

Parâmetros para Análise de Políticas

A Fusão de Texto e Contexto

N.Cham. 320.6 L534p

Autor: Lejano, Raul P., 1961-

Título: Parâmetros para análise de polít



14099463

Ac. 138553

BFEAAC

R. P. Lejano

ARTE
Escrita
EDITORIA

Observe a data prevista para
devolução. Caso o atraso será
convertido automaticamente em
Multa

DOAÇÃO

Parâmetros para Análise de Políticas

Para sua maior segurança, guarde c
Comprovante de empréstimo de sua
última devolução e/ou renovação

BSFEAACS

AC 138553
R 14099463

Titulo original: Frameworks for Policy Analysis - Merging Text and Context

Copyright © 2006 Taylor & Francis Group, LCC

Copyright da tradução © 2012 por Editora Arte Escrita Ltda.

Nenhuma parte desta publicação pode ser gravada, armazenada em sistema eletrônico, fotocopiada, reproduzida por meios mecânicos ou outros quaisquer sem autorização prévia do editor.

Obs.: As informações contidas neste livro e sua autenticidade são de exclusiva responsabilidade do autor.

Lejano, Raul P., 1961-

L557q

Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto / Raul P Lejano; tradução de Leticia Heineck Andriani.- Campinas, SP: Arte escrita, 2012.

310p.

Título original: Frameworks for policy analysis: merging text and contexto.
ISBN 978-564830-09-7

I. Ciências políticas. 2. Administração pública – Tomada de decisão. I. Andriani, Leticia Heineck. II. Título.

CDD 320.6

Catálogo na publicação: Sonia Gomes Pereira – CRB-8/7025



Rua Conceição, n.º 233, conjunto 2214, Centro

Campinas / SP - CEP 13.010-050

telefone 19 3235-3441

faleconosco@editorartescrita.com.br

www.editorartescrita.com.br

Israel Geraldi

Alcyr M. B. de Araujo Netto

César Bittar

Simara B. Manfrinatti Bittar

Estúdio Raju

Leticia Heineck Andriani

Lea Carvalho Rodrigues

Diretor

Gerente Administrativo

Gerente Comercial

Preparação e Revisão

Editoração e Capa

Tradução

Revisão da Tradução

320.6

L534p

Conteúdo

| | | |
|------------------|---|-----|
| Agradecimentos | | ix |
| Introdução | - | 11 |
| PARTE I | Fundamentos positivistas da análise de políticas | |
| Capítulo 1 | Antecedentes: algumas origens do modelo clássico | 31 |
| Capítulo 2 | Decisões | 47 |
| Capítulo 3 | Jogos | 75 |
| PARTE II | A Volta pós-positivista | |
| Capítulo 4 | Antecedentes: Vozes do Pós-positivismo | 107 |
| Capítulo 5 | Texto | 113 |
| Capítulo 6 | Crítica | 135 |
| Capítulo 7 | Ética | 155 |
| PARTE III | O Sentimento Pós-construtivista | |
| Capítulo 8 | Antecedentes: Fundamentando o Discurso | 193 |
| Capítulo 9 | Experiência | 205 |
| Capítulo 10 | Coerência | 227 |
| Capítulo 11 | Topologia | 259 |
| Capítulo 12 | Conclusão | 287 |

Referências
Índice

293
307

Dedicatória

Para minha mãe, Alice, professora e humanitária,
a pessoa mais bonita que conheço,
que continua a me ensinar como viver na fé e na compaixão.

E ao meu pai, Rodolfo,
engenheiro e corredor, que continua a me ensinar
a trabalhar duro e muito,
e nunca, nunca, desistir.

Agradecimentos

Meu agradecimento vai para meus mentores acadêmicos. Para Lloyd Shapley, cujas imensas contribuições teóricas somente podem ser igualadas por sua generosidade e a Climis Davos, que me ensinou muito sobre ser original. Agradeço Helen Ingram por partilhar comigo seu profundo conhecimento sobre instituições. Agradeço John Whiteley, que é um verdadeiro colega intelectual e espiritual. Obrigado também a Dan Stokols por sua colaboração e orientação no desenvolvimento de uma nova linha de pesquisa. Obrigado David McBride de Routledge por ver algo interessante neste livro e levá-lo adiante e à Angela Chnapko e Susan Fox-Breenberg pela transparência no processo.

Agradeço, as pessoas abaixo, pela autorização do uso de imagens para o livro:

Anna Carissa Lejano pelas Figuras 1 e 2 e Figura 10.2

Bahram Fazeli (Comunidades para um Melhor Ambiente) pela Figura 7.1

Bebiano Mejino (Projeto de Conservação Pawikan) pela Figura 10.8

Elsevier pelo uso das Figuras 6.1 até 6.5, que aparecem em Lejano, R. P. e H. Rei. Testing the assumptions behind emissions trading in non-market goods: The RECLAIM program in southern California, *Environmental Science & Policy* 8 (2005):367-377; e Figuras 10.1 e 10.3 até 10.7, que aparecem em Lejano, R. P. e A. Ocampo-Salvador. Context and differentiation: Comparative analysis of two community-based fishers' organizations, *Marine Policy* (a ser lançado).

Introdução

De certo modo, este livro é um relato de como temos mitificado a política. E é também um mapa esquemático dos caminhos que a análise política pode tomar a partir deste ponto. Por “mitológico”, entendemos, simplesmente, a construção de sistemas simbólicos independentes para representar a área política e a busca por soluções dentro da mesma área.

Talvez um bom ponto para começarmos seja observar nossa preferência por metáforas quando se fala sobre política. Por exemplo, geralmente nos referimos à política como se fosse uma receita médica ou algum tipo de receita social que possa ser levada para uma cozinha e usada para criar o resultado desejado. Outra analogia ainda é a da política como um mapa que nos diz, em meio a infinitas possibilidades, qual caminho ideal a sociedade deveria escolher. Uma versão modernista deste tipo de metáfora é comparar a política com um telescópio, com o especialista político, como Galileu, vasculhando o universo em busca de seu segredo. A política é a resposta para o enigma da esfinge.

Passando por todas estas analogias está a noção embutida em nosso conceito de política, a ideia de análise, o ato de buscar dentro do universo de possibilidades pelo verdadeiro e eterno, escondida em toda sua complexidade. Em contraste com a síntese, que postula a criação de um conceito totalmente estranho, a análise implica no discernimento em meio do opaco. Porém em seu estado mitológico, [esta ação equivale a nada mais do que a confirmação da análise *a priori* – isto é, a descoberta de objetos que já ao início havíamos incorporado ao sistema]

A ideia comum não é tanto a pergunta “o que significa encontrar uma resposta para uma questão política?” ou “como a política reflete a vida como ela é vivida?” ou “como poderíamos agir no processo da elaboração de políticas?” A metáfora é, novamente, a do telescópio, não a do espelho. O conceito dominante não é o de autoreflexão, mas sim o de análise, desenterrando e revelando, como na extração de ouro. Paramos o mundo, examinamos a distância e damos uma ou duas chacoalhadas até profetizarmos seu conteúdo. E assim, a análise política, desde o início, tem sido escrita e reescrita com o processo de busca e avaliação,

comparação e escolha. Este processo, como discutimos neste livro, proporcionou-nos poderosos métodos de abordagem de problemas políticos, bem como suas profundas limitações.

Deixe-nos ilustrar estas questões com um exemplo simples. No início na década de 1980, as agências de desenvolvimento começaram, seriamente, a fazer uso da metáfora clássica do mercado para diagnosticar os males dos governos modernos. Embora sujeito a diferentes graus de sofisticação, o modelo continua a ser simples: o ideal de comunicação não distorcida de demandas e custos pela atribuição de valores dentro de um mercado perfeitamente competitivo. Quaisquer elementos em um mercado que previne a perfeita transmissão destes valores seriam distorções para este modelo ideal. Agora, o problema é que institucionalizamos tais modelos e adaptamos economias inteiras a partir deles. Modelos simples levam a receitas institucionais simples, entretanto – neste caso, uma fórmula que, no seio das instituições internacionais de crédito, tornou-se conhecido como “o pacote de ajuste estrutural”. Este pacote consiste de uma série de medidas que vieram diretamente do profundo modelo do mercado ideal e assim quase que completamente marcaram estes itens que apareciam como distorções ao modelo. Estas eram soluções extraídas de um campo simbólico fechado¹, às quais chamamos de “modelo”, e eram percepções universais que poderiam ser aplicadas onde quer que fosse. Então elas foram aplicadas em todos os lugares, em países que abrangem um espectro incrivelmente amplo de riqueza, demografia, histórias, experiências institucionais e tradições. Não é de admirar, então, que esse pacote comum de medidas levasse a resultados muito diferentes em lugares diferentes (consulte Rapley, 1996, para um relato interessante).

Há um perigo na abordagem mitológica da política. A construção de sistemas simbólicos fechados, dentro dos quais buscamos soluções que talvez inconscientemente estejam inseridas desde o início, permite aos políticos ignorar as realidades de determinado contexto do mundo real que está a nossa frente. Além disso, esta capacidade de distanciar a análise do contexto faz com que ignoremos a complexidade total deste último. Há uma dimensionalidade para as situações reais que inevitavelmente supera aquela dos nossos sistemas fechados, e é aqui que nosso livro começa.

Os objetivos do livro

As intenções básicas deste livro são simples. Gostaríamos de

1 No original “a self-contained symbolic field”. Optamos pelo termo “fechado” que mais corresponde no português e no jargão acadêmico ao sentido dado pelo autor: de modelos e sistemas de análise rígidos e praticamente inflexíveis, baseados em paradigmas positivistas, portanto racionalistas, de comprometimento com uma verdade absoluta. (Nota do Revisor)

encontrar maneiras para ir além do mitológico e trazer a contextualidade e a complexidade de volta à análise política. Como resultado, deveríamos buscar maneiras de aprimorar a dimensionalidade e autenticidade de nossas análises. Para isso, gostaríamos de abordar uma série de coisas neste livro, ou seja:

- Mapear o terreno da análise política, até agora, e apontar direções que ampliem estas análises para além dos limites de seus modelos fechados.
- Permitir que os analistas ampliem a dimensionalidade de suas análises, ganhando facilidade com múltiplas linguagens políticas.
- Desenvolver novos rumos para análises que explicitamente trazem o contexto, a experiência e a complexidade de volta à análise.

O objetivo é propor novas abordagens para a análise que consigam dialogar com a indescritível complexidade das situações políticas. Para isso, no entanto, precisamos cobrir parte do campo de análise para vasculhar os limites destas situações e começar a imaginar novas direções. Em cada caso, destacam-se os limites de suas possibilidades e os problemas com a forma como eles têm sido usados. Cedo ou tarde, começamos a entender que cada uma destas abordagens dialoga com diferentes aspectos de uma situação política. Há ainda outra razão para conduzir propositalmente o leitor por meio de várias lentes políticas diferentes. Cedo ou tarde, o analista aprende que para respeitar a absoluta complexidade (ou, colocando em termos geométricos, dimensionalidade) das situações políticas, precisamos aprender a falar diferentes linguagens políticas. Por esta razão, o analista deveria aproveitar algumas familiaridades com elas. De outro modo, precisamos superar o presente terreno de análise como prenúncio da última parte do livro, o qual traça novos rumos na análise política.

Análise no Século Vinte e Um

O século inicia com um profundo ceticismo nas instituições – ao menos, nos ideais que acreditamos que estas instituições incorporam. Certamente, até agora vimos o grau em que temos abusado de noções como liberdade, desenvolvimento, patriotismo e soberania, mas talvez seja por causa dessas construções, e das instituições modeladas a partir delas, que não vivemos de acordo com as necessidades e as condições de nossas vidas. Talvez estas noções tenham sido construídas completamente apartadas da imediaticidade e da complexidade dessas condições, que nos movem em caminhos mais reais. Em meio ao

tumulto que temos presenciado até agora neste novo século, surge a necessidade ainda maior de uma clareza de pensamento, de um ponto de vista que pode ser comparado a encontrar algum refúgio, ainda que fugaz, no olho do furacão.

Escrevendo a partir deste ponto eternamente ensolarado na Costa Oeste dos Estados Unidos, não posso evitar refletir sobre a ironia do colossalmente simples ideal do sonho americano, que foi evidentemente concebido desconsiderando rupturas econômicas, raciais e políticas que dividem o país. E assim, o livro é uma tentativa de fundamentar a análise no terreno comum e complexo de nossa vida.

Imediatamente, o leitor verá aqui algumas fortes predisposições conceituais. Primeiro, afirmo, com ousadia, porém não categoricamente, que a política cotidiana toca a todos nós de formas complexas e comuns. Qualquer que seja a medida com a qual sonhamos alcançar uma visão comum, é a complexidade e o imediatismo do cotidiano que nos une. Cada vez mais, as pessoas perguntam-se em meio ao cenário de disputas, reivindicações e ideologias: o que fazer coisas realmente significa? Agora, esta não é uma questão simples e, portanto, não deveríamos esperar respostas simples. E é onde a análise começa.

Às vezes parece que as verdades políticas são constituídas por quaisquer histórias inventadas por aqueles que melhor desempenham o “jogo” da política. Este não é o campo da política, entretanto. De certa forma, a política tem de ser capaz de refletir o imediatismo e a complexidade da nossa condição cotidiana. Independentemente de como formulamos e reformulamos nossos universos conceituais; de forma similar ao refugiado que se encontra perdido em um campo vazio e distante, na beira de uma catástrofe, nós não podemos desconstruir sua ânsia ou a sua dor. Ou para o assistente social que seis meses atrás mal conseguia gerenciar programas que estavam abarrotados devido à enorme demanda de serviços, e agora descobre que seu trabalho se encerrou por causa do último orçamento, nós não podemos substituir a ideologia. Nem podemos simplesmente tratar como discurso o funcionamento das instituições e práticas que evoluem em torno destas condições reais. Isso reflete outra forte postura conceitual tomada aqui: que é insistir que a política e a nossa análise sejam avaliadas pelo teste de nossa experiência. Isto exige uma análise que consiga dialogar com a multiforme complexidade e riqueza do real.

Isto nos leva a um ponto importante deste livro, que é dizer que a política, para que possamos transportá-la para longe do reino da mitologia, necessita de embasamento. O embasamento de que falamos não é um ato de compromisso com alguns ideais teóricos – pelo contrário, é o oposto. É este embasamento que permitirá à análise política atingir a dimensionalidade para lidar, de forma efetiva e teórica, com as

contingências da experiência. Na verdade, ao final do livro começamos a perceber como a volta ao contexto e à experiência nos conduz a novos e mais ricos corpos teóricos e práticos. Ainda assim, estamos cientes do principal ponto de análise política que é, de alguma forma, chegar a soluções que são, como um autor colocou, “estratégias contínuas para estruturar relacionamentos e coordenar comportamentos para atingir propósitos coletivos” (STONE, 1997). A intenção deste livro é mostrar que encontrar tais estratégias requer embasamento. O embasamento, por sua vez, exige um retorno ao real, e podemos começar examinando uma amostra de questões políticas do mundo real conforme surgem no contexto.

- Você está administrando uma empresa sem fins lucrativos que, nos últimos quatro anos, criou grupos de apoio e centros de formação para recém-imigrados. Mais recentemente, entretanto, o apoio federal e estadual tem se tornado cada vez mais escasso e tende cada vez mais a serviços religiosos e privados. As necessidades e condições de seus clientes estão evoluindo também, bem como as habilidades exigidas dos empregados. Como você pode começar a reorientar suas práticas e até mesmo considerar o quanto a própria organização precisa mudar?
- Você é um organizador, que se encontra no meio de uma cidade já congestionada onde não há historicamente uma grande tradição de planejamento. Você está imbuído do desejo de dar mais sentido ao processo de planejamento, mas por onde começar e quais mudanças você pode realmente esperar e buscar? O maior projeto em andamento envolve a implantação de um novo complexo luxuoso de varejo, porém o que parece conduzir o processo de decisão são influências profundamente incorporadas no conselho municipal aos apelos da especulação imobiliária. Como alguém conseguiria imaginar uma reforma em tal situação?
- Você é um coordenador de projetos em uma agência de desenvolvimento internacional e está atualmente em uma unidade dedicada ao apoio à gestão de recursos costeiros em países em desenvolvimento. Tem desenvolvido ao longo dos anos, uma saudável e ampla comunicação entre organizações não governamentais sobre as melhores práticas, e isso aparece nos projetos de propostas que você recebe. Cada vez mais, entretanto, você não consegue diferenciar uma proposta da outra ou começar a avaliar como cada projeto financiado está avançando. Como alguém começa a buscar lições, novas ideias e necessidades em meio a um discurso cada vez mais homogêneo?
- Você é um analista legislativo para um grupo de interesse público. A câmara estadual está propondo um projeto de lei que diminui

tarifas sobre importações de xarope de milho, que dá prejuízo aos seus eleitores, muitos dos quais são agricultores locais. Entretanto, o projeto de lei conta com uma cláusula que propõe um novo programa de alívio da dívida para famílias de baixa renda, muitas das quais são também seus eleitores. Qual é a posição do seu grupo sobre o projeto de lei?

Porém o campo da política pode incluir situações e questões que normalmente não são incluídas em seu escopo.

- Você tem sido parte de uma imensa massa de sem-tetos no centro da cidade. Para sobreviver, você costumava combinar ajudas do governo e vales-refeição com abrigos sem fins lucrativos aos quais você recorre no fim do mês quando suas reservas chegam ao fim e você tem que sair dos então chamados hotéis da região. Com a recente mudança no salário desemprego, entretanto, você se vê cada vez mais sem dinheiro já no início do mês. Como você encontra meios de pagar as despesas?
- Você é o supervisor em uma estação de patrulha de fronteira onde, por um lado, há iniciativas do departamento para aprimorar o controle de fronteira, mas, por outro lado, você também tem que reagir a uma tendência ao aumento da violência apresentada pelos guardas da fronteira. Como você inicia uma reforma nesta instituição?
- Você é um analista político em uma nação que atualmente está considerando uma completa revisão do seu sistema político. A razão pela qual a proposta (isto é, mudar do sistema parlamentarista para presidencialista) parece ganhar terreno com os membros do legislativo não tem nada a ver com o bem público, entretanto, mas sim com as ambições dos empreendedores políticos que pretendem se beneficiar dos tempos de transição e incerteza política. Como você analisa tal proposta?

Indo Além do Mitológico

Por que falamos de metáforas? Porque a análise política é conduzida por modelos, que são nada mais do que metáforas aumentadas. As metáforas e os modelos são dispositivos fictícios. Mais especificamente, os modelos são hipostasiações, isto é, ficções que substituem a realidade. Porém, e este é um ponto central, a política não pode encontrar-se dentro do campo fechado do modelo. Para tomarmos um exemplo simples, um avião modelo não consegue voar ou, se conseguir, não consegue ser montado. Se conseguir ambos, então não seria um modelo. Modelos podem ser usados e manipulados, mas não o mundo. Este problema é muito mais complexo quando lidamos não apenas com o material, mas também com realidades sociais. Usamos

modelos para suplantam a realidade, pois podemos controlar e manipular a forma. Um modelo é um mundo de nossa própria fabricação e neste mundo somos as rainhas e os reis.

Agora, há outras metáforas sobre as quais podemos falar. Por exemplo, alguns falam de política como uma construção social. Isto é, a política é um dispositivo usado para criar um artifício (de ideias), e estes artifícios são livremente trocados, manipulados, porém nunca suprimidos. Isso é muito bom, mas permita que levantemos a questão para dar o nosso entendimento completo sobre a noção de que política é puramente uma construção e é assim tão fácil justificar o artifício. Embora a política tenha sido construída, ela não pode ser simplesmente artificial. Um dos pontos que abordamos neste livro é que a ética do século vinte e um deveria ser uma volta ao real e ao substantivo – em outras palavras, um afastamento do mitológico. Esta é a principal diferença entre política, como deveria ser entendida, e o modelo da política – a política é e deveria ser um ordenamento, um cenário em movimento. Este é um dos principais pontos do livro, que a política não é simplesmente uma construção. Temos que nos comprometer mais do que hipostasiar. Este é um sentimento que, por falta de um termo melhor, descreveremos, em vários momentos deste texto, como “pós-construcionista”.

O que acontece quando nos arriscamos fora da hipóstase da política? Abordaremos este tema mais adiante neste livro, mas, por enquanto, permita que comecemos com uma inocente (mas presunçosa) definição operativa da análise política.

A análise política é o processo pelo qual chegamos a um curso de ações públicas que provocarão mudanças benéficas na situação em questão.

Por que isso é presunçoso? Porque incorpora a noção de ação na definição. Por ação, queremos dizer que mudanças reais implicam em situações reais – isto é, as moléculas devem se mover. Esta é uma noção radical atualmente. Por público, queremos dizer qualquer efeito que afeta qualquer grupo social, formal ou informal. Algumas mudanças não envolvem de maneira alguma atividade física. Por exemplo, digamos que os habitantes de uma cidade estabelecem a seguinte política: “de agora em diante, chamaremos nossa cidade de Middle-Earth”. Porém, mesmo dentro deste exemplo, com um pouco de circunspeção, percebemos que as moléculas realmente se movem. É tarefa do analista de políticas observar o real resultado das mudanças. Pelo real, comecemos, embora não necessariamente tenhamos que nos restringir a ela, com a noção do físico. Permita que comecemos com um olhar para mudanças nas

condições materiais, pelas quais as pessoas em sociedade passam, e depois vamos adiante. A análise, lembramos, é um retorno para o aqui e o agora.

O foco no real é crucial. Cada vez mais, neste mundo habilitado à Internet, os analistas descobrem-se em uma posição capaz de ter acesso a grandes quantidades de informações (informações de censo, mapas, dados ambientais, comércio etc.) sobre a comunidade e então processar a informação em algum relatório, tudo sem nunca ter mesmo pisado no lugar. Uma das coisas que questionamos, em nosso modo de pensar pós-construcionista, é sobre a capacidade dos analistas de estudar, avaliar e recomendar soluções para um problema sem abandonar sua posição cognitiva. Análise requer embasamento. No entanto, para analistas de políticas, isso nos deixa com a questão: se nós nos arriscamos real e corajosamente fora do nosso cubículo e passamos algum tempo em um lugar, como isso poderia afetar nossas análises? Como veremos, muito da análise que construímos em torno das ciências políticas é orientado para o modo insular de análise, o qual realmente não requer embasamento. Se olharmos além deste modelo, entretanto, a quais ideias chegaremos quando experimentarmos um lugar, andarmos por sua calçada quebrada, conhecermos seus centros comerciais da moda ou restaurantes sujos, ou conhecermos seus moradores? Mais do que isto, como vamos incorporar estes elementos da experiência em nossas análises? O que nós podemos é lutar para encontrar boas respostas para estas perguntas, independentemente da grande distância que teremos que percorrer.

Considere uma poderosa metodologia usada nas ciências políticas, a da análise estatística. Neste modelo, procuramos em um grande número de casos – quanto maior o número, mais estatisticamente significativa é. Mas na busca por grandes números, o que acontece com nossa atitude cognitiva? Digamos que queiramos comparar mudanças na qualidade de vida nas grandes cidades nos últimos dez anos, em termos de diferentes parâmetros. Agora, quanto maior o número de casos (ou cidades, neste exemplo) menos somos capazes de focar em qualquer lugar e estarmos atentos. Fisicamente, isso impede de conhecer um lugar além da mera montagem de números que podemos coletar para todo e cada estudo de caso. Na verdade, só podemos observar dados que alguém consegue medir de forma sistemática em cada uma das cidades, o que reduz nossas observações importantes ao que é estatisticamente relevante. Dados de censo são os mais fáceis de obter-se e o tipo de dado mais comumente utilizado para este tipo de análise. Usar o poder estatístico é como entrar em um balão epistemológico e voar para bem longe da paisagem até que possamos ver os limites da região, suas montanhas e vales, mas não suas poças e colinas – isto é, até que estejamos longe o bastante para ver tudo, mas sem reparar

nos pormenores. Porém a vida acontece não no panorama, e sim na terra. Perceba que no ar rarefeito da troposfera, não conseguimos ver as pessoas. Poderemos ver cidades e corredores ou poderemos ter uma noção do uso da terra e da infraestrutura, porém não veremos pessoas ou entenderemos os lugares. A questão a ser colocada é que a política afeta não a sociedade em letras maiúsculas, pois a sociedade é ela mesma um dispositivo fictício, mas pessoas e lugares. Como a análise pareceria quando recaímos nos pormenores de um contexto? E sobre a beleza de um lugar, seu encanto, suas ruas escuras e vielas? E sobre o seu povo? Quando desejamos uma análise que opera pela projeção do mundo em um campo unitário, perdemos este tipo de riqueza. Mas se decidimos retornar à riqueza deste tipo de conhecimento, a qual chamaremos de “experiência”, que tipo de análise política poderia possivelmente incorporar isso? Como ligar experiência a recomendações políticas? Como estudar sistematicamente experiência para que nossa análise seja ao mesmo tempo inovadora e rigorosa? Poderíamos continuar como analistas políticos uma vez que nos distanciamos de nosso laptop e do nosso cubículo padronizado? Enquanto a abordagem estatística traz sua certeza de replicabilidade, a experiência dialoga com um critério diferente, o da autenticidade.

Neste livro, empregamos duas estratégias para fazer com que a análise vá além do mitológico:

- Situações políticas superam nossos modelos em termos de dimensionalidade, portanto há a necessidade de empregarmos múltiplas perspectivas e enquadramentos para entendermos e descrevermos estas situações.
- Precisamos de novos modelos políticos que apresentem melhor o contexto e a experiência e que estejam mais adaptados a lidar com o fenômeno inerentemente complexo da política.

A primeira opção é abordada nas Partes I e II deste livro, e a segunda é o assunto da Parte III, que se baseia nas seções anteriores do livro para esboçar novos rumos na análise política. Com isso, encontramos diferentes “linguagens” políticas – desde a matematização completa da política da Parte I, até os sólidos referenciais antipositivistas na Parte II, aos modelos que juntos desafiam a formalização, na Parte III, esta última apresentando novas trajetórias para o pensamento político.

Tradições Diferentes

O que fazem os analistas quando analisam? Para explicar de outra maneira, qual é a postura conceitual explicativa do analista? A

análise é, sobretudo, descobrir o caminho certo em meio a um universo de infinitas possibilidades e, então, como alguém age sobre isto? Por enquanto, permita que acompanhem dois caminhos, representados nas Figuras 1 e 2, onde cada uma, de sua própria maneira, retrata esta busca.

Considere as figuras mostradas. Estão ambos sentados, cada um deles aspirando e de alguma forma buscando a verdade. Porém note, também, como são diferentes. Como você descreveria cada um? Como você os compararia? Compare-os fisicamente – embora sentados, estão cada um em situações diferentes. E o mais importante, o que estas figuras simbolizam?



Figuras 1 e 2 Duas figuras sentadas.

A figura de cima está em uma busca, conforme dissemos. E como discernimos isso? Vemos nas rugas de sua testa, no arco de suas costas, nos músculos tensionados pelo esforço. Que tipo de esforço é esse, perguntamos. É talvez um anseio pelas verdades eternas, possivelmente uma reflexão sobre o seu futuro, ou talvez uma ponderação sobre a morte do rei da Dinamarca – de qualquer modo, a figura aborda a questão por meio do absoluto esforço, quase agonizando na tentativa de adivinhar a verdade. A figura atinge a meta ao arremeter e depois agarrar². A figura está dizendo: “pensar é esforço e eu tenho que lutar para alcançar a resposta”. A figura, na verdade, torna-se uma representação³ humana do questionamento.

A figura de baixo também está em busca, porém em um movimento radicalmente diferente da primeira figura. Enquanto o pensador na parte de cima arca-se para frente ficando poderosamente imóvel, a figura de baixo recosta-se em um tranquilo estado de paz. O pensador arca-se para frente como se tentasse conseguir seu prêmio, enquanto a figura na posição de lótus recosta-se em um movimento de aceitação perpétua, pronto para aceitar e ser parte da verdade. A figura de baixo entendeu a resposta e transformou-se nela. Ele alcança a resposta libertando e permanecendo em uma simetria cósmica. De certo modo, há neste movimento um pouco do embasamento sobre o qual falamos, exceto que aqui é um inseparável estar em um aqui e agora que não conhece limites. Ao passo que para a figura de cima chega-se à verdade pelo pensamento, para a figura de baixo, a verdade é algo que é simplesmente experienciado e que se pode sentir até que todas as fórmulas préconcebidas de conhecimento distanciem-se, permitindo uma completa nova consciência (isto é, *satori*).

Enquanto nos aventuramos em fundamentos teóricos da análise política clássica no Capítulo 1, entendemos que grande parte da base filosófica da análise política baseia-se na figura de cima e não na de baixo. Esta é uma limitação com a qual lutamos, mesmo que gradualmente, para começarmos a escapar. A noção predominante de racionalidade que permeia o campo de análise política é o ocidental. Começamos a desfazer estes fundamentos, entretanto, conforme progredimos mais além do chamado “modelo racional intencional”. Mas adiante neste livro, no qual seja talvez um movimento distinto mais próximo do outro, o modelo oriental, buscamos meios de localizar a política no campo de nossa experiência e mergulhando fundo no fenômeno daquela experiência, começamos a entendê-la de novas maneiras, assim como da primeira vez.

2 No original *lunging after and seizing it*, no sentido de fazer todos os esforços para atingir seus objetivos e usufruir desses resultados (Nota do Revisor).

3 No original *mark*. Optamos pelo termo representação por entendê-lo mais abrangente do que marca, sinal ou signo, sentidos mais literais do termo (substantivo) (Nota do Revisor).

A Organização deste livro

O livro está organizado em três partes:

Parte I Fundamentos positivistas da análise de políticas

Parte II A volta pós-positivista

Parte III O sentimento pós-construtivista

Começamos este livro com o modelo clássico de análise, que é racionalista e no qual as políticas são analisadas e julgadas de acordo com algumas regras abrangentes. Também conhecida como *summum bonum*, função de bem-estar social, programa de metas, função objetiva ou outra, o modelo racional busca desintegrar todos os fatores relevantes, transformar em uma medida e depois maximizá-la. É um modelo que transforma decisões políticas em algo como um exercício objetivo, onde valores precisam ser medidos somente nos diferentes fatores contribuintes e no rumo da ação que maximiza o valor total escolhido. O modelo racional, que traz muito da escola positivista de pensamento, é o assunto da Parte I. Nesta parte, passamos pelos fundamentos históricos e teóricos e criticamente refletimos sobre as limitações das abordagens baseadas no modelo racional. Também discutimos como deveríamos começar a resolver algumas destas limitações.

