento intersubjetivo." Se, por um lado, Ostrom avança ao introduzir em seu esquema os relacionamentos centrais, de outro seu arsenal de conceitos não é amplo o suficiente para comportar o que ela observou nos experimentos empíricos sobre dilemas sociais. A autora parece mesmo relutar em abandonar o pressuposto do individualismo metodológico, como indica a seguinte passagem de seu artigo: "Confiança, reciprocidade e reputação podem ser incluídos em modelos formais de *comportamento individual*."[40] Ostrom, porém, não esclarece como interações sociais poderiam ser reduzidas a comportamentos individuais. Tudo leva a crer que a ambição pelo desenvolvimento de modelos científicos se tornou um fardo que impede Ostrom de adotar conceitos da sociologia interpretativa que permitiriam explicar de maneira mais coerente o fenômeno da cooperação. Apesar dos *insights* sobre o papel da comunicação da elaboração de normas de interação social, Ostrom insiste em buscar nos métodos das ciências empírico-analíticas as respostas para a sua teorização sobre a cooperação. Para ela, os estudos de campo ainda são importantes para o desenvolvimento teórico, mas uma teoria de "segunda-geração" da ação coletiva deveria se basear em experimentos laboratoriais:

---

[40] E. Ostrom, "A Behavioral Approach [...]."

Enquanto alguns acadêmicos questionam o valor de experimentos de laboratório para testar previsões das principais teorias das ciências sociais, esse método tem muitas vantagens. Primeiro, podem-se planejar experimentos que testem múltiplas previsões para a mesma teoria sob condições controladas. Segundo, a replicação torna-se viável. Terceiro, pesquisadores podem questionar se determinado desenho [experimental] capta adequadamente as variáveis pertinentes à teoria e conduzir experimentos adicionais para verificar como mudanças no arranjo experimental afetam os resultados.[41]

Figura 9.2. Cenário teórico simples: influência de variáveis exógenas sobre variáveis estruturais endógenas (em negrito)



Fonte: E. Ostrom, 1998, p. 15

Assim, Ostrom acaba retornando para o campo do behavorismo, do qual o Novo Institucionalismo se separou como um movimento crítico. Naturalmente, a autora ainda está interessada em obter respostas sobre "como instituições aumentam ou restringem a construção da confiança mútua, reciprocidade e reputações."[42] Mas sua insistência na construção de modelos capazes de prever o comportamento individual acaba impedindo

[41] Ibid. p. 4.

[42] Ibid., p. 17.

a incorporação de perspectivas já adotadas pelos institucionalistas sociológicos. Sua crítica ao aspecto normativo das teorias políticas de escolha racional é contudente:

> Enquanto muitos cientistas sociais alegam ter eliminado o ensino dos fundamentos normativos de uma comunidade política democrática, na verdade eles introduzem a norma do cinismo e da desconfiança sem fornecer uma visão de como cidadãos poderiam fazer algo para desafiar a corrupção, o *rent-seeking* ou políticas elaboradas de maneira negligente.[43]

No entanto, sua própria perspectiva normativa é restringida permanece restrita a uma postura cientificista, pois atribui aos modelos de "segunda-geração" de ação coletiva uma tarefa que só poderia ser levada adiante pela própria comunidade política. Escreve a autora, na conclusão de seu artigo:

> E a educação cívica poderá [por meio desses novos modelos] ser baseada em teorias empiricamente válidas de ação coletiva, fortalecendo cidadãos que usam a "ciência e arte da associação" (Tocqueville [1835 e 1840] 1945) para ajudar a sustentar comunidades políticas no século XXI.[44]

Podemos notar que Ostrom toma o termo "ciência" usado por Tocqueville ao pé-da-letra, quando, muito provavelmente, não era essa a idéia que Tocqueville tinha em mente. Assim, apesar de ter apresentado uma importante contribuição para a crítica dos modelos de ação coletiva da escolha racional, Ostrom acaba perdendo a oportunidade de colocar a participação política na sua devida dimensão: a da ação e reflexão humanas.

---

[43] Ibid., p. 3.

[44] Ibid., p. 16.

Capítulo 10 - *Policy Sciences*: da reificação à legitimidade?

A discussão das principais abordagens teóricas das *Policy Sciences* mostrou que, como o próprio termo indica, a idéia de fazer-se da área uma "ciência" foi a característica predominante. De Harold Lasswell a Elinor Ostrom, de Herbert Simon a James Buchanan, todos os autores discutidos até aqui permaneceram presos a uma concepção de objetividade científica que, como a teoria crítica de Habermas nos indica, negligencia a dimensão prática das interações sociais. A preocupação com o método científico e a elaboração de modelos visando a previsibilidade do comportamento individual ou coletivo foram característica comuns às abordagens desses autores. Também pudemos observar que a questão da legitimidade foi, no geral, negligenciada ou, quando abordada, não pôde ser devidamente compreendida, devido à falta de conceitos capazes de expressá-la.

Os pressupostos das *Policy Sciences* que podem ser considerados como abstrações e que, no limite, seriam capazes de gerar reificações quando implementadas na forma de políticas públicas, podem ser considerados inerentes à perspectiva das ciências empírico-analíticas, isto é, a interação sujeito-objeto. Tal perspectiva, como discutimos no capítulo 2, não permite que o "objeto" manipulado assuma uma posição crítica em relação ao sujeito que o manipula.[1] Só a partir de um quadro conceitual compatível com a perspectiva sujeito-sujeito pode-se introduzir o ponto de vista daqueles que são manipulados por agentes externos. Na abordagem convencional das *Policy Sciences*, o Estado é o sujeito, enquanto os cidadãos são concebidos como objetos, aos quais são atribuídos *comportamentos*, mas não capacidade de *ação*.[2] A variável "comportamento" é uma das abstrações mais difundidas nas ciências sociais, em especial nas Ciências Econômicas e nas abordagens da escolha racional. Podemos dizer que, enquanto limitada a estudos empíricos, o risco na adoção de tal abstração limita-se a sua hipóstase. No entanto, quando incorporada à políticas públicas, a conseqüência pode ser a reificação das relações sociais e a emergência de patologias sociais.

Concebidas desde a sua origem como uma "ciência," a influência do método analítico nas *Policy Sciences* — como a discussão da abordagem de H. Simon nos mostrou — resultou também na fragmentação de políticas em termos de meios e fins, introduzindo

---

[1] Ver capítulo 3, pp. 47–48.

[2] Ver capítulo 1, pp. 10-11.

uma nova abstração. A neutralização valorativa dos meios implica uma despolitização das políticas públicas, pois sua implementação é limitada a uma "técnica" que diz respeito apenas a especialistas.

As principais características das *Policy Sciences* podem ser assim sintetizadas:

1) A ambição de fazer da formulação de políticas públicas uma "ciência," aplicando o conhecimento para manipular "objetos" ou variáveis do contexto, ou ainda para prever resultados de comportamentos individuais ou coletivos. Em um primeiro momento, isso representou uma ênfase na aplicação de métodos quantitativos das ciências sociais e, em especial, na adoção de conceitos das Ciências Econômicas. A perspectiva sujeito-objeto, portanto, é uma abstração predominante nas *Policy Sciences;*

2) A adoção de um conceito de racionalidade limitado à razão instrumental ou estratégica. Predominam nas *Policy Sciences* as abordagens restritas ao conceito de razão instrumental e que assumem a orientação do individualismo metodológico;

3) A separação de meios e fins e a conseqüente neutralização normativa dos primeiros;

4) Como uma conseqüência de (1), (2) e (3), as *Policy Sciences* negligenciaram a questão da legitimidade e assumiram um caráter tecnocrático, restringindo-se a problemas de coordenação sistêmica.

Essas características são especialmente marcantes na teoria da Escolha Pública. A adoção dos conceitos das Ciências Econômicas no campo do política representa o caso mais extremo de supressão da questão da legitimidade. O fato de que a teoria da Escolha Pública ter orientado o modelo de reforma do Estado mais influente dos últimos 50 anos — o *New Public Management* —, indica que as conseqüências práticas das teorias sobre formulação de políticas públicas não devem ser subestimadas. Devemos enfatizar também que, na teoria da Escolha Pública o comportamento do *Homo œconomicus* configura-se em uma abstração específica, uma vez que já está incorporada à própria teoria e independe de observações de "comportamentos" em contextos empíricos. Como foi discutido no capítulo 8, a tese de Habermas sobre a reificação do mundo-da-vida e os pressupostos da teoria da Escolha Pública tem pontos em comum, pois nas duas teorias as interações ente o subsistema administrativo e o mundo-da-vida são vistas como "trocas" em um mercado político. No entanto, enquanto a teoria social habermasiana é crítica das abstrações mercantis, propondo sua superação pela reintrodução da ação comunicativa, a teoria da Escolha Pública considera as trocas políticas um dado da realidade e, a partir

dessa concepção, procura justificar a inutilidade das intervenções do Estado nos subsistemas sociais. Além disso, desde os seus primórdios — ou seja, desde a concepção do "Teorema da Possibilidade Geral" de Kenneth Arrow —, a teoria da Escolha Pública conviveu com uma questão problemática, ou seja, a incompatibilidade entre o provimento eficaz de bens públicos e a democracia. Se o fornecimento de bens públicos não pode expressar a vontade coletiva da comunidade política, então a ação dos Estado não pode ter legitimidade. Nem mesmo a teoria constitucional de James Buchanan e Gordon Tullock não foi capaz de justificar a democracia em termos de legitimidade. Ou, pelo menos, não nos termos daquilo que Habermas chama de legitimidade: o consenso normativo intersubjetivo sobre as regras de deliberação democrática. Portanto, há um incompatibilidade entre essa concepção de legitimidade e a tentativa de justificar uma ordem normativa universal por meio do pressuposto do individualismo metodológico, como pretenderam Buchanan e Tullock.