Para este modelo clássico, surgiram várias e importantes alternativas, as quais podemos agrupar sob o nome de “pós-positivismo” – uma reação ao clássico, uma reação à dependência do modelo clássico racional às medidas e padrões objetivos. Estes modelos alternativos, da sua própria maneira, retratam a política como algo diferente do que o exercício da medição e do cálculo. O termo “pós-positivista” implica uma maior complacência ao considerar elementos subjetivos e interpretativos das decisões políticas como válidos e, de fato, necessários. Um modelo mais pragmático e pluralista retrata a política como criada não por alguma ética racional, mas sim pelo concurso de propostas concorrentes. Neste último modelo, a ênfase não está no curso ideal da sociedade, mas sim em explicar que dinâmicas da política criam resultados. Relacionado a isso está um modelo político fundamentando na crítica, o qual entende os resultados e processos políticos como movimentos políticos para criar ganhos aos grupos com poder de influência, os quais buscam retratar as injustiças e inconsistências destas políticas. A assim chamada mudança pós-positivista é o tema da Parte II, na qual aprendemos sobre várias análises políticas que pertencem a este movimento.

Na Parte II, dedicamo-nos a uma forma de análise mais interpretativa, a qual entende o processo político como uma disputa

sobre o que significa política. Em um mundo interpretativo, políticas são narrativas criadas por contadores de histórias. Grupos ou indivíduos podem ver coisas diferentes em uma situação e a política então se torna uma questão de qual entendimento é influente no processo político. Outra versão do interpretativo é uma abordagem construtivista (ou construcionista), a qual vê a política como uma construção social (BERGER ; LUCKMANN, 1966). Em sua forma mais forte, este modelo postula política como pura construção – texto desprovido de qualquer sentido último, e apenas sujeito à contestação de interpretação. A autoria torna-se uma questão controversa neste ponto. Nesse ar rarefeito, a questão não é o que a realidade da política pode ser, pois até mesmo a realidade é construída, mas, a questão é, sim, como uma política é construída, quem a constrói e o quão eficaz a construção é. Em alguns casos, os analistas buscam maneiras de reconciliar construções ou narrativas conflituosas, isto é, pelo desenvolvimento de uma meta-narrativa adequada. Neste livro, estudamos a divergência entre os modelos racionalistas e pós-positivistas, mas também investigamos as semelhanças entre eles. Na verdade, ambos são construcionistas, no sentido de que a política (ou verdade, natureza, realidade) é o que quer que seja construído pela vontade do analista. Estes são, afinal, sistemas simbólicos fechados.

Aprendemos como ambos os movimentos (o clássico e o pós-positivista) podem servir para consolidar a natureza mitológica da análise. Para termos um exemplo, considere a forte e, conforme discutiremos mais adiante neste livro, de alguma forma artificial, dicotomia criada quando separamos política da implementação como duas fases distintas no processo político (PRESSMAN ; WILDAVSKY, 1979). Esta forte noção tem influenciado tanto a política que começamos a pensar sobre esta sequência lógica como uma regra natural. Isto é, a política é formulada dentro de algum centro de tomada de decisão e depois implementada no campo em um arranjo que se presume seja temporal bem como espacial. Isto está inteiramente em acordo com o modelo racionalista, que começa com a presunção de um centro de inteligência. As noções pós-positivista ou construcionista da política também influenciam essa dicotomia, pois agora a política pode ser vista e entendida como simplesmente texto. Como texto, a política precisa somente ser formulada, depois retirada de suas origens e importada para dentro de todo e cada lugar e promulgada pelo Estado e outros atores da política. Se as políticas são reflexos do raciocínio iluminado nos corredores do poder executivo ou legislativo, ou os resultados imprevisíveis e controversos de uma batalha pluralista e política, a questão é que essas políticas são aparentemente fora de lugar. De fato, como construções, não são de “lugar” algum. Uma tendência pós-construcionista significa ir além da mera textualidade da política

e da procura de autenticidade. A fidelidade de nossa análise sobre a situação real também depende da abrangência com a qual podemos aspirar a uma maior complexidade na análise. Retornando aos campos do contexto e da experiência, os quais descrevemos como pós-construcionistas, são tema da Parte III. De certo modo, é importante passar por este campo existente da política (nas Partes I e II), pois as abordagens descritas na Parte III desenvolvem-nas até certo ponto.

Ao chegarmos ao final do livro, reconheceremos que esta progressão lógica, do clássico ao pós-positivista e ao pós-construcionista, não é um deslocamento progressivo dos modelos desgastados de política usados em favor de outros mais recentes. Pelo contrário, descobrimos que a progressão é cumulativa e que os modelos políticos agregam-se uns aos outros. O objetivo da análise política é buscar uma “descrição densa” (frase atribuída à Geertz, 1973 e, antes dele, Ryle, 1971) da situação política. Na medida em que cada uma das lentes políticas retomadas neste livro traz diferentes aspectos de uma situação política, descobrimos que, cada vez mais, somos motivados a empregar lentes múltiplas em nossas análises.

Em todo este livro, mas principalmente na Parte III, buscamos caminhos para redirecionar a análise política de volta ao campo do contexto, experiência e complexidade. O analista é convidado a abrir-se a fundamentadas e, talvez necessariamente, inovadoras formas de compreensão da realidade. Precisamos abordar as situações políticas como fenômenos – isto é, antes que alguém possa julgar, classificar e categorizar a situação, devemos primeiramente senti-la pelo que ela é. Uma volta ao fenômeno da política não significa, entretanto, que a análise pode tornar-se objetiva, longe disso. Os fenômenos se fazem conhecer por diversas dimensões e podemos acabar descrevendo algumas possíveis experiências absolutamente pessoais de uma situação política. Além disso, o analista deve buscar um retorno à complexidade porque a realidade a ser estudada é fundamentalmente complexa. Entre outras coisas, isto requer um conjunto de metodologias que podem trazer a dimensionalidade de volta às nossas análises.

Neste ponto, devemos começar a construir uma compreensão do que é o modo pós-construcionista, bem como do que ele não é. Às vezes, ele pode ser realista no que por vezes postulamos como alguns elementos de uma situação que podem ser entendidos como objetivos – porém não é necessariamente assim. Ele pode ser fenomenológico, porque frequentemente nos encontramos insistindo em que nossa análise leva em conta a singularidade da experiência dos atores políticos – porém não é sempre fenomenológico. Ele pode também, às vezes, mas não principalmente, ser materialista. Invariavelmente, a política envolve a interpretação, porém a interpretação não é completamente o centro do conceito. O que é central neste conceito, entretanto, é nossa firme

determinação de ir além da análise. E assim, isto nos permite entender e reproduzir a complexidade de nossa experiência. Em outras palavras, o sentimento pós-construcionista envolve a capacidade de ir além dos sistemas fechados do mitológico. Não iremos tão longe como criar um ditado, mas se tivéssemos que fazê-lo, ele poderia muito bem ser:

Na política, não há nada como a análise *a priori*.

Por fim, não há como fugir do uso de nossos estimados modelos. Ao longo do livro, esforçamos-nos para trazer à tona todas as diferentes maneiras em que cada um desses modelos, de forma real, dialogam com aspectos particulares de uma questão política. Nós também lidamos com as limitações que cada um desses modelos possui. A questão não é contrapor um modelo ao outro, mas sim perceber que estas são todas representações analógicas dos fenômenos que exigem uma análise mais profunda. A questão é sim considerar os modelos reflexivamente e fundamentar o seu funcionamento no contexto atual e nas instituições de aplicação. Por esta razão, precisamos apreciar plenamente os modelos existentes, incluindo os modelos clássicos que consideraremos nos próximos capítulos. Para este fim, também, dedicamos atenção crescente à questão do contexto. Na Parte III, abordamos o tema da fundamentação analítica mais explicitamente e consideramos como podemos trazer nossa análise para mais perto do contexto de uma política. Começamos a pensar sobre *contextualização* ou o processo pelo qual os agentes políticos e as comunidades tomam a política (que pode ter sido concebida em qualquer lugar) e a tornam sua. O final disto deveria ser algum grau de coerência institucional, isto é, um sentido de que a política, no processo de remodelação e evolução, ajusta-se cada vez mais e melhor às necessidades particulares, às motivações e aos significados relevantes para um determinado contexto. Para sermos capazes de reconstruir nossos modos de análise, vemos-nos abordando situações políticas como fenômenos – isto é, situações complexas e multifacetadas que continuamente excedem nossa capacidade de tomá-las todas conjuntamente, muito menos descrevê-las. O problema começa quando a análise vem de outra direção, que força uma situação política, em toda a sua complexidade, a se encaixar em nossos esquemas analíticos pré-construídos.

Às vezes, colocamos o problema político em termos de separação entre texto e contexto. Este problema toma várias formas, mas em sua forma mais imediata, ele pode ser visto em um regime político formulado pelo Estado ou outro centro de conhecimento e autoridade e, subsequentemente transportado para longe, onde é simplesmente imposto à população. Como veremos, determinados pressupostos

epistemológicos incorporados em vários modelos de política permitem que isso ocorra. E como veremos também, a política real não pode simplesmente ser entendida como a geração de um sinal e a fidelidade pela qual ele é transmitido. Basicamente, a política pode ser construída individual ou conjuntamente, ela pode ser reinterpretada e adaptada às contingências locais e ela pode ser um alvo móvel, constantemente mudando de significado e aplicação. Assim que estabelecemos como ela é, exatamente, a análise política alcança a separação do texto e contexto, passamos para a questão de como podemos ter a expectativa de reuni-los.

Ao leitor

É impossível saber o que poderia acrescentar um livro como este. O estudo da política engloba mais campos do que ousaríamos listar, incluindo administração pública, assistência médica, controle ambiental, serviços sociais, planejamento urbano e muitos outros. Grande parte deste livro, principalmente os quatro últimos capítulos, fala sobre pesquisas emergentes no âmbito das “ciências” políticas. Entretanto, este livro deveria também ser importante para estudantes e profissionais de políticas públicas, isto é, o estudo da formulação e avaliação de programas públicos. Estudantes de avaliação de programas encontrarão muitas destas análises que estejam de acordo com seus trabalhos e, portanto, serão também incentivados a investigar o material deste livro. Mas, novamente, é impossível saber o que poderia acrescentar um livro como este. Ao leitor que aborda o tópico a partir de um campo distante, por exemplo, história da arte ou partículas físicas, saiba que o único pré-requisito para mergulhar no estudo da política é uma mente inquiridora e aberta.

O objetivo final do livro é descrever a investigação em novos parâmetros para a análise política, os quais discutiremos na Parte III. Entretanto, é importante entrar profundamente no campo da análise se esperamos entender quais desenvolvimentos são necessários – novos enquadramentos construídos amplamente neste embasamento. Contudo, o leitor que se sente muito familiarizado com os fundamentos e os pontos fracos dos paradigmas racional e pós-positivista pode escolher saltar diretamente para a Parte III (com atenção). Por outro lado, aqueles não muito versados nesta área, podem utilizar as duas primeiras partes como uma espécie de manual sobre a análise da política.

Um dos principais pontos do livro é que deveríamos nos esforçar para abordar situações políticas em sua complexidade e apreciar a riqueza do seu contexto. É justo, portanto, que o livro faça muito uso de estudos de caso do mundo real para ilustrar cada lente política abordada.

A maioria destes estudos de caso são projetos de pesquisa relativamente recentes nos quais o autor está agradecido por ter participado. Espera-se que os estudos de caso ajudem a tornar a análise política real ao leitor, da maneira mais imediata possível. Em um filão similar, o leitor é convidado a experimentar algumas destas análises em seus próprios ambientes profissionais ou acadêmicos. Deve-se abordar a análise assim como um porco ao aproximar-se de uma poça de lama – com educação apresentar-se a ela, e depois prosseguir para um mergulho.

Parte I

Fundamentos Positivistas de Análise de Políticas

Capítulo 1

Antecedentes: algumas origens do modelo clássico

Neste capítulo, traçamos a evolução do que hoje é o modelo de política dominante, aquele de situações políticas como decisões racionais envolvendo objetivos de maximização das escolhas, seja a meta aumentar a utilidade ou outra função objetiva. A história é traçada desde o Iluminismo em direção às teorias utilitárias modernas dos jogos e decisões. Neste trato, não focamos meramente (temporariamente) nas teorias abstratas decorrentes do utilitarismo em razão de seus méritos teóricos. Pelo contrário, convivemos com eles para tentar mostrar como essas teorias têm sido utilizadas no discurso político para justificar os modelos de políticas fortes e, por vezes, posições ideológicas. Com tudo isso, é importante para o estudante estar atento aos fundamentos históricos e epistemológicos destes discursos para melhor entender e, invariavelmente, criticá-los. Até o final do capítulo, tocamos de leve em algo do pós-positivismo e do início do afastamento do modelo racional. Parte deste afastamento nos leva a discussões e modelos, encontrados nas últimas partes do livro. Contudo, este capítulo, juntamente com os capítulos 3 e 4, são importantes até mesmo para a crítica do modelo racional, pois poderemos avançar e reformar as práticas políticas por sermos bem versados no discurso e na teoria das análises políticas clássicas.

Tradição Filosófica (1700s)

Descartes é o filósofo mais comumente associado ao modelo mental, isto é, uma separação radical da pessoa e da natureza. Quando ele postula natureza basicamente como algo inteiramente incerto e firma-se sobre uma conclusão de que, portanto, a única coisa incontestável era sua própria capacidade de duvidar, isto assinalava o forte movimento em direção a uma tradição intelectual que associava conhecimento ao pensamento puro⁴.

A Meditação de ontem encheu minha mente com tantas dúvidas que não está em meu poder esquecê-las... Persuado-me de que nada jamais existiu de tudo quanto minha memória referta de mentiras representa. Penso não possuir nenhum sentido⁵; e acredito que corpo, forma, extensão, movimento e posição são apenas invenções do meu espírito.⁶ O que ainda poderia então ser considerado verdadeiro?... Eu não me convenci também de que eu mesmo não existia? Certamente não; eu existia sem dúvida, se é que eu me persuadi ou apenas pensei alguma coisa⁷. Muito embora possa ser um impostor de algum tipo... por mais que me

4 O trecho sob citação, a seguir, refere-se à Meditação Segunda – Da Natureza do Espírito Humano. E de como ele é mais fácil de conhecer do que o corpo, parte da obra *Meditações Metafísicas*, de René Descartes. Trata-se, entretanto, de fragmentos esparsos que o autor agregou, formando um parágrafo que de certa forma constitui-se de ideias soltas por meio das quais ele busca transmitir ao leitor o cerne do pensamento cartesiano no que se refere à relação entre conhecimento e verdade. Tendo em conta a diversidade de traduções da referida obra, optamos por cotejá-la com a tradução feita para o português pela Bertrand Brasil, *Descartes, Obra Escolhida* – 3ª edição, 1994, com tradução de J. Guinsburg e Bento Prado Júnior, prefácio e notas de Gérard Lebrun; e quando consideramos que os termos da tradução para o inglês utilizada pelo autor não expressavam adequadamente, no português, o sentido do pensamento cartesiano, optamos pela obra já traduzida ao português, acima referida, e fizemos as devidas alusões ao longo do texto. (Nota do Revisor)

5 No original: "I convince myself that nothing has ever existed of all that my deceitful memory recalls to me. I think that I have no senses;..." (vide *Descartes, Obra Completa*, Bertrand Brasil, 1994, p. 125, item 3, 1. parágrafo). (Nota do Revisor)

6 No original: "...and I believe that body, shape, extension, motion, and location are merely inventions of my mind". No trecho assinalado optamos por "são apenas invenções do meu espírito", por conferir maior precisão ao texto cartesiano (op.cit., item 3, 1º.parágrafo) (Nota do Revisor)

7 Neste ponto o autor deveria ter colocado também reticências, já que no texto cartesiano estas frases não estão em continuidade. (Nota do Revisor)

engane, ele não poderá jamais fazer com que eu nada seja, enquanto eu pensar ser alguma coisa”⁸. Portanto, sou algo real e existente, mas que coisa sou eu? Já o disse: uma coisa que pensa .

Meditações de Descartes, 1641

Da maneira mais enfática, Descartes foi abrindo o caminho para uma tradição que associava a busca da verdade, associada com a vida mental. A pessoa humana era, em sua concepção, definível somente como *res cogitans*, o ser pensante, na medida em que tudo mais tinha de ficar aberto à dúvida. Este conceito de conhecimento como mental é um movimento impressionante, distante de qualquer noção de que o conhecimento possa estar incorporado na experiência (o que envolveria a contribuição do sensorial, da emoção, do raciocínio moral e da sensibilidade estética). Na verdade, isto levou a tradições científicas que, durante séculos progrediram, e até hoje, classificaram sensações emotivas e outras não mentais como mera emoção.

O modelo de pensamento, é claro, remonta de muito antes. Por exemplo, considere a seguinte passagem de um texto da Dinastia Sung.

Sentei-me silenciosamente à mesa do meu escritório,
Com a fonte da minha mente tranquila, serena como a água,
Um choque repentino de trovão, as portas da mente abertas,
E eis, lá está sentado o velho homem em toda a sua simplicidade.

Chben, de Suzuki, 1962

É a noção da vida mental (ou contemplativa), liberta dos caprichos da natureza. De qualquer maneira, o modelo em que a aprendizagem e, como veremos, a análise de política é fundamentada, começa com a noção de pensamento que, ao agir sobre e ser influenciada pela realidade material, é essencialmente independente dela. Porém, claro, a própria mente é, entre outras coisas, realidade material, uma noção para a qual estamos começando a retornar. Como um aparte, não se pode deixar de notar o paralelo com as noções atuais da Rede Mundial de Computadores como um meio livre de navegação, existindo independentemente de qualquer lugar. Mas é claro que não é obrigatório que todo e cada *bit* de informação na Web deva necessariamente estar no disco rígido de pelo menos um computador. Ideias, assim como *bits*,

8 “... he can never make me be nothing as long as I think that I am something” (op.cit. p.125, item 4, 2o. parágrafo). (Nota do Revisor)

tem um lar. Estas realidades terão implicações em nossas análises, como veremos a seguir.

De qualquer maneira, Descartes compôs o argumento, de maneira profunda, pelo recurso a duas noções importantes: primeiro, a noção de pessoa como essencialmente e principalmente indivíduo e, segundo, a noção de indivíduo como essencialmente uma coisa pensante: *res cogitans*. Conhecimento é *razão*, a verdade chega através de um processo mental. Mas e sobre a natureza externa? Quando Descartes ponderou sobre um resto derretido de cera, ele provavelmente não teria aqueles pensamentos se não fosse pela realidade de alguma coisa tida como a cera?⁹ Tal foi o debate que se seguiu entre racionalistas, dos quais Descartes era a voz principal, e os empiristas, que incluem em seu rol escritores como John Locke e David Hume. Os últimos insistiam que a natureza e a realidade material eram a principal fonte de conhecimento e que, por si só, a mente não teria conhecimento algum a menos que viesse de fora. Os empiristas ligavam a mente a um quadro em branco que apenas conhecia o que era escrito nele através da experiência sensorial. Descartes diria que sabemos que dois mais dois são quatro pela razão, enquanto Locke diria que sabemos por observação, isto é, que fico tão pleno após comer dois omeletes duplos como após comer um omelete de quatro ovos (*ceteris paribus*).

Kant tentou reunir ambos os campos declarando que a natureza existia e criou em nós o conhecimento, mas não pela própria ação da natureza. Mais, todo o conhecimento da natureza era possível, pois a mente é capaz de criar categorias para as quais a capacidade sensorial poderia ser atribuída (KANT, 1787). A mente é, antes de qualquer experiência, equipada com a capacidade de classificar e ordenar, isto é, atribuir uma noção de proximidade aos objetos vistos pelo olho humano. Assim, a miríade de pontos de luz verde, amarelo e vermelho chegando ao nosso conhecimento, vinda de uma árvore, pode ser entendida pela mente humana como pertencendo a um objeto (a árvore) e não apenas a um amontoado de informações sensoriais, como pontos girando em

⁹ Aqui o autor se refere a um exemplo dado por Descartes para refletir sobre o conhecimento que temos das coisas por meio de seus corpos. Descartes se refere a corpo como tudo aquilo que possa remeter a uma figura, ocupar lugar no espaço, que pode ser sentido pelo tato, olfato ou visão e tudo aquilo que produz imagem corporal. Neste exemplo específico, Descartes perscruta a relação entre pensamento e imaginação, ao propor ao leitor imaginar um pedaço de cera que acabou de ser retirado da colmeia e, portanto, tem uma consistência dura, que ao ser colocado em processo de fusão — tendo sua forma portanto modificada — não altera o entendimento que dele se tem porque se conhece a forma primeira, a cera antes de passar pelo processo de fusão. Ou seja, que existe um conhecimento das coisas que se dá pelas imagens que se formam no pensamento, mesmo que a experiência sensorial seja outra, como no caso da cera derretida. Essas ideias Descartes desenvolve também na Segunda Meditação, da obra *Metafísicas*. Em *Descartes. Obra escolhida*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, 3ªed, tradução de J. Guinsburg e Bento Prado Júnior, encontra-se na p. 131-133. (Nota do Revisor)

uma tela de TV. Esta era uma conceitualização ainda mais radical do que a de Descartes já que, no conceito de Kant, a mente é a organizadora do universo. O universo realmente existe, porém somente através do processo categórico da mente que dá o seu sentido. Talvez possamos compreender ainda mais integralmente o quão radical este conceito era, considerando qual evento central marcou o início do Iluminismo europeu em primeiro lugar: a impressão da primeira enciclopédia, uma classificação sistemática e organizadora do conhecimento. Esta era uma noção radical, onde poderíamos essencialmente definir verdade, realidade e o universo por outro meio que não através de nossa capacidade individual e mental para a classificação.

Mas a primazia da razão individual ainda deixa problemas importantes para resolver, como, por exemplo, a moralidade. Primeiramente, enquanto certamente acreditamos que um indivíduo pode descobrir o melhor rumo ou a representação mais razoável da verdade para ela ou ele, como pode um grupo de indivíduos fazer isso junto? Isto é, desde que existimos como seres sociais, como é a razão de uma sociedade? Como podemos nos envolver no raciocínio moral, que é racionalmente aplicado à realidade social? Como chegamos ao *summum bonum*¹⁰, ou o melhor para toda a sociedade, e não somente ao indivíduo?

Kant postula que indivíduos racionais, através do pensamento, deveriam ser capazes de chegar a algumas verdades básicas e que todos os indivíduos deveriam ser capazes de chegar às mesmas conclusões. Isto porque alguns princípios mantêm-se independentes do contexto (isto é, à parte das particularidades da experiência de uma pessoa). Estas regras universais eram realmente universais e independentes de particularidades do tempo ou lugar ou pessoa e, como tal, mantinham independência da experiência. Estas verdades são *a priori* ou anteriores à experiência e, assim, são universais. Por exemplo, considere o imperativo categórico de Kant:

Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal.

Kant, 1785

na qual Kant postulou a regra universal por meio da qual derivamos outras regras universais.

Assim, todo o necessário era estar muito profundamente imerso em nossa reflexão, não importando se feito individualmente ou por muitas pessoas em conjunto, e deveríamos chegar a estes princípios *a priori*, o *summum bonum*. A dificuldade prática com esta receita,

¹⁰ Do latim: supremo bem ou alvo máximo da existência. Na filosofia kantiana se refere ao fim último a que todos os seres humanos deveriam seguir. (Nota do Revisor)

é claro, é que é notoriamente difícil para pessoas diferentes chegar a um acordo sobre princípios primeiros. Poderia um grupo de pessoas que não consegue nem concordar na escolha de uma pizza conseguir encontrar uma maneira de chegar às mesmas conclusões sobre questões mais fundamentais como, por exemplo, a Previdência Social? O quão prática é uma receita de Kant para a formulação de políticas públicas? No capítulo 8 destacamos a aplicação da deontológica de Kant e de outras teorias éticas para a área de políticas públicas.

Nessa época, surgiu uma voz do outro lado do Canal da Mancha, e prometia uma receita para as políticas públicas que parecia muito mais favorável à aplicação efetiva. Levando em conta os empiristas, Jeremy Bentham procurou fundamentar princípios sociais no processo de raciocínio que não envolvem mais do que o pensamento individual. A partir do indivíduo, Bentham postulou que o melhor rumo para um indivíduo não é outro senão aquele que deu a este indivíduo o maior prazer ou benefício. Mas o que dizer da sociedade? Por um processo de indução filosófica, Bentham argumentou que, na medida em que o melhor para um indivíduo era a maximização do maior prazer, o que seria melhor para a sociedade seria o resultado da soma do prazer total agregado por todos os indivíduos nesta sociedade. A operação matemática implícita não é meramente uma alusão. Bentham realmente propôs um cálculo moral: para adivinhar a melhor condição para a sociedade, precisa-se apenas descobrir qual ação deu a maior quantidade de prazer, somando todos os indivíduos em sociedade. Para isto, o prazer (ou seu negativo, a dor) deveria ser proporcional – e deveria-se ter meios de dimensioná-lo. Caso contrário, não se poderia realizar a operação suplementar. Esta provinha diretamente do empirismo de Bentham, em que, no lugar do raciocínio moral proposto por Kant, a proposição de Bentham era simplesmente um exercício de mensuração. Simplesmente dimensionar a quantidade de prazer ou dor para cada indivíduo, depois simplesmente reunir todas essas medidas sobre todos os indivíduos, e isso nos daria as implicações para a sociedade como um todo. Nas palavras de Bentham, o *summum bonum* consistia em assegurar o “máximo bem para o maior número possível” (BENTHAM, 1789). Esta noção foi mais adiante desenvolvida por John Stuart Mill, que assumiu a tradição utilitarista após Bentham.

De acordo com o princípio da maior felicidade, conforme acima explicado, o fim último, com referência ao qual e por causa do qual todas as outras coisas são desejáveis – quer estejamos considerando nosso próprio bem ou o de outras pessoas – é uma existência isenta tanto quanto possível da dor, e tão rica quanto possível em deleites, seja do ponto de vista da

quantidade como da qualidade... Devo repetir mais uma vez o que os agressores do utilitarismo raramente têm a retidão de reconhecer, que a felicidade que forma o padrão utilitário do que é certo na conduta não é a felicidade do próprio agente, mas sim a de todos os envolvidos.

Mill, 1863

Este foi o primeiro princípio da utilidade, ou o princípio básico da Escola do Utilitarismo, a qual exerceu sua poderosa influência sobre as ciências políticas desde então. Este foi um passo importante para a análise de políticas, pois esta prescrição permitiu que se trouxesse a noção do social, da vontade coletiva, simplesmente substituindo-a por uma sociedade artificial, a totalidade, oferecendo assim um modelo circular completo do raciocínio individual. Começamos com algum princípio pelo qual um indivíduo pode chegar a algum julgamento. Então, ao invés de problematizar a forma de entender este processo de raciocínio sobre muitos indivíduos, Bentham simplesmente substituiu um indivíduo diferente, o “coletivo”, cuja opinião sobre uma questão era simplesmente o registro da soma das avaliações individuais do que é bom ou mau para cada pessoa do ponto de vista coletivo. Ao invés de tentar encontrar um fundamento comum entre milhares de pessoas, simplesmente foi composto um indivíduo coletivo, cujos gostos e desgostos eram a simples agregação dos gostos e desgostos daqueles milhares.

Porém a solução operacional de Bentham, matematizar fora da problemática moral, também introduziu outros problemas, tais como “de que forma mensuramos bom e ruim, prazer e dor?” Estes não eram objetos tradicionais que na tradição empiricista se poderia mensurar com um instrumento. Sem dúvida, se Bentham tivesse à sua disposição, o tipo de sensores que temos hoje para gravar impulsos elétricos do nosso sistema nervoso, ele ou algum de seus alunos certamente teria tentado uma real mensuração. O que Bentham e seu aluno J. S. Mill essencialmente prescreviam era mensurar o bom e o mau, fazendo simplesmente com que cada pessoa expressasse o nível de boas e más experiências individuais como resultado de alguma ação. Isto é, ao invés de simplesmente mensurar objetos inanimados, o utilitarismo envolve a mensuração de cognições subjetivas de sujeitos animados e racionais. É quase como se uma rocha relatasse o seu próprio peso para nós. O utilitarismo introduziu a noção do cálculo social: o tratamento das questões morais envolvendo o bom e o mau como coisas empiricamente comensuráveis enquanto não partindo da primazia do indivíduo, pois o bom e o mau eram reivindicações subjetivas feitas por sujeitos ativos.

O utilitarismo também emplacou outra noção importante: a do indivíduo como um autômato crédulo. Isto é, cada indivíduo não

precisa refletir sobre o bem-estar da sociedade como um todo ou mesmo de uma pessoa próxima a ele. O cálculo social toma conta disso e deixa para o indivíduo uma operação mais simples de determinar somente o que era bom ou ruim para ele ou ela. A única informação para este cálculo social é a expressão individual do bem-estar pessoal. As pessoas apenas têm de preocupar-se com seu próprio bem ou mal. Esta é a noção da pessoa como um maximizador da utilidade. Tendo estado livre da obrigação Kantiana de pensar universalmente (isto é, a busca do bem de todos), cada pessoa precisa apenas preocupar-se sobre a individualização que, levada ao seu fim lógico, simplesmente significa que o ditado é para cada pessoa simplesmente optar por ações ou situações que maximizariam seu bem individual ou utilitário.

Vemos então, decorrentes dos pensadores iluministas, um número de distintas escolas de pensamento, que contribuíram todas, à sua própria maneira, para um número de noções centrais que influenciam na análise de políticas até hoje.

1. A unidade básica da análise é o indivíduo, e o conhecimento é alcançado pelo indivíduo.
2. A base para a moralidade é a razão, e questões sociais podem ser tratadas como exercícios da razão.
3. Indivíduos tendem à busca da utilidade individual.
4. A sociedade pode ser tratada, analiticamente, e entendida como um coletivo de indivíduos.
5. O empirismo científico pode ser trazido para dar suporte a questões sociais.

Isto conduziu aos modelos institucionais modernos baseados no pressuposto deste indivíduo atomístico, autodirigido, que maximiza a utilidade pessoal. Deveríamos notar que até o modelo de Mill (conforme sugerido no extrato anterior) não se havia postulado esta noção totalmente individualista da pessoa, mas sim ao contrário, concebia-se a pessoa como alguém com uma inclinação para o bem social, em geral. Retomando o primeiro modelo, a conceituação do indivíduo passou a dominar o pensamento da política atualmente.

Moderna teoria da decisão (em 1940)

Enquanto Bentham e outros pensadores iluministas introduziram os primeiros sinais da matematização no campo da política, até o século vinte não havia aparecido ainda sua formulação mais formal e estritamente matemática. Em 1944, John Von Neumann e Oskar Morgenstern publicaram um livro monumental: *“Teoria dos Jogos e Comportamento Econômico”* (VON NEUMANN ; MORGENSTERN, 1944). Neste tratado, Von Neumann e Morgenstern (vN-M) tomaram

alguns dos conceitos que surgiram no Iluminismo e prosseguiram sistematicamente construindo uma série de teorias poderosas com base neles. No restante do capítulo, discutimos os movimentos conceituais básicos que resultaram deste tratado e seus futuros desenvolvimentos conforme outros passaram a desenvolver estes modelos básicos. Deixamos para os capítulos seguintes, entretanto, a teoria real em seus detalhes. Enquanto a história do modelo clássico racional abrange muitos e muitos escritores, temos espaço suficiente para trabalhar com apenas uma das mais recentes vertentes, a das ciências da decisão. Não é possível cobrir as muitas escolas intelectuais que giram em torno do modelo racional, incluindo os empiricistas, mais tarde seguidos pelos positivistas (a exemplo, Comte) e positivistas lógicos (a exemplo, Carnap). Nem mesmo nos aventuramos na rica história de estudiosos que ajudaram a moldar os currículos dos cursos de políticas públicas, isto é, Laswell e outros, com o qual qualquer estudante de política deveria se sentir obrigado a se familiarizar (LASWELL, 1970). Ao invés de focar em pressupostos por trás do modelo racional, baseado em suas formas mais puras e gritantes, simplesmente nos concentramos no modelo de decisão proveniente do trabalho original de vN-M.