Entretanto, é preciso destacar que as abordagens convencio-nais das *Policy Sciences* incluíram, ainda que precariamente, preocupações com a dimensão prática das políticas públicas. Douglas Torgerson, em uma interessante análise das *Policy Sciences*, mostra como Lasswell, Simon e Lindblom foram influenciados pelo pragmatismo de John Dewey e Charles E. Merriam e, a partir dessa influência, passaram a incorporar a idéia da prudência política — a *phrônesis* — no processo de formulação de políticas públicas.[3] O caso de Lasswell é o mais comentado na literatura, pois suas obras tardias passaram a dar cada vez mais atenção à participação na formulação de políticas públicas, ainda que restrita aos especialistas participantes dos chamados *decision seminars*.[4] No entanto, como vimos nos capítulos anteriores, faltou a esses autores um aparato conceitual que pudesse expressar adequadamente a dimensão prática do processo de formulação de políticas públicas.

O campo de estudos de políticas públicas, entretanto, não está limitado às abordagens convencionais das *Policy Sciences*. A partir dos anos 70, abordagens enfatizando a participação ativa de cidadãos na formulação de políticas públicas começam a se destacar na literatura especializada. Essa renovada ênfase na participação política colocou a legitimidade no centro do processo de formulação de políticas públicas. É nesse

---

[3] D. Torgerson, "El Análisis de Políticas Públicas y la Vida Pública: ¿La Restauración de la *Phronêsis*?", in *La Ciencia Política en la Historia: Programas de Investigación y Tradicionais Políticas*, eds. J. Farr, J.S. Dryzek & S.T. Leonard (Madrid: ISTMO, 1999), pp. 289- 324.

[4] H.D. Lasswell, *A Pre-view of Policy Sciences* (New York: Elsevier, 1971).

contexto que emerge a importância da teoria democrática e política de Habermas para as *Policy Sciences*. No capítulo 5, apresentamos os principais aspectos do modelo de democracia desenvolvido por Habermas. Vimos que esse modelo, ao mesmo tempo em que busca preservar a base normativa da democracia, procura ser compatível com a complexidade das sociedades contemporâneas e o funcionamento de sistemas sociais. No modelo de democracia deliberativa de Habermas, a racionalidade comunicativa por si só não é suficiente para garantir a legitimidade da ordem normativa das sociedades contemporâneas. É a partir de instituições do sistema político — constituições, parlamentos, tribunais — que a legitimidade pode ser alcançada. A racionalidade comunicativa, de todo o modo, está presente na validação intersubjetiva de regras de deliberação da comunidade política. Além disso, Habermas sustenta que a democracia não pode se contentar apenas com instituições democráticas capazes de garantir a circulação legítima do poder. Uma esfera pública dinâmica, capaz de problematizar questões e levá-las até o núcleo do poder, também é condição necessária a uma sociedade democrática. Também mencionamos a observação de Habermas de que, nas sociedades capitalistas complexas, as organizações públicas adquiriram autonomia em relação aos parlamentos e, por isso, não podem se furtar a tratar de questões normativas ao implementarem suas políticas.[5] A participação direta de cidadãos na formulação dessas políticas, portanto, torna-se uma nova necessidade da legitimação do poder. Temos, portanto, dois aspectos do modelo habermasiano de democracia: a institucionalização de regras de deliberação e a semi-autonomia normativa de organizações públicas.

---

[5] Ver capítulo 5, p. 105.

A participação direta de cidadãos na formulação de políticas públicas porém, enfrenta desafios no que se refere à sua institucionalização. Em um estudo envolvendo sete países da OECD, Michiel de Vries observou que os *policy-makers* de países onde os processos de participação foram institucionalizados por meio de regulamentos específicos tendem a buscar menos apoio externo — de outros órgãos públicos, partidos, organizações da sociedade civil ou mesmo de cidadãos comuns — para suas políticas.[6] O autor interpreta esse fenômeno como uma reação dos *policy-makers* à formalização de procedimentos participativos: uma vez institucionalizadas, as regras de participação são assimiladas como um dado do contexto e há menos empenho na busca de apoio externo por meio de iniciativas informais. Embora a institucionalização de procedimentos participativos tenha sido resultado de pressões públicas para aumentar a influência do público na formulação de políticas, a formalização parece acarretar efeitos secundários indesejáveis. Vries argumenta que isso provavelmente resulta do fato de que "arranjos padronizados restringem as opções disponíveis aos *policy-makers* para envolver o público no processo participativo."[7] E continua:

> Isso pode ser ilustrado por um exemplo do desenvolvimento de um processo de formulação de uma política na Holanda. Nesse processo, ficou antecipadamente decidido que, de forma a tornar o processo mais democrático, duas consultas públicas teriam lugar durante o processo de formulação da política. Entretanto, depois da segunda reunião, todos os participantes concordaram que mais uma reunião seria proveitosa. Porém, isso era algo não permitido pelo processo formal. Muitas discussões aconteceram até que os *policy-makers* tiveram a iluminada idéia de convocar uma reunião número zero. Isso forneceu uma solução "burocrática" no seu sentido mais puro. [O exemplo] ilustra o impacto restritivo dos procedimentos formais de participação, embora tais procedimentos tivessem a intenção de aumentar a participação.[8]

Vries conclui que a estratégia para se aumentar a participação do público na formulação de políticas por meio da formalização de procedimentos participativos pode ser contraproducente. "Quando procedimentos democráticos são formalizados em regras e regulamentos, os *policy-makers* tendem a considerar esses procedimentos como garantidos

---

[6] Michiel de Vries, "The Bureaucratization of Participation," *International Review of Administrative Sciences*, 66 (2000): 325-348.

[7] Ibid., p. 327.

[8] Id.

e, [por isso], muitas vezes sequer tentam estender a participação para além desses procedimentos."[9] O estudo também mostrou que os valores dos *policy-makers* — posicionamento à esquerda do espectro político, padrões éticos como honestidade, defesa da igualdade econômica e dos direitos de minorias — foram variáveis mais influentes na orientação pela busca de apoio externo do que uma posição claramente favorável à participação do público na formulação de políticas. Assim, a internalização desses valores pelos *policy-makers* é o que parece determinar a qualidade da participação do público na formulação de políticas públicas e não a presença de regras formais regulando a participação ou mesmo um posicionamento explicitamente favorável à participação.[10]

Na teoria democrática de Habermas, institucionalização e entendimento mútuo são processos que não podem ser substituídos um pelo outro, pois ambos seriam socialmente necessários. De um lado, as instituições aliviam cidadãos do trabalhoso processo de racionalização comunicativa; de outro, é necessário manter as condições para a reprodução comunicativa do mundo-da-vida. Para Habermas, o equilíbrio entre esses dois aspectos só pode ser tratado pela deliberação prática de cidadãos e não por meio de uma teoria. Ainda que Habermas considere que a institucionalização condição necessária para a legitimação, ela não é suficiente, pois não é possível desenvolver formas emancipadas de vida por meio do poder administrativo.[11] Como notamos acima, no modelo de democracia de Habermas, uma esfera pública ativa também é pré-requisito para uma sociedade democrática, mesmo porque próprio processo de aperfeiçoamento institucional só pode ter lugar se a esfera pública for capaz de questionar o *status quo* e propor alternativas. Assim sendo, a institucionalização só pode ser *valorizada* na medida em que puder ser *negada* pela esfera pública. É essa questão que Habermas destaca no prefácio de *Between Facts and Norms*:

> Espero que o argumento [...] [sobre a institucionalização da circulação do poder] seja performativamente capaz de refutar a objeção de que a teoria da ação comunicativa é

---

[9] Ibid., p. 346.

[10] Cheguei a conclusão similar no estudo que desenvolvi nas escolas de ensino fundamental do município de São Paulo: os valores internalizados de diretoras e coordenadoras pedagógicas mostrou ser o fator que mais favorecia a participação da comunidade na escola. Procedimentos formais, como a existência de conselhos de escola, não mostraram ter qualquer influência na qualidade da participação. Ver Christina W. Andrews, "Fatores Promotores da Participação da Comunidade em Escolas Públicas: Um Estudo dos Procedimentos de Gestão em Escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo" (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 1999).

[11] Ver capítulo 5, p. 103.