Em seu livro, vN-M propuseram dois modelos básicos para julgamento: o empregado por indivíduos e o empregado por um grupo de indivíduos. O indivíduo, nesta formulação restrita, era simplesmente um registro explicativo de utilidade, cujo julgamento e ação foram regidos pelo princípio da maximização da utilidade. Isto é, partindo da prescrição utilitária de autosatisfação, vN-M compuseram sua própria teoria sobre a suposição de que cada pessoa na sociedade pode ser modelada como uma máquina ideal de maximização da utilidade. Nos dois capítulos seguintes, concentramos-nos particularmente nos modelos de política que derivam do trabalho fundamental de vN-M, observando que estes são apenas uma parte (embora, uma parte importante) das diferentes abordagens e esquemas alinhados com o modelo racional.

A teoria do julgamento individual é hoje conhecida como teoria da decisão. Este modelo forneceu a descrição matemática da maximização da utilidade individual. Para isto, vN-M modelaram o “julgamento” como inevitavelmente uma *escolha* entre *alternativas* concorrentes. Cada alternativa seria julgada por um indivíduo e, finalmente, avaliada e atribuído o seu nível de utilidade. O indivíduo então, depois de ter avaliado cada alternativa e determinado sua pontuação (utilidade), simplesmente escolheria a alternativa que obteve a pontuação mais alta nos cálculos individuais. Este é o equivalente matemático do utilitarismo de Bentham. A extensão para múltiplos indivíduos é operação igual à de Bentham. Tendo calculado a utilidade de cada indivíduo em uma ação, simplesmente somamos as utilidades de todos os indivíduos e

escolhemos a alternativa que apresenta a maior utilidade agregada. Mas, novamente, a extensão para muitos indivíduos é feita simplesmente postulando um indivíduo “coletivo”, cujas utilidades são simplesmente a soma de todas as utilidades individuais. Isso pressupõe um tomador de decisão centralizado, capaz de fazer esses julgamentos, escolhendo a solução e certificando-se de que a escolha seja realizada. O tomador de decisão centralizado é, claro, simplesmente a extensão lógica do raciocínio individual. Ao invés da pessoa individual, propõe a situação individual.

E se não houver um tomador de decisão centralizado capaz de escolher e aplicar um plano de ação para todos os membros da sociedade? E se cada um dos milhares de indivíduos, ao invés de receber um plano de ação determinado por uma situação, tivesse liberdade o suficiente para escolher entre milhares de planos de ação individuais? Isto é, e se esses milhares de indivíduos estiverem comprometidos com decisões privadas e não com decisões públicas como definido na teoria da decisão. Com relação a um exemplo de transporte, uma decisão pública pode significar a escolha de uma medida de transporte público que, automaticamente, todos na sociedade receberiam, considerando que uma decisão particular pode significar a escolha individual de um carro ou a escolha sobre usar o carro, ônibus ou os pés para ir ao trabalho todos os dias. A segunda fronteira teórica criada por vN-M formalizou a modelagem desse segundo tipo de julgamento, onde cada indivíduo é livre para escolher sua própria solução. Como poderíamos modelar os tipos de consequências que podem resultar tendo em conta que cada indivíduo é autônomo? Este corpo teórico é conhecido como teoria dos jogos. Novamente, vN-M modela o indivíduo como uma simples máquina de maximização da utilidade.

A Figura 1.1 retrata o desenvolvimento da teoria que resultou da sequência de vN-M, mencionando alguns autores cujos trabalhos são discutidos nos próximos capítulos. Claro que deveríamos sempre ter em mente que as ciências da decisão representadas na figura são simplesmente uma “vertente” de uma série muito mais ampla de tradições em torno da norma de racionalidade que emergiu do pensamento iluminista.

O cálculo social, teoria da decisão, desenvolveu dois conjuntos, ainda que por vezes distintos, de métodos conhecidos como utilidade *multiattribute utility* (MAU) de um lado e análise de custo-benefício (CBA) do outro lado. As principais diferenças são a tentativa de simular, dentro do CBA, simular, no CBA, os mercados reais, o que implica a medição de todos os valores em termos de moeda. Isto traz à tona questões sobre a influência da renda e capacidade de ganhos nas avaliações de custos e benefícios. Dificuldades com o CBA envolvem o

fato de que o verdadeiro significado de um dólar para dada pessoa varia com a utilidade daquela pessoa e o benefício recebido. Isto é, a utilidade é uma moeda não linear. Por outro lado, o CBA pode estar intuitivamente próximo à cognição humana devido à nossa experiência cotidiana com os mercados reais. MAU não traz tudo ao nível monetário e usa unidades de utilidade que podem não ser lineares à moeda. Além disso, dá-se muito mais atenção ao MAU na forma funcional da equação de agregação social. Por exemplo, as utilidades não podem simplesmente serem agregadas em toda gama de coisas que estão sendo avaliadas ou em toda gama de indivíduos

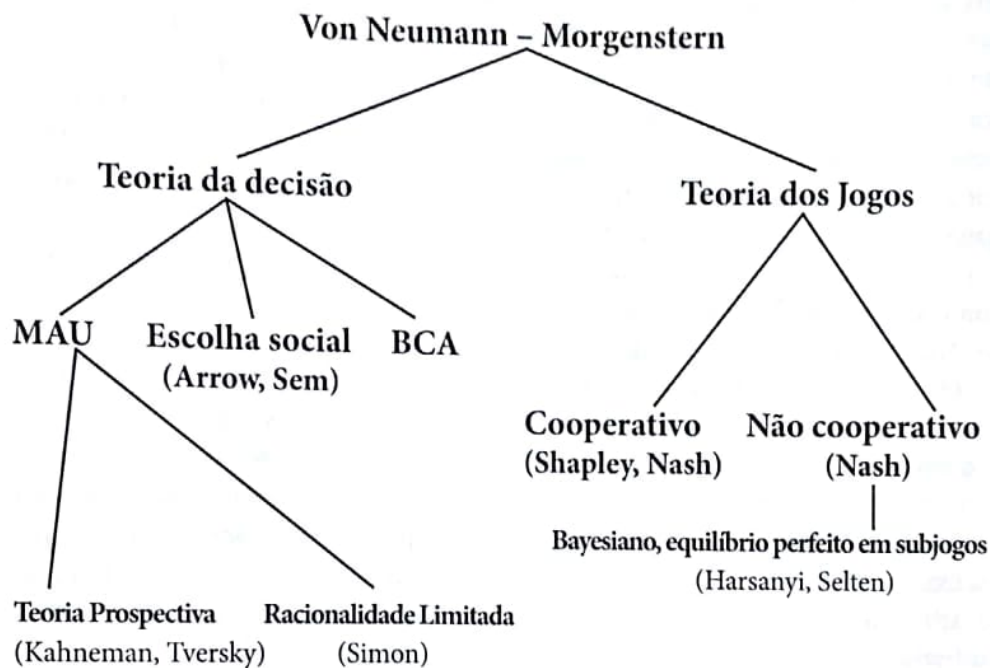


Figura 1.1 — A “árvore genealógica” das ciências da decisão.

considerados, mas podem ser agregados a outras formas funcionais (por exemplo, multiplicativas). De qualquer modo, este ramo da hierarquia, incluindo tanto MAU como CBA, basicamente envolve a expressão de utilidade individual em termos numéricos, ou utilidade cardinal. Isso nos permite simplesmente adicionar (ou usar alguma outra operação matemática) as utilidades para chegar à resposta coletiva.

Há outro ramo, o da teoria da escolha social, que provém do modelo individual e, ainda, não envolve as utilidades cardinais. Esta teoria é baseada nas expressões de preferência social, não na forma de avaliações numéricas, mas simplesmente como organização em um ranking. Isto é, dado um cenário de alternativas, o tomador de decisão não atribui valores cardinais para cada alternativa e sim, ao invés disso, meramente ordena-os em termos de menor preferência. Em outras

palavras, na teoria da escolha social, as preferências são expressadas em termos ordinais e não cardinais. Dados ordinais são mais simples e não tão ricos em informação como as informações cardinais e, portanto, são mais fáceis de se determinar. Observe que os dados cardinais permitem automaticamente uma ordem de classificação de alternativas – isto é o que queremos dizer quando dizemos que os dados cardinais são mais ricos em informação. Então, como é que alguém agrega preferências entre os indivíduos? Não por adição, mas por alguma outra regra de escolha social. O exemplo mais fácil é o do voto, o qual envolve pessoas registrando informações ordinais. Uma regra de escolha social utilizada para agrupar um conjunto de preferências de indivíduos para, digamos, um presidente ser majoritário nos votos, ou alguma outra regra. A facilidade com que estes cálculos são realizados podem vir a ter um preço. Em particular, teóricos posteriores como Arrow e Sen deram exemplos de que resultados contraintuitivos levariam e, de fato, deram provas de que não existe uma regra social em que a escolha nunca produza resultados contraintuitivos (ARROW, 1951; SEN, 1970).

Há ainda outras variações que não conseguiríamos encaixar na hierarquia. Por exemplo, uma escola postulou que como são frágeis e imperfeitos, os seres humanos não poderiam viver de acordo com o ideal de uma máquina perfeita de cálculo de utilidade. Assim, esta escola, incluindo pessoas como Herbert Simon, postulou a noção de racionalidade limitada e a perspectiva do princípio da *satisficing*¹¹ em vez da maximização (SIMON, 1957). Devemos notar também a contribuição de Savage, que postulou que os humanos, não tendo acesso a informações perfeitas, poderiam ainda progredir em direção à utilidade esperada, pelo raciocínio, ao empregar probabilidades subjetivas em situações de incerteza, que é uma modificação distinta daquilo que havia sido, a esse ponto, uma noção constante de incerteza (SAVAGE, 1954).

Como retratado na Figura 1.1, um importante desenvolvimento na teoria da utilidade veio a ser conhecido como *Prospect Theory* (KAHNEMAN ; TVERSKY, 1979). Esta teoria desenvolveu-se a partir de observações, principalmente por psicólogos cognitivos, partindo

11 O termo *satisficing* foi cunhado por Herbert Simon, na área da teoria econômica e na linha de explicação das escolhas racionais, como forma de se contrapor à ideia de que os indivíduos fazem suas escolhas com capacidade de maximização dos resultados. Ao contrário, Simon afirma que os indivíduos trabalham com recursos limitados e não conseguem obter todas as informações necessárias para avaliar e tomar uma decisão. Os modelos *satisficing*, bastante incorporados na área de administração de empresas e comportamento corporativo, substituem esta busca do modelo ideal por compromissos que possibilitem um funcionamento satisfatório, ainda que não perfeito, mas traduzíveis como estratégias de adequação, exatamente porque esta perfeição do modelo de escolha racional para Simon é impossível, dado que se trabalha na maioria das vezes com situações para as quais é impossível antecipar todo o conjunto de dados necessário (N.R. Vide: Gordon Marshall. *A Dictionary of Sociology*. *satisficing*. *Dicionário de Sociologia*. 1998. *Encyclopedia.com*. 17 Mar. 2011 < > . 1998. *Encyclopedia.com*, 17 de março <2011 <http://www.encyclopedia.com>>).

sistematicamente de hipóteses da utilidade esperada. Por exemplo, quando colocado em situações hipotéticas em que os sujeitos tem que pesar a perda esperada de certa quantidade contra o ganho previsível da mesma quantidade, os sujeitos rotineiramente escolhem um em detrimento do outro. Essas heurísticas e esses vieses, concluíram estes pesquisadores, eram sistemáticos e construídos no âmbito cognitivo do indivíduo. Algo importante a se notar, neste momento, é que embora seja um movimento significativo da teoria da utilidade esperada, a *Prospect Theory* ainda pode ser pensada como bem arraigada na classe básica dos modelos que surgiram a partir de vN-M.

No lado direito da hierarquia, a teoria dos jogos ramifica-se em vários campos diferentes. A partir da premissa básica de vN-M de tentar modelar resultados de múltiplos tomadores de decisão, maximizadores de utilidade, cada um tomando decisões independentes e próprias, vN-M postulou dois tipos de jogos. O primeiro, a teoria dos jogos cooperativos, pressupõe que os indivíduos podem coordenar suas ações individuais por concordar mutuamente em contratos vinculativos, e que este grupo pode executar qualquer contrato. Tal contrato especificaria os benefícios que cada jogador teria a partir do contrato. De qualquer maneira, a teoria dos jogos cooperativos estuda os diferentes “contratos” que podem resultar a partir de dada situação e as propriedades de cada tipo.

Por outro lado, suponhamos que estes indivíduos, mesmo que conseguissem especificar um acordo, não tivessem meios de executar tal contrato? As razões podem ser inúmeras: não há autoridade para executar o contrato, não há meio exequível de monitorar cada jogador para garantir que cada um siga o contrato, etc. Quando este for o caso, ficamos com um jogo em que cada jogador atua apenas como um indivíduo. Um indivíduo pode ajustar suas ações dependendo como outros agem ou são induzidos a agir, porém não há coordenação entre os indivíduos. Quando isto acontece, o que temos é um conjunto de indivíduos, cada um em busca de sua própria estratégia de maximização de utilidade, sem pensar nas consequências para os outros indivíduos. Esta área é conhecida como a teoria dos jogos não cooperativos. Von Neumann e Morgenstern mostraram como se poderia prever soluções, isto é, equilíbrio para jogos de soma zero, envolvendo dois jogadores. Soma zero significa simplesmente que se um jogador ganha um dólar extra, então o outro jogador perde um dólar extra. Equilíbrio significa simplesmente que os jogadores racionais conseguem entender o que suas estratégias ideais são e, além disso, conseguem entender as estratégias ideais de seus oponentes, não tendo nenhuma razão para não jogar esta estratégia. Isto é, dado que dois jogadores são racionais, podemos esperar que cheguem ao mesmo equilíbrio toda vez, agindo da maneira prevista e obtendo os benefícios previstos.

Mais tarde, os pioneiros da teoria dos jogos expandiram os modelos vN - M em diferentes caminhos. Na teoria dos jogos não-cooperativos, Nash provou a existência do equilíbrio para jogos mais gerais, que não são de soma zero e que envolvem mais do que dois jogadores. Quando ele provou a existência dos então chamados equilíbrios de Nash, estes não eram necessariamente exclusivos (NASH, 1950, 1951). Depois, os teóricos, ou seja, Harsanyi e Selten, estenderam esse modelo para incluir o efeito da incerteza, resultando no conceito de equilíbrio Bayesiano Nash.

Do lado da teoria dos jogos cooperativos, teóricos como Shapley produziram uma notável série de conceitos de solução (ou fórmulas ideais para “contratos”). Gillies e Shapley introduziram a noção de um núcleo, que é o conjunto de possíveis contratos satisfatórios o suficiente para qualquer jogador ou subgrupo de jogadores, de tal forma que nenhum deles poderia fazer melhor ao não participar do contrato (GILLIES, 1953; SHAPLEY, 1952). Mais tarde, Shapley mostrou as propriedades dos mais conhecidos conceitos de solução cooperativa, mais tarde denominado de valor de Shapley, e mostrou como tal fórmula possui algumas propriedades desejáveis ou axiomas (SHAPLEY, 1953). Incluímos Nash deste lado do campo, também, pois ele formulou uma abordagem axiomática para caracterizar um conceito de solução para dois jogadores (NASH, 1950). Veremos mais destas teorias em detalhes no início do capítulo 2. Por enquanto, basta observar que todas essas correntes de pensamento surgiram a partir da obra original de vN - M . Por enquanto, você pode usar a Tabela 1.1 para acompanhar este campo valioso.

O importante é ter em mente a forma pela qual os conceitos dos anos 1700 e anteriores foram formalizados e incorporados nesses modelos mais modernos. O mais importante é a adoção fundamental do modelo de escolha de vN - M . Isto é, o julgamento social é modelado como a escolha da melhor alternativa em um campo de alternativas possíveis. Estas alternativas já existiam e são conhecidas - portanto, o uso natural da palavra “análise” para descrever este conceito. O julgamento é modelado como a busca de um caminho, solução ou conceito ideal em um campo de alternativas. Dentro deste campo, precisa-se deduzir qual é o “melhor”. Isto envolve um processo de avaliação de cada alternativa e escolher uma. Além disso, a análise, neste modelo, termina com a escolha final.

Tabela 1.1 Modelos produzidos pela teoria dos jogos e decisões

| Teoria da Decisão | | | Teoria dos Jogos | |
|--|--|--|---|--|
| Utilidade Multiatributiva | Análise custo-benefício | Escolha social | Cooperativo | Não-cooperativo |
| Preferências individuais são expressas como utilidades cardinais | Preferências individuais são expressas com valores cardinais monetários | Preferências individuais são expressas com rankings ordinais | Grupos podem fazer e executar contratos | Indivíduos não podem ter contratos vinculativos e somente agir individualmente |

Normalmente há muitos fatores que estão envolvidos na ponderação do valor de qualquer alternativa. Por exemplo, ao escolher uma casa, deve-se não somente um fator (por exemplo, o preço), mas sim outros como segurança, estética, paz e tranquilidade, proximidade ao parque etc. Os modelos que vN-M desenvolveram pressupõem que se pode reunir todos estes diversos fatores no mesmo plano de comparação. Isto é, todos estes elementos (preço, segurança, etc.) podem ser expressos na mesma unidade de utilidade (ou, como no caso do CBA, em dólares). Outra característica importante destes modelos modernos, então, é o pressuposto de comensurabilidade. Isto é, qualquer fator pode ser mensurado ao longo de uma escala de utilidade ou valor. Este forte empiricismo tem consequências para o caminho da análise política que é praticada, como veremos mais adiante. Uma vez que tudo pode ser medido e expresso em valor, então podemos comparar tudo. Por exemplo, podemos comparar uma casa barata, mas sem vista, com outra casa que é cara, mas que tem uma bela vista do Monte Fuji. Esta noção de comparabilidade anda lado a lado com a da comensurabilidade. (Na verdade, no capítulo 2 discutimos como, desde que tudo possa ser comparado, muitas vezes podemos obter medidas de valor cardinal). De qualquer maneira, entenda que sem a capacidade de comparação, o modelo do julgamento social como escolhas entre alternativas não seria possível. Isto é, no universo vN-M, tudo pode ser comparado com qualquer outra coisa e, além disso, estas comparações podem ser feitas pela comparação de valores cardinais atrelados a cada alternativa. Se você acredita que as comparações não podem ser feitas ou que as medidas não podem ser formuladas, por exemplo, reconfigurar o limite de velocidade requer capacidade de comparar vidas perdidas com

dólares poupados, então você não pode usar estes modelos.

Ainda mais, fundamentalmente, a análise é essencialmente um exercício mental ou cognitivo. Pode-se realizar estes cálculos retirados de uma situação. Na verdade, em alguns círculos, a visão comum é que a análise deve ser realizada por observadores neutros, que não estão muito familiarizados ou pessoalmente envolvidos na situação. Decisões devem ser tomadas, nesta formulação, pelo analista como *res cogitans*, a coisa pensante retirada da natureza, mas capaz de ponderar a partir de uma distância epistemológica.

A Volta Pós-positivista

No capítulo 4, começamos a falar de um afastamento da natureza fortemente positivista do pensamento político clássico, começando com a tradição hermenêutica e levando para a escola mais recente do pós-estruturalismo. Por hora, simplesmente observaremos que durante todo o tempo em que as escolas, tanto empiristas quanto racionalista, desenvolveram concepções sistemáticas de filosofia de liderança para os corpos da teoria clássica que encontramos hoje, houve numerosas vozes que reagiram contra os reducionismos dos modelos clássicos. Reconhecer-se-á facilmente nos sistemas Kantiano, Humeniano e Benthamiano a forte noção de uma separação entre interno e externo (ou, também, entre mente e natureza). Na Parte II deste livro, tomamos os sistemas de pensamento não tão irremediavelmente irreconciliáveis que postulam duas esferas independentes da realidade. Deveríamos também reconhecer a forte noção do *summum bonum*, (se formulado como filosofia ou política social) como um princípio objetivo, se não de fato. Quando alguém está disposto a não só anular a grandeza do *summum bonum*, mas, além disso, aceitar a sua ausência permanente, a qual sistema de pensamento poderia ser levado? Enquanto algumas dessas contabilidades alternativas têm agora se tornado padrão no campo da teoria, elas ainda têm que trabalhar firmemente seu caminho nas disciplinas políticas. Na Parte II deste livro, especialmente do capítulo 4 em diante, tentamos traçar estes movimentos. Em seguida, examinamos algumas das arestas já desgastadas de ambos os movimentos racional e pós-positivista, e tentamos propor novas direções na Parte III.

Capítulo 2

Decisões

Introdução

O primeiro modelo que destacamos é provavelmente o que mais influenciou na análise das políticas: formulação de políticas como tomada de decisão. Neste capítulo, entramos, com certa intensidade, na fundamental teoria das decisões. Mais adiante, examinaremos como é aplicada nas situações das políticas. Nossa meta é, primeiramente, apontar em detalhes quais pressupostos, operações e posições conceituais são levadas em conta no modelo de decisão, e segundo, começar a traçar rumos futuros. Isto implica em que ambos avaliem em que medida o modelo de decisão favorece o mitológico, considerando as direções para a reforma desta prática, o que faremos ao final do capítulo. Para sermos capazes de avaliar, criticar e reformular este modelo de política, primeiro precisamos compreender os conceitos e funcionamento do modelo com alguma intensidade, o que passaremos a fazer a seguir.

Teoria: Da Comparabilidade à comensurabilidade

Lembre-se que, conforme discutimos anteriormente, as decisões são tomadas para a escolha de uma alternativa adequada de um conjunto de alternativas concorrentes. Mais explicitamente, o foco de nossa análise é o tomador de decisões unitário que, assim como todos nós, encara vários, talvez muitos, ou até uma infinidade de ações alternativas para tomar. Por exemplo, devemos regionalizar esta área inóspita para recreação ou desenvolvimento? Ou, qual é o melhor plano de seguro para adquirir a partir de uma série surpreendentemente grande de planos de saúde? A tarefa, então, é o tomador de decisão ser capaz de estudar as alternativas e escolher a melhor. Novamente, isto envolve análise – a revelação de uma resposta dentro de um campo de

investigação. A questão, então, é como o tomador de decisões pode ser capaz de estudar as alternativas a selecionar a melhor. A resposta já está no conjunto de alternativas, em algum lugar dentro deste conjunto, e tudo o que os tomadores de decisão precisam descobrir é qual é a resposta e escolhê-la. O processo pelo qual o universo de alternativas é reconhecido ou construído permanece inescrutável.

Para ser capaz de adivinhar a melhor entre um conjunto de alternativas, precisamos ser capazes de comparar uma alternativa com outra qualquer e, fazendo essa comparação, julgar se a primeira é melhor que a outra, a outra melhor que a primeira, ou se elas são igualmente boas. Quando podemos fazer comparações como estas, então a nossa estrutura de preferência é dita completa. Por “completa”, essencialmente entendemos que não haja lacunas em nossa capacidade de comparar. Todas as alternativas podem ser comparadas com o que quer que seja.

Vamos ver até onde conseguimos chegar, apenas através de comparações simples entre os pares de alternativas. Considere três possíveis casas (que estão à venda no mercado) para escolher. Você as compara duas por vez e chega a estes resultados:

Casa A versus Casa B → Escolha B
 Casa B versus Casa C → Escolha B
 Casa A versus Casa C → Escolha C

Isto permite então a construção de nossa classificação ordenada de preferências entre as três alternativas.

| | |
|-------------------------------|--------|
| Rank 1 preferida | Casa B |
| Rank 2 segunda na preferência | Casa C |
| Rank 3 menor preferência | Casa A |

É claro, se você tem muitas alternativas, então você pode ter comparações em pares demais para fazer. Por exemplo, com uma lista de somente 4 alternativas, você precisará fazer 6 comparações em pares para poder estabelecer a posição relativa de ordenação; com 5 alternativas, você precisaria de 10 comparações em pares etc. Uma maneira mais eficiente de se fazer isso é simplesmente pressupor um valor (ou utilidade) para cada alternativa, independentemente, como segue:

| <u>Alternativa</u> | <u>Utilidade</u> |
|--------------------|------------------|
| A | 0.0 |
| B | 1.0 |
| C | 0.7 |

e simplesmente usar os valores que nos deem a mesma pontuação na ordenação (B-C-A). Mais importante, é fácil então descobrir a nossa solução, B, que é a alternativa que apresenta a maior utilidade para o tomador de decisão. Esta é a simples definição de eficiência no caso do tomador de decisão e a alternativa B é dita a solução eficiente. Surge a questão, entretanto, sobre se sempre é possível produzir avaliações cardinais para as alternativas. Alguns teóricos têm demonstrado que, desde que se consiga fazer comparações entre as misturas ou combinações de alternativas, então sempre se pode produzir uma escala de utilidade cardinal (como exemplo, ver Herstein e Milnor, 1953). Provavelmente o mais fácil a se fazer é pensar em uma “mistura” em termos de probabilidade. Por exemplo, suponha que possamos conceber uma alternativa com 50% de probabilidade de ter a alternativa A e uma probabilidade de 50% de ter a alternativa B. Poderíamos, então, comparar isto à certeza, 100% de probabilidade de obter a alternativa C e escolher a melhor. Isso equivale essencialmente a um experimento mental que envolve a escolha de uma entre duas caixas. Em uma caixa, há uma bolinha de pingue-pongue marcada com um “C”, e na outra caixa há duas bolinhas de pingue-pongue, uma marcada com um “A” e a outra marcada com um “B”. Você então escolheria uma caixa, colocaria a mão dentro dela e tiraria uma bolinha. O modelo mental da caixa com as duas bolinhas de pingue-pongue é também chamado às vezes de “loteria”, onde escolher esta alternativa significa alguma chance de que ela realmente resulte na alternativa A e alguma chance de que ela resulte na alternativa B.

Compare 0.5A, 0.5B versus C → escolha C.

Poderíamos continuar a variar as misturas de A e B

Compare 0.55A, 0.45B versus C → escolha C

gradativamente, até chegarmos a um empate.

Compare 0.64A, 0.36B versus C → empate.

Neste ponto, simplesmente atribuímos valores arbitrários de 1.0 para A, o mais preferido, e 0 para B, o menos preferido, e derivamos o valor de C.

$$U(C) = 0.64U(A) + 0.36U(B) = 0.64(1,0) + 0.36(0) = 0.64.$$

Este é um passo importante. Um dos argumentos frequentemente desenvolvidos em relação ao modelo utilitarista é

que há coisas ou situações aos quais não podemos atribuir valores numéricos. Tomemos o exemplo do valor da vida humana, para o qual muitos, talvez a maioria, dirá que a vida tem um valor imensurável. É impossível determinar qualquer valor numérico para tal. Agora, o contra-argumento está intimamente relacionado com o exemplo acima, e afirma que se pode atribuir valores numéricos e, implicitamente, fazê-lo sempre que se fizer qualquer escolha que é mais arriscada para os seres humanos, mas menos dispendiosa. Outra maneira de dizer isto é que os dólares e a vida são comparáveis na prática. Tome o exemplo dos limites de velocidade. Sempre que o Departamento de Transportes (DOT — Department of Transportation) eleva os limites de velocidade, alguns analistas interpretam como se a sociedade (a qual aparentemente o DOT está subjugado) estivesse fazendo um meio-termo entre vidas e dólares, na medida em que aumenta o limite de velocidade poupando custos de viagem e aumenta o número de acidentes rodoviários por ano. Se você concordar com o argumento de que realmente fazemos um meio-termo implícito entre rendimentos e vida, então está a um passo muito curto de torná-lo explícito e de realmente determinar um valor em dólares à vida. Por exemplo, dizer que o aumento do limite de velocidade poupa ao Estado \$1 bilhão (B) ao ano porque menos tempo é gasto pelo público na estrada, as mercadorias são entregues com mais rapidez, menos gasolina é usada etc. Ao mesmo tempo, os atuários de seguros calculam mais 250 mortes por ano como resultado do aumento da velocidade. Vamos também pressupor que a economia de tempo é apenas o suficiente para convencer os legisladores a alterar o limite de velocidade, apesar das objeções dos defensores pró-segurança. Analistas que acreditam na comparabilidade da vida e do rendimento monetário poderiam então calcular o valor da vida humana como:

$$\$1 \text{ B}/250 = \$4 \text{ milhões (M) por } \textit{statistical life}$$

onde os analistas usam o termo *estastistical life*¹² para aliviar a consciência da sociedade sobre a perda de vidas (isto é, a nova política não está matando alguém em particular, mas sim em geral) e atribuir a uma entidade estatística e sem face o que poderia ter sido colocado como uma vida real, um ser humano ativo.

Isto é, acreditar na comparabilidade de coisas como vida e dólares leva imediatamente à noção de comensurabilidade – se podemos comparar dinheiro e vida, então podemos expressar o valor da vida em

12 Valor de uma vida estatística (VSL) é uma medida amplamente utilizada para a avaliação das políticas públicas em medicina, meio ambiente, segurança e transporte (Vide ASHENFELTER, Orley. "Measuring The Value Of A Statistical Life: Problems And Prospects," *Economic Journal*, 2006, v116(510,Mar), C10-C23.

Measuring the Value of a Statistical Life: Problems and Prospects, "Economic Journal, 2006, v116 (510, Mar), C10-C23). (Nota do Revisor)

termos monetários (ou outras, talvez mais gerais, medidas de utilidade). Porém este é o mesmo argumento apresentado matematicamente acima. A questão é que a matemática disso, que pode às vezes ser elegante, nos leva a hipóteses fortes com as quais podemos ou não concordar, filosoficamente. O que é preciso é a habilidade de discernir quais são essas hipóteses e analisá-las explicitamente. Um bom exercício para o estudante de políticas é tentar e reunir, no espaço de poucos parágrafos, argumentos pró e contra a hipótese da comensurabilidade. Estes argumentos, mais do que os cálculos minuciosos ou legais, são exatamente o que é a análise da política.