> cega para a realidade institucional — ou que ela possa ter até mesmo conseqüências anarquistas. É certo que o potencial de liberdades *comunicativas* irrestritas contém um núcleo anarquista. As instituições de qualquer governo democrático devem viver desse núcleo para que sejam eficazes na garantia de liberdades iguais para todos.[12]

A ação comunicativa, portanto, além de garantir a reprodução do mundo-da-vida, tem um papel central no aperfeiçoamento das instituições democráticas. Entretanto, a institucionalização não desempenha a mesma função em todos as dimensões da sociedade. Na dimensão "macro", a institucionalização é a condição para a estabilidade de sociedades complexas; na dimensão "micro", na qual de situam as organizações públicas, a institucionalização pode representar um risco de reificação. Parece que Habermas não estava alerta para esse risco ao ao propor a institucionalização de procedimentos participativos nas organizações que formulam e implementam políticas públicas.[13] Enquanto na dimensão macro a legitimidade é garantida pelo "princípio de democracia", na dimensão micro — ou seja, no nível das organizações públicas —, a legitimidade só pode ser ter lugar por meio da prática da ação comunicativa "anarquista," pois é nessa dimensão que o subsistema administrativo encontra o mundo-da-vida. Essa diferenciação da legitimidade nas dimensões macro e micro nos ajuda a compreender por que há necessidade de flexibilização de regras formais no que se refere à participação de cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas. Na dimensão micro, a legitimidade depende diretamente da racionalidade comunicativa, uma vez que só ela é capaz de fornecer as interpretações normativas necessárias para a reprodução do componente "sociedade" do mundo-da-vida. Cabe lembrar que, ainda que Habermas tenha enfatizado o problema da reificação induzida pela razão funcionalista, não descartou a hipótese de que o mundo-da-vida fosse capaz de reagir ao processo de colonização. Em uma entrevista concedida em 1990, Habermas observou:

> Na época [da publicação de *TCA*], minha principal preocupação era desenvolver um instrumento teórico que me possibilitasse identificar o fenômeno da "reificação" (Lukács). Mas essa atenção para os distúrbios sistemicamente induzidos de mundos-da-vida racionalizados era unilateral nessa direção. Essa [análise] não esgotou os potenciais que a ação comunicativa oferece. A questão sobre quais imperativos

---

[12] J. Habermas, Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy (Cambridge: MIT Press), p. xl.

[13] Ver capítulo 5, p. 103.

> estabelecem limitações em qual lado, em que medida, devem ser tratadas empiricamente, e não devem ser julgadas em um nível analítico a favor dos sistemas. Em resposta a objeções semelhantes de Johannes Berger, enfatizei no prefácio da terceira edição de *The Theory of Communicative Action*, que a colonização do mundo-da-vida, e o bloqueio democrático da dinâmica dos sistemas que permanecem insensíveis às externalidades que geram, são perspectivas analíticas igualmente válidas. Uma forma unilateral de diagnóstico contemporâneo não está de nenhuma forma incorporada na teoria enquanto tal.[14]

Assim sendo, apesar do tom excessivamente institucional predominante em *Between Facts and Norms*, Habermas atribui um papel fundamental para as interações não institucionalizadas no mundo-da-vida. Podemos considerar que é justamente essa qualidade "anarquista" do mundo-da-vida que fornece a força capaz de fazer recuar a intromissão do subsistema administrativo.

As abordagens teóricas das *Policy Sciences* que discutimos até o momento não se mostraram conceitualmente equipadas para lidar com a possibilidade de um "núcleo anarquista" na formulação de políticas públicas. Na verdade, essa área de estudos buscou justamente a eliminação de incertezas no processo de aprimoramento das políticas públicas, recorrendo a uma perspectiva tecnocrática. É nesse contexto que surgem as abordagens participativas na formulação de políticas, configurando-se como crítica e alternativa do caráter tecnocrático das *Policy Sciences*.

Segundo Ilan Kapoor, a origem teórica das abordagens participativas está na etnometodologia e, principalmente, no método da observação participante.[15] Organizações não-governamentais atuantes em países do Terceiro Mundo foram as principais responsáveis pela difusão de métodos participativos na formulação e implementação de políticas públicas. Entre esses métodos, o *Participatory Rural Appraisal - PRA* é um dos mais conhecidos da literatura, consistindo em uma compilação de procedimentos adotados de diversos projetos de desenvolvimento rural.[16] A característica mais conspícua das abordagens participativas é a ênfase na experiência prática, sem uma

---

[14] J. Habermas, "Discourse Ethics, Law and *Sittlichkeit*"(entrevista a T. Hviid Nielsen, realizada em 1990), in *Autonomy & Solidarity: Interviews with Jürgen Habermas*, ed. Peter Dews (Londres: Verso, 1992), pp. 265-266.

[15] I. Kapoor, "The Devil's in the Theory: A Critical Assessment of Robert Chambers' Work on Participatory Development, *Third World Quarterly*, 23(2002): 101-117.

[16] Robert Chambers, "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal," *World Development*, 22(1994a): 953-969.

preocupação com a elaboração teórica.[17] Segundo Kapoor, a ênfase na prática e a negligência à teorização teria limitado o aperfeiçoamento das abordagens participativas.[18] A literatura pertinente à análise de políticas públicas é abundante em descrições de experiências de formulação de políticas públicas com a participação do público, mas essas descrições raramente são acompanhadas de uma tentativa de elaboração teórica. A teoria na abordagem participativa geralmente limitou-se a aspectos empíricos, assumindo uma orientação indutiva. Como observou Chambers em relação ao *PRA*, a "teoria foi induzida da prática, daquilo que mostrou funcionar, [e] não deduzida de proposições. O bom desempenho foi alcançado por meio do empiricismo."[19]

No entanto, alguns autores procuraram desenvolver os aspectos teóricos da participação na formulação de políticas públicas. Amitai Etzioni pode ser considerado o teórico precursor da abordagem participativa. Em seu livro *The Active Society*, publicado em 1968, Etzioni afirma que não basta o envolvimento das elites na formulação de políticas públicas, mas que seria necessário o engajamento do público no processo, exercendo uma função crítica, testando o conhecimento aplicado às políticas e o conteúdo da "comunidade-de-pressupostos." É interessante notar que há uma grande semelhança entre o conceito da "comunidade de pressupostos" e o conceito de mundo-da-vida, adotad por Habermas:

> A comunidade-de-pressupostos (*community-of-assumptions*) pode ser definida como um conjunto de pressupostos compartilhados pelos membros de uma unidade social que estabelece o contexto para a sua visão de mundo e de si mesma. [...] Comunidades de pressupostos são geralmente aceitas sem consideração à natureza hipotética das mesmas. Muitos atores assumem que o mundo realmente é da maneira como suas imagens internalizadas e institucionalizadas o apresentam [...].[20]

---

[17] O procedimento do orçamento participativo, implementado em centenas de municípios brasileiros, é um exemplo de um procedimento participativo eminentemente prático.Para uma revisão da experiência do Orçamento Participativo no Brasil, ver Celina Souza, "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions," *Environment and Urbanization*, 13(2001): 159-184.

[18] I. Kapoor, op. cit.

[19] R. Chambers, "Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience," *World Development*, 22(1994b): 1437-1454, p. 1449.

[20] Amitai Etzioni, *The Active Society*; citado por W. Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 1996), p. 380.

Essa e outras aproximações com a perspectiva habermasina não devem obscurecer uma diferença fundamental entre as abordagens participativas na formulação de políticas públicas e a teoria crítica habermasiana. Etizioni acredita que as políticas públicas devem contribuir para a construção de uma comunidade politicamente ativa; Habermas, entretanto, afirma que o subsistema administrativo não deve ser considerado um macro-sujeito que age em nome da sociedade, transformando-a. A idéia de um "Estado emancipador" é muitas vezes encontrada nas abordagens participativas. Poderíamos dizer, seguindo Habermas, que isso é conseqüência da adoção do modelo republicano de democracia, no qual sociedade e Estado se fundem.[21] Na abordagem habermasiana, a participação na formulação de políticas públicas é um procedimento que visa garantir a legitimidade do poder, não a emancipação social.

Entretanto, os teóricos que se inspiraram na teoria crítica de Habermas para elaborar modelos participativos de formulação de políticas públicas não trataram a questão da participação exclusivamente em termos de legitimidade e não excluem o papel das políticas públicas na emancipação. John Forester, um dos primeiros teóricos da área de políticas públicas a adotar a perspectiva habermasiana, fundamentou-se na idéia do discurso sistematicamente distorcido para propor uma mudança na atitude do planejador urbano.[22] Seus argumentos são ilustrativos do dilema enfrentado pelos *policy-makers* que desejam evitar uma atitude tecnocrática, mas não podem evitar a auto-imagem de líderes da emancipação: "[...] se os planejadores compreenderem como as relações de poder estruturam o processo de planejamento, eles podem melhorar a qualidade de suas análises e fortalecer a ação de cidadãos e da comunidade."[23] Forester considera que é tarefa do planejador urbano agir contra o uso ilegítimo de poder, representado especialmente pela difusão de informações distorcidas. Isso corresponde a uma "perspectiva progressista" do *policy-maker*:

> Ela reconhece que o poder econômico e político pode funcionar sistematicamente para desinformar os públicos afetados, por meio de uma representação distorcida dos riscos ou custos e benefícios [de uma política], por exemplo. A visão progressista antecipa tais desinformações recorrentes, estruturalmente enraizadas e organiza a

---

[21] Ver capítulo 5, pp. 89-90.

[22] J. Forester, *Planning in the Face of Power* (Berkeley: University of California Press, 1989).

[23] Ibid., p. 27.

> informação para contra-atacar esse "ruído" (ou "ideoligização," como alguns preferem chamar).[24]

Como se pode notar, essa perspectiva propõe que a capacidade para avaliar e solucionar as distorções na comunicação responsáveis por desequilíbrios nas relações de poder seja trazido para dentro das fronteiras do Estado, que é o *locus* a partir do qual o planejador age. Mas Forester não deixa claro até que ponto pode ser considerado legítimo atribuir a função de julgar as relações de poder ao *policy-maker*, que é, afinal de contas, um representante do poder do Estado. Com isso, Forester corre o risco de esvaziar conteúdo crítico da teoria habermasiana, uma vez que atribui um peso excessivo ao Estado na organização social, negligenciando o poder da esfera pública na promoção da emancipação contra o *status quo*. Essa "visão estatal" também afeta a concepção de legitimidade adotada por Forester, pois atribui ao planejador a tarefa de criar as condições necessárias à participação:

> [...] a sensibilidade à comunicação distorcida [adquirida] pelos planejadores leva não só à atenção a questões de clareza, à "limpeza da comunicação," mas também para os inevitáveis e adequados papéis políticos da equipe de planejamento: será que eles fortalecem ou enfraquecem a participação do público; será que eles dificultam ou facilitam o debate público e a argumentação; será que eles encorajam ou desencorajam o desenho e a revisão de políticas e a crítica?[25]

Naturalmente, não há nada moralmente condenável em planejadores e *policy-makers* que procuram facilitar a participação do público. O problema que gostaria de apontar aqui é de outra natureza, ou seja, que a teoria crítica é mais ampla e tem implicações mais abrangentes do que os argumentos de Forester podem indicar. Sua "perspectiva progressista" pode ser vista como uma abordagem neo-tecnocrática, pois o *policy-maker*, ainda que munido de boas intenções, é considerado o sujeito ativo, enquanto o "público" aparece infantilizado, dependente de uma "orientação esclarecida."

Já John Dryzek, que também se inspira em Habermas para propor a democratização do processo de formulação de políticas públicas, desenvolve uma abordagem teórica mais equilibrada no que se refere à questão da emancipação *versus* legitimação, ainda que não chegue enfatizar claramente a distinção entre os dois processos. É de especial interesse na

---

[24] Ibid., p. 31.

[25] J. Forester, "Critical Theory and Planning Practice," in *Critical Theory and Public Life*, ed. J. Forester (Cambridge: MIT Press, 1985), p. 217.

discussão que se segue observar que, em seu livro *Discursive Democracy*,[26] publicado em 1990, Dryzek antecipa alguns argumentos que serão posteriormente abordados por Habermas em *Between Facts and Norms*.[27]

Segundo a avaliação de Dryzek, o principal problema das democracias da atualidade é o uso abusivo da razão instrumental, responsável pela emergência de diversos tipos de crise, da econômica à ambiental, que só podem ser superadas por meio da racionalidade comunicativa. Sua perspectiva teórica é, portanto, coincidente com a que Habermas desenvolve em *Theory of Communicative Action*. Assim como Habermas argumentará em *Between Facts and Norms*, Dryzek toma como referência o contraste entre o modelo de democracia liberal, de um lado, e o da democracia participativa rousseauniana (i.e., civil republicana), de outro:

> Embora não exista nenhuma dicotomia simples entre a democracia liberal e a participativa, pode-se considerá-las como as duas principais alternativas democráticas. Na medida em que move-se em direção ao pólo participativo do espectro que os [modelos] ajudam a definir, a política se torna cada vez mais discursiva, educadora, orientada para os verdadeiros interesses públicos e em demanda por uma cidadania ativa. Em contraste, o pólo liberal é dominado pelas votações, estratégias, interesses privados, barganha, troca, espetáculo e envolvimento limitado.[28]

Mesmo reconhecendo que não se trata de escolher entre o modelo liberal ou participativo, mas sim de corrigir os excessos do primeiro com as virtudes do segundo, Dryzek é crítico do individualismo do modelo liberal. Devemos ter em mente que sua preocupação é com a democratização da formulação de políticas públicas e não com a garantia de direitos individuais, uma das virtudes que Habermas identifica no modelo liberal. Dryzek condena o modelo liberal por impor uma *policy science* tecnocrática, cujas conseqüências negativas só podem ser superadas pela democracia discursiva:

> O destino da *policy science*, portanto, é solapar quaisquer pretensões democráticas ou reforçar a interação política liberal e pluralista. Assim, a *policy science* na democracia liberal se mostra tanto subversiva como autoritária e impotente; de forma alguma ela aponta para a reconciliação entre a democracia e a racionalidade voltada para a

---

[26] J.S. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

[27] *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie de Rechts un des demokratischen Rechtsstaat* foi editado inicialmente na Alemanha em 1992.

[28] J.S. Dryzek, op. cit., p. 13.

> solução de problemas. Vou alegar que tal reconciliação só se torna possível por meio de uma *policy science* combinada com democracia participativa. E não é qualquer democracia participativa que serve; ela deve ser comunicativamente racionalizada. E não é qualquer *policy science* que serve; ela deve ser guiada e reforçada pelos preceitos da democracia discursiva.[29]

A questão, portanto, é saber como essa reconciliação entre a *policy science* e a democracia pode ser implementada. Já observamos que a formalização da participação na formulação de políticas públicas pode resultar em procedimentos burocráticos que acabam restringindo a própria participação que sua institucionalização buscava preservar. Habermas, embora enfatize a questão da institucionalização, não chega a propor procedimentos que possam garantir a legitimidade de políticas formuladas e implementadas por organizações públicas, indicando apenas que trata-se de "uma questão de ajustamento entre a imaginação institucional e a experimentação cautelosa."[30] Dryzek, por outro lado, parece estar consciente de que uma institucionalização rígida não é capaz de propiciar o contexto adequado para a prática da racionalidade comunicativa, pois propõe procedimentos menos formais, que permitem aos próprios participantes estabelecerem não só o conteúdos dos discursos teóricos e práticos, mas também as regras de deliberação. Esses procedimentos, que ele denomina de *discursive designs*, são modelados a partir de experiências já conhecidas na área de políticas públicas: a *mediação* e a *negociação de regulação*.

Esses dois procedimentos, como ressalta Dryzek, têm se mostrado capazes de "gerar um substancial consenso entre partes inicialmente hostis, o que pode explicar a explosão de interesse em tais processos discursivos em uma variedade de áreas problemáticas."[31] No caso da mediação, Dryzek destaca o papel do mediador, responsável pelo levantamento inicial sobre as possibilidades de uma solução consensual, pela disseminação de informações entre as partes e pela coordenação do processo de mediação. Como ele faz questão de enfatizar, o processo de mediação difere do ajuizamento formal, pois não busca um veredicto, mas sim um "consenso entre os atores envolvidos, sensíveis às preocupações centrais das partes."[32] A negociação de regulação também visa a obtenção

---

[29] Ibid., p. 113.

[30] J. Habermas, *Between Facts and Norms*, p. 441. Ver também capítulo 5, p. 105.

[31] J. Dryzek, op. cit., p. 45.

[32] Ibid., p. 46.

de um consenso, mas, nesse caso, se refere especificamente à elaboração de regulamentos que devem ser seguidos por indivíduos ou grupos. Tal procedimento originou-se da constatação dos freqüentes fracassos da forma tradicional de regulação feita por meio de agências governamentais, que resultaram em excessiva burocracia, baixa adesão, falta de fiscalização e, muitas vezes, em relacionamentos entre regulados e reguladores pautados pelo favorecimento ilícito. Dryzek qualifica os *discursive designs* de "incipientes," no sentido de proporcionarem flexibilidade, se não informalidade, aos processos de formação do consenso.

Dryzek nota que tanto a teoria crítica e a análise de políticas públicas poderiam se beneficiar com um contato mais próximo. Ele observa que, apesar do acúmulo na literatura especializada de relatos de sucessos e fracassos na formação de consenso, os teóricos críticos e os *policy-analysts* ignoraram as contribuições que cada grupo poderia trazer para a solução de problemas de políticas públicas:

> Infelizmente, nenhum desses casos [descritos na literatura] se beneficiou da contribuição da teoria crítica. Teóricos críticos, em sua maioria, permanecem estacionados nas alturas da abstração teórica. Por sua vez, os promotores e os participantes desses *discursive designs* incipientes provavelmente permanecem ignorantes da existência da teoria crítica. Mas como disse Trotsky, "você pode não estar interessado na dialética, mas a dialética está interessada em você." Esses *discursive designs* incipientes indicam o potencial para a democracia discursiva no atual mundo da política. E eles frequentemente estão localizados aonde ninguém espera, no espaço entre os indivíduos e o Estado.[33]

Dessa maneira, Dryzek apresenta uma proposta específica para introduzir a racionalidade comunicativa em organizações públicas que se situa a um meio termo entre a informalidade da esfera pública e a institucionalização do subsistema administrativo. Os *discursive designs* podem evitar os efeitos negativos da burocratização, pois não exigem dos participantes nenhum comportamento fixo, estabelecido *a priori*, a não ser a disposição para o entendimento mútuo. Enquanto a institucionalização de procedimentos participativos tende a levar ao enrijecimento burocrático e, em última instância, a uma "re-reificação" das relações sociais, os *discursive designs* evitam a excessiva formalização, permitindo que os próprios atores políticos estabeleçam suas normas de relacionamento e formas de deliberação.