Permita que ressaltemos um ponto importante. Uma escola de teoria da decisão, a da análise custo-benefício (CBA), expressa tudo em termos de dólares (ou outra moeda). Outros analistas sustentam métodos diferentes, porém aglomerados na Figura 1.1 sob o título de *multiattribute utility* (MAU), objeto do presente, no entanto, dizem que um dólar vale mais, em termos reais, para um pobre do que para um príncipe. Se você é bilionário, dois dólares aqui e ali significam quase nada para você, porém, para um sem-teto, pode valer o equivalente a ele passar um dia inteiro vasculhando a cidade em busca de latas recicláveis. Poderíamos facilmente ter nossos valores expressos em termos de utilidade, onde a utilidade não está necessariamente alinhada com o dinheiro (isto é, conforme se ganha mais dinheiro, a utilidade do próximo dólar diminui).

Utilidade

Nosso primeiro modelo prático, então, para o trabalho analítico profissional da política origina-se dos conceitos de análise, cálculo e otimização racionalistas e utilitários. Para o tomador de decisão unitário, o modelo implica simplesmente listar todas as alternativas ou rumos de ação abertos, calculando as utilidades de cada e escolhendo a alternativa com a maior utilidade como solução. Este modo de compreensão é denominado “consequencialista” no qual, para calcular as utilidades, tem-se que descobrir as consequências ou resultados de uma ação e em seguida atribuir utilidades para essas consequências. A questão é, que há diferentes tipos de resultados a partir de uma ação e o exercício de gerar um valor para a alternativa traduz-se em gerar valores para cada resultado associado com a alternativa.

Suponhamos que uma alternativa a ser considerada pelo DOT é a seguinte:

| | |
|--------------------------------|--|
| Ação (ou alternativa) A: | <p>aumentar o limite de velocidade de 70 km/h para 112 Km/h.</p> |
| Consequencias (ou resultados): | <p>Economias totais para a sociedade de \$ 2.4 bilhões anuais.</p> <p>Cento e vinte mortes a mais por ano devido ao novo limite de velocidade.</p> <p>Gastos extras de \$ 420 milhões por ano devido ao desgaste automobilístico.</p> <p>Aumento do ruído de, em média, 20 decibéis para os moradores ao longo da rodovia.</p> |

Cada um destes tipos de consequências é algumas vezes denominado “critério” ou “atributos” na escola MAU e “produtos” na escola CBA. Como podemos determinar estas consequências (isto é, consequências relativas a quê)? A regra é comparar a situação de seu próprio mundo com a alternativa, versus a falta de alternativa. Não é necessariamente a comparação das coisas antes e depois de uma ação ser tomada porque a mera passagem de tempo entre o “antes” e o “depois” pode produzir mudanças. Este é um exercício mental, puro e simples, mas então já admitimos que grande parte da análise já assumiu a primazia do mental. Mesmo levando em conta que é um exercício mental tipo caixa preta, ainda temos de pressupor algum tipo de parâmetro da situação ou linha de base do que ocorreria na ausência da nossa ação proposta. No caso do problema DOT, parece bem simples pressupor que a escolha da “ausência de alternativa” significa a continuação da utilização do limite de velocidade existente. Isto é, todas as consequências especificadas acima estão relacionadas com o cenário da linha de base sem alternativa da política existente, e uma economia de \$ 2.4 bilhões por ano, significa que se estamos presos a atual política, estaríamos gastando \$ 2.4 bilhões por ano mais do que com o novo limite de velocidade. A avaliação, então, implica na atribuição de valores ou de utilidades para cada um desses efeitos e, em seguida, simplesmente adicioná-los para obter o valor total ou a utilidade da ação (alternativa A). Podemos fazer isto em

unidades de dólares ou unidades mais comuns de utilidade. O exercício parece com o apresentado na Tabela 2.1.

Poderíamos ter feito o mesmo exercício em unidades de dólares ao invés de utilidade e produzido algo como o apresentado na Tabela 2.2, onde não precisamos recalcular o valor de coisas como a economia de dólares, pois já estarão expressos nos termos de nossa medida final de valor, que é o dinheiro.

Tabela 2.1 Cálculo da utilidade total da medida A

| Resultado | Unidade de Valor | Utilidade |
|------------------------|------------------------|-----------|
| \$ 2.4 B economia | 100 por \$B | +240 |
| 120 vidas estatísticas | 1 por vida estatística | -120 |
| \$0.42 B custo | 100 por \$B | -42 |
| 20 decibéis | 0,5 por decibel | -10 |
| | Total | +68 |

Tabela 2.2 Cálculo do benefício líquido total da medida A

| Resultado | Unidade de Valor (em \$) | Utilidade |
|------------------------|--------------------------------|-----------|
| \$ 2.4 B economia | O mesmo | +2.4B |
| 120 vidas estatísticas | \$ 8,33 M por vida estatística | -1.0 B |
| \$ 0.42 B custo | O mesmo | -\$ 0.42B |
| 20 decibéis | \$ 4M por decibel | -\$ 0.8B |
| | Utilidade Total | +0.9B |

O “equivalente” final da alternativa A deveria ser praticamente o mesmo, independentemente se usamos modelos MAU ou CBA, embora assumindo a não linearidade da utilidade como resultado em MAU pode ocorrer, até certo ponto, uma tendência a alterar o valor final. As unidades de valores nos exemplos anteriores são essencialmente pesos que traduzem os diferentes critérios dentro da mesma unidade de utilidade. Por exemplo, podemos rotular as características de um carro usado que estamos considerando comprar nos seguintes termos:

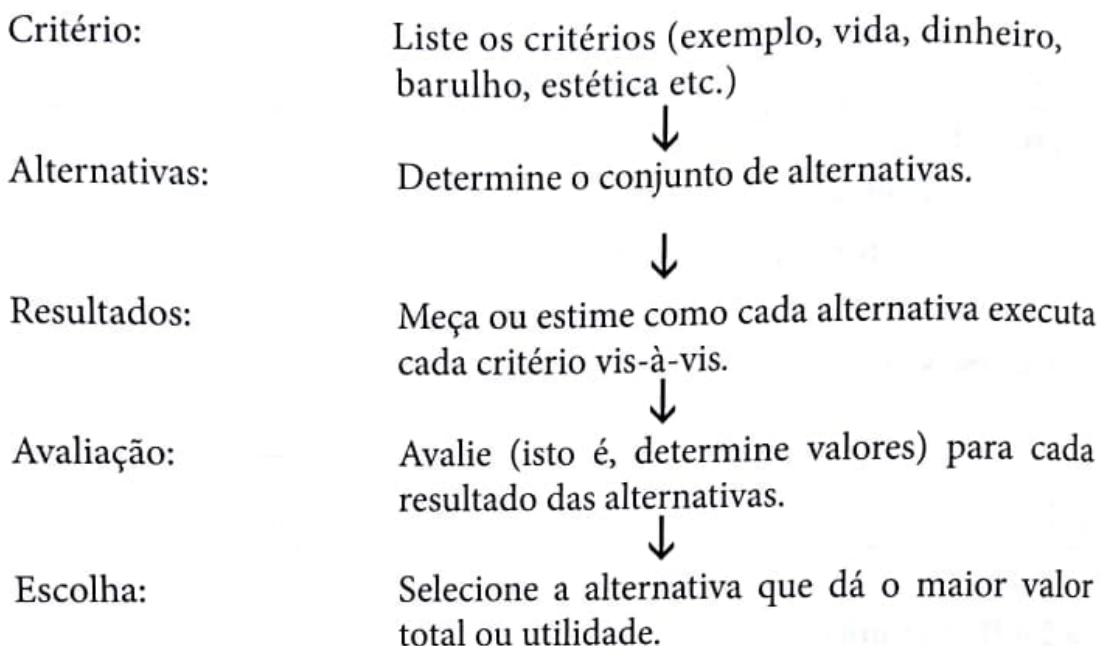
Preço = \$ 15,000

Kilometragem = 64,360 Km

Desempenho combustível = 10,2 Km/litro

Claramente, não seria correto simplesmente somar esses números (15,000 + 64,360 + 10,2), principalmente se o desempenho do combustível fosse muito importante para o tomador de decisão.

A questão mais importante é que o exercício de avaliação é essencialmente o mesmo e pode ser resumido no seguinte diagrama de fluxo.



Quer usemos o MAU ou CBA, a questão é como derivamos os valores? Basicamente, da mesma forma que matematicamente derivamos a utilidade cardinal dos *rankings* ordinais – fazendo comparações. Podemos fazer isso usando exercícios hipotéticos comparativos (que na CBA é conhecido como “avaliação contingente”). Podemos, alternativamente, fazê-lo buscando situações reais onde as pessoas fazem este implícito meio termo. Por exemplo, você pode querer ver o quanto, em média, as pessoas pagam por um pedaço de terra com vista (exemplo, o Monte Kilimanjaro) versus um terreno sem vista. A partir disso, o analista pode obter um valor em dólar do critério vista (para uma análise CBA) ou a simples taxa de câmbio entre dólares e o critério vista (em uma análise MAU). Se, por exemplo, vemos que em média os lotes com vista custam cerca de \$140,000 mais caro do que os lotes de tamanho similar (e, de fato, mantendo todo o resto, exceto a vista, idêntico, isto é, *ceteris paribus*), então podemos usar o valor de \$140,000 para a utilidade da vista do Monte Kilimajaro.

Neste ponto, devemos salientar algo que o aluno pode não ter notado em toda a discussão sobre as categorias de utilidade – o mais fácil, quase um truque com as mãos, partindo do caso de uma pessoa para a análise da sociedade, que a discussão anterior representa. Aqui,

ao invés de registrar valores ou utilidades para uma pessoa basta colocar o valor total referente a todos na comunidade afetada. Novamente, este é o poder do modelo utilitário, no qual começamos com um problema de decisão para uma pessoa e simplesmente substituímos este tomador de decisão unitário pela entidade unitária coletiva, cujas utilidades são simplesmente o resumo bruto das utilidades sobre cada indivíduo. Isto desperta inquietação em alguns setores sobre a negligência do modelo na distribuição de benefícios – algo que a teoria dos jogos trata explicitamente (veremos isto no capítulo 3). Esta negligência da distribuição é inegável e na postulação de uma entidade coletiva o modelo afasta a diferença, a privação e as vozes minoritárias. Não há ganhadores ou perdedores neste modelo, apenas um coletivo unitário. Algo ainda mais fundamental ocorreu, no entanto, e esta é a hipostasiação do conceito de bem-estar público. Tornamos concreto o outrora fictício conceito de bem-estar agregado e começamos a tratar isso como um conjunto harmonioso – na verdade, um substituto para a sociedade. Esta operação, além do nivelamento real da diferença e da distribuição, permite-nos prosseguir com a análise. A razão deste tipo de análise ser tão dominante é que a elaboração de políticas na esfera pública, que exige, inevitavelmente, um processo público, pode ser reduzida à postulação de um modelo conceitual fechado, inteiramente fora da esfera pública, e encontrar dentro deste mesmo modelo o resultado procurado. A análise, tradicionalmente feita de Descartes à Kant, é uma operação interiormente dirigida, separando a mente racional da natureza e envolvida com a introspecção.

Utilidade Esperada

Há um complicador para todo este raciocínio utilitarista que é a incerteza. Utilizamos o termo “consequencialismo” para destacar que o modelo utilitário exige que observemos as consequências de uma ação. Isto porque chegamos a conclusões por meio de avaliação e precisamos ser capazes de mensurar algo para poder avaliá-lo. Algo tem que resultar em alguma mudança, pois somente somos capazes de medir a mudança. Recordemos as raízes da análise moderna no empirismo. A mudança que é mensurável tende a ser mais uma mudança física, e por isso, há um forte viés empírico para a prática consequencialista de busca ou previsão de mudanças físicas, baseando nossas avaliações sobre as medidas de seus graus de mudança.

A suposição de um modo de análise consequencialista não é uma suposição inocente. Ela admite convicta e puramente considerações éticas. Por exemplo, suponha que num método utilitário de análise empírica, atirar uma pedra em um pedestre e errar o dito pedestre (que nem mesmo notou uma pedra passar voando sobre sua cabeça) realmente registra quase um pontinho na escala de utilidade

(exceto para algum valor positivo atribuído à satisfação do atirador, mas isso é algo de menor importância). Porém, e quanto à correção ou incorreção de uma ação? É óbvio que uma ação moralmente incorreta deveria receber um valor bem mais baixo em nossa análise do que uma ação moralmente correta? Neste caso, deveríamos atribuir um valor negativo por atirar pedras puramente por considerações morais. Mas este não é o caso neste tipo de análise consequencialista. Talvez um exemplo cotidiano deste argumento possa ser encontrado na fila do supermercado. Suponha que você está aguardando em meio a uma longa, imensa fila e que, do nada, alguém furtivamente entra na fila na sua frente. Considere o pequeno impacto real sobre você dessa forma sorrateira de entrada. Fisicamente, ao menos, não custará nada mais do que talvez meio minuto de atraso. Porém, em seguida, considere a revolta de quem espera atrás deste mal-educado. O consequencialista não se importaria muito, na verdade. Em termos físicos, a consequência é realmente pequena. Mas em termos reais, pode ser uma coisa muito importante com ponto de vista das consequências; o que sugere que o que é físico não engloba o real, e consequências não englobam significado.

Mesmo que esqueçamos os argumentos não consequencialistas, ainda persiste o problema da incerteza. Aqui, a incerteza é usada como conceito que inclui todos os tipos de contingências em sua multiplicidade de manifestações em nossas vidas: a fragilidade do próprio emprego em épocas de recessão, a falta de estabilidade ou segurança dos residentes em moradias informais ao longo de um rio, a falta de seguro de saúde, a nossa mortalidade etc. Tudo isso é colocado abaixo, neste modelo, para uma problemática de prever consequências. Isto é, considere o caminho do aqui e agora até o futuro e algumas incertezas sobre para onde exatamente esse caminho leva. Um exemplo simples é, se eu compro um bilhete de loteria que um comerciante está esfregando na minha cara, quais consequências isto resultaria? Há duas possibilidades óbvias de consequências, é claro, e a incerteza está em não saber em qual resultará. O modelo do qual estamos falando trata este tipo de incerteza como probabilidade simples. Isto é, no exemplo do bilhete de loteria, tratamos a incerteza como uma probabilidade de que você ganharia a loteria e uma probabilidade de que você não ganharia.

Mas lembre-se que o modelo de decisão pressupõe que calculemos a utilidade associada à alternativa (que, no exemplo acima, é comprar o bilhete de loteria). Qual é a utilidade desta ação? Neste modelo, ela é simplesmente a soma das probabilidades das vezes em que ganha o prêmio (ou utilidade de vencer) e a probabilidade das vezes em que perde o prêmio (que é zero). Este é o modelo da utilidade esperada e requer que avaliemos estas probabilidades. Isto é, suponha que você avalie que a probabilidade de ganhar a loteria é de 0,001% e o prêmio seja de \$ 2 milhões, então o cálculo seria o seguinte:

$$\begin{aligned} \text{Utilidade esperada (comprar um bilhete)} &= 0,00001 (\$ 2 \text{ milhões}) \\ &+ (1-0,00001)(\$ 0) = \$20, \end{aligned}$$

o que significa que, se o comerciante cobra \$ 2 (ou qualquer valor menor do que \$ 20) pelo bilhete, então as pessoas mais sensatas e que tenham dinheiro para gastar devem ir em frente e comprar o bilhete – ou seja, se eles realmente pensam desta maneira.

Há algumas variações a este procedimento, é claro. O trabalho original de Von Neumann e Morgenstern (vN-M) proporcionou pontos de partida a partir da simples utilidade esperada. Por exemplo, tomadores de decisão de baixo risco seriam aqueles que comprariam o bilhete mesmo que custasse um pouco mais de 20 dólares (já que eles adoram o jogo). Neste caso, ajustariamos a utilidade de compra esperada um pouco para cima. Aversão ao risco, por outro lado, refere-se àqueles que só comprariam o bilhete caso custasse bem menos do que \$ 20, e nesse caso, ajustariamos a utilidade de compra do bilhete calculada para baixo. Neutralidade de risco significa simplesmente a oscilação entre comprar e não comprar um bilhete de \$ 20, ou seja, você se sente bem de qualquer maneira. A questão principal que estamos levantando, entretanto, é que o modelo analítico-decisivo trata contingência, incerteza, receio, ansiedade etc., usando a construção simples de probabilidade. Mais explicitamente, a incerteza é interpretada no sentido da distribuição da probabilidade sobre um conjunto de possíveis resultados futuros. Mas assim como a maioria dos pressupostos centrais destes modelos, este vem com um alto preço epistemológico. Talvez uma forma significativa de introduzir essa questão é observar um tipo específico de análise de incerteza probabilística: avaliação de risco. A avaliação de riscos é um conjunto de métodos que tem crescido dentro de uma disciplina plena desenvolvida para realizar análises sobre temas como avaliação do impacto na saúde humana, análise de falhas de segurança e outras. Suponha que uma cidade tenha sido escolhida como local para uma usina nuclear. Considere também que a análise de peritos sobre a possibilidade de que a usina possa realmente vazar radiação sugere que há uma chance em um milhão (ou a probabilidade) de que isso possa acontecer durante a vida útil da usina. Estes mesmos peritos, às vezes, evidenciam alguma surpresa com a indignação pública que lhes parece exagerada considerando o pequeno, quase ínfimo risco de falha das instalações da usina. Porém parte do problema se origina da utilização da probabilidade como substituto para vários elementos que atendem ao fenômeno da incerteza. O fenômeno é aquele que traz consigo uma série de experiências: um sentimento de traição, a suspeita de motivação, perda de estima, um medo existencial, uma indignação moral. E ainda, para este espectro de experiências, designamos como substituto o

conceito de probabilidade. Probabilidade é uma noção constante que representa a frequência com que algo pode resultar de uma situação repetida várias vezes. Neste conceito, implicitamente carregamos estas noções da inocuidade da repetição e experimentação, realmente, e a postulação de condições que se poderia chamar de “média” e atribuir uma dimensão normativa a elas. Entretanto, nem todo mundo, ou talvez ninguém, acharia aceitável ser o porquinho-da-índia do experimento social, não importando o quão raramente um resultado adverso ocorreria em média. Na fenomenologia da experiência da vítima, não há nada como uma média e toda a questão reside em apenas um caso: o presente. Não há repetição da situação presente – ela é, de fato, apenas ela. A mesma ressalva existe para situações únicas ou catastróficas. Nestes casos, não há frequência sobre a qual se possa falar, pois o evento não pode simplesmente ser considerado como um caso único dentro de um conjunto.

Otimização e satisficing

A noção mais explícita nesta construção toda é a otimização, que é uma operação permitida pela construção hipotética de utilidade. Já discutimos o uso de agrupamento como dispositivo cognitivo que permite que análises sejam feitas. A hipostatização da utilidade juntamente com a operação de igualar o bem para o público com a utilidade agregada, permite que tratemos a política como um problema de otimização. A lógica é simples: se você consegue identificar o que é bom para a sociedade, então o que é ideal para ela, o melhor, e o limite do que maximiza esse bem é o melhor caminho para a sociedade, o *summum bonum*. Mas, se alguém eventualmente estiver motivado a perguntar, o que é este bem ou esta utilidade? Analistas têm apontado que a utilidade não pode ser simplesmente ganho, pois a utilidade altera-se com o ganho. Talvez este conceito de bom, o qual deve ser maximizado, seja alguma combinação de ganho, saúde, alegria, ambição, sentimento etc. Mas como descobriríamos e definiríamos o que constitui a utilidade? Podemos observar quais escolhas as pessoas fazem e tentar adivinhar o que é que aumenta com cada escolha racional (a ideia da preferência revelada). Mas, este é um argumento circular. Não sendo capazes de definir o que é que realmente compõe a utilidade, recorremos ao argumento de que “a utilidade é o que quer que seja que maximizemos”. Porém precisamos de uma definição prévia de utilidade para entender o que maximizar primeiramente. Essa definição “entrópica” de utilidade é o que inevitavelmente termina com:

A política é determinada pela maximização da utilidade.

A utilidade é tudo o que maximizamos quando definimos

política, o que é conveniente para os analistas já que esta é uma proposição sem perdas.

Neste ponto, apresentamos uma representação geométrica do problema de decisão para melhor explicarmos a teoria da otimização. Suponhamos que estamos tentando decidir sobre a compra de uma casa e temos uma série de opções que variam segundo dois critérios: *design* e vista, indo de 0 a 200 em uma escala “arquitetônica” e de 0 a 100 em uma escala de “qualidades cênicas”, respectivamente. Para simplificar as coisas, supomos que nenhum outro critério é importante ou suficientemente variante para levarmos em consideração – todas as casas poderiam custar o mesmo valor, por exemplo. Suponha então que temos muitas alternativas, na verdade, uma infinidade de alternativas. O conjunto de alternativas pode ser representado pela área hachurada mostrada na Figura 2.1.

A questão é: qual casa (que é apenas um dos infinitos pontos contidos na área hachurada) deveríamos comprar? Se quisermos maximizar as qualidades arquitetônicas, escolheríamos o ponto A. Se quisermos maximizar a incrível vista, escolheríamos o ponto B. Porém, e se valorizássemos ambos? Então, precisaríamos determinar o quanto valorizamos um critério relativo ao outro. Mas esta é a mesma operação que já vimos anteriormente, onde simplesmente comparamos e determinamos a proporção entre a qualidade arquitetônica e a vista. Vamos supor que escolhemos a arquitetura em detrimento da vista em uma razão de 3:2. Nossa utilidade é calculada assim:

$$\text{Utilidade (alternativa C)} = 3 * \text{valor arquitetônico (C)} + 2 * \text{vista (C)}$$

para alguns alternativa C. A tarefa é então calcular a utilidade para todos os pontos no conjunto viável e ver qual ponto dá a maior utilidade. Não podemos processar uma infinidade de cálculos, é claro, portanto observamos a geometria do problema para sugerir um procedimento de fácil solução. Note que a função de utilidade é na verdade a equação de uma linha:

$$U = 3 * x + 2 * y$$

onde a linha pode mudar em direção ou para longe da origem, dependendo da alternativa que está sendo medida. Às vezes chamamos esta equação de “função do bem estar social”. Assim, se queremos obter a utilidade da alternativa C, simplesmente desenhamos uma linha através de C e vemos qual valor de U obtemos. Para a alternativa C, com coordenadas x e y de (100,0), calculamos a utilidade de 300. Para a alternativa D, com coordenadas x e y de (75,75), calculamos utilidade de 375. Obviamente, quanto mais longe, a partir da origem, a linha, maior

a utilidade. Isto está ilustrado na Figura 2.1. Para encontrar a alternativa que dá a maior utilidade, simplesmente buscamos o ponto que afasta mais a linha móvel da origem. É fácil ver que este é o ponto E, o qual está exatamente no limite exterior do conjunto viável. Na verdade, E é o ponto no qual a linha e o conjunto viável são tangentes.

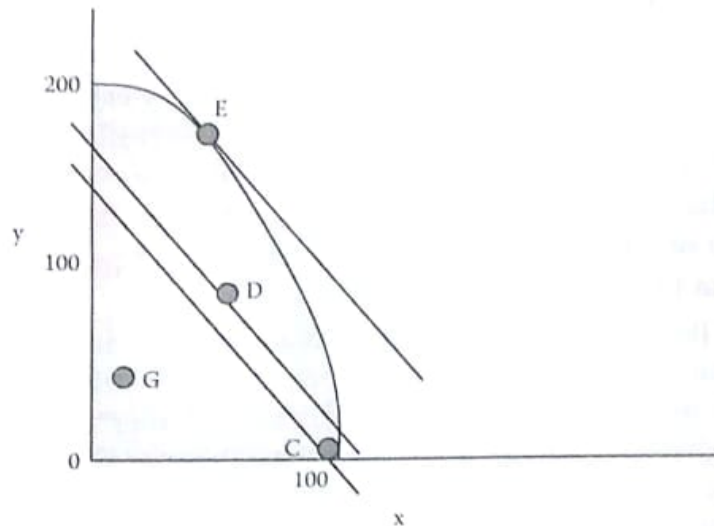


Figura 2.1 Conjunto viável de alternativas.

Se tivéssemos uma proporção diferente, digamos 4:1, simplesmente nos daria uma linha oblíqua diferente, como mostrado na Figura 2.2. A solução para este caso, com a nova proporção de mudança entre estilo e vista, é simplesmente o ponto de tangência entre o conjunto viável e a linha móvel, ou ponto F. Observe que, independentemente de qual seja a proporção, este ponto ideal ficará sempre no limite exterior do conjunto viável. Este limite exterior é chamado de “Eficiência de Pareto”. A Eficiência de Pareto é o conjunto de pontos não dominados (ou “ótimo de Pareto”), os quais são todos os pontos que não são dominados por outro ponto. Dominação, por sua vez, significa que um ponto é superado por outro ponto em todos os critérios. É este o caso entre alternativas E e C, onde E domina C desde que E é melhor do que C em todos os sentidos (estilo, bem como à vista). A eficiência de Pareto para este exemplo é mostrada como a curva audaciosamente traçada. Se você pensar, para resolver este problema poderíamos certamente ignorar todos os pontos dentro da curva e somente nos concentrarmos na eficiência de Pareto.

O exercício de afinilamento de nosso escopo, então, para que precisemos apenas observar um subconjunto de alternativas, é chamado de “triagem”¹³. Várias técnicas *ad hoc* são usadas por analistas

políticos (e outros) para ocultar alternativas claramente inaceitáveis. A justificativa teórica para operações de triagem origina-se de um subcampo que surgiu da teoria da decisão e que veio a ser conhecido como “racionalidade limitada”¹⁴. Proponentes deste campo, como Hebert Simon, argumentaram que os seres humanos são falíveis e não podem tentar chegar perto do modelo ideal de pessoa de maximização de utilidade. Especificamente, entre outras limitações, humanos concretos não conseguem imaginar todas as possíveis alternativas de uma ação,

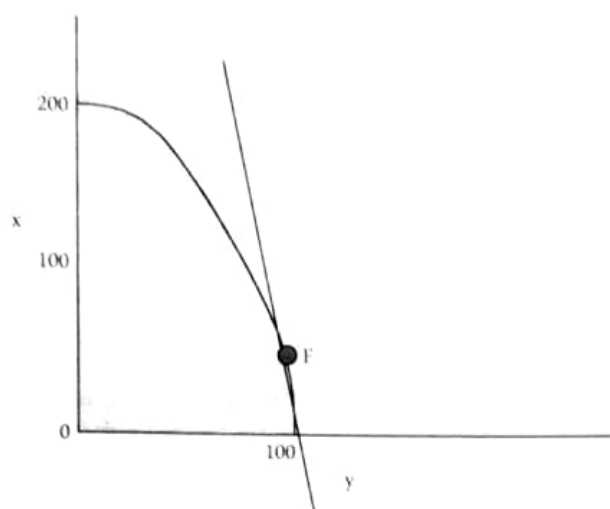


Figura 2.2 Conjunto viável de alternativas (função de nova utilidade)

não conseguem realizar os cálculos de utilidade necessários e não conseguem sequer aproximar-se das condições de otimização (SIMON, 1957). Eles argumentam que um meio mais comum de tomada de decisão é o de “*satisficing*”. Ou seja, ao invés de atribuir uma utilidade para cada alternativa e para classificá-las de melhor para pior, os seres humanos muitas vezes simplesmente “pontuam” alternativas mais simples, a escala dicotômica: aceitável ou não aceitável. O seu modelo do ser humano é o de um analista limitado buscando alternativas até que ele ou ela chegue a uma alternativa que seja suficientemente boa. Este ainda é o comportamento racional, mas em sentido limitado e restrito.

Satisficing é algo que obviamente praticamos a maior parte do tempo (porém os proponentes podem dizer que é todo o tempo). Também nos proporciona regras *ad hoc* de triagem. Ou seja, simplesmente buscamos regras pelas quais distinguimos o aceitável do inaceitável e aplicamos estas regras ao conjunto de alternativas. Isto nos permite ocultar alternativas que claramente não pontuariam, não importando como calculássemos a utilidade.

Isto também introduz uma variante importante de utilidade que é a noção de limiar. No sentido ideal, um limiar é algo abaixo do qual nenhuma alternativa poderia ser aceitável, não importando o quê. Isto sugere que no universo cognitivo humano, a utilidade não é simplesmente uma medida de variação suave, mas sim pode ser caracterizada por saltos repentinos (conforme a escala passa da zona de aceitabilidade para inaceitabilidade). Às vezes, estas regras induzidas por princípios morais, aos quais voltaremos em um capítulo mais adiante. Basta dizer então que as estruturas e processos limiaries realmente parecem existir em nossa cognição – se estes são limiaries absolutos é uma questão a se discutir. Os utilitaristas diriam que não existem limiaries absolutos – tudo tem um preço ou uma proporção relativa a qualquer outra coisa. Negar a comparabilidade significa que se defende a noção de valor que se origina da utilidade. Mais a frente discutiremos algumas destas noções não utilitárias. De qualquer modo, um limiar pode ser algo como a seguinte regra:

Nunca aceite doces de estranhos.

ou algo mais *ad hoc* como o que segue:

Dada a minha situação de fluxo de caixa, não considerarei carros com preços maiores do que \$16,000.

Seja conduzida por razões não utilitárias, morais ou práticas, *satisficing* nos dá algumas maneiras de efetivamente filtrar nossa lista de alternativas. Isto pode ser empregado em deliberações de admissão de cursos de pós-graduação (ou não) e pode-se encontrar um departamento que emprega tal conjunto de regras de seleção como:

Se: GPA¹⁵ menor do que 2,5
 Ou GRE¹⁶ menor do que 750 (verbal + quantitativo)
 Ou tempo de graduação maior do que 10 anos
 Então: negar admissão.

Discutimos dois tipos de regras de seleção, conforme resumido abaixo.

Regra 1: descarte todas as alternativas dominadas.

Regra 2: descarte todas as alternativas que registram valores para

15 Grade Point Average (GPA) é uma pontuação aferida em instituições de ensino pós-secundário nos Estados Unidos (Nota do Revisor)

16 Graduate Record Examination (GRE) é um teste de admissão requerido por muitas escolas de graduação nos Estados Unidos (Nota do Revisor)

quaisquer critérios abaixo do limiar de aceitabilidade para aquele critério.

Geometricamente, estas duas operações são retratadas na Figura 2.3 onde vemos que o conjunto viável é reduzido primeiramente pelo descarte das áreas mais claras que ficam fora dos respectivos limiares para os dois critérios: estilo e vista. Então, o subconjunto restante é ainda delimitado pela remoção de todas as suas alternativas dominadas, o que essencialmente significa considerar somente o perímetro limite contido no subconjunto (isto é, a porção de eficiência de Pareto que permanece após os limiares serem aplicados).

Teoria prospectiva

Nos anos 1970, surgiu uma série de estudos iniciados por Kahneman e Tversky (1979) e que envolveu o teste da hipótese da utilidade esperada em situações de decisão simuladas em laboratório.