---

[33] Ibid., p. 48.

As evidências de que tais procedimentos não são apenas utopias, mas alternativas viáveis para problemas de políticas públicas foram apresentadas por Elinor Ostrom em *Governing the Commons*. Como vimos no capítulo 9, as *CPR*s bem sucedidas têm em comum a capacidade de construir procedimentos institucionalizados para implementar uma política consensual. Ostrom, porém, não foi capaz de notar que a racionalidade comunicativa foi o que possibilitou a institucionalização bem sucedida. Dessa maneira, a experiência das *CPR*s que Ostrom descreve poderia ser melhor compreendida com a ajuda dos *discursive designs* de Dryzek. O risco de que os recursos naturais compartilhados por diversos usuários poderiam ser perdidos, resultando em prejuízos para todos os envolvidos, pode ser entendido como a motivação inicial predispondo os envolvidos ao entendimento mútuo. A partir desse ponto, inicia-se uma articulação ainda incipiente, uma "negociação da regulação," que resultará em regras institucionalizadas. Por terem sido construídas com base no entendimento mútuo, essas regras têm uma legitimidade capaz de minimizar os custos com fiscalização e aplicação de sanções.

Um aspecto que é ressaltado tanto por Habermas como por Dryzek é o problema da complexidade da interações sociais. Habermas dirige suas preocupações para o problema na sua dimensão macro, argumentando que os mecanismos sistêmicos constituíram uma resposta para a crescente complexidade social, de forma a aliviar as exigências impostas na racionalidade comunicativa. Nesse contexto, a lei assume grande parte da função de integração social, que não pode mais se limitar às interações face-a-face. Assim, a racionalidade comunicativa é preservada indiretamente, por meio do "princípio de democracia." Dryzek, por sua vez, está preocupado em abordar a complexidade no nível da formulação de políticas, ou seja, na dimensão micro. Seu argumento é que a complexidade, entendida como um contexto de decisão envolvendo numerosas e diversificadas interações, pode ser resolvida mais satisfatoriamente trocando-se a razão instrumental pela comunicativa. Para ele, a razão instrumental implica a fragmentação do problema complexo que se deseja abordar, um procedimento que ignora as inúmeras conseqüências que a intervenção estatal pode desencadear. Dryzek critica a recomendação de Herbert Simon, de que deve-se lidar com problemas complexos decompondo-os em conjuntos e subconjuntos passíveis de serem abordados pela "racionalidade limitada." A razão instrumental, diz Dryzek, é capaz de lidar apenas com problemas que envolvem um nível moderado de complexidade.

> Mas complexidade crescente pode frustrar a estratégia da decomposição, pois interações entre as fronteiras de conjuntos e subconjuntos se tornam muito ricas,

> independentemente da qualidade e veracidade da teoria que orienta a decomposição e a inteligência com que a árvore [de decisão] é construída.[34]

A teoria de sistemas também não seria uma resposta adequada para o problema da complexidade. Segundo Dryzek, essa abordagem metodológica, quanto aplicada às políticas públicas, não pode se livrar do dilema de escolher entre o detalhamento excessivo e a excessiva simplificação. Nessa abordagem, ou procura-se incluir *todos* os elementos intervenientes, se aproximando da complexidade da situação real, o que inviabiliza a solução do problema, ou restringe-se a análise a um punhado de variáveis, simplificado o problema ao ponto de descaracterizá-lo. Mas a questão central, como bem nota Dryzek, está no fato de que os modelos sistêmicos exigem a previsibilidade do comportamento humano, um *ceteris paribus* que está longe de refletir a verdadeira complexidade das interações sociais. Em síntese, a racionalidade comunicativa seria superior à instrumental devido ao poder de atribuir a legitimidade a uma política:

> [...] a solução coordenada de problemas irá ocorrer na medida em que existir racionalização comunicativa no processo. Racionalidade comunicativa é orientada para o entendimento intersubjetivo e a geração de consenso orientado para a ação. [..] Adesão livre, pública e refletida quanto a fins comuns, aliada a um compromisso por uma ação coordenada na sua busca, inibe sua destruição pelo auto-interesse. [...] A racionalidade comunicativa confronta os aspectos teleológicos da complexidade social possibilitando a harmonização das volições de diferentes atores por meio da interação política racionalizada.[35]

Assim, o que torna a racionalidade comunicativa uma alternativa mais adequada para abordar a complexidade de problemas de políticas públicas é que ela permite a coordenação da ação dos atores envolvidos. Portanto, quanto mais legítimas forem consideradas as políticas, tanto maior será a adesão às normas de conduta que as políticas exigem dos atores pertinentes.

Podemos notar, portanto, que, na dimensão micro, a legitimidade está diretamente ligada à racionalidade comunicativa, enquanto que, na dimensão macro, a legitimidade está indiretamente ligada a ela. Na dimensão macro, os procedimentos de deliberação são validados intersubjetivamente, fazendo a ligação, como uma correia de transmissão, entre

---

[34] Ibid., p. 62.

[35] Ibid., pp. 70-71.

as leis e sua legitimidade.[36] Nos dois casos, porém, a adesão depende de que a ordem normativa seja reconhecida como sendo legítima. Nesse sentido, Habermas observa:

> A legitimidade de um estatuto é independente de sua implementação *de facto*. Ao mesmo tempo, porém, a validade *de facto* ou adesão [*compliance*] varia de acordo com a crença dos destinatários na legitimidade [do estatuto], e essa crença, é, por sua vez, baseada na suposição de que a norma poderia ser justificada. Quanto mais frágil for a legitimidade de uma ordem legal, ou ao menos considerada como tal, tanto mais outros fatores, tais como intimidação, a força das circunstâncias, costume e puro hábito, devem assumir posição para garanti-la.[37]

Embora Habermas considere que o "princípio de democracia" determina a legitimidade de estatutos legais, podemos dizer que esse princípio é insuficiente para garantir a legitimidade de políticas públicas. Em primeiro lugar, como vimos, as organizações públicas tendem a assumir cada vez mais funções normativas, passando ao largo do Legislativo. Dessa maneira, a validação de normas de interação social ligadas às políticas públicas está cada vez mais próxima da dimensão micro e mais distante da dimensão macro. Em segundo lugar, o sistema legal, como Habermas admite, é um meio ambíguo, pois as leis podem ocultar relações de poder ilegítimas, atribuindo legitimidade àquilo que é meramente factual.[38] Soma-se a isso a tese habermasiana sobre a emergência de patologias sociais como resultado da colonização do mundo-da-vida pelo subsistema administrativo, em especial devido à judicialização das interações sociais, para chegarmos à hipótese de que a complexidade social demanda uma democracia discursiva, como propõe Dryzek.

Naturalmente, devemos ter cautela ao lidar com tal hipótese. Parece-me mais plausível admitir que nas sociedades complexas duas tendências co-existem: intensifica-se a necessidade de legitimação na dimensão micro, dada às demandas normativas das políticas públicas, ao mesmo tempo em que a complexidade das interações sociais aumenta a demanda pela integração sistêmica e, com isso, pela legitimação na dimensão macro. Isso pode explicar, de um lado, o crescente interesse por mecanismos participati-

---

[36] Ver capítulo 5, pp. 87-88.

[37] J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (Cambridge: MIT Press, 1998), p. 30.

[38] Ibid., p. 88.

vos na formulação de políticas públicas na atualidade e, de outro, pela expansão da institucionalização de deliberações políticas da esfera nacional para a internacional.[39]

Desse modo, podemos considerar a hipótese de que a complexidade social não é unidirecional — como supôs Weber —, pois ela não aponta apenas para a expansão de mecanismos sistêmicos, contra os quais só resta uma heróica resistência do mundo-da-vida. Há que se notar também que a complexidade reforça as demandas pela legitimação na dimensão micro. Isso se dá não só porque é na interface entre o subsistema administrativo e o mundo-da-vida que são geradas as reificações indutoras de patologias sociais, exigindo que os imperativos sistêmicos sejam contidos nesse *locus*, mas também porque as políticas públicas adotam normas de alcance mais restrito do que normas legais de carácter universal, circunscrevendo a legitimação às fronteiras delineadas pelas políticas. Nesses casos, a democracia procedimental não é suficiente, pois as especificidades de cada política não permitem que a legitimação se limite a regras gerais de deliberação, como no caso das normas constitucionais. Embora as políticas públicas não se limitem as questões de caráter específico, podendo ser pertinentes à comunidade política como um todo — como as políticas macro-econômicas —, a complexidade social tende a gerar uma grande quantidade de problemas específicos, que só podem ser adequadamente abordados por políticas públicas igualmente específicas. Em suma, podemos considerar a hipótese de que a *complexidade social reforça, de um lado, as demandas pela integração sistêmica, e, de outro, a integração social por meio ação comunicativa.* No primeiro caso, as normas sociais assumem um caráter universal, e demandam legitimação por meio da democracia procedimental; no segundo, as regras de interação social tem uma abrangência limitada, pois se vinculam a políticas específicas, demandando legitimação por meio da democracia discursiva.

Portanto, ainda que a democracia procedimental permaneça como procedimento fundamental para a legitimidade do poder político nas sociedades contemporâneas, a democracia discursiva deverá ser cada vez mais requisitada. Assim, podemos dizer que as abordagens participativas na formulação de políticas públicas terão uma importância crescente, tanto devido às tendências presentes nas sociedades capitalistas complexas,

---

[39] Habermas é um dos principais defensores da institucionalização da política no nível internacional. Ver, entre outros ensaios, "Kant's Idea of Perpetual Peace: At Two Hundred Years' Historical Remove." in *The inclusion of the Other: Studies in Political Therory*, eds. C. Cronin & P. de Greiff (Cambridge: MIT Press) e "A constelação pós-nacional e o futuro da democracia", in J. Habermas, *A Constelação Pós-Nacional: Ensaios Políticos* (São Paulo: Liera Mundi, 2001).

como devido às limitações inerentes às abordagens convencionais das *Policy Sciences*. Quanto a essas últimas, ainda que não seja o caso de rejeitá-las *tout court*, será preciso explicitar seus pressupostos para que, então, possam ser legitimadas dentro de seus contextos práticos e não devido a uma suposta validade científica.

* * *

Finalmente, é preciso mencionar algumas das limitações da abordagem habermasiana. Considero, por outro lado, que a relevância da obra de Habermas como metateoria das *Policy Sciences* já tenham sido amplamente justificadas ao longo desse estudo. Não é possível, porém, aprofundar-me nas implicações dessas limitações, mas apenas apontar alguns aspectos que devem ser considerados em futuras investigações.

O primeiro aspecto que gostaria de destacar se refere aos conceitos de emancipação e legitimidade na obra de Habermas, que apresentam algumas ambigüidades. Como vimos, a abordagem de Habermas estabelece uma "divisão de trabalho" entre a esfera pública e o sistema político, sendo que o primeiro se ocuparia da emancipação e o segundo de obter a legitimidade para suas instituições e políticas. No entanto, essa separação é demasiadamente rígida, e o próprio Habermas, por vezes, não a aplica. Segundo argumentou em *Between Facts and Norms*, a ação coletiva só pode ser efetiva por meio do Estado, mas desde que seja conduzida segundo os princípios do modelo procedimental, e não segundo a concepção do modelo republicano clássico, que vê o Estado como um "sujeito macrosocial." Consequentemente, a estabilização das conquistas da emancipação obtidas na esfera pública depende da institucionalização fornecida pelo sistema político.[40] Além disso, Habermas, ao afirmar que organizações públicas precisam desenvolver seus próprios mecanismos de legitimação, assume que nem todos os processos de legitimação passam pelos canais institucionalizados do sistema político e, com isso, reconhece implicitamente a sobreposição de tarefas da esfera pública e do

---

[40] Habermas já havia abordado essa questão em dois ensaios sobre a revolução francesa, publicados em 1963: "Natural Law and Revolution" e "Hegel's Critique of the French Revolution". No primeiro ensaio, Habermas enfatiza a importância da institucionalização de direitos para a emancipação, criticando Marx por menosprezar os avanços dos direitos políticos burgueses, o que acabou resultando na aversão da esquerda à legalidade. No segundo ensaio, Habermas se mostra um seguidor de Hegel, para quem a revolução francesa só concretizou o "espírito do mundo" com a transformação do direito abstrato em realidade positiva, representada pelo Código Napoleônico. Portanto, para o "jovem" Habermas, a *institucionalização* é condição necessária para estabilização da *emancipação*, e não podem ser dissociadas uma da outra. Ver J. Habermas, *Theory and Practice* (Boston: Beacon Press, 1973), pp. 82-141.

Estado. A suposta "divisão de trabalho", portanto, constitui-se mais em um recurso analítico do que propriamente em uma descrição realista da relação entre Estado e esfera pública, uma vez que suas fronteiras se sobrepõem e se confundem na dinâmica das interações políticas. Portanto, a questão do *locus* adequado para a emancipação e a legitimidade deve ser recebida com reservas. Adotando uma metáfora freqüentemente usada por Habermas, podemos dizer que emancipação e legitimidade se determinam como uma "cabeça de Janus": se olharmos para a esfera pública, a questão da emancipação emerge; se nossa visão se volta para o Estado, a questão da legitimidade tem prevalência. No entanto, trata-se de aspectos indissociáveis de um todo social.

Finalmente, gostaria de mencionar o que considero ser a principal limitação da teoria social crítica de Habermas: a negligência às implicações da autonomia do subsistema econômico. Tanto em *The Theory of Communicativa Action* como em *Between Facts and Norms*, a subsistema econômico é tratado superficialmente. Ao não se ocupar do funcionamento do subsistema econômico, sua teoria crítica mostra um flanco bastante frágil, como seus comentadores já apontaram. Como vimos, em *Theory of Communicative Action*, Habermas afirma que, do ponto de vista estritamente teórico, atores sociais podem entrar e sair de mercados sem sofrer sanções, o que não ocorre no subsistema administrativo.[41] Segundo segue o argumento, não basta que o subsistema administrativo seja organizado legalmente: é preciso que ele seja também considerado legítimo. Entretanto, Habermas exime o subsistema econômico de processos de legitimação, se contentando com sua mera legalidade. No entanto, é fácil perceber que ninguém pode escolher, a seu bel-prazer, sair dos mercados — seja esse de *commodities* ou de trabalho — pois os mesmos sustentam a reprodução material dos indivíduos. O funcionamento do sistema econômico determina as condições dessa reprodução e, portanto, a legitimidade desse subsistema pode ser considerada mais fundamental do que a demandada pelo subsistema administrativo. Não é por acaso que, em praticamente todos os países democráticos, o fator decisivo nas disputas eleitorais é a percepção que o eleitorado tem do funcionamento da economia.[42] Habermas se prende a um conceito liberal de economia que se choca com a linha crítica que ele imprime ao restante de sua teoria social. Assim

---

[41] Ver capítulo 4, pp. 67-68.

[42] Isso nos remete à famosa frase utilizada pelo candidato Bill Clinton na campanha presidencial americana de 1992: "It's the economy, dummy!" O *slogan* visava fustigar o então presidente George Bush, que sustentava sua candidatura à reeleição na vitória obtida na Guerra do Golfo Pérsico.

sendo, sua abordagem acaba se mostrando unilateral, pois concentra-se apenas nas conseqüências do subsistema administrativo e pressupõe que, nas sociedades capitalistas de *welfare*, os efeitos perniciosos do subsistema econômico já foram neutralizados pelas intervenções do Estado e que, por isso, a reprodução material deixou de ser uma questão pertinente. No entanto, como o próprio Habermas argumenta no ensaio *Legitimation Crisis*, as sociedades capitalistas desenvolvidas alternam crises legitimidade e racionalidade, mostrando que o apaziguamento proporcionado pelo subsistema administrativo sobre os efeitos perniciosos do pelo sistema econômico constitui apenas um momento de um ciclo repetitivo. Tal como foi apresentada, a teoria social crítica de Habermas não pôde apresentar uma resposta adequada a essa questão.

Há, portanto, muito ainda a se desenvolver em termos teóricos — e também empíricos — no que se refere à relação entre o subsistema administrativo e econômico e as formas de legitimidade e emancipação que a interação entre esses sistemas demanda. No que se refere ao sistema econômico, já se pode notar, tanto nos meios acadêmicos como nas organizações da sociedade civil e na imprensa de massa, um crescente interesse pela chamada "economia solidária,"[43] um modelo alternativo de trocas econômicas, que busca superar, na prática, as brutalidades da reprodução material imposta pelo sistema capitalista. A economia solidária, assim como outros fenômenos econômicos contemporâneos — como o desemprego em massa e a expansão do mercado informal de trabalho —, indicam que a complexidade social pode estar induzindo no subsistema econômico o mesmo movimento que parece estar acontecendo no subsistema administrativo. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que a economia capitalista se torna cada vez mais global, setores na periferia da economia se "descolam" desse sistema, se voltando para a dimensão micro das interações sociais e reintroduzindo o valor de troca em nichos negligenciados pelo sistema econômico. Habermas não considerou essa hipótese na época em que desenvolveu sua teoria crítica, pois ele critica Marx justamente por supostamente propor a reinserção da economia no mundo-da-vida, acusando-o de saudosismo de eras pré-modernas.[44] Desse modo, enquanto a economia solidária se sustenta em acordos de cooperação que atribui legitimidade a essa forma de produção, resta saber como seria possível legitimar um sistema econômico globalizado que já se

---

[43] Ver, por exemplo, B. de S. Santos, *Produzir para Viver: Os Caminhos da Produção Não Capitalista* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002).

[44] Ver capítulo 4, pp. 75-76.

dissociou de sua base normativa e que, no máximo, pode contar com uma legalidade factual.