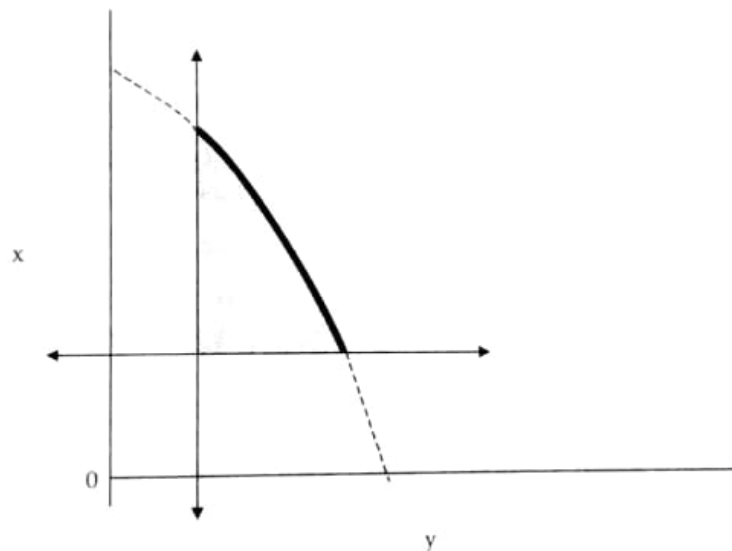


Figura 2.3 Triagem usando limiares de aceitabilidade

Seus estudos encontraram consistentes desvios de comportamento dos sujeitos a partir do que é normalmente previsto pela utilidade esperada. Por exemplo, quando solicitado para escolher entre as seguintes situações:

Situação A: Ganho garantido de \$1,000

Situação B: 50% de chance de ganhar \$2,000, 50% de chance de ganhar nada

A maioria das pessoas escolheria a situação A, embora as utilidades esperadas de ambas situações sejam iguais. Por outro lado, quando dada a escolha entre as seguintes situações:

Situação A: Perda garantida de \$1,000

Situação B: 50% de chance de perder \$200, 50% de chance de perder nada

a maioria das pessoas escolhe a situação B. Os padrões encontrados eram tão consistentes que pareciam pedir modificações na hipótese da utilidade esperada. Baseados nesses padrões, pode-se dizer que muitas pessoas são avessas ao risco quando se trata de ganhar dinheiro, isto é, elas preferem pagar uma quantia garantida, ao invés de arriscar tudo para dobrar aquela quantia. Por outro lado, quando se trata de pagar uma dívida, as pessoas são mais suscetíveis a ficarem propensas ao risco, ou seja, eles prefeririam não ter a chance de pagar uma dívida, mesmo que isso os expusesse à probabilidade de ter que pagar em dobro. Isto é, se organizarmos dólares versus utilidade e organizarmos

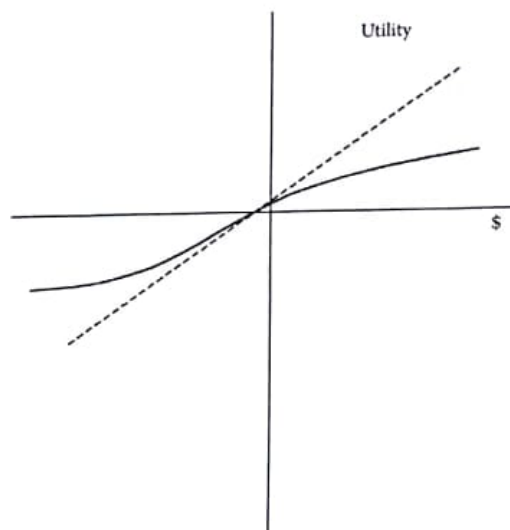


Figura 2.4 Partidas da hipótese da utilidade esperada.

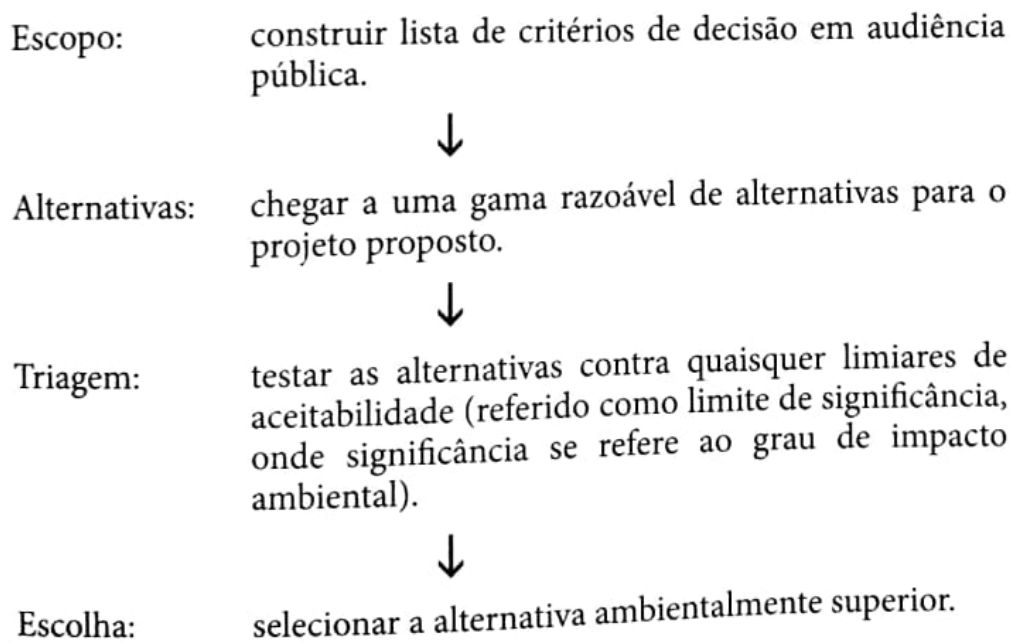
ganhos na escala positiva e perdas na escala negativa, encontramos uma curva de utilidade parecida com a apresentada na figura 2.4. Por meio de contraste, alguém cujas preferências completamente combinam com o previsto pela utilidade esperada mostraria uma curva de utilidade como a linha tracejada na figura. A questão, entretanto, é que enquanto a teoria prospectiva mostra partidas da hipótese da utilidade esperada, em que as pessoas parecem consistentemente revelar assimetrias no meio como valorizam os ganhos versus as perdas, a teoria ainda está muito dentro dos referenciais básicos do modelo vN-M. A principal diferença é, como

Kahneman e Tversky sugerem, que as pessoas usam vieses e heurísticas para manobrar seus caminhos em torno das decisões. Isto não quer dizer que as pessoas sejam menos racionais, mas talvez seja uma maneira de dizer que a racionalidade, como a encontrada em indivíduos reais, não é perfeitamente formada pelo modelo vN-M.

Considerações sobre política

O modelo de decisão teórico de julgamento humano é concebido para ser universal e, por isso, é aplicável a qualquer situação que implique uma tomada de decisão individual ou social. É, antes de tudo, concebido para ser um modelo abrangente de como os seres humanos raciocinam. Do ponto de vista político, porém, o poder reside na aplicação imediata, em conceito, à praticamente qualquer situação política – em conceito, porque enquanto as situações políticas são facilmente descritas em termos do modelo de obtenção dos dados para o modelo é outra questão.

Em primeiro lugar, embora nem todos os detalhes da análise de decisão sejam sempre seguidos, comumente considera-se que a essência básica do modelo racional aparece em diferentes situações políticas. É importante ser capaz de detectar este modelo racional embutido em diferentes processos políticos. Considere o seguinte processo de decisão utilizado na realização de análise de impacto ambiental para novos projetos:



O modelo racional, e mais especificamente o modelo do utilitarismo, está sempre presente, mesmo quando não explicitamente suscitado. Por exemplo, considere o argumento muitas vezes usado para justificar a manutenção do programa de exploração espacial

da NASA (National Aeronautics and Space Administration). Como o argumento segue, o custo da execução do programa da NASA é mais do que compensado pelos futuros benefícios dele resultantes, estes últimos consistindo de desmembramentos em termos de novos produtos e bens para o mercado, utilizando tecnologia desenvolvida para o programa espacial. Ambientalistas usaram uma variação disto para tentar convencer os políticos a concordar em cortar as emissões de gases do efeito estufa. Aprendendo a projetar e controlar indústrias mais limpas, seremos forçados a criar uma nova geração de tecnologias industriais, que podem então ser vendidas para outros países para lucrar. Entretanto, o problema com estes tipos de argumentos é que eles suprimem os aspectos não utilitários da questão – por exemplo, é possível que, para muitos, os argumentos mais importantes em favor da exploração do espaço ou de redução dos gases de efeito estufa sejam aqueles que não são de custo monetário e que beneficiam a todos.

Argumentos utilitaristas também estão no centro de um modo importante de análise de política: o chamado modelo de escolha racional. Este modelo é usado como ferramenta para explicar por que os agentes políticos comportam-se da maneira como se comportam. Os argumentos da escolha racional são usados para analisar quase toda e qualquer situação social, desde membros de um grupo (como exemplo, veja Olson, 1965), fertilidade (como exemplo, veja Cain, 1977) e religião (YOUNG, 1997). Por exemplo, usando quaisquer variáveis que possam ser realmente mensuráveis, um analista poderia tentar explicar as altas taxas de fertilidade no mundo em desenvolvimento como um cálculo racional feito pelo tomador de decisão (país) no qual este último calcula o ganho de uma criança adicional (em termos de utilidade para a família em renda futura ou na produtividade agrícola) versus o custo de uma criança (para a criação do bebê, alimentação, educação etc.). Obviamente, o uso desenfreado da escolha racional pode violar outras (como na moral) sensibilidades na maneira como ou com quais construções podemos ou devemos compreender diferentes realidades sociais. A utilização sem restrições da escolha racional também pode, talvez, levar a conclusões duvidosas. Como exemplo, uma análise recente (TSEBELIS, 1990) concluiu que, através de cálculos utilitários, um criminoso em potencial deveria, ironicamente, não basear sua decisão no compromisso com o grau de punição envolvido no crime. No entanto, ao apontar as graves limitações do quadro da escolha racional, o analista não deve deixar de ver situações em que este tipo de análise traria uma visão altamente valiosa. Por exemplo, embora haja muitas maneiras diferentes de entender e estudar a corrupção na burocracia, certamente um meio importante de análise é a perspectiva da escolha racional onde o potencial “corrompido” é motivado por fortes estímulos à maximização da utilidade (como exemplo veja Rose-Ackerman, 1999).

A Mitologia das Decisões

A crítica ao modelo geralmente começa com a implausibilidade da “máquina” calculadora que se supõe que as pessoas sejam – em certa medida, teorias tais como a da racionalidade limitada indicam isso. Há outras críticas ainda mais fundamentais. O modelo de decisão, em sua formulação utilitarista, traz implícita a suposição de que faz fronteira com o mitológico – a hipostasiação do Estado. A extensão do tomador de decisão individual para toda a sociedade postula a existência de um Estado unitário que é capaz de agir como o *locus* das decisões. Isso reforça a noção do Estado como unitário, monolítico, representativo, autoritário e onisciente. O problema é que isso vai de encontro ao Estado como o conhecemos, o qual é uma organização política complexa cercada por uma multidão de vozes, forças e motivações concorrentes. Além disso, a postulação do Estado como *locus* do conhecimento é problemática, dado o afastamento dos agentes do Estado das circunstâncias da vida quotidiana da comunidade, do comércio e atividades individuais. A crítica do Estado foi manifestada de forma mais efervescente por Hayek, que reagiu, indo para o extremo liberal da postulação da noção de *catalaxia*¹⁷, ou seja, a localização da eficiência e conhecimento nas ações e motivações dispersas e atomistas de inúmeros indivíduos (HAYEK, 1948).

Entretanto, a construção mais fundamental que sustenta este modelo está na conceitualização de utilidade. A mitologia de utilidade consiste na construção de uma entidade hipotética que capta a multiplicidade de motivações dos indivíduos e, por extensão, de toda a sociedade. Como poderemos ver no capítulo 3, isto pode levar a uma forte suposição do behaviorismo, que domina a análise clássica da política. É problemático, pois realmente não existe uma entidade identificável e a utilidade serve como um espaço reservado para o *summum bonum*. Por exemplo, é facilmente demonstrado que o dinheiro é uma medida inadequada de utilidade. A questão mais profunda, entretanto, é a circularidade do raciocínio por trás da construção do conceito. A premissa é que podemos modelar os indivíduos e a sociedade como todos os que buscam a maximização da utilidade. No entanto, a construção de utilidade como medida positiva, até agora, tem sido impossível. É uma função complexa de riqueza, fama, afeto, amizade, lisonja, navios, arte e outros? Mas que função possível isto pode ser?

17 Termo cunhado por Hayek (prêmio Nobel em Economia, 1974) como se referindo à ordem espontânea do mercado que, segundo ele, “guardando analogia con el término “cataláctica”, que se ha propuesto a menudo como un sustituto del término “económico” (tanto “catalaxia” como “cataláctica” derivan del antiguo verbo griego *katallattein* que, significativamente, da el sentido no sólo de traficar y “cambiar” sino también de “admitir en la comunidad” y “convertir de enemigo en amigo)” (Hayek, Friedrich A. Los principios de un orden social liberal. In: *Estudios Públicos*, 2001, p.179-202) (Nota do Revisor)

Tendo em conta a pura intratabilidade da definição de utilidade, somos essencialmente forçados à postulação de que a utilidade é o que as pessoas maximizam quando realizam qualquer ação – isto é, a utilidade é algo como entropia, que aumenta conforme o que quer que seja que aconteça neste universo. Entretanto, a circularidade deste raciocínio é também muito autoevidente. O fato de que não podemos mensurar a utilidade é um resultado deste problema mais fundamental.

Em suma, o modelo de decisões atinge uma simplificação drástica de motivação humana comparando o de utilidade e o político ao de estado unitário. O ato de tomada de decisão é também em grande parte um único objetivo, no qual, dado o mesmo universo de escolhas e utilidades, a mesma decisão deveria ser tomada em qualquer contexto. Faltam nesta conta, ainda, o papel da história, da cultura, a moralidade, da dúvida, da indecisão, do amor e de uma série de outras noções que basicamente definem a existência humana.

O impacto mais fundamental do modelo vN-M-Bentham em análise política continua a ser o da postulação da política como um ato de escolha. A escolha, lembramos, é modelada após o tomador de decisão individual aplicar uma função de utilidade pessoal em um conjunto de alternativas e buscar aquela alternativa que maximiza a sua utilidade calculada. Isso precede e permite o equacionamento de questões políticas, o que é necessário para transformar uma questão em análise. Neste momento, apenas observamos a simplicidade refinada de tal modelo. Considere a impossibilidade de construir alternativas analisáveis e discretas em um debate político em torno da reforma educacional. Neste caso, simplesmente construir um conjunto de alternativas concorrentes negligencia as dimensões mais importantes da capacidade institucional, das culturas para o desempenho organizacional, da aprendizagem profissional, da transparência burocrática e de uma série de outras questões que têm necessariamente de entrar em uma discussão política eficaz. Postular a discussão política como uma escolha da decisão teórica reduz toda a questão a uma análise unidimensional. Neste exemplo, esta dimensão unitária na qual todas as questões políticas colapsam é entendida no sentido performativo, como escolha e no sentido cognitivo como utilidade. Outras abordagens políticas, algumas sobre as quais discutiremos mais tarde, também envolvem operações similar e radicalmente reducionistas. Considere o foco mais recente na participação, o qual pode ser reduzido à defesa da natureza formal de participação e não da substantiva.

A retratação da questão política como uma escolha entre alternativas concorrentes e, principalmente, alternativas como estados concorrentes do mundo, lançou o seu manto sobre a análise da política. Esta redução da ação da política como simples ato de escolha entre estados facilmente consumíveis do mundo é uma limitação real de

nossa habilidade de conceber a ação política em outros termos (tais como a criação de instituições ou evolução política). Primeiro, perceba como, epistemologicamente, essa descrição permite que o modelo de *res cogitans* seja traduzido na prática real. Como alguém neutro e distante da escolha, o tomador de decisão precisa apenas contemplar os estados alternativos do mundo e escolher um. Isto afasta a posição real e significativa do tomador de decisão como incorporado no próprio mundo que está sendo redesenhado e o aspecto necessário da política como uma habilitadora de um rumo de ação para transformar a realidade social. A postulação da política como simples escolha deixa de fora a necessidade de ir de encontro com a comunidade, para mobilizar e organizar, para procurar um entendimento comum, para treinar os agentes políticos na base para assumir novos papéis, para estudar o passado a fim de obter uma noção do que é potencialmente viável, e uma miríade de outras dimensões da ação política.

Para ter um desses exemplos, considere a maneira pela qual a história é simplificada no modelo vN-M-Bentham. No modelo, o passado é classificado como, simplesmente, custos irrecuperáveis. Se alguém deve ou não continuar à espera de um ônibus é determinado unicamente pela probabilidade de que o ônibus vá chegar nos próximos minutos e a utilidade (ou, mais corretamente, desutilidade) para a pessoa que espera. O tempo “investido” na espera não deve ter nada a ver com a decisão de continuar esperando ou ir embora. Ou seja, para tomar uma decisão, basta levar em conta todas as consequências que estão previstas no futuro e suas utilidades concomitantes. O analista precisa apenas olhar para um caminho, para o futuro. No entanto, considere uma situação política onde anteriormente facções (tribais ou sociais) devem ser reunidas em um regime colaborativo para o desenvolvimento regional. Nesta situação, não poderiam prosseguir com a política, sem mergulhar no passado. Por que isso? Pura e simplesmente porque a história não está enterrada no passado distante, porém, em termos reais, existe como componente da atual realidade social. Para aprovar (e não apenas escolher) a política, é preciso conceber e participar em processos que permitem às pessoas trabalhar em meio e através de estruturas de divisão cada vez mais presentes. A construção da comunidade é muitas vezes ausente na definição de processos políticos, e isto é uma falta grave de análise política.

Postular alternativas como estados triviais do mundo pode ter consequências mais sérias para o trabalho político do que se pode perceber inicialmente. Considere a predileção de agências de planejamento e políticas por relatórios de longo prazo que detalha visões utópicas para suas áreas de planejamento. Considere, também, a frequência com a qual estes relatórios políticos e de planejamento são delegados à irrelevância. Antever cenários é apenas um componente da

política. É, aliás, um elemento que incentiva cada vez mais horizontes políticos distantes sobre os quais encaramos as alternativas. A razão para isto é que as escolhas e alternativas podem tornar-se mais distintas ou comparáveis com o tempo e a distância. Não se podia construir suficientemente estados alternativos em um dia, e em termos reais é necessário um horizonte temporal de 25 anos para ser capaz de enunciar claramente alternativas concorrentes para o transporte público (por exemplo, o transporte ferroviário ou metrô). Por exemplo, em 1989, a cidade de Los Angeles publicou o Relatório de Planejamento Avançado (Cidade de Los Angeles, 1989). Este plano pioneiro foi um projeto de instalações ao longo de um horizonte de 100 anos. Por que é que os planejadores escolheram um horizonte tão distante? De acordo com um administrador municipal, parte da lógica é de que era preciso ter um tempo suficiente para que o relatório se tornasse apolítico. Este resultado corrobora nosso ponto de vista sobre a distância epistemológica que os analistas políticos tentam assumir. Há outros perigos para este distanciamento, porém. Um deles é que, como processo social, a formulação da política é necessariamente política (ou seja, envolve o debate político, consensos e paralogismos). O outro é simplesmente a praticidade – a visão ocorre no horizonte, mas a ação acontece no aqui e agora. No dia em que o Relatório de Planejamento Avançado saiu, já estava “errado”, começando pelo requisito de projeção da população.

A questão política mais importante geralmente não é o que podemos prever no futuro distante, mas sim questões relevantes: para onde vamos a partir daqui? Este segundo modelo de política é muito progressivo, muito incorporado atualmente e junta acontecimentos para que sejam incorporados no modelo de escolha teórico. Tão importante, este modelo alternativo também está muito perto para o analista de política que está, afinal, incorporado na política atual, nas realidades econômicas e nas restrições de trabalho. A distância é necessária para o analista de política ser capaz de escalar a uma posição elevada epistemológico e, a partir dessa altura, adivinhar o que é mais fortemente considerado bom pela sociedade. O modelo iluminista de racionalidade não considera o ponto de vista de um peixe nadando no oceano, digamos assim, mas algo mais parecido com Hamlet do topo do castelo, olhando para baixo, sobre o mar. É essa distância epistemológica que se busca para conseguir clareza analítica.

Quando desistimos desta clareza artificial, no entanto, que tipo de análise é possível? Continuaremos a entrar nestas questões do capítulo 5 em diante. No final, a maior influência do modelo utilitarista está na área de legitimação de argumentos políticos. Modelos de escolha racional para explicar fenômenos sociais não seriam possíveis se o analista não fosse capaz de reduzir as dimensões da sociedade para o plano unitário e uniforme da utilidade e assim permitir que os

fenômenos sociais sejam descritos simplesmente como movimentos ao longo deste plano. A própria ética da globalização e sua visão de mercado deve sua lógica fundamental ao utilitarismo que, na postulação do cálculo social e na matematização da política, pode reduzir todos os fenômenos sociais à lógica das transações de mercado (que são, afinal, modeladas como simples troca de utilidade).

Reformando a Prática de Análise de Decisão

Como reformamos o conceito e a prática de decisões? Como veremos no restante deste livro, a primeira coisa que precisamos fazer é estar abertos a uma noção mais rica de como se fazer política. Nesta formulação alternativa, a política resulta de uma multiplicidade de lógicas e processos paralelos, às vezes concorrentes entre si, dos quais o modelo de decisão é apenas um. A consideração da utilidade e escolha continua a ser uma faceta importante da política, mas ela coexiste lado a lado com outras considerações. Mais adiante neste livro, particularmente na Parte III, ilustramos como combinar a lógica das decisões com outros modos de análise.

Se estivermos abertos à possibilidade de que o modelo de decisões capta apenas parcialmente o horizonte de análise, devemos também estar abertos à ideia de que a utilidade é, na melhor das hipóteses, uma medida substituta que é aplicável a um subconjunto de considerações de política. Nem tudo pode ser captado pela noção de utilidade. Isto leva à reflexão por parte do analista sobre quais elementos, coisas ou considerações são tratadas por indivíduos e sociedade como se fossem utilidade. Em outras palavras, que tipo de coisas maximizamos? Relacionada a isso está a questão de que tipos de coisas são comensuráveis e podem ser quantificadas em elementos que possam ser incluídos na análise de decisão. Isto nos leva à criação de uma categoria explícita dentro de nossa análise para elementos de uma situação política que são de utilidades comensuráveis. Em muitas aplicações práticas, esta pode atingir uma classificação separada dos elementos que são expressamente capturados no mercado e para os quais as avaliações podem ter chegado. Além do mais, a análise deveria também considerar o impacto de uma política em mudanças nessas medidas utilitárias, mas reconhecer que estas são apenas um dos vários conjuntos de considerações analíticas que precisam ser levadas em conta no *design* político.

Mais adiante neste livro, veremos como podemos justapor e integrar a teoria da decisão com outras lógicas – por exemplo, modelos menos teológicos e mais normativos para o design político. Ainda, o maior problema do modelo utilitário permanece na perda total de dimensionalidade quando fracassamos ao colocar características e significados de uma situação política dentro de uma única dimensão

de utilidade. Desta forma, também fracassamos ao colocarmos o significado de ser uma pessoa como um conceito mais plano – uma pessoa é portadora de utilidade e, além disso, alguém que se comporta de maneira a maximizar a utilidade. Quando reduzimos tudo ao plano da utilidade, então podemos facilmente trabalhar os problemas e chegar a soluções para problemas. Em um universo de utilidade mais plano, há ótimas estratégias. O problema é que tomamos essas prescrições fora de seu contexto artificial e as impomos sobre o domínio real e multidimensional da experiência. Esta é a aparentemente circular, mas irreversivelmente reducionista operação que constitui a mitologia do modelo de decisão.

De qualquer modo, a escassez de dimensionalidade do modelo vN-M-Bentham e sua extrema simplicidade e elegância pode ser uma grande parte da razão de, em primeiro lugar, este modelo dominar tanto a análise da política e do pensamento; e segundo, a maioria das análises políticas servem principalmente como instrumentos para justificar as políticas formuladas por meio de algumas outras lógicas ou como suportes ornamentais lineares que podem transformar um escritório monótono em algo como a biblioteca do Congresso. Enquanto muitas questões políticas, algumas das quais discutiremos mais tarde, envolvem fenômenos complexos e processos múltiplos que não podem ser descritos como escolhas de decisão teórica, alguns problemas políticos são facilmente descritíveis em termos deste modelo. Por exemplo, localizar e comprar decisões de órgãos públicos são questões de escolha intrínsecas entre alternativas concorrentes e assim estão prontas para este tipo de análise.

Uma observação relacionada é que, embora o modelo de decisão teórico seja mais facilmente aplicado a situações políticas, geralmente não é usado tanto para conduzir uma decisão, mas para justificá-la *ex post*. Muitas vezes, uma análise de custo-benefício é usada para explicar por que uma decisão que já foi tomada anteriormente era inteligente. Ou, essa análise é feita muitas vezes no meio de um projeto para verificar se ele está, de fato, funcionando como planejado ou necessita de correção (como exemplo, veja Portney, 1990 ou Palmer e Portney, 1995 para algumas análises de eficiência da regulamentação ambiental). Em outras palavras, a teoria da decisão é usada geralmente como ferramenta para responder à crítica. Seu uso mais comum não é para julgamento, mas para legitimação.

Se o último ponto é verdade, o que conduz então a formulação de políticas? A resposta mais comum é: o processo político. Este processo é geralmente descrito como processo pelo qual vários jogadores políticos disputam uma política de resultados, competindo uns com os outros, às vezes cooperando ou formando coligações temporárias, e através desta disputa pluralista, alguma política resulta. No entanto, muitas

vezes, a sociedade não se aglutina, como o coletivo unitário assumido pelos utilitaristas. Além disso, uma força política não pode ser forte e influente o suficiente para impor uma decisão unitária orientada. Nestes casos, pode ser muito arrogante para um analista supor que se pode simplesmente continuar com a análise eliminando as diferenças de posição e, ao invés disso, assumindo o coletivo unitário moldado sobre o raciocínio individual. Esta arena política, com múltiplos jogadores que inevitavelmente recusam-se a ser englobados no coletivo, é o assunto do capítulo 3.

Capítulo 3

Jogos

Jogos Não cooperativos de n -Pessoas

Introdução

Neste capítulo, exploramos o outro lado do influente tratamento do julgamento social de von Neumann and Morgenstern (vN-M), considerando a teoria (ou melhor, teorias) dos jogos. Como no último capítulo, teremos muitos objetivos para o presente capítulo, sendo a primeira a capacidade de compreender completamente a teoria, o poder e as limitações dos jogos para a modelagem de situações políticas. Aqui, questionaremos coisas tais como: por que é que os jogos têm sido modelos tão influentes para o fenômeno político? Quais suposições estão embutidas na noção de jogos, e como começaremos a refletir mais profundamente sobre eles? Como podemos começar a levar a teoria dos jogos além de seu presente reducionismo, chegando a um plano de análise mais rico, contextual e significativo? Mais imediatamente, este capítulo dialoga diretamente com as consequências decorrentes da matematização da análise e sobre como isso conduziu a análise a uma direção que exclui muitas outras possibilidades analíticas. Para isso, precisamos rever algumas dessas etapas, pelo menos em certa abrangência.

A teoria dos jogos é talvez a forma mais extrema do modelo racional, e é particularmente apropriado estudá-lo com alguma profundidade para trazer à tona suas limitações e as possibilidades de ampliar a sua utilização de descrições de situações políticas mais fundamentadas e complexas. Um olhar analítico sobre a teoria dos jogos é também instrutivo se apenas virmos, mais claramente, o problema que poderíamos chamar de “análise *a priori*”. Além disso, gostaríamos de descobrir por que é que os jogos (e conceitos como equilíbrio) têm influenciado tanto o discurso político apesar de seu extremo reducionismo, e como podemos encontrar nele informações úteis para informar a nossa análise. Perguntamo-nos se um embasamento nas

instituições reais e contextos de situações políticas podem informar o emprego de jogos e torná-los informativos de forma que ultrapassem o seu uso atual. Por último, tendo refletido sobre as limitações do jogo como um modelo de política, começamos a traçar caminhos para aprofundarmos a nossa análise, e trazer de volta a dimensionalidade que foi perdida quando projetamos a situação política para o plano do racional-intencional. Para sermos capazes de traçar rumos além da formulação austera da teoria dos jogos, precisamos primeiro entendê-la com certa profundidade.

Na sua maior parte, a teoria dos jogos tem sido usada no discurso da política como forma de justificar certas prescrições políticas, em um sentido abstrato, mais do que no modelo atual de situações reais. Até o final do capítulo, insistimos que esses conceitos vão do abstrato-teórico ao imediatamente real. Estudamos esses modelos principalmente com a intenção de introduzir um elemento reflexivo neste estudo. A questão é que esses modelos não precisam ficar na abstração, mas, ao contrário, serem cada vez mais utilizados em análises rotineiras dos programas e projetos reais. Para além de ter a realidade da unidade modelo e refazer as instituições, podemos usar instituições do mundo real e considerações políticas para conduzir a forma exata do jogo que devemos analisar, ou avaliar se o jogo é um modelo adequado para começar. Antes de lançar-se às direções nas quais a teoria dos jogos iniciou o modelo de decisão teórico discutido no capítulo 2, é interessante nos lembrarmos dos conceitos e pressupostos que a teoria dos jogos herda da teoria da decisão. Estas são os seguintes:

- Situações de política social são mais bem descritas como decisões que envolvem a escolha de uma entre várias alternativas.
- tomadores de decisão são pessoas de maximização da utilidade individual.
- A positividade ou negatividade das situações podem ser descritas pela atribuição de valores (chamadas de "utilidades") às consequências que caracterizam estas situações. Os tomadores de decisão empregam a noção de utilidade esperada sob condições de incerteza dos resultados.

Na verdade, a maioria dos pressupostos transita dentro da teoria dos jogos de forma intacta. Um ponto inicial é que a teoria dos jogos, ao contrário da teoria da decisão, afasta a possibilidade de que:

- uma decisão social pode ser tomada considerando uma unidade coletiva para todos os indivíduos na sociedade e, portanto, não se pode simplesmente impor sobre a sociedade a alternativa que resulta em maior utilidade total agregada.

A teoria dos jogos assume que não se pode impor essas operações anteriores e, por isto, tem-se que voltar ao problema original de como caracterizar a tomada de decisão de um número múltiplo de indivíduos. A chave, aqui, é que os indivíduos ainda agem e decidem como indivíduos. Para melhor entender como a teoria dos jogos funciona, permita que comecemos com um problema hipotético de política.

Estudo de Caso I Considere um grande lago nas margens do qual se encontram duas cidades, A e B. Cada cidade está atualmente desfrutando de uma entrada de recursos considerável, proveniente de duas fontes:

- A indústria pesqueira localizada em cada cidade. Uma estação geradora (ou seja, usina elétrica) que cada cidade possui e opera e que lhes permite produzir eletricidade e vender para outras cidades mais distantes do lago.