A importância de uma mudança de enfoque na análise do sistema econômico já está se refletindo no campo da teoria econômica — ou sociológica, dependendo do ponto de vista. Estamos presenciando atualmente um *revival* da Sociologia Econômica, disciplina a qual se dedicaram Marx, Weber e Durkheim, teóricos sociais que Habermas chamou de "clássicos". Os economistas da atualidade estão descobrindo nas abordagens sociologicas maneiras de interpretar fenômenos econômicos que superam a perspectiva da Economia *mainstream*, inclusive questionando seu pressuposto clássico, o individualismo metodológico.[45]

Em contraste com esse desenvolvimento recente no campo da Economia, as teorias de maior prestígio da Ciência Política — inclusive muitas das abordagens das *Policy Sciences* —, ainda permanecem restritas a pressupostos que herdaram da teoria econômica clássica e neoclássica. Não deixa de ser significativo constatar que a definição da teoria da Escolha Pública — "a aplicação da Economia à Ciência Política"[46] — e a definição da Sociologia Econômica — "a perspectiva sociológica aplicada ao fenômeno econômico"[47] se colocam, uma para a outra, como imagens especulares. Considerando a recente ascensão da Sociologia Econômica na pesquisa social contemporânea, talvez a Sociologia Política também esteja prestes a resgatar seu antigo prestígio. Lembremo-nos de que Habermas, em lugar de adotar a Economia ou a Ciência Política como referência, encontrou na Sociologia o caminho para a construção de sua teoria social crítica. Acredito que esse também deverá ser o destino das *Policy Sciences*, que, no futuro, poderá ser batizada com um novo nome: *Policy Sociology*.

---

[45] Neil J. Smelser & Richard Swedberg, "The Sociological Perspective on the Economy", in *The Handbook of Economic Sociology*, eds. N.J. Smelser & R. Swedberg (Princeton: Princeton University Press; New York:Russel Sage Foundation, 1994).

[46] Ver capítulo 8, p. 148.

[47] N.J. Smelser & R. Swedberg, op. cit., p. 3.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. *Desenvolvimento e instituições: A importância da explicação histórica*. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro & ABRAMOVAY, Ricardo (Orgs.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001. Cap. 8, p. 165-177.

ADORNO, Theodor W., Habermas, Jürgen, HORKHEIMER, Max et. al. *La disputa del Positivismo en la sociología alemana*. Traduzido por Jacobo Muñoz. Barcelona: Grijalbo, 1973. 325 p.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Org.). *El estudio de las políticas públicas*. 3ª ed. México: Miguel Angel Porrúa, 2000. 280 p.

ANDREWS, Christina. *Fatores promotores da participação da comunidade em escolas públicas: Um estudo dos procedimentos de gestão em escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo*. São Paulo, 1999. 164 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

_____. Reformas administrativas brasileñas: El papel (i)real de la crisis económica y el Fondo Monetario Internacional. *Política y Gestión*, v. 3, p. 9-29, 2000.

_____. & KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova*, n. 45, p. 97-129, 1998.

ARROW, Kenneth. J. *Social choice and individual values*. 2ª ed. New Haven: Yale University Press, 1963. 99 p.

AUSTIN, John. L. *How to do things with words*. 2a ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1975. 176 p.

AVIO, Kenneth. L., Constitutional contract and discourse ethics: The agreement theories of James Buchanan and Jürgen Habermas. *Journal of Theoretical Politics*, v. 9, n. 4, p. 533-553, 1997.

BOBBIO, Noberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. Traduzido por Carmen C. Varriale et al. *Dicionário de política*, v. 1, 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. 666 p.

BOSTON, Jonathan; MARTIN, John; PALLOT, June & WALSH, Pat. *Public management: The New Zealand model*. Auckland: Oxford University Press, 1996. 496 p.

BRASIL, Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. 84 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, p. 49-95. , 1998.

_____ & SPINK, Peter. (Org.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 1998, 316 p.

BROADBENT, Jane. & LAUGHLIN, Richard. Evaluating the "new public management" reforms in the UK: A constitutional possibility? *Public Administration*, v. 75, n. 3, p. 488-507, 1997.

BUCHANAN, James M., *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press, 1975. 210 p.

_____. Politics, policy, and the Pigovian margin. In: _____ & Tollison, Robert (Orgs.). *The theory of public choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1972. Cap. 13, p. 169-182.

_____ & Tollison, Robert (Orgs.). *The theory of public choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1972. 210 p.

_____ & _____ (Orgs.). *The theory of public choice - II*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984. 452 p.

_____ & TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Harbor: University of Michigan, 361 p.

CHAMBERS, Robert. The origins and practice of participatory rural appraisal, *World Development*, v. 22, n. 7, p. 953-969, 1994a.

_____. Participatory rural appraisal (PRA): Analysis of experience, *World Development*, v. 22, n. 10, p. 1437-1454, 1994b.

COHN, Amélia & ELIAS, Paulo E. (Org.). *O público e o privado na saúde: O PAS em São Paulo*. São Paulo: Cortez; Cedec, 1999. 248 p.

COHN, Gabriel. *Crítica e resignação: Fundamentos da sociologia de Max Weber*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979. 161 p.

_____. A teoria da ação em Habermas. In: CARVALHO, Maria do Carmo B. de (Org.). *Teorias da ação em debate*. São Paulo: Cortez; FAPESP; PUC, 1993. p. 63-75.

COHEN, Jean. L. & ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1995. 771 p.

CRONIN, Ciaran & GREIFF, Pablo de (Orgs.). *The inclusion of the other: Studies in political theory*. Cambridge, MIT Press, 1999. 300 p.

DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale Univ. Press, 1999. 397 p.

DEWS, Peter (Org.) *Autonomy & solidarity: Interviews with Jürgen Habermas*. Londres: Verso, 1992. Cap. 12, p. 265-266.

DOWNS Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999. 330p.

DROR, Yehezhel. *Public policy making reexamined*. Oxford: Transaction Books, 1989. 370 p.

DROSDOWSKI, Günther, (Org.). *Duden, das grosse Fremdwörterbuch: Herkunft und Bedeutung der Fremdwörter /herausgegeben und bearbeitet vom Wissenschaflichen Rat der*. Dudenredaktion Mannheim: Dudenverlag, 1994. 1557 p.

DRYZEK, John. S. *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 254 p.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. Traduzido por Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1995. 483 p.

ECONOMIST, The. The naughty boy of Europe. Londres. 14 de fevereiro de 2002. Online. Disponível: http://www.economist.com.

ELSTER, John. *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 184 p.

_____. & HYLLAND, Aanund. *Foundations of social choice theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. 250 p.

FERLIE, Ewan, ASHBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise. & PETTIGREW, Andrew. *The New Public Management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996. 352 p.

FORACCHI. Marialice M. & MARTINS, José de Souza (Orgs.). *Sociologia e sociedade: Leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1977. 365 p.

FORESTER, John. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press, 1989. 283 p.

GORARD, Stephen. & FITZ, John. Markets and stratification: A view from England and Wales. *Education Policy*, v. 14, n. 3, p. 405-428, 2000.

GOW, James I. & DUFOUR, Caroline. Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, v. 66 , n. 4, p. 573-597, 2000.

GRONDIN, Jean. La réfication de Lukács à Habermas: L'impact de "Geschichte und Klassenbewusstsein" sur la théorie critique. *Archives de Philosophie*, n. 51, p. 627-646, 1988.

GRUM, Arthur. A bibliography of the concept "Öffentlichkeit." *New German Critique*, n. 61, p. 161-202, 1994.

HABERMAS, Jürgen. Knowledge and human interest: a general perspective. In: ____. *Knowledge and human interest*. Traduzido por Jeremy J. Shapiro. Boston: Beacon Press, 1971. Appendix, pp. 301-317.

_____. The classical doctrine of politics in relation to social philosophy. In: _____. *Theory and practice*. Traduzido por John Viertel. Boston: Beacon Press, 1973a. Cap. 1, pp. 41-81,

_____. Some difficulties in the attempt to link theory and praxis. In: _____. *Theory and practice*. Traduzido por John Viertel. Boston: Beacon Press, 1973b. Introduction, p. 1-40.

_____. Teoria analítica de la ciencia y dialéctica. In: ADORNO, Theodor et al. *La disputa del positivismo en la sociologia alemana*. Traduzido por Jacobo Muñoz. Barcelona: Ediciones Grijalbo, 1973c, pp.177-178.

_____. *Legitimation crisis*. Traduzido por Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1975. 166 p.

_____. *Theorie des kommunikativen Handelns, Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunf*. 3ª ed. (Frankfurt am Main: Suhkamp Verlag, 1985.

_____. *The theory of comunicative action - Reason and rationalization of society*. v 1. Traduzido por Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1984. 465 p.

_____. A Philosophical-Political Profile: Written Interview with Perry Anderson and Peter Dews. In: DEWS, P. (Org.) *Autonomy and Solidarity: Interviews with Jürgen Habermas*. London: Verso, 1986. Cap. 6, p. 147-185.

_____. *The theory of comunicative action- Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*. v 2. Traduzido por Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1987. 457 p.

_____. *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge: MIT Press, 1990. 225 p.

_____. Discourse ethics, law and "Sittlichkeit." In: DEWS, Peter (Org.) *Autonomy & solidarity: Interviews with Jürgen Habermas*. London: Verso, 1992, Cap. 12, p. 265-266.