Agora, cada cidade está considerando a possibilidade de adicionar uma estação geradora adicional para ser capaz de aumentar a sua receita anual proveniente da venda de energia para outras cidades. No entanto, o problema é que as estações geradoras usam a água do lago para resfriar suas turbinas; a água usada é então despejada de volta no lago. O resultado é a temperatura da água do lago um pouco mais quente, o que é ruim para os peixes de água doce. Assim, com cada estação geradora adicional, a água do lago fica mais e mais quente, resultando em um aumento da perda de pescado. Vamos descrever, abaixo, as consequências de cada conjunto potencial de ações. Observe que cada cenário envolve duas ações, uma para a cidade A e outra para a cidade B.

| | |
|-----------------------------|---|
| Cenário 1: | Nem A nem B acrescentam estações geradoras. |
| Consequências do Cenário 1: | Nenhuma mudança na renda anual de nenhuma das cidades |
| Cenário 2: | A acrescenta uma estação geradora, e B não adiciona. |

| | |
|-----------------------------|---|
| Consequências do Cenário 2: | A ganha uma renda anual adicional de \$ 20 mi e uma perda no pescado de \$ 7,5 mi ao ano (sobrando uma renda líquida adicional de \$ 12,5 mi ao ano). B obtém somente \$ 7,5 mi ao ano de prejuízo. |
| Cenário 3: | B acrescenta uma estação geradora, e A não adiciona. |
| Consequências do Cenário 3: | B ganha uma renda anual adicional de \$ 20 mi e uma perda no pescado de \$ 7,5 mi ao ano (sobrando uma renda líquida adicional de \$ 12,5 mi ao ano). A obtém somente \$ 7,5 mi ao ano de prejuízo. |
| Cenário 4: | Ambas acrescentam uma estação geradora cada. |
| Consequências do Cenário 4: | Ambas ganham uma renda adicional de \$ 20 mi ao ano. Porém ambas também sofre perda na pesca de \$ 25 mi ao ano cada. A razão pela queda na pesca ser tão alta é que o efeito combinado da descarga de água quente das cidades A e B é prejudicial à qualidade da água do lago. |

Este “jogo” está resumido na Tabela 3.1.

Perceba a terminologia. Chamamos cada tomador de decisão individual de “jogador” e cada alternativa de “estratégia”. Na Tabela 3.1, a estratégia S1 é a decisão da cidade de não acrescentar uma estação geradora extra e S2 é a decisão de acrescentar uma estação extra. Cada jogador, neste exemplo, tem de decidir por uma das duas alternativas concorrentes, S1 e S2. Até agora, se parece com o problema de decisão do capítulo anterior onde tudo o que se tinha que fazer era escolher a

melhor alternativa para toda a sociedade. Neste modelo, cada jogador começa tomando uma decisão individual e escolhe a melhor alternativa para aquele jogador. No capítulo anterior, havia apenas uma decisão a ser tomada. Neste modelo, há n decisões em uma situação envolvendo n jogadores (neste exemplo, $n = 2$).

A Tabela 3.1 resume as consequências do jogo. Novamente, note a natureza consequencialista deste modelo, o qual postula que não precisamos prestar atenção à forma como a situação se desenrola, mas sim, em vez disso, focar apenas no resultado final (as consequências). Cada célula da Tabela 3.1 representa os resultados em termos de retorno, de um possível conjunto de ações tomadas pelos jogadores. Por exemplo, se ambos os jogadores escolhessem S1, não haveria, portanto, mudança na situação presente e as alterações no retorno para ambos os jogadores seria zero. Se, por outro lado, o jogador A escolhe S1 porém o jogador B escolhe S2, então nos encontramos na célula superior direita da tabela, a qual nos diz que o jogador A recebe um retorno negativo de - \$ 7,5 mi e B recebe \$ 12,5 mi. Se ambos os jogadores escolhem S2, então ambos têm uma perda de -\$ 5 mi cada, relativos aos seus recursos hoje.

Tabela 3.1 Matriz de retornos para o jogo de duas pessoas (Caso I)

| | | Jogador B | |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| | | Estratégia S1 | Estratégia S2 |
| Jogador A | Estratégia S1 | (0,0) | (-7.5, 12.5) |
| | Estratégia S2 | (12.5, -7.5) | (-5,-5) |

O que cada jogador faria? Para obter esta resposta, faremos um exercício mental. Primeiro, suponha que você é o jogador A (sem esquecer que o jogador A é, na verdade, uma cidade inteira, talvez seu governo municipal). É claro que o melhor resultado para você seria escolher o S2, e o jogador B escolher S1, o qual na Tabela 3.1 resulta em um retorno de \$ 12,5 mi para você e um retorno negativo (perda) de - \$ 7,5 mi para o jogador B.

Entretanto, como o jogador A pode estar certo de que o jogador B escolherá o S1? Se o jogador B ao contrário escolher S2, ambos acabam tendo -\$ 5 mi. O exercício mental passa a considerar o seu retorno de cada estratégia que o jogador B possivelmente poderá escolher. O raciocínio funciona assim:

Se o jogador B escolher S1, então o jogador A receberá zero escolhendo S1 e \$ 12,5 mi escolhendo S2.

Conclusão: se o jogador B escolhe S1, então o jogador A deveria escolher S2.

Se o jogador B escolher S2, então o jogador A receberá -\$ 7,5 mi escolhendo S1 e -\$ 5 mi escolhendo S2.

Conclusão: se o jogador B escolhe S2, então o jogador A deveria escolher S2.

Mas observe as conclusões acima e explique a percepção obtida. A percepção-chave é esta: qualquer que seja a estratégia que B escolha, faz mais sentido para o jogador A escolher S2. E, desde que supomos que A como racional, podemos concluir que A escolheria, certamente, S2.

Agora considere o mesmo exercício mental para o jogador B. A quais conclusões você chega? Esta é a segunda percepção-chave deste jogo: e como o jogo de qualquer maneira é simétrico, o jogador B acaba por tomar a mesma decisão que A toma, que é escolher S2. Podemos chegar à conclusão de que B pensa exatamente da mesma maneira que A, pois supomos que eles sejam idênticos (isto é, indivíduos maximizadores de utilidade).

O ponto de partida é que você pode, apenas por fazer estes exercícios mentais, descobrir como o jogo vai ser jogado. Ou seja, o conjunto de estratégias resultantes deve ser (S2, S2), e o retorno resultante deve ser (-5, -5). Agora, volte um passo e pense sobre o jogo inteiro e depois considere o resultado final que obtivemos. Pense sobre este resultado e se faz sentido para você. Retornaremos à lógica deste jogo mais tarde.

Por enquanto, considere o que temos realizado até agora. Modelamos uma situação em que cada tomador de decisão é capaz de tomar uma decisão de forma independente das outras pessoas dessa sociedade. Além disso, mostramos que podemos prever o resultado deste jogo, o que essencialmente significa que podemos prever como cada pessoa decidirá. Como sabemos que podemos resolver este jogo? Permita que entremos um pouco nessa teoria.

Análise: Jogos de Duas pessoas de soma zero

Von Neumann e Morgenstern apresentaram este modelo básico de julgamento social como um jogo praticado por indivíduos maximizadores de utilidade. Além disso, em seu livro, que também resultou no teorema de von Neumann, mostram como você pode realmente prever os resultados de um tipo específico de jogo: o que envolve dois jogadores e resultados de soma zero. Por soma zero, ele

simplesmente define aquele tipo de jogo onde o que quer que você receba vem de outro jogador. Por exemplo, se o resultado do jogo é que você receba um retorno de 24, então o outro jogador deve receber um retorno negativo (ou perda) de -24. A Tabela 3.2 dá um exemplo de tal jogo.

Para este tipo de jogo, Von Neumann provou que você pode prever o resultado futuro a então chamada solução max-min para o jogo. No entanto, Von Neumann não deu prova da existência de jogos mais gerais (por exemplo, soma não-zero ou para três ou mais jogadores). Considere o jogo original na Tabela 3.1, o qual é um jogo de dois jogadores, porém não um jogo de soma zero. Neste jogo de dois jogadores e de soma não zero, encontramos um resultado previsível apenas fazendo uma série de exercícios mentais. No entanto, considere um jogo diferente, de dois jogadores e de soma não zero, como os encontrados na Tabela 3.3.

Observe que se você passou pelos mesmos exercícios mentais, você perceberá que não chegou a um resultado definitivo. Resoluções deste tipo de jogo aguardam uma prova posterior, conforme será discutido a seguir.

Tabela 3.2 Matriz de retornos para o jogo de duas pessoas de soma zero

| | | Jogador B | |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| | | Estratégia S1 | Estratégia S2 |
| Jogador A | Estratégia S1 | (0,0) | (-7.5, 7.5) |
| | Estratégia S2 | (7.5, -7.5) | (-5,-5) |

Tabela 3.3 Matriz de retornos para o jogo de duas pessoas de soma zero

| | | Jogador B | |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| | | Estratégia S1 | Estratégia S2 |
| Jogador A | Estratégia S1 | (0,0) | (5,2) |
| | Estratégia S2 | (-2,5) | (7,0) |

Análise: Jogos de n pessoas de soma não zero

Trata-se de um modelo mais geral para os jogos que envolvem a possibilidade de não apenas ter dois jogadores, mas três ou mais e retornos que não são de soma zero. John Nash provou que estes tipos mais comuns de jogos sempre têm soluções. Para entender o que significa “solução”, permita que utilizemos o jogo da Tabela 3.1. Por que o par estratégico (S2, S2) é considerado uma solução? Mais do que tudo, é uma solução porque podemos prever que ambos os jogadores agirão desta maneira. Há outra maneira de afirmar a mesma coisa, o que é útil para nossa discussão: (S2, S2) é uma solução para este jogo porque nenhum jogador tem incentivo para agir de acordo com outras estratégias além da que já escolheu. Ou seja, dado que o jogador A pressupõe que B escolherá S2, então não há incentivo para A escolher qualquer outra opção além de S2. Da mesma forma, uma vez que B assume que A jogará com S2, então não há nenhum incentivo para B jogar com outra opção senão S2. Assim, cada jogador escolhe a estratégia que o outro jogador também escolheu (e isto nós assumimos).

Considere o par estratégico (S2, S2). Se o jogador A assume que B jogará com S2, então para A jogar com S1 o resultado seria um retorno de -7,5 para A, enquanto escolhendo S2 traria como resultado um retorno de -5 para A – então, o jogador A escolhe S2. Por outro lado, se B supõe que A escolhe S2, então a melhor resposta para B é jogar com S2. Assim, a melhor resposta de cada jogador para a estratégia suposta do outro jogador é idêntica a estratégia que o outro assumiu que eles escolheriam em primeiro lugar. As decisões finais reforçam as suposições iniciais sobre o que cada um escolheria.

Inicialmente, a proposta era chamar tal solução de um “ponto estável”. Entretanto, outros (especificamente Lloyd Shapley, colega de Nash em Princeton) achou que esta não era a melhor maneira de nomear tal conceito de solução (comunicação entre Shapley e o autor). Por exemplo, observe a seguinte analogia de uma bola parada em um vaso de porcelana (Figura 3.1).

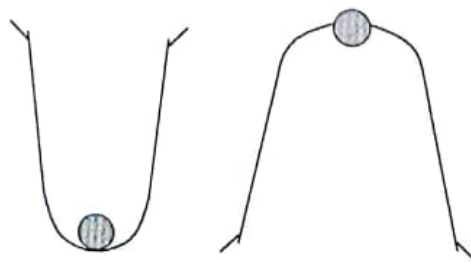


Figura 3.1 Equilíbrio Estável versus Instável

Vemos que, embora em ambos os casos, as bolas estejam paradas, a bola na figura à esquerda está claramente muito mais "estável" que a da direita. Por esta razão, o nome para o conceito solução foi mudado para "equilíbrio", pois o último termo meramente aponta todas as forças em equilíbrio (como em qualquer uma destas situações) - caso contrário, a bola não estaria parada. Um equilíbrio pode ser relativamente inabalável (por exemplo, imagine alguém literalmente chacoalhando a mesa onde a bola e a porcelana estão) ou relativamente tênue, enquanto todavia esteja em um estado de equilíbrio. A própria ideia de um equilíbrio tem influenciado de forma irrevogável a análise da política desde muito tempo. Em alguns casos, o conceito sugere que poderíamos vislumbrar algum tipo de "utopia" política, onde os objetivos políticos, os participantes e as estratégias podem ser estáticos, estáveis e objetivos.

A noção de um equilíbrio não começa com estes teóricos de jogos, é claro. É um conceito que remonta às ideias sobre a homeóstase na natureza e outros fenômenos físicos. É um conceito bastante importante que influenciou a análise da política (e a prática institucional) de uma maneira fundamental. Talvez, o aspecto mais importante da noção de equilíbrio tem a ver com suas origens naturais (como nos equilíbrios homeostático ou químico). O emprego dessa noção de equilíbrios naturais permite-nos importar a ideia de estados de coisas que vêm para ficar, para a própria dinâmica social e humana da política. Uma política que é contraditória pode ser idealizada como a grande arena de combate, com a batalha sendo travada entre combatentes muito ativos. Por outro lado, a resolução política pode ser idealizada como aquele estado no qual os jogadores políticos estão em paz, satisfeitos com seus despojos e, bem, sentados à sombra de uma felicidade imóvel. Isso permite que a política postule o equilíbrio não apenas como uma ideia normativa que se deve aspirar. Neste modelo, ele também é postulado como um conceito positivo que na verdade descreve como o mundo seria se alguém implementasse a solução. Uma política é pensada para ser resolvida (neste modelo rarefeito) quando ninguém faz um movimento para contestar, modificar ou revisá-la. Neste estado, a postulação da sociedade como um coletivo na verdade poderia ser realizável, permitindo que o analista de política (ou outra autoridade) intervenha e aplique seu conhecimento. Por meio deste modelo idealizado, podemos legitimar a análise política. A relevância desta ideia para situações políticas reais é discutida mais adiante neste capítulo.

De qualquer modo, há uma maneira fácil e gráfica para resolver o equilíbrio desse jogo. Primeiro, considere as escolhas do

jogador A, de fato, como alguma estratégia assumida para B. O que significa, em primeiro lugar, considerar qual seria a estratégia de jogo de A se assumimos que B jogaria com S1 (o último significando que só precisamos nos preocupar com a primeira coluna). Vemos que A escolheria S2. Para lembrar-se disso, sublinhe o retorno de A abaixo (S2, S1). Depois faça o mesmo supondo que B escolha S2.

Tabela 3.4 Matriz de retornos ilustrando procedimento de solução

| | | Jogador B | |
|-----------|---------------|-----------------------|----------------------------|
| | | Estratégia S1 | Estratégia S2 |
| Jogador A | Estratégia S1 | (0,0) | (-7.5, <u>12.5</u>) |
| | Estratégia S2 | (<u>12.5</u> , -7.5) | (- <u>5</u> , - <u>5</u>) |

Em seguida, considere as escolhas de B e faça a mesma coisa, exceto, que agora, procedemos linha por linha. Supondo que A jogará com S1 significa que nós precisamos apenas considerar a primeira coluna. Sublinhamos o retorno de B correspondente a melhor resposta de B caso A escolha S1. Fazemos então a mesma coisa supondo que A escolha S2 (o que significa concentrar-se na segunda coluna). O resultado deve ser algo parecido com a Tabela 3.4.

A maneira de identificar a solução é simplesmente olhar para as células onde todos os retornos estão sublinhados. Como vimos acima, a célula (S2, S2) contém todos os retornos sublinhados e é uma solução para o jogo. As soluções para estes jogos são conhecidas como “equilíbrios de Nash”.

Agora, experimente este método sublinhado no jogo mostrado na Tabela 3.3. Não encontramos uma solução para o jogo. Além disso, se tentarmos testar se qualquer célula é um equilíbrio, perguntando se algum jogador tem incentivo para jogar outra estratégia, concluiremos que não podemos parar em qualquer célula e que este exercício mental nos movimenta de uma célula para outra. Por exemplo, digamos que na Tabela 3.3 assumimos a célula (S1,S1) como em equilíbrio e passamos ao exercício mental. Se o jogador A supõe que B jogará com S1 (isto é, supõe que esta célula é a solução), então A entende que S1 é o melhor para si. Por outro lado, se o jogador B supõe que A jogará com S1, então B entende que S2 é o melhor para ele. Assim, mudamos para uma célula diferente (S1, S2). Porém, se supomos que (S1, S2) é o equilíbrio e prosseguimos com o exercício mental determinando a melhor resposta

de cada jogador, então acabamos nos movendo novamente para a célula inferior adjacente. E assim, encontramos mudando de uma célula para outra, sem nunca parar, como mostra a Tabela 3.5. Isto reforça o modelo de equilíbrio como um estado no qual o debate político e os movimentos dos *stakeholders*, vem para ficar.

Este conceito de solução política como um estado de inatividade é forte e influenciou a maneira como pensamos e procedemos na formulação da política. No que diz respeito aos jogos, como o mostrado na Tabela 3.5, vemos que não podemos identificar qualquer solução que nos permita parar o ciclo político de uma vez por todas. Vamos chamar uma dessas células de um "ponto" no "espaço político" (onde outras soluções possíveis ou células são outros pontos neste espaço político). Assim, se começamos com (S2, S2) como um ponto neste espaço político, resulta que a aplicação do exercício mental, o qual chamaremos de uma "função de resposta", porque cada jogador determina sua melhor estratégia assumindo que os outros jogadores joguem como o que presumiram, desloca-nos para um outro ponto neste espaço político. E, se começarmos com este segundo ponto e aplicarmos a função de resposta, mudaremos novamente para um terceiro ponto, e assim sucessivamente. Isto está ilustrado na Figura 3.2 onde cada ponto é uma célula da tabela original. Agora, Nash provou que podemos encontrar soluções (isto é, equilíbrios de Nash), desde que sejamos capazes de conceber estratégias mistas, que são melhor interpretadas como misturas prováveis de diferentes "estratégias puras", sendo esta última definida no jogo mostrado na Tabela 3.5 como soluções simples (exemplo, S1 ou S2).

Tabela 3.5 Matriz de retorno ilustrando a pura falta de equilíbrio estratégico

| | | Player B | |
|----------|----------------|----------------|----------------|
| | | Strategy 1, S1 | Strategy 2, S2 |
| Player A | Strategy 1, S1 | (0, 0) | (5, 2) |
| | Strategy 2, S2 | (-2, 5) | (7, 0) |

O estudante reconhecerá a exata e mesma noção aplicada no capítulo 2, onde as chamamos de "loterias". De qualquer maneira, uma estratégia

mista para o jogador A envolveria uma mistura provável de duas estratégias puras de A:

$$(0.25) (S1) + (0.75) (S2)$$

as quais podem ser entendidas como 25% de chance de que o jogador A realmente escolha S1 e 75% de chance de que o jogador A escolha S2. Suponha que um jogador pudesse realmente decidir jogar com tal estratégia (como?). Como isso mudaria a Figura 3.2? Primeiramente, perceba que essa estratégia aumenta as opções para cada jogador. O conjunto de pares de estratégias possíveis está agora representado por toda a região em cinza na Figura 3.3. Agora, o jogador A precisa não somente escolher entre S1 e S2, mas também dentre um infinito número de combinações de S1 e S2. A figura então se torna a mostrada na Figura 3.3.

Se simplesmente prestarmos atenção às estratégias puras, encontraremos o mesmo ciclo que discutimos anteriormente, o qual está retratado pelo caminho infinito mostrado na Figura 3.3. No entanto, Nash provou que neste espaço de política expandido (o termo matemático é "*convexified*"), podemos sempre encontrar pelo menos um ponto que, se fôssemos começar lá e aplicar a função de resposta, teríamos de chegar ao mesmo ponto exato (NASH, 1951). Isto é chamado de um "ponto fixo", que é uma alusão prática para a nossa ideia de um

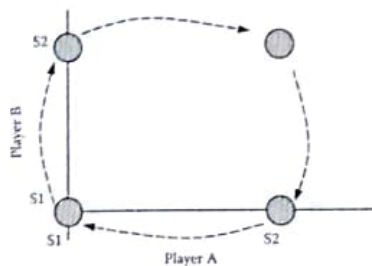


Figura 3.2 Estratégias móveis em um espaço político de estratégias puras

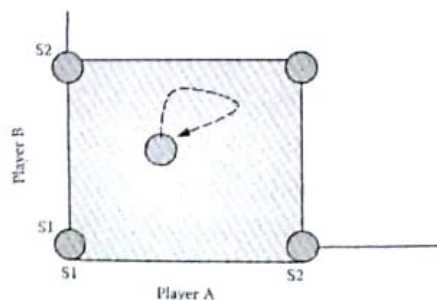


Figura 3.3 Ilustração de espaço de equilíbrio político com estratégias mistas

equilíbrio como um ponto onde o movimento termina. Neste ponto fixo, cada jogador pode passar pelo exercício mental e ainda acabar concluindo que, ao final de tudo, estava no melhor lugar para estar. Outra maneira de dizer isso é que podemos sempre encontrar um ponto fixo que graficamente sempre retorna para si. Esta parecia ser a prova necessária para garantir aos teóricos que poderíamos contar com os modelos da teoria dos jogos para obter soluções.

No entanto, embora Nash tenha provado a existência de equilíbrio sob várias condições, ele não conseguia mostrar singularidades. Isto é, pode haver mais de um, e talvez um número infinito de equilíbrios, em um determinado jogo. Isto pode ser visto no jogo da Tabela 3.6.

Na Tabela 3.6, vemos dois equilíbrios de Nash (na verdade, o jogo tem três, incluindo uma estratégica mista de equilíbrio de Nash). Isto coloca um problema em que não sabemos com qual desses podemos prever o desfecho do jogo. A outra maneira de falar sobre isso é saber

Tabela 3.6 Matriz de retornos para o jogo com equilíbrios múltiplos

| | | Jogador B | |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| | | Estratégia S1 | Estratégia S2 |
| Jogador A | Estratégia S1 | (5,5) | (-6,2) |
| | Estratégia S2 | (2,2) | (7,4) |

quais dos equilíbrios os jogadores preferem? O jogador B preferiria (S1, S1), enquanto o jogador A preferiria (S2, S2). Assim, ficamos divididos sobre qual dos equilíbrios recomendar.

Mais tarde, dois outros teóricos dos jogos, Selten e Harsanyi, apresentaram vários conceitos que podem ajudar na decisão sobre qual dos múltiplos e possíveis equilíbrios um conjunto de jogadores pode realmente escolher (HARSANYI; SELTEN, 1988). A primeira perspectiva é que em muitas situações ele pode ser melhor modelado ao exigir uma série de decisões dos jogadores e não apenas uma decisão imediata de cada. Em tal jogo, o resultado final pode ser um equilíbrio de Nash mesmo que cada decisão individual não possa por si só otimizar-se. SELTEN apresentou a noção de subjogo que aperfeiçoa os equilíbrios de Nash nos quais cada decisão tomada ao longo do percurso é o equilíbrio de Nash em si (SELTEN, 1975). Aqui, o subjogo

é simplesmente o jogo que resulta quando você toma uma decisão em particular como ponto de partida de um jogo menor (que conduz ao resultado final). O conceito de Selten permite que um analista diminua o número de escolhas para os equilíbrios de Nash nestes tipos de jogos de múltiplos estágios.

Harsanyi introduziu o conceito relacionado de equilíbrio bayesiano de Nash, que postula que um jogador pode assumir algumas distribuições de probabilidade subjetivas sobre as jogadas dos outros jogadores. Nos jogos sobre os quais temos falado até agora, os movimentos de cada jogador ou decisões são perfeitamente transparentes para os outros jogadores.

Aplicações políticas de jogos não cooperativos

Assim como na teoria da decisão, a teoria dos jogos teve sua maior influência na área do discurso político: justificar determinados modelos ou orientações para a política. Um exemplo particularmente influente diz respeito à prova da mão invisível dos tempos modernos microeconômicos, a qual tem sido usada como ferramenta política discursiva para justificar que instituições abranjam desde o comércio globalizado até comprovantes de pagamento escolares. A ideia originou-se de Adam Smith, é claro, e se limita a afirmar o princípio de que os indivíduos deveriam ser livres (através de um mercado livre) para fazer individualmente escolhas de maximização de utilidade (SMITH, 1776). Através dessas escolhas, no entanto, os indivíduos movem a sociedade inteira para um estado que é o ótimo de Pareto. A correção matemática e prova deste princípio, no entanto, precisaram esperar até os anos de 1950.

Arrow e Debreu publicaram um estudo que essencialmente reformulou o estudo de Nash sobre o equilíbrio (NASH) (ARROW; DEBREU, 1954). A noção original no estudo de Arrow e Debreu propunha descrever os mercados nos termos das construções da teoria dos jogos de Nash, onde compradores e vendedores eram os jogadores e as escolhas das quantidades de mercadorias compradas e vendidas representam o conjunto possível de alternativas abertas para cada jogador. Além disso, postularam um jogador adicional, aquele do "mercado" (ou "natureza"), cujas escolhas expunham o nível real em que os preços das mercadorias foram definidos. E também, todo o estudo era uma básica alusão à reformulação das propostas de Nash. Como em Nash, Arrow e Debreu passaram a debater como em um jogo se poderia invocar a existência de equilíbrios em forma de pontos fixos. Neste equilíbrio, compradores e vendedores se encontram em posições (de quantidades de mercadorias compradas e vendidas), nas quais

ninguém tinha qualquer incentivo para desviar. Em outras palavras, neste equilíbrio, o mercado encontrava-se em um estado de ótimo de Pareto. Neste estado, os mercados se aclararam (compras se igualaram às vendas) e os preços mantiveram-se estáveis. Desta maneira, o conceito de Nash de um estado de equilíbrio era essencialmente importado para uma formulação econômica e usado para descrever o resultado final de um bom funcionamento do mercado. Este resultado final, conhecido como “Walrasian equilibrium” é a encarnação e a manifestação da mão invisível que impulsiona o mercado através da racionalidade individual de vários jogadores, de forma infalível ao resultado estável final. É a mesma lógica pela qual um grupo de jogadores chega e joga um equilíbrio de Nash em um jogo de n pessoas.

O ponto é que se não fosse pelo conjunto de fundamentações da teoria dos jogos desenvolvidas por von Neumann e Morgenstern, e mais tarde por Nash e outros, não teria havido uma prova microeconômica da mão invisível. A matematização do mercado, e seu modelo de equilíbrio, é um elemento importante na atual escola neoclássica da economia.

Naturalmente, esta reformulação econômica do jogo não cooperativo de n pessoas também herda características mais problemáticas deste último. Assim como na teoria geral dos jogos, embora possamos provar a existência dos equilíbrios de Nash (ou Walrasiano), não provamos a sua singularidade. Assim, em um mercado ideal, pode haver múltiplos (até mesmo uma infinidade de) equilíbrios Walrasianos. O ponto de partida das operações, o qual é o estado de relações ou dotações de dinheiro e outros bens que as pessoas possuem antes que o mercado funcione, pode mudar radicalmente os equilíbrios resultantes. Portanto, como uma prescrição de política, postular o modelo da mão invisível não diz nada à sociedade sobre a distribuição de dotações. Uma reserva ainda mais básica decorre da mão tripla acenando que tem que ocorrer para que o analista se esqueça que:

- O mercado idealizado não corresponde ao jogo não cooperativo de n pessoas idealizado.
- Mercados reais não correspondem ao modelo idealizado do mercado.
- Indivíduos reais não se comportam realmente como maximizadores atômicos de utilidade.

Por exemplo, percebemos o primeiro ponto quando entendemos que mesmo mercados idealizados lidam com câmbio monetário e não de utilidade, como postulado pelo jogo não cooperativo. Além disso, mesmo um mercado idealizado lida com compras e vendas de

quantidades distintas de bens. Por outro lado, situações que envolvam uma porção de jogadores podem ser modeladas como um jogo não cooperativo enquanto o mercado idealizado exige a suposição híbrida de um número finito ainda incontável de jogadores (e um modelo mais sofisticado como o encontrado em Aumann e Shapley, 1974). O analista deverá refletir sobre as saídas de mercados reais a partir do idealizado. A maioria dos consumidores reais tem somente um número limitado de escolhas entre alternativas discretas. De fato, consumidores que subsistem marginalmente muitas vezes parecem não ter essencialmente escolha.

Tragédia dos Comuns

Uma famosa aplicação da teoria de jogos não cooperativos (especificamente, o caso $n = 2$), relaciona-se ao chamado dilema do prisioneiro, mais tarde reinterpretado por Hardin em seu artigo sobre a tragédia dos comuns (HARDIN, 1969). Neste modelo, Hardin presume um pasto comum, sem proprietário e aberto a todos (daí o termo, comum), no qual dois fazendeiros estão criando suas vacas. Cada rancheiro atualmente possui uma vaca que no momento pasteja em um certo pasto. O Rancheiro A está pensando em adicionar outra vaca (fazendo duas no total). O Rancheiro B, que divide o pasto com A, está pensando na mesma decisão (isto é, manter apenas uma vaca ou adicionar uma segunda). O problema é, quando há muitas vacas no pasto, elas interferem umas com as outras, competem pela grama, perturbam umas às outras psicologicamente, etc., de forma que o peso resultante de cada vaca é reduzido à medida que mais vacas usam o pasto. Na verdade, o peso esperado de cada vaca é mostrado na Tabela 3.7. Quantas vacas o Rancheiro A enviou, e por quê? O que o Rancheiro B faz? Note que, por vários motivos, você não pode se comunicar de forma alguma com o outro rancheiro. Os resultados são mostrados nas Tabelas 3.7 e 3.8.

Tabela 3.7 Resultados para o jogo da tragédia dos comuns

| Número Total de Vacas no Campo | Toneladas por Vaca |
|--------------------------------|--------------------|
| 2 | 3 |
| 3 | 2 |
| 4 | 1.25 |

Tabela 3.8 Resultado da matriz para o jogo da tragédia dos comuns para duas pessoas

| | | Rancheiro 2 | |
|-------------|---------|--------------|--------------|
| | | 1 vaca | 2 vacas |
| Rancheiro 1 | 1 vaca | (6000, 6000) | (4000, 8000) |
| | 2 vacas | (8000, 4000) | (5000, 5000) |

O estudante pode resolver este jogo facilmente e ver que, na verdade, ele possui um equilíbrio de Nash em estratégias puras. O modelo então sugere que tomemos esta analogia e a apliquemos a uma gama de situações políticas que podem ser modeladas como um jogo da tragédia dos comuns. Note que a analogia se estende a grandes números de jogadores e tem sido generalizada por seus defensores para capturar o essencial de muitas situações sociais onde cada jogador individual possui um incentivo para desertar da estratégia cooperativa mesmo quando a sociedade toda se beneficia da cooperação. No caso dos rancheiros, os dois rancheiros sabiam muito bem que eles se beneficiariam mais se ambos mantivessem apenas uma vaca cada. Porém, os dois decidem que não têm escolha e renegam este fato e enviam uma vaca extra, afetando-se mutuamente. O poder dessa analogia está em sua aplicabilidade, discursivamente, em qualquer número de situações políticas (isto é, ao invés de vacas em um pasto, imagine carros em uma estrada, lixeiros em uma rua, contribuintes a um fundo público, nações emitindo dióxido de carbono, e inúmeras outras situações). Sem dúvida, o modelo tem sido usado para justificar duas soluções fortemente contrastantes para problemas dos comuns - seja uma forte ação coersiva do estado (forçando cada rancheiro a manter apenas uma vaca) ou a privatização (de forma que cada rancheiro coloque uma cerca ao redor da sua metade do campo e não haja incentivo para adicionar mais uma vaca).