_____. O conceito de poder em Hannah Arendt. In: FREITAG, Barbara e ROUANET, Sérgio Paulo (Orgs.). *Habermas*, 3ª ed. São Paulo: Ática, 1993. Cap. 2, p. 100-118.

_____. *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Traduzido William Rehg. Cambridge: MIT Press, 1998. 631 p.

_____. Reconciliation through the public use of reason. In: CRONIN, Ciaran & GREIFF, Pablo de (Orgs.). *The inclusion of the other: Studies in political theory*. Cambridge, MIT Press, 1999a. Cap. 2, p. 49-73.

_____. Three normative models of democracy. In: CRONIN, Ciaran & GREIFF, Pablo de (Orgs.). *The inclusion of the other: Studies in political theory*. 1999b. Cap. 9, p. 239-252.

_____. Kant's idea of perpetual peace: At two hundred years' historical remove. In: CRONIN, Ciaran & GREIFF, Pablo de (Orgs.). *The inclusion of the other: Studies in political theory*. 1999c. Cap. 7, p. 165-201.

_____. A constelação pós-nacional e o futuro da democracia, In: HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Liera Mundi, 2001. Cap. 4, p. 75-142.

HALL, Peter. A. & TAYLOR, Rosemary C. Political science and the three new institutionalisms, *Political Studies*, n. XLIV, p. 936-957. 1996.

HOBBES, Thomas. *Leviathan*. London: Penguin Books, 1968, 728 p.

HOLLIS, Martin. The *philosophy of social science: An introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. 269 p.

HORKHEIMER, Max. Teoria tradicional e teoria crítica. In: ARANTES, Paulo Eduardo (Org.). *Walter Benjamin, Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Jürgen Habermas: Textos escolhidos*. pp. 115-154. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção "Os Pensadores," v. 48).

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the New Institucionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

JAY, Martin. *Marxism and totality: The adventures of a concept from Lukács to Habermas* Cambridge: Polity Press, 1984. 576 p.

KAPOOR, Ilan. The devil's in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development. *Third World Quarterly*, v. 23, n. 1, p. 101-117, 2002.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, D. &. LASSWELL, H.D. *The policy sciences: Recent development in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951. Cap. 1, p. 3-15.

_____. *A pre-view of policy sciences*. New York: Elsevier, 1971. 173 p.

_____. La concepción emergente de las ciencias politicas. Traduzido por María del Carmen Roqueñí. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Org.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, 3ª ed. México: Miguel Angel Porrúa, 2000. Cap. 2, p. 105-117.

LAVALLE, Adrián G. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, n. 47, p. 121-135, 1999.

LAZARSFELD, Paul F. & BARTON, Allen H. Qualitative measurement in the social sciences: classification, typologies, and indices. In: LERNER, David & LASSWELL, Harold D. (Orgs.). *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951. Cap. IX, pp. 155-192.

LERNER, Daniel. &. LASSWELL, H arold D. *The Policy Sciences: Recent development in scope and method.* Stanford: Stanford University Press, 1951. 344 p.

LINDBLOM, Charles E. *Politics and markets: The world's political-economic systems.* New York: Basic Books, 1977. 403 p.

_____. The science of muddling through. In: McCOOL, David C. (Org.) *Public policy theories, models, and concepts: An anthology.* Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995. pp. 142-157.

_____. Still muddling: Not yet through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p 517-525, 1993a.

_____ & WOODHOUSE, Edward J. *The policy-making process.* 3ª ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993b.

LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe.* Traduzido por Telma Costa. Porto: Publicações Escorpião, 1974. 377 p.

MANNING, Nick. The legacy of the new public management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, v. 67, p. 297-312, 2001.

McCARTHY, Thomas. *The critical theory of Jürgen Habermas.* Cambridge: MIT Press, 1996. 484 p.

McCOOL, Daniel. *Public policy theories, models, and concepts: an anthology.* Englewood Cliff: Prentice Hall, 1995. 412 p.

NELSON, Barbara J. Public Policy and Administration: An overview. In: GOODIN, Robert E. & KLIGEMANN, Hans-Dieter (Orgs.). *A new handbook of politica science.* Osford: Osford University Press, 1998. Cap. 24, p. 551-592.

NEUFELDT, Victoria & GURALNIK, David B. (Orgs.) *Webster's New World Dictionary.* 3ª ed. New York: Prentice Hall, 1991. 1574 p.

NEUMANN, John von & MORGENSTERN, Oskar. *Theory of games and economic behavior.* Princeton: Princeton University Press, 1944.. 641 páginas

NOBRE, Marcos. *Lukács e os Limites da Reificação.* São Paulo: Editora 34, 2001. 133 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil. *Educação em Foco*, v. 5, n. 2, p. 115-130, 2000/2001.

OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do bem-estar? Fundamentos estruturais das oportunidades políticas neoconservadoras. In: _____. *Capitalismo Desorganizado.* Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Brasiliense, 1985. Cap. 8, p. 269-317.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups.* Cambridge: Harvard University Press, 1971. 186 p.

OSTROM, Elenor. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Sciences Review*, v. 92, n. 1, 1998, p. 1-22.

_____. *Governing the commons: The evolution of institutions of collective action.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 280 p.

_____. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process.* Boulder: Westview Press, 1999. Cap. 3, pp. 35-71.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis.* Chektenham: Edward Elgar, 1996. 675 p.

POUNDSTONE, William. *Prisoner's dilema: John Von Neumann, game theory, and the puzzle of the bomb.* New York: Anchor Books, 1993. p. 294.

PRESSMAN, Jeffrey & WILDASVSKY, Aaron. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being the saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* Berkeley: University of California Press, 1973. p. 281.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do estado: Uma perspectiva agent-principal. In: BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos & SPINK, Peter. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração púbica gerencial.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas., 1998. Cap. 3, p. 39-73.

RAWLS, John. *A theory of justice.* Cambridge: Harvard University Press, 1971. 607 p.

REIS, Fábio Wanderley. Apresentação. In: DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia.* Traduzido por Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999. pp. 11-20.

ROBERT, Paul (Org.). *Dictionnaire alphabétique & analogique de la langue française.* Paris: Sociéte du nouveau Littré, 1973. 1969 p.

ROTHWELL, Charles Easton. Foreword. In: LERNER, D. &. LASSWELL, H.D. *The policy sciences: Recent development in scope and method.* Stanford: Stanford University Press, 1951. p. vii-xi.

SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process.* Boulder: Westview Press, 1999. 289 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 514 p.

SAID, Edward W. *Imperalism and Culture.* New York: Vintage House; Random House, 1994. p. 380.

SHAFRITZ, Jay M. & HYDE, Albert C. *Classics of public administration.* 4ª ed. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers. 1997. 596 p.

SCHLAGER, Edella. A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In: SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process.* Boulder: Westview Press, 1999. Cap. 9 , p. 233-260.

SIMON, Harold. A behavioral model of rational choice. In: _____. *Models of man: Social and rational - mathematical essays on rational human behavior in a social setting.* New York: John Wiley & Sons, 1966. Cap. 14, p. 241-260.

_____. *Reason in human affairs.* Stanford: Stanford University Press, 1983. 115 p.

_____. *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations.* 4ª ed. New York: Free Press, 1997. 364 p.

SMELSER, Neil J. & SWEDBERG, Richard. The sociological perspective on the economy. _____ & _____ (Orgs.). *The handbook of economic sociology,* Princeton: Princeton University Press; New York: Russel Sage Foundation, 1994. Cap. 1, p. 3-26.

SOUZA, Celina. Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, v. 13, n. 1, p. 159-184, 2001.

THEODOULOU, Stella Z. & CAHN, Mattew A. *Public policy: The essential readings* Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995. 402 p.

TORGERSON, Douglas. El análisis de políticas públicas y la vida pública: ¿La restauración de la phronêsis? In: FARR, James, DRYZEK, John S. & LEONARD, S.T. (Orgs.). *La ciencia política en la historia: Programas de investigación y tradicionais políticas*. Madrid: ISTMO, 1999, pp. 289- 324.

TULLOCK, Gordon. *Rent seeking*. Aldershot: Edward Elgar; The Locke Institute, 1993. 98 p.

UDEHN, Lars. *The limits of public choice: A sociological critique of the economic theory of politics*. London: Routledge, 1996. 447 p.

VANBERG, Viktor & BUCHANAN, James M. Interests and theories in constitutional choice. *Journal of Theoretical Politics*, v. 1, p. 49-62, 1989.

VRIES, Michiel S. de. Developments in Europe: The idea of policy generations. *International Review of Administrative Sciences*, v. 64, n. 4, p. 492-510, 1999.

_____. The bureaucratization of participation. *International Review of Administrative* Sciences, v. 66, n. 2, p. 325-348, 2000.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. v. 1. 2ª ed. Tradução de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eduardo García Máynez el al. México: Fondo de Cultura Económica, 1969. 660 p.

_____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 1. 3ª ed. Tradução de Regis Barbosa.Brasília: Editora UnB, 2000. p. 422.

WIGGERSHAUS Roff. *The Frankfurt school: Its history, theories and political significance* Cambridge: MIT Press, 1995. 787 p.

WILLIAMSON, Oliver E. Markets and hierarchies: Some elementary considerations. *American Economic Review*, v. 63, n. 2, p. 316-325, May, 1973.