Jogos Cooperativos de n-pessoas

Introdução

Na seção anterior, aprendemos sobre jogos não cooperativos onde os jogadores individuais atuavam apenas como jogadores individuais. Isto é, indivíduos não podiam formar grupos. A presunção usada para construir o jogo não cooperativo é a da não exigência de contratos. Talvez seja melhor reafirmar uma definição de Harsanyi (1966):

Um jogo é cooperativo se os compromissos – acordos, promessas, ameaças – são totalmente ligados e obrigatórios. É não cooperativo se os compromissos não são obrigatórios.

Estudo de Caso II – O modelo cooperativo presume, como anteriormente apresentado, n jogadores. Porém, o modelo permite a formação de um grupo de esforço associado envolvendo estes n jogadores. Por exemplo, deixe-nos considerar o seguinte exemplo (mostrado na Figura 3.4), onde os jogadores são levados até três empresários de fornecimento de água particular, um em cada uma das três cidades da região, todas na vizinhança de um grande rio, sua fonte comum de água potável.

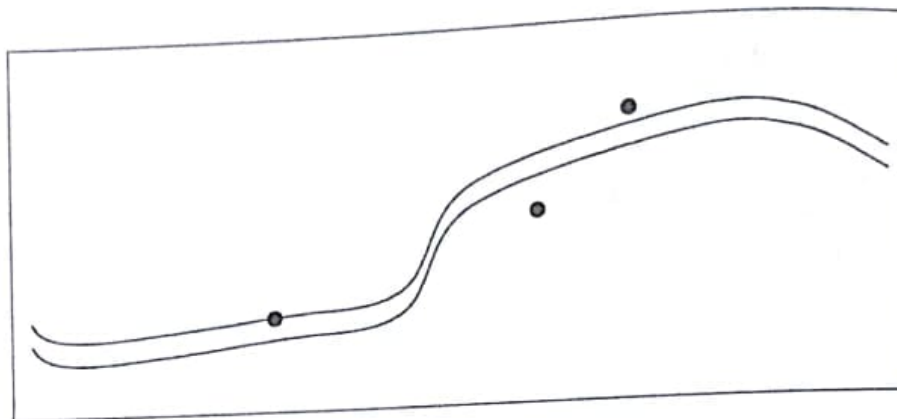


Fig. 3.4 Exemplo de tratamento de água

Neste exemplo, suponha que cada um destes três vendedores privados está contemplando a construção de uma usina de tratamento de água em sua própria cidade para tirar água do rio, tratá-la, e usá-la para beber (e outros fins). Cada empresário privado obteria algum lucro da venda da água para os moradores da cidade (onde o lucro é o rendimento menos o custo). Aqui está o genial da formulação, em termos reais, que os atores reais decidem agir coletivamente – isto custaria menos, devido às economias de escala, construir uma grande usina de tratamento para servir as três comunidades, do que o custo total de construir três usinas menores e separadas para cada comunidade usar. Se os três jogadores decidissem juntar seus recursos e construir uma usina de tratamento central, eles gastariam muito menos, significando que o lucro total poderia ser muito maior.

O problema no modelo cooperativo não é tanto o que a estratégia faz cada jogador escolher, mas, ao invés disso, assumindo que todos os n jogadores decidam por uma estratégia comum, cooperativa, como os custos e benefícios da fusão cooperativa seriam alocados entre os n jogadores? No jogo não cooperativo, há necessidade de resolver a melhor estratégia para cada jogador, uma vez que assumimos que não há cooperação neste modelo. No modelo cooperativo, assumimos a formação de uma união cooperativa que, quase por definição, é a melhor estratégia coletiva. Dizemos que isto é "quase por definição", uma vez que uma união cooperativa também pode significar que cada

jogador age individualmente (o resultado não cooperativo). Como no modelo não cooperativo, aqui também queremos resolver os resultados finais que cada jogador obtém do jogo.

A pergunta é, então, normativa. Por exemplo, deveria cada jogador pagar igualmente a usina de tratamento em união? Como você iria argumentar contra uma solução de divisão por igual? Apenas um jogador deveria pagar (esta proposição plausível quase não precisa de argumentos, mas frequentemente é o caso na vida real)? Sem dúvida, você terá levantado algumas preocupações importantes que devemos considerar ao começar a formular soluções para este problema de alocação.

- Um jogador cooperará apenas se ele ou ela não puder fazer melhor agindo sozinho.
- Temos que começar a falar sobre o que cada jogador merece para sair do jogo.
- Também há a possibilidade de que os jogadores conspirem para não cooperarem com os outros.
- Uma forte união cooperativa só pode ser formada se a alocação final parecer boa ou justa para todos.

Os jogadores, na verdade, possuem mais opções neste modelo do que no caso não cooperativo. Aqui, um jogador pode cooperar (ou conspirar, dependendo de como é a mente do conspirador) com um ou mais jogadores. A probabilidade da cooperação aumenta com o benefício que cada jogador obtém da cooperação e a percepção de correção do acordo. Para analisar este modelo formalmente, precisamos apresentar algumas terminologias novas.

Terminologias e Símbolos

Os jogadores são chamados "jogadores", como antes, e usamos pequenas letras convencionais (i, j, k) ou números (1, 2, 3) para nos referirmos a jogadores individuais. Cada conjunto de jogadores, ex. (i, j), é chamado de coalizão, e o conjunto de todos os jogadores, n , é conhecido como grande coalizão.

Seja no modelo não cooperativo, onde presumimos múltiplas alternativas para cada jogador, no modelo cooperativo vamos direto ao assunto e assumimos apenas um curso de ação para cada jogador. Este curso de ação é assumido como qualquer ação que forneça ao jogador a maior utilidade. O jogador já assumiu ter entendido qual é a melhor ação e qual será o resultado para ele. Usamos o seguinte símbolo para nos referirmos ao resultado que cada jogador obtém de sua melhor estratégia individual.

$v(i)$ = o resultado (em termos de utilidade) do jogador i em seu melhor curso de ação, agindo sozinho.

Precisamos considerar a possibilidade de um jogador se unir a um ou mais jogadores em uma ação conjunta. O modelo assume que o grupo de jogadores já entendeu qual ação resulta na maior utilidade. Note, porém, que refinamos a pergunta para "maior utilidade para quem?" Como verdadeiros utilitários, os teóricos olham meramente a utilidade agregada e assumem que o grupo escolherá aquele curso de ação que maximize sua utilidade total, agregada. Usamos símbolos semelhantes para nos referirmos ao resultado das coalizões.

$v(ii)$ = resultado total agregado da coalizão $\{ij\}$ do melhor curso unificado de ação, agindo juntos.

$v(n)$ = resultado total agregado da grande coalizão $\{n\}$, do melhor curso unificado de ação, agindo juntos.

Por exemplo, se a grande coalizão fosse composta pelos jogadores i , j e k , podemos escrever $v(n)$ ou $v(ijk)$ para nos referirmos à mesma coisa. Por último, notamos que o resultado de toda a coalizão, $v(n)$, é uma quantidade agregada que não mostra como esta quantidade agregada é distribuída entre os n jogadores. Algum tipo de norma de alocação é necessária para determinar quanto de $v(n)$ vai para o jogador 1, quanto para o jogador 2, etc. Esta regra de alocação é o que chamamos de "conceito solução". Usamos a seguinte legenda para representar as alocações individuais, assim como a legenda correspondente para cada alocação agregada de cada subgrupo.

$x(i)$ = resultado real recebido pelo jogador i ; isto é uma porção de $v(n)$.

$x(S)$ = resultados reais agregados recebidos por todos os jogadores individuais que formam a coalizão S .

Por exemplo, se a coalizão S é composta de jogadores 1, 2, e 4, então

$$x(124) = x(1) + x(2) + x(4).$$

Análise: Jogos Cooperativos

Para o Caso II, deixe-nos usar alguns números hipotéticos para ilustrar a análise. Suponha que o empresário (chamaremos de jogador 1) na cidade 1 fosse construir uma usina de tratamento, estimando que custaria \$ 4 milhões/ano, e ganharia \$ 6 milhões/ano em vendas (isto é, ganharia \$ 2 milhões/ano em lucros). Suponha que a situação do

jogador 2 seja idêntica e que o jogador 3 esteja planejando construir uma usina um pouco maior por \$ 7 milhões/ano, e com um lucro de \$ 12 milhões/ano em vendas. Agora, percebemos que, se cada um dos jogadores construísse sua própria usina, a quantia total que gastariam seria \$ 16 milhões/ano para construir e operar as usinas. Por outro lado, se cooperassem e construíssem uma usina de tratamento centralizada, unificada, o custo total seria apenas \$ 12 milhões devido às economias de escala. As vendas totais de \$ 24 milhões/ano seriam as mesmas, então o lucro total sob o acordo unificado seria \$ 12 milhões/ano. Se eles concordassem com a unificação, quanto cada jogador pagaria para a usina de tratamento unificada? É a mesma coisa que perguntar, quanto lucro líquido cada jogador obteria do acordo?

Vamos apresentar mais uma complicação adicional. Um subgrupo de dois jogadores, ex., 1 e 2, poderia cooperar por si mesmos e construir uma usina de tratamento unificada apenas para as duas cidades, deixando o terceiro jogador por si só. Vamos supor que o custo de uma usina de tratamento unificada para as cidades 1 e 2 seja \$ 5 milhões/ano. Assumimos custos semelhantes para outros subgrupos possíveis, ex., jogadores 2 e 3, e formalizamos o problema como a seguir:

Resolvendo para cada $x(i)$, assumindo:

$$x(1) \geq 2$$

$$x(2) \geq 2$$

$$x(3) \geq 5$$

$$x(12) \geq 3$$

$$x(13) \geq 7$$

$$x(23) \geq 7$$

$$x(123) = x(N) = 12$$

Estas relações são conhecidas como "restrições de racionalidade". A última restrição, $x(123) = 12$, apenas afirma que o resultado agregado recebido pela grande coalizão, N , a partir da unificação, deve ser completamente dividido entre os jogadores participantes, nem mais e nem menos. Para explicar, tome a primeira restrição, $x(1) \geq 2$, que simplesmente significa que, qualquer resultado alocado ao jogador 1 deve ser pelo menos igual a (e, idealmente, maior que) o que o jogador 1 teria recebido se agisse sozinho. Isto é, deve haver algum incentivo para

cada jogador, e subgrupo de jogadores, para criar o projeto unificado. Pode haver mais de uma solução possível para o problema acima. O conjunto de todas as soluções possíveis que satisfazem todas essas restrições é conhecido como "núcleo", um conceito desenvolvido por Gillies e Shapley (GILLIES; SHAPLEY, 1953). O núcleo é o conjunto de soluções potenciais que teoricamente são à prova de defeitos. O núcleo é o primeiro grande conceito de solução que estudaremos. Podemos mostrar o espaço da solução e o núcleo graficamente nos seguintes diagramas (Figuras 3.5 a, b e c).

Uma boa analogia é a de uma pessoa mordendo uma maçã até ficar só com o núcleo, daí o nome do conceito da solução. O núcleo é um importante conceito que possui miríades de aplicações potenciais para situações além do jogo clássico de alocação. Aliás, podemos usar o conceito para representar todos os acordos potenciais que possam induzir diferentes acionistas a optarem por uma solução cooperativa.

Qualquer ponto dentro do núcleo é um ponto potencial de acordo. Porém, podemos ir além e perguntar, com todos os pontos do núcleo satisfazendo um padrão de aceitação, podemos marcar um único ponto no núcleo que seja o melhor? Para fazer isso, precisamos empregar outros critérios para julgar quais soluções são melhores que as outras, uma vez que todas satisfazem os requisitos de estarem no núcleo. Por exemplo, tome um dos conceitos mais simples de solução, a divisão por igual ou solução de Kalai-Smorodinski (KALAI; SMORODINSKI, 1975). Isto envolve apenas dividir $v(N)$ igualmente entre todos os n jogadores. Para o jogo descrito no Caso II, encontramos a seguinte solução de divisão por igual:

$$x(1) = x(2) = x(3) = 4.$$

Como essas soluções comparam contra as restrições de racionalidade fornecidas acima? Imediatamente, alguém percebe que $x(3)$ cai abaixo do resultado de reserva do jogador 3, então não seria aceitável para o jogador 3. Isto é, o jogador 3 possui incentivo para conspirar. Outra forma de dizer isso é que embora a solução de divisão por igual satisfaça alguns critérios de igualitarismo, falha em satisfazer os requisitos de racionalidade representados pelo núcleo, ex., a solução de divisão por igual cai fora do núcleo.

Provavelmente o conceito mais intelectualmente intrigante e conhecido de solução cooperativa seja o tão chamado valor de Shapley. Este conceito de solução presume um número de propriedades desejáveis que alguém gostaria de encontrar em uma solução, como:

1. Simetria: se $v(S \cup i) = v(S \cup j)$ para todos S , então $x(i) = x(j)$.
2. Propriedade do modelo: se $v(S \cup i) = v(S)$ para todos S , então $x(i) = 0$.
3. Aditividade: se $v'(S \cup i) = v(S \cup i) + \epsilon$ para todos os S , então $x'(i) = x(i) + \epsilon$.

Por exemplo, a propriedade de simetria afirma que se dois jogadores são idênticos em relação aos valores de todas as coalizões das quais participam, de forma que um pode substituir um jogador por outro em qualquer coalizão e obter o mesmo valor, então suas alocações finais devem ser idênticas.

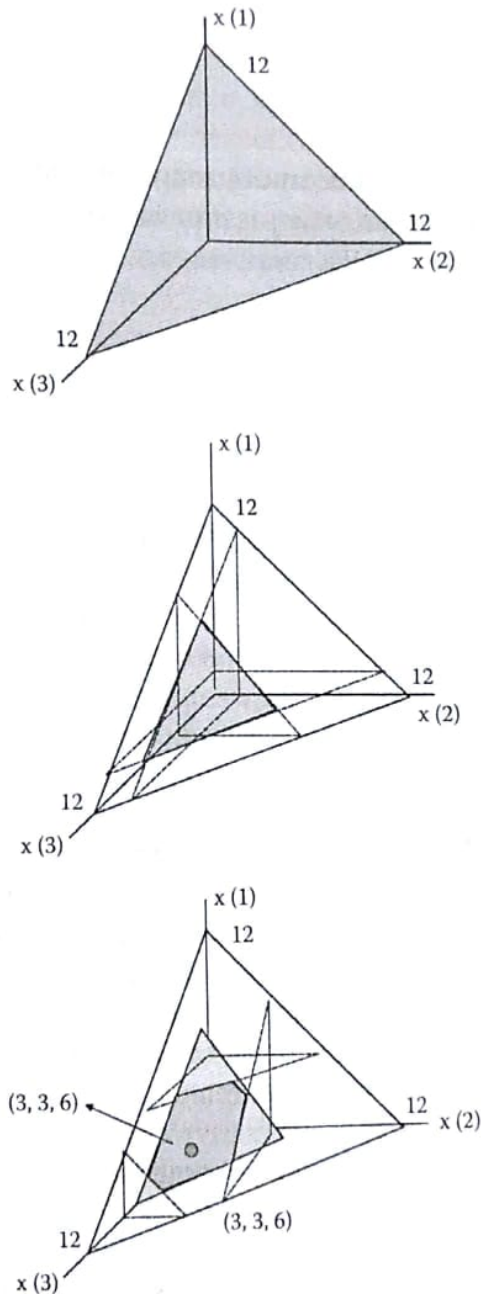


Figura 3.5 (a) Conjunto provável de alternativas; (b) conjunto provável após aplicação de restrições de racionalidade individuais; (c) núcleo, ou conjunto provável após aplicar todas as restrições.

Shapley mostrou que há uma única solução que satisfaz todas essas propriedades ideais, que foi subsequentemente chamada de "valor de Shapley" (SHAPLEY, 1953). A fórmula para o valor de Shapley é a seguinte:

$$\varphi_i(z) = \sum_{\substack{T \subset N \\ i \in T}} \frac{(|T|-1)!(n-|T|)!}{n!} [v(T) - v(T/i)]$$

resolvida para todos os subconjuntos apropriados T de N, e dentro de cada subconjunto T para cada jogador individual, i, de T. Usando esta fórmula no jogo do Caso II, resolvemos as alocações desta maneira:

$$x(1) = 3.67 \quad x(2) = 3.67 \quad x(3) = 4.66$$

isto é, jogadores 1, 2, e 3 recebem resultados de 3.67, 3.67 e 4.66, respectivamente.

Aplicações Políticas de Jogos Cooperativos

A teoria de jogos cooperativos com n pessoas não tem sido amplamente utilizada no campo da economia, mas é parcialmente devido ao desejo dos economistas de fundarem sua disciplina em uma teoria positiva que não pretende dizer nada sobre o que é eticamente ou socialmente bom (o que seria uma teoria normativa), mas apenas descreve como as pessoas agem. A teoria dos jogos não cooperativos é uma tentativa de basear a disciplina em um modelo que não introduz considerações normativas, mas simplesmente descreve e prevê quais resultados podem surgir de diferentes situações. Como um adendo, notamos duas coisas questionáveis sobre esta última afirmação: primeiro, que a decisão não introduz explicitamente a normativa por si mesma como afirmação normativa e, além disso, a construção do próprio jogo não cooperativo, juntamente com os atores atomistas, que maximizam utilidade para quem o joga, é completamente saturada com muitas, e às vezes ocultas, suposições normativas. Por exemplo, a presunção de que a única norma para comportamento de um indivíduo é utilidade pessoal é uma forte posição normativa.

A teoria cooperativa, por outro lado, lida explicitamente com problemas éticos. O valor de Shapley, por exemplo, recomenda isto na forma de um número de princípios normativos desejáveis que o caracterizam (ex., simetria, aditividade e a propriedade do modelo do jogador). A solução de Kalai-Smorodinski possui sua base em uma forte ética de igualitarismo. Mais do que tudo, a teoria cooperativa nos

fornece uma construção formal para testar a correção de diferentes arranjos institucionais.

A teoria cooperativa tem sido amplamente empregada em situações que envolvem naturalmente problemas de alocação. Alocação de recursos hídricos tem sido uma área tradicional de aplicação (como ex., ver Young, Okada; Hashimoto, 1982; Dinar, Ratner; Yaron, 1992; Lejano; Davos, 1995). Porém, o potencial para uma aplicação mais extensa deve ser considerável. A noção do núcleo é uma noção importante que pode ser interpretada em qualquer situação social envolvendo *stakeholders* que tem a opção de cooperar com outros jogadores ou fazê-lo sozinhos. Podemos usar o conceito de núcleo para estudar a correção de diferentes arranjos alternativos.

A teoria é potencialmente útil para analisar uma ampla classe de problemas políticos. Sua matemática, juntamente com a natureza complexa de conceitos de solução, impede sua aplicação. Se formos, em nossa tendência pós-construcionista, mover a análise do artificial para o pragmático, como adaptamos uma teoria ao mundo real? Uma forma é reduzir a complexidade matemática do conceito. Vemos isto na literatura de negociação, onde uma regra para avaliar negócios potenciais é que nenhum acordo deve resultar em resultado para nenhum jogador que seja pior do que o melhor resultado que este mesmo jogador obterá agindo sozinho – também chamado BATNA, a melhor alternativa para um acordo negociado (ver Fisher, Ury; Patton, 1991; Susskind, Thomas-Larner; McKernan, 1999). Este conceito é, o estudante reconhecerá, da mesma forma que o núcleo, exceto que, na teoria de negociação não se considera coalizões na determinação do BATNA. A segunda etapa pragmática que verdadeiros *stakeholders* podem tomar é apreciar os princípios normativos inclusos nos diferentes conceitos de solução sem precisar entrar em sua matemática.

Desta forma, porém, a teoria cooperativa não tem sido usada em larga escala como deveria, na opinião deste autor. O conceito de núcleo pode ser uma ferramenta potencialmente valiosa com a qual se pode compreender e explicar negociações e não negociações, e coalizões que se formam em situações no mundo real, e estruturar regras favoráveis de alocação.

Pós-escrito: Fundamentando o Modelo no Mundo

Os jogos tem sido usados, em suas formas não cooperativas e cooperativas, para modelar situações políticas reais. Porém, seu maior uso na política têm sido, de longe, a conceitualização das situações políticas e justificativa de certas formas ideais de soluções. Os dois modelos mais influentes de política na perspectiva teórica dos jogos são provavelmente o modelo de equilíbrio geral da economia e o modelo da tragédia dos comuns de bens públicos (ou males). No primeiro caso, os

economistas foram capazes de construir uma prova rigorosa, baseada no conceito de Nash do equilíbrio, e a mão invisível de Adam Smith. Na segunda vez, um simples jogo entre duas pessoas foi usado para justificar soluções institucionais para uma gama de problemas do mundo real.

Em geral, os jogos têm sido menos usados para modelar e resolver situações do que para supor hipóteses e testar projetos institucionais no conceito. Contudo, eles são usados para legitimar fortes posições políticas. Por exemplo, ligações recentes para um zoneamento menos restrito e um zoneamento e terreno mais aberto regionalmente usam práticas que tiram suas justificativas de razões utilitárias. Nos referimos a argumentos políticos como a tão chamada hipótese de Tiebout, que supõe que as agências de planejamento que usam terras locais não precisam ser tão ativas na determinação do uso de terras na cidade (TIEBOUT, 1956). Ao invés, as agências locais deveriam permitir que um mercado de terrenos e moradias não tivesse interferência do governo e fosse menos regulado na região. O argumento de Tiebout é que contanto que um mercado seja criado no qual os indivíduos possam expressar suas preferências para a melhor mescla entre o uso da terra, comodidades, moradias e preço disponível a eles, todas as coisas consideradas, então o Estado não precisa intervir e ditar quem deve viver onde, quais comodidades cada cidade deve ter e outras decisões que podem ser feitas pelos indivíduos através do mercado. Para o argumento de que os bens públicos (parques, limpeza, etc.) não sejam alocados por meio do mercado, Tiebout argumentou que um mercado substituto existe, onde os indivíduos "votam com seus pés" e registram suas preferências e desejos de pagar por bens públicos mudando-se para sua vizinhança preferida. O argumento de Tiebout vem da mesma lógica do simples dilema entre dois prisioneiros e outros jogos. Então, vemos que, enquanto os jogos podem não ser tão comumente usados para modelar as preferências das pessoas, utilidades reais e parâmetros reais de decisão, estes jogos são usados para legitimar instituições e regimes políticos.

Como trazemos estes modelos confusos para mais perto da realidade e da experiência e prática reais? Em um sentido, não podemos, por muito tempo pensar que as pessoas reais e as instituições funcionem de forma diferente dos jogadores atomistas que maximizam utilidades, como suposto pela teoria. Em outro sentido, podemos usar estes modelos para estudar como os atores sociais saem da norma da maximização da utilidade e do sentido de racionalidade vN-M. Sem importar se nos envolvemos em comportamento de busca de utilidades ou não, há em nós e em nossas instituições pelo menos alguma inclinação de considerar como devemos maximizar a utilidade. Os modelos podem também faltar na dimensionalidade pela qual encontrar desenhos institucionais, mas com certeza eles nos trarão alguma ideia sobre os

limites da sociedade onde este tipo de raciocínio acontece. A utilidade desses modelos pode não estar em seu uso como modelo de situações sociais verdadeiras, mas apenas em apontar, quando o comportamento real se adapta a esses jogos simples, situações em que ações de busca de utilidades podem sem dúvida estar presentes.

Podemos, quando tivermos ideias, usar jogos para analisar situações políticas reais, mas em nenhum ponto insistimos que quando encontramos discrepâncias, a realidade deve seguir o modelo. Isso seria como insistir, em um mercado, que o lojista traga pêssegos de verdade exatamente iguais aos da pintura de Cézanne. Ao invés, usamos esses modelos para explicar pouco em uma situação política que pode ser explicada por eles. Podemos até tentar compreender um fenômeno cultural como brigas de galo javanesas como, em alguns aspectos, assemelhando-se a um jogo de n pessoas, mas apenas em alguns aspectos (Geertz, 1983). Deixe-nos expor o que isso significa exatamente – para a política ser política, não podemos considerar que a análise consiste apenas no modelo por si só, isto é, se desejamos escapar do mitológico. Se tentarmos usar um modelo como o da escolha racional, podemos fazê-lo temperando ou calibrando nossa análise de acordo com a experiência. Inclinações pessoais e sociais não podem simplesmente ser supostas como uma forma de racionalidade (ex., maximização de utilidades, *zweckrationalitat*, eficiência). Como afirmaremos mais enfaticamente adiante neste livro, um modelo de situação política como jogo não pode falar em política a não ser que seja visto da perspectiva de outros conceitos. A não ser que estivermos dispostos a introduzir um componente reflexivo, então o modelo cai com o peso de seu próprio etéreo.

Como podemos tentar utilizar o modelo dos jogos como parte de uma teoria mais fundamentada para análise? Situações do mundo real envolvem incerteza fundamental, incomensurabilidade, considerações sociais, princípios morais, história e outros elementos que não são adequados a modelos.

Em geral, os jogos não são tão úteis para resolver situações políticas no mundo real. Ainda assim, os jogos podem ser úteis em criar ideias sobre fatores que podem ser buscados na análise de situações reais. Um bom exemplo desse tipo de trabalho é encontrado na análise de Ostrom das instituições do mundo real, para gerenciamento de recursos, como jogos sobre recursos em propriedades comuns (OSTROM, 1994). Iniciando com o jogo da tragédia dos comuns, Ostrom ponderou que as situações reais são mais como jogos repetidos, pelos quais um conjunto maior de equilíbrios pode ser alcançado. Nestas situações reais, que incluem tudo, desde cotas de alocação pesqueira na Nova Escócia a sistemas de gerenciamento de irrigação florestal tradicionais em Panchayat, Índia, há elementos que as pessoas imaginam que permitiram

a transformação da situação em um jogo repetido de classificações e, presumidamente, permitiu que esses sistemas duradouros resistissem ao tempo. A consideração destes jogos repetidos levou estes pesquisadores a buscarem elementos do projeto nas instituições reais que cuidam de variáveis importantes no modelo - elementos como a habilidade de monitorar o comportamento de cada jogador, regras claras sobre os membros do grupo, regras justas de alocação e limites. O que surgiu foi uma nova agenda de pesquisas para buscar estas práticas locais que são necessárias para que a situação não se degenera em um jogo de comuns.

Acima de tudo, a teoria dos jogos nos fornece uma ferramenta heurística útil para analisar aspectos de muitas situações. O ponto mais importante, porém, é lembrar que esses jogos podem trazer luz aos padrões de comportamento dos atores do mundo real, mas não substituem o verdadeiro comportamento social. Os atores políticos reais não são atomistas nem otimizadores. Situações reais não se apresentam como escolhas entre alternativas bem definidas. Porém, há um lugar para este tipo de análise. Dizer que o modelo racional é uma simulação falha da realidade social não é dizer que o modelo não nos fornece uma visão útil em algumas dimensões do comportamento social ou motivação. Enquanto os atores reais da política não são maximizadores de utilidade, seria errado dizer que os indivíduos reais nunca se envolvem ao tentar aumentar os ganhos pessoais. Mas precisamos aumentar a dimensionalidade e contextualidade dessas análises. A seguir, breves descrições são fornecidas em uma tentativa de aumentar a relevância do modelo racional.

1. Precisamos considerar maneiras de reduzir os requisitos absolutos e restritos sobre dados. Isso significa que devemos começar a considerar que as preferências entre as situações não são necessariamente algo que podemos igualar com a utilidade - outras motivações, como cultura, considerações normativas e contexto institucional nos mostram como as pessoas tomam decisões. Por este motivo, se tivermos que empregar a razão jogo-teoria, devemos ser capazes de tentar análises nas quais preferências não são expressadas como utilidade cardinal (talvez usando comparações ordinais, por exemplo).
2. Precisamos encontrar maneiras de modificar ou ajustar o desenho do jogo para corresponder melhor às realidades das situações sociais reais, não o contrário. Por exemplo, jogos de barganha nos quais os jogadores negociam pela distribuição de resultados, normalmente modelados como jogos repetidos, são notoriamente sensíveis às presunções particulares feitas ao supor as regras do jogo. Situações reais de barganha, porém, são caracterizadas por regras flexíveis e vagas, uma barganha mal feita, sem requisitos com relação à vez no jogo, etc. Para compreender melhor situações reais de barganha, algumas das quais podem

trazer os padrões clássicos de comportamento de maximização de utilidades, precisamos criar jogos que não sejam tão precisos e que não levem a soluções exatas. Em alguns casos, descrições matemáticas do jogo e seus resultados podem abrir caminho para tratamentos mais descritivos, até mesmo narrativos. Por exemplo, em alguns modelos de barganha, o primeiro a se movimentar possui uma vantagem evidente, enquanto em outros, ele é o último a se movimentar – tudo está nas presunções usadas para construir o jogo. Porém, situações reais de barganha não lembram nenhum desses, em nenhum detalhe, e a tarefa real é começar a avaliar como os trabalhos de contextos de barganha real operam. Estas regras e heurísticas do mundo real devem informar como "modelamos" o jogo. Por exemplo, podemos perguntar em quais situações o primeiro a se movimentar teria alguma vantagem, e quando vemos essas condições nas situações reais?

3. Precisamos encontrar maneiras melhores de modificar nossos modelos para permitirmos a eles capacidade de representar indivíduos e grupos que são direcionados por múltiplas motivações – morais e utilitárias, econômicas e culturais. Em muitos casos, isso levará a "modelos" que não são positivistas, mas, ao invés, são descrições densas¹⁸ do indivíduo e do comportamento de grupo. Em outros casos, podemos ser capazes de desenvolver modelos matemáticos que nos ajudam a simular alguns desses padrões. Porém, a noção inescapável que domina tudo isso é que usamos os modelos para sugerir padrões a serem buscados na vida real – não para prever resultados reais ou, pior, reconstruir instituições reais para corresponder às presunções secretas destes jogos abstratos.
4. Por último, temos que ser críticos na busca por todos os aspectos de situações políticas que previnam sua modelagem explícita através de jogos. Em primeiro lugar entre esses aspectos está a preocupação desajustada entre as contingências do mundo real e o modelo de ação social como escolha, o modelo reducionista de escolha como concursos entre jogadores por um bem homogêneo e alocável chamado "utilidade" e nossa incapacidade básica de modelar a riqueza das instituições do mundo real em nossos jogos conceituais.

Haveria a possibilidade de uma teoria "pós-construcionista" de jogos? A base, se isto é possível, precisaria ocorrer em pelo menos duas maneiras. A primeira é deixar cada vez mais as condições absolutas dos jogos usados na literatura e, ao invés disso, encontrar ideias nos "jogos" do

18 A referência a "thick descriptions" remete ao conceito formulado por Geertz para definir qual é a tarefa do antropólogo, que para ele é realizar etnografia. A etnografia, por sua vez, é o relato da experiência cultural pela qual se é capaz de apreender os significados dela emanados, é o relato este que ele denomina de "descrição densa" (Ver Geertz, *A interpretação das culturas*, Rio de Janeiro: Zahar, 1979). (Nota do Revisor)

mundo real que podemos analisar usando molduras das teorias de jogos para descobrir regras de decisão e procedimentos que se aplicam na vida real. A outra direção é ser capaz de construir modelos mais ricos que permitam multiplicar os jogadores motivados e noções mais complexas do que significa ser racional. Podemos mencionar, neste ponto, algumas tentativas iniciais de relaxar as condições da racionalidade que a teoria do jogo impõe e criar uma noção de racionalidade restrita (SIMON, 1957). Este livro tende para outro caminho, no qual os verdadeiros tomadores de decisão não são tão simples quanto a teoria exige, mas, na verdade, mais complexos.

Por último, precisamos ser mais reflexivos sobre como esses modelos simples têm sido usados para construir o discurso político. Considere a noção do equilíbrio, que de Adam Smith em diante deu ao analista um equivalente matemático da utopia social. Considere, ainda, como essa ideia é usada para justificar todo um regime de projetos institucionais (ex., a inclinação neoliberal para tornar todas as situações sociais em alguma forma de transação de mercado) mesmo que a realidade possa ser distante do equilíbrio. O modelo do jogo, e a noção relacionada de equilíbrio nos permite, sem notar, conceber soluções a situações políticas sem lidar com os conflitos políticos. De fato, quando essas noções são usadas como modelo para o conceito de Smith da mão invisível, nem mesmo exigem a presença do Estado (exceto, é claro, como maneira de reforçar os direitos do indivíduo e assegurar o funcionamento do mercado).

Até esse ponto, estivemos bem envolvidos no esquema vN-M, onde supomos a política como um ato de escolha entre alternativas, e o bastão da adivinhação para esta escolha como sendo a utilidade. A partir do próximo capítulo, faremos uma volta radical e começaremos a ponderar sobre situações políticas que podemos não sentir como receptivas à interpretação via espírito de vN-M. O analista deve começar a pensar em situações políticas reais e considerar quando e como elas podem não ser bem descritas como decisões. Como então devemos começar a conceitualizá-las, se não como decisões sujeitas a considerações de utilidade? A partir do próximo capítulo, consideramos um número de esquemas alternativos para construir política, e como podemos usá-las para adicionar profundidade a nossas ideias. Devemos também apreciar o fato que, em muitos casos, os proponentes destes modelos alternativos comentavam diretamente e desafiavam as presunções fortes, recônditas e hegemônicas inseridas no modelo racional. Uma vez que este último normalmente é associado com o privilégio da cientificidade (ou positivista) do conhecimento e da razão, coletamos esses esquemas alternativos sob o rótulo de "pós-positivistas".

Parte II

A Virada Pós-Positivista

Capítulo 4

Antecedentes: Vozes do Pós-Positivismo

Embora críticas do modelo clássico de racionalidade tenham começado bem antes, foi no século vinte que as etapas mais decisivas do modelo racional foram precisadas. As linhagens destas diversas correntes de pensamento são numerosas, e apenas tomamos algumas das mais imediatamente relevantes neste livro. As origens da crítica, além disso, são numerosas e nem sempre mutuamente consistentes. Por exemplo, um conjunto de sistemas de pensamento contrário surgiu na filosofia, mais profundamente nos escritos de Wittgenstein (1922) que desafiou a noção da lógica e, de fato, o conceito mais básico do próprio significado literal. Argumentando que todo o conhecimento era uma forma de jogo de linguagem, ele e outros abriram as portas para outras construções que estavam distanciadas do sistema positivista-racionalista do modelo clássico. Afinal, se tudo fosse um jogo de linguagem, então todas as construções alternativas seriam igualmente válidas. Isto acarretou um desafio direto aos conceitos principais do Iluminismo, notadamente a primazia da razão (o sujeito cognitivo) e o sentido (a via empírica ao conhecimento). Mais tarde, escritores, entre eles Kuhn, Latour e outros, construiriam um desafio semelhante à disciplina intelectual dominante que surgiu do Iluminismo, que era o modelo da ciência. Em particular, eles argumentaram que a ciência em si era uma construção social, sujeita à tradição, consenso e preconceito.

O ataque mais sustentado ao modelo racional veio de um grupo de sociólogos associados com a Escola de Teoria Crítica de Frankfurt. Em uma série de trabalhos que, mesmo nem todos sistemáticos e bem amplos em cobertura, desafiaram dimensões diferentes do modelo clássico, a Escola de Frankfurt aprofundou uma tarefa intelectual surgida de um trabalho antigo de Marx (1887) e Weber (1864). A Escola de Frankfurt desenvolveu a tese de Marx da alienação de pessoas pela mercantilização do trabalho, e procedeu ao trabalho de refletir

sobre como a alienação era completamente realizada, não só por meio dos sistemas de produção, mas também pela arte, propaganda, cultura popular e outros aspectos da sociedade. Talvez ainda mais compreensiva seja uma crítica que veio de Weber, que postulou a tendência irreversível da sociedade em direção à racionalização, ou a transformação das instituições e processos sociais de acordo com os ditames dos valores instrumentais. O conceito de racionalização ainda foi mais desenvolvido pela Escola de Frankfurt, bem como atribuída a unidade humana no domínio da natureza. Enquanto Horkheimer e Adorno (1972) escreveram sobre a noção estreitamente tecnocrática da razão que caracterizava as instituições sociais, Marcuse (1964) condenou o efeito sufocante que ela tinha sobre o indivíduo.

Ainda que obscuros ao mostrar a alternativa para o modelo racional-intencional, estes pensadores, particularmente Adorno (1975) foram bem-sucedidos em descrever uma dialética negativa, que tomou as presunções básicas do modelo clássico e revelou inconsistências inerentes. Com a aproximação do século, porém, a dúvida era exatamente se suas críticas eram apenas um exercício negativo ou se qualquer visão utópica poderia ainda estar ligada a elas, por exemplo, a liberação da classe trabalhadora da alienação ou a liberdade da filosofia humana do pensamento utilitário (ou, nas palavras de Adorno, "identidade-pensamento"). Em qualquer medida, no momento em que seu projeto começou a chegar a uma conclusão, a Escola de Frankfurt foi bem-sucedida em criar uma abordagem múltipla sobre o modo instrumentalista, utilitário de positivismo associado com o modelo racional. Habermas, um dos últimos sociólogos a serem associados com a Escola de Frankfurt, provavelmente chegou próximo a ressuscitar uma noção não instrumental de racionalidade, firmando a ideia de que a razão poderia ser encontrada na comunicação intersubjetiva (HABERMAS, 1987) ao invés de um sujeito privilegiado (seja o indivíduo esclarecido ou o proletariado emancipado).

Estes pensadores foram atraídos por outro filósofo, Nietzsche, que considerava instituições sociais como fundamentalmente fundadas em um desejo humano fundamental de poder – assim, a dominação é a regra ao invés de aberração (NIETZSCHE, 1901). Esta noção fundamental seria posteriormente desenvolvida por outros escritores. Por exemplo, as histórias das instituições, de Foucault, como clínicas ou escolas, sugeriram que a dominação está inserida em uma infinidade de espaços sociais e não apenas nas estruturas de classe ou hierarquia (FOUCAULT, 1977). Uma crítica relacionada também seria desenvolvida por uma linha de escritoras feministas que rejeitaram a natureza sexista do sujeito histórico-filosófico (ex., ver Gilligan, 1982). Por exemplo, se revisitarmos a figura do pensador sentado, na Introdução deste livro, não falharemos em ver como a racionalidade

tradicionalmente tem sido igualada ao masculino. Críticas muito relacionadas também vêm de escritores pós-coloniais que começaram a rejeitar a primazia assumida no Oeste (ou Ocidental) sobre o Leste (ou Oriental) no pensamento moderno (ex., ver Said, 1993). Há uma noção geral por trás dessas críticas, e que está a revelar que as instituições modernas são estruturadas para a promoção do status quo, o qual é a dominância dos já poderosos.

Outra linha influente de pensamento veio do campo da pedagogia e, mais tarde, dos estudos sobre desenvolvimento. Ao desafiar a noção comum da educação de estilo Ocidental, Freire forneceu uma crítica profunda deste modelo no qual o conhecimento era transmitido de modo linear, do especialista para o receptor, de acordo com os modos clássicos de legitimação (FREIRE, 1973). Este modelo clássico de pedagogia originou-se, é claro, do modelo técnico-racional que delineou sua epistemologia mais básica na moldura científica, positivista. Como um positivista na filosofia, o conhecimento precisa apenas ser medido ou determinado pelos especialistas e transmitido, inalterado, para o estudante. Freire contrariou ao desenvolver currículos nos quais os estudantes, primariamente oriundos de comunidades rurais no Brasil, descobriam o conhecimento por seus próprios métodos e se tornavam seus próprios peritos. Estes métodos foram mais tarde aplicados, de maneira mais ampla, por práticos em desenvolvimento rural (ex., Chambers, 1983) que buscavam desfazer a subserviência das populações rurais no mundo em desenvolvimento. Estes desenvolvimentos são vistos hoje no uso crescente de modos participativos de deliberação ou governança. Esta linha de pensamento teve algum paralelo com a de Dewey (1925) que afirmou que o aprendizado vinha do envolvimento prático da pessoa com o ambiente e outros pragmáticos que rejeitaram epistemologias estritamente idealistas ou empiricistas em favor da aprendizagem em ação (uma frase de Argyris e Schon, 1996). Isto, por sua vez, teve algum paralelo com o trabalho de fenomenologistas que fundamentaram a verdade não no conhecimento recebido ou no cálculo racional, mas na experiência (ex., Husserl, 1913; Heidegger, 1927). Porém, por experiência eles se referiam não simplesmente a uma percepção do senso empírico, mas à compreensão subjetiva de um evento ou condição. Em cada um de seus caminhos, esses escritores desafiaram a dicotomia clássica entre sujeito e objeto na qual o conhecimento era sempre puramente subjetivo (como os racionalistas mantinham) ou, mesmo se objetivo, deveria ser entendido como uma realidade que precisava apenas ser medida (como os positivistas mantinham).

Houve outros desenvolvimentos notáveis no século vinte que ampliaram a crítica do modelo clássico, como a teoria psicanalítica de Freud que legitimou o irracional (FREUD, 1899), ou a de Piaget, que

ressaltou a parte ativa do indivíduo e o papel da sociedade em construir o conhecimento em oposição a uma noção de significado como simplesmente existindo fora da pessoa (PIAGET, 1929). Cada uma dessas teorias descentralizou o sujeito da razão. Impulsos descentralizantes mais recentes vieram de várias outras disciplinas, incluindo teorias feministas e pós-colonialistas que desafiaram a presunção do Ocidente, do ego masculino como arquétipo de razão (ex., retomando a escultura do Pensador na Introdução). Centrais a esses movimentos estavam outros corpos de pensamentos, como o interacionismo simbólico, que desenvolveu uma teoria de sociedade e significado como entidades negociadas e interpretadas (ex., Mead, 1934; Goffman, 1958; Blumer, 1969). Neste livro, tocamos nestas direções, com perguntas que levam diretamente aos modelos políticos que discutiremos do capítulo 5 em diante. Para ajudar a guiar o leitor pelo restante do livro, diagramamos algumas destas diversas linhas de raciocínio na Figura 4.1.

Todas essas linhas de pensamento levam a um crescente questionamento da ideia de logocentricidade, isto é, a ideia de que o significado de um texto (ou realidade) é fixo e que seu significado reside ultimamente no autor. Por exemplo, a verdade sobre um fenômeno natural como a luz é algo que pode ser verificado com medições científicas (ex., como ler um texto) e esta verdade precisa ser apenas revelada pelo autor (ex., o cientista). Se pensadores desde Wittgenstein em diante estavam certos, então a verdade é algo a ser contestado, e não há fonte autoritária de significado na qual basear uma correta versão de verdade. Isto nos permite construir significados como algo sujeito à interpretação. Em sua forma mais radical, onde as pessoas

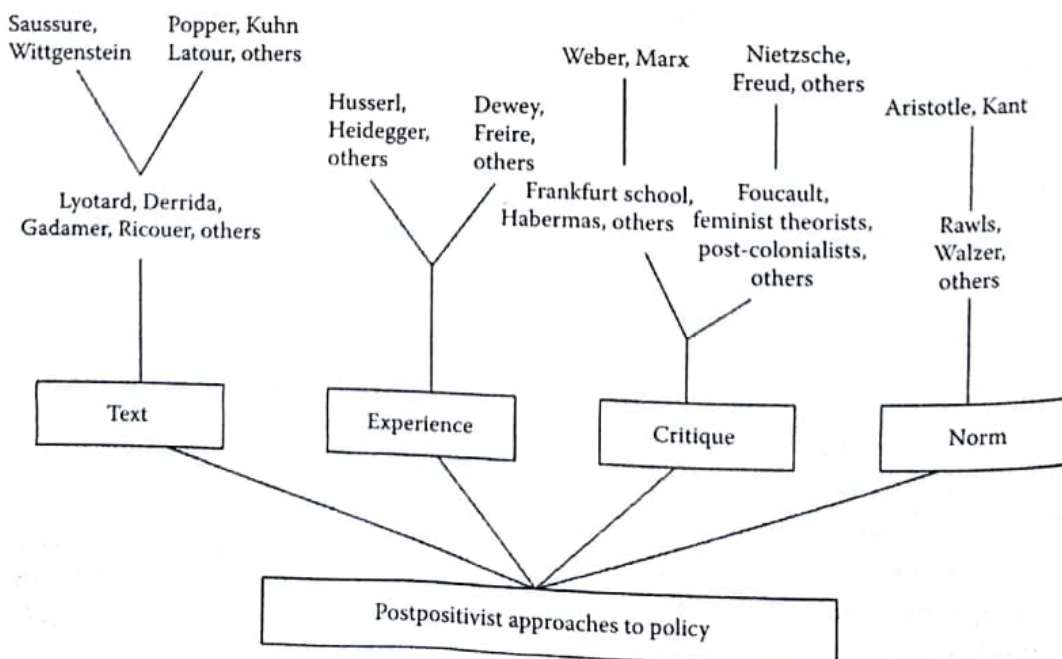


Figura 4.1 Principais construções do pós-positivismo anteriormente pensavam que havia verdade, há apenas texto, sujeito à interpretação. Esta afirmação encontra sua expressão mais forte no trabalho de Lyotard, quem, ao fornecer a primeira afirmação do pós-modernismo, decretou a morte de todas as grandes narrativas (LYOTARD, 1979) e, em termos mais sociológicos, no trabalho de Berger e Luckmann que argumentaram que as instituições sociais eram também como textos, isto é, meras construções de pessoas ou grupos em sociedade (BERGER E LUCKMANN, 1966). A ideia de “construção” se estende até mesmo às disciplinas da ciência, para as quais o trabalho de Latour (1987) é um bom exemplo. Há algum ponto na média entre o racional e o pós-moderno, onde a racionalidade é vista como não dependente da razão individual, mas do processo comunicativo que transpira entre os sujeitos (HABERMAS, 1984). A virada pós-positivista sucedeu em trazer à tona várias representações do conhecimento como interpretado, socialmente construído e cercado de poder.

O tratamento interpretativo, pós-positivista, da política deu origem a várias abordagens que tomam a política como texto e a sujeitam à interpretação. Mais tarde, neste livro, depararemos com modelos interpretativos como os encontrados na área da hermenêutica (GADAMER, 1960; RICOEUR, 1971). Vemos uma virada marcante do pós-positivismo em livros mais recentes no campo da política pública (ex., Schon e Rein, 1995; Stone, 1988; Roc, 1994; Yanow, 2001; Schneider e Ingram, 1997; Fischer, 2003; e outros) que entendem a política como sendo o resultado de práticas e disputas discursivas. Nestes tratamentos, a política é um jogo onde o vencedor é capaz de inserir sua interpretação particular, narrativa ou texto no discurso público. Alternativamente, a política pode ser uma conversa na qual o significado é algo trabalhado intersubjetivamente através de um processo comunicativo. Paralelos a esta evolução na teoria, houve desenvolvimentos na criação de instituições e práticas construídas ao redor da racionalidade comunicativa (ex., ver Susskind et al., 1999; Healey, 1996; Fischer e Forester, 1993). A disposição ou necessidade de considerar a política como uma construção social, que estes trabalhos mais recentes na área da política manifestam, é refletido no uso do termo “construtivista” ou “construcionista” para descrever estas abordagens.

A maioria desses construtores rejeitam a epistemologia da *ratio* juntamente com o caminho empírico para o conhecimento. Estas teorias alternativas diferem em como cada uma postula o conhecimento e o sujeito do conhecimento. Para Nietzsche e Foucault, o conhecimento era um elemento para o poder e mecanismo para a dominação. Para os filósofos linguistas, o conhecimento é uma construção que exige certas competências do portador do conhecimento. Além disso, conhecer possui um aspecto primariamente social. Para Weber, a racionalidade

tornou-se equivalente ao *zweckrationalitat*, residindo completamente na dimensão técnica-instrumental do conhecimento à exclusão de outras dimensões. Para Habermas, o conhecimento é obtido através de processos agonistas e intersubjetivos. No entanto, eles rejeitaram as bases da moldura clássica de conhecimento como objetivamente mensurável e do sujeito individual como a fonte de conhecimento. Cada um desafiou a forte *logocentricidade* do modelo clássico, onde a linguagem política (e a política) existem como referências para realidades fixas. A partir desse ponto, o significado seria um terreno contestado.

Como veremos, isto possui implicações profundas para análise e, mais importante, para nossa compreensão do analista. Não simplesmente o conjunto de conhecimento e autoridade, ela se torna, por sua vez, uma mediadora, advogada, um nó nas relações de poder, ou parte de uma comunidade discursiva. No primeiro capítulo de nossa incursão nas terras pós-positivistas, começaremos questionando a noção de *logocentricidade*, e mesmo sua autoria.

Capítulo 5

Texto

Introdução

A busca de um *summum bonum*, ou conceito unificador, que servisse de base para nossa análise de políticas, corroborou o modelo clássico. Como disse Lyotard, seria a busca por uma grande narrativa. No entanto, ao criarmos uma construção tão abrangente e universal, acabamos excluindo em nossa realidade elementos possivelmente cruciais que não se encaixam bem ao conceito universal. Grandes narrativas podem ser hegemônicas. No que seria uma espécie de preâmbulo a uma era do pensamento pós-moderno que ainda estava florescendo, Lyotard de forma audaz anunciou a morte de todas as grandes narrativas (LYOTARD, 1979).

Este talvez seja um bom momento para começar o capítulo. Podemos nos perguntar: o que nos resta se abandonarmos quaisquer destes conceitos abrangentes (e nestas grandes narrativas incluem-se liberalismo, socialismo, democracia, família, etc.)? Como partir para a discussão em público, ou ainda solucionar questões relacionadas às políticas? Como planejar o caminho a seguir, frente a frente com temas importantes ligados a crescimento, educação, meio ambiente, quando não podemos nem ao menos concordar com alguns conceitos básicos que poderiam ser usados para ampliar nossa análise? Mais especificamente, se deixarmos a forte noção de racionalidade (e o modelo clássico de política que surge junto com ele), como começar a compreender política e recomendar coordenadas para ação pública?

Em uma situação tão epistemológica, podemos começar a questionar o significado de nossas mais queridas instituições, ideais e programas. É por esta razão que descrevemos isto como o tratamento de política como texto. Quando o significado está em questão, a realidade é como um texto que está sujeito à análise e interpretação. Se ninguém puder legalmente declarar-se o autor, ou se a exata noção de autoria é questionada, então a política estará sujeita a uma série possivelmente interminável de interpretações. Também é por esta razão que os métodos originários da análise literária começaram a se destacar na análise de políticas públicas. Política, assim como poesia, deve ser lida, interpretada, reinterpretada – mas sem que se determine, de forma alguma, seu significado exato.

Fundamentos

Como se pode verificar, grande parte da “virada” epistemológica veio do campo da linguística. Saussure criou um modelo estrutural de linguagem pela introdução da noção de signo, na qual a mensagem surgia da ligação entre o significante (as letras v-a-c-a) e o significado (um bovino que se alimenta de pasto). No entanto, Saussure estabeleceu que não existe sentido inerente ao significante por si próprio, e sua natureza é arbitrária. Não há nenhuma razão inerente que explique por que devemos usar as letras “á”, “r”, “v”, “o”, “r”, “e” para representar aquela coisa que nos dá sombra e não as letras “t”, “r”, “o”, “n”, “c”, “o”. É tudo uma questão de convenção social. De uma maneira mais sutil, Saussure estava dizendo que a palavra “árvore” não comunica nada sozinha, e que ela somente adquire sentido pela diferença em relação a outros grupos de letras (por exemplo, “tronco”). A linguagem é um sistema de diferenças sem elementos positivos, apenas negativos. Ele foi adiante e apontou que o conceito, ou o próprio significado, não era fixo. Crepúsculo e lusco-fusco são duas palavras diferentes que querem dizer coisas parecidas, porém são diferentes conceitos; no entanto se tomarmos a palavra “crepúsculo” no dicionário, até o significado da palavra “lusco-fusco” se alteraria, já que o significado de qualquer signo se estabelece apenas frente a frente com sua posição relativa em um sistema de signos. A implicação foi a de que não só o significante (a combinação de letras) é arbitrário, ou no mínimo não fixo, mas o próprio significado (ou conceito) o é também. Sem a combinação de significante e significado, dentro de um sistema de diferenças de outras combinações de significados e significantes, até mesmo nossos pensamentos seriam uma massa disforme e sem estrutura.

De onde Saussure cessou sua cuidadosa análise, outros autores subsequentes rapidamente partiram, talvez de forma menos cuidadosa, a apontar novos e arrojados caminhos. Tais autores declararam que a implicação do trabalho de Saussure foi a de que até o pensamento ocorre apenas por meio da linguagem. E então, se a linguagem nada mais é do que uma construção social, assim também é o pensamento e, finalmente, o significado. Essa descentralização do significado inevitavelmente levou à descentralização (ou questionamento) da posição privilegiada do autor. A implicação disto para a análise literária era previsível: pelo fato do significado de um texto não ser fixo, a noção de autoria se coloca em questão e o texto somente poderá ser interpretado. Se não há significado definitivo, tudo está sujeito à interpretação (possivelmente interminável).

Um desenvolvimento paralelo surgiu do campo da filosofia no início do século vinte quando Ludwig Wittgenstein quis questionar o logicismo corrente na época, identificando principalmente com Russel e Frege (WITTGENSTEIN, 1922). Ele examinou como proposições complexas poderiam ser construídas a partir de outras elementares. Por exemplo,

Se A implica em B (ou $A \rightarrow B$)
 A é verdadeiro (A)
 então B é verdadeiro. (B)

onde proposições são frases simples sobre objetos no mundo, por exemplo, A pode significar “chover hoje à noite” e B pode significar “nosso piquenique amanhã será cancelado”. Combinando tais proposições de maneiras possíveis pelas leis formais da lógica, os atomistas lógicos postularam que toda a verdade do mundo poderia ser comunicada. No entanto, Wittgenstein tentou mostrar que proposições tão complexas equivaliam a nada mais do que uma declaração tautológica, porque a relação, $A \rightarrow B$, já está implícita logo na construção de A e B. Neste caso, pode ter relação com a própria construção do que significa um “piquenique”, isto é, uma reunião no parque num dia típico de sol e calor. Pelo fato de termos assumido ou criado as proposições A e B, Wittgenstein estava basicamente dizendo que a fonte definitiva da verdade, proposições elementares como A e B, não se embasam em fontes verificáveis, mas simplesmente nas maneiras arbitrárias pelas quais definimos ou construímos essas proposições. Ele estava dizendo que, finalmente, não havia como estabelecer verdades definitivas sobre

o mundo. Em suas palavras, comunicação, conhecimento e lógica eram todos meramente jogos de linguagem. Talvez outra maneira de esclarecer onde Wittgenstein queria chegar é trazer um exemplo do próprio Saussure. Tome a noção de um jogo, disse Saussure, e imagine as inumeráveis situações que afloram com a designação de “jogo” – xadrez, futebol, apostas, negócios, sedução, guerra, etc. – e tente imaginar o que tudo isso pode ter em comum. Nada, disse ele, exceto talvez a própria palavra “jogo”. Fora da palavra não há significado.

Este desemaranhar pós-estruturalista do significado e da autoria cresceu a partir da interpretação literária do texto e passou para todos os outros campos analíticos. Segundo Gadamer, até a ação pode ser considerada texto sujeito à interpretação (GADAMER, 1960). Nas seções a seguir, faremos um breve apanhado sobre como as formas de análise interpretativa podem ser aplicadas em diversas instâncias – do texto literário à ação política e outros tipos de artefatos de pesquisa. Todas essas coisas são, essencialmente, veículos de significado, desde nosso modo de vestir às relações sociais e normas morais.

A tarefa, então, passou a ser entender e estudar quais diferentes significados são comunicados e como os significados são construídos, contestados e possivelmente resolvidos? Berger e Luckmann introduziram dimensões sociológicas e políticas a essas questões de significado e sugeriram que significado se refere a uma disputa de poder sociopolítico (BERGER ; LUCKMANN, 1966). Ainda, as próprias instituições são construções sociais que os poderosos na sociedade conseguem manter e oficializar. Isto levou ao surgimento de uma escola construtivista (ou construcionista) de estudos de políticas, onde a tarefa analítica é compreender como os significados são construídos, que significados competem pelo interesse na esfera pública e como os domínios construídos levam a mudanças institucionais. Uma política é, essencialmente, o resultado de uma disputa pela construção do significado. Alguns dizem que estas disputas são resolvidas através de um processo agonístico, no qual a melhor e mais convincente narrativa vence o debate político (ex., ver Roe, 1994; Stone, 1988). Já outros dizem que disputas de significado podem ser resolvidas pela construção de metanarrativas que consigam incluir partes que antes se opunham (ex., Schön e Rein, 1995). Esta segunda noção de modos colaborativos de resolução deriva de uma noção de racionalidade como incorporada não no sujeito, mas na intersubjetividade de uma comunidade de sujeitos, todos cooperando na busca pelo certo e verdadeiro (HABERMAS, 1984). Na formulação de Habermas, pode-se chegar à verdade, mas pelo teste das supostas verdades, em um processo comunicativo aberto,

público e sem distorções. É como se a noção de autoria pudesse ter lugar dentro de uma comunidade.

O tratamento de política como texto abrange uma série de modelos: do pluralista-político, que mostra política como um resultado de uma disputa social, ao interpretativo, que procura um significado mais profundo nos artefatos da política, ao pós-estrutural, que desafia a ideia do próprio significado e sustenta que, no final, tudo que existe são textos e significados construídos socialmente. A instância menos conciliatória, provavelmente, está associada a Lyotard, que adotou um modelo de paralogia, que é a pura colisão de ideias opostas na esfera pública, sem qualquer esperança ou necessidade de resolução (LYOTARD, 1979).

Analítica

Análise literária

Não é de se surpreender que os métodos de análise literária se mostrem bem úteis quando encontramos modelos que definem política como texto. Essas abordagens podem ter escalas e ênfases variadas. Por escala, nesse caso, simplesmente nos referimos à unidade de análise, onde se pode focar na totalidade da narrativa política encontrada no texto (por exemplo, identificar elementos de trama, personagens, etc.), procurar por temas específicos na narrativa, ou focar de perto na real linguagem utilizada no texto.

De um ponto de vista analítico mais macroscópico, pode-se estudar o texto em busca de narrativas gerais que se mostrem capazes de encapsular o todo do argumento político. Nisto somos guiados pelos conceitos desenvolvidos na área da interpretação literária (ex., Ricoeur, 1991) e até dramaturgica (Goffman, 1959). Na maioria dos casos, a interpretação consiste em resumir a situação política em uma ou mais narrativas coerentes e, mais adiante, encontrar enredos tradicionais ou arquétipos que pareçam tipificar a narrativa em particular. Por exemplo, em sua análise narrativa a respeito de uma controvérsia envolvendo o uso de pesticida em áreas residenciais a fim de proteger a agricultura da Califórnia nos anos 80, Roe comparou um dos argumentos políticos à passagem bíblica dos invasores colocando sal na terra (ROE, 1994). Um recurso literário como este não precisa envolver apenas textos clássicos. Por exemplo, quando o então presidente dos EUA Ronald Reagan comparou a Rússia ao "império do mal", estava deliberadamente trazendo à tona uma batalha épica famosa de *Guerra nas Estrelas* (e de fato, o povo, no final das contas, batizou com o nome do mesmo

filme o sistema grandioso e prematuro de mísseis criado por Reagan). Enquanto, na fábula, a federação era guiada pela força, a América de Reagan seria guiada pela ideologia de governo pequeno e mercados livres – tudo sob o título de democracia.

A análise ainda pode tentar identificar a que tipo de narrativa pertence a história. Se tratássemos a política como dramaturgia, teríamos que identificar o gênero dramático da história (dentre os gêneros básicos e suas definições correspondentes a seguir).

Tragédia: Os protagonistas tentam desafiar o destino, mas falham.

Romance: Os protagonistas tentam desafiar o destino e vencem.

Comédia: Os protagonistas reconciliam-se com seus inevitáveis destinos.

Sátira: Os protagonistas desafiam o destino por meio da negação.

Por exemplo, o autor e seus colegas começaram a conversar com moradores da comunidade de Vale Verde, Califórnia, próxima a um enorme aterro sanitário municipal. Analisando as narrativas expostas pelos moradores, encontramos testemunhos como os que seguem (Lejano et al., 2005):

[...] De manhã, como eu mencionei, eu acordo cedo, antes de trabalhar entre as quatro e cinco da manhã. Quando eu trabalhava dava pra sentir o fedor, mas eu entrava no meu carro e tapava o nariz pra não sentir o cheiro daquela imundície, eu passava por ali porque eu precisava passar... Tinha dias em que eu dizia, vamos sair pelas cinco da manhã, eu sabia que era melhor, aqui é a mesma coisa, mas tem gente que não liga. Eu passava cânfora no nariz e quando eu chegava lá eu assoava o nariz, me limpava pra não sentir o fedor, inalar tudo aquilo [...] O que eu posso fazer, o ar entra e dá pra sentir a amônia.

Na passagem acima encontramos um gênero trágico básico, no qual o protagonista principal, um morador dessa comunidade, esforça-se em driblar o trabalho do destino, representado aqui pelo inevitável ar que traz a ruína, mesmo que o herói siga vigilante.

Nossa análise do texto pode proceder em diferentes escalas. Por exemplo, podemos focar mais no texto e procurar narrativas menores inseridas na narrativa política principal, ou então podemos procurar

por artifícios literários usados dentro da narrativa principal. Nestes artifícios geralmente estão o uso de alegorias literárias básicas que os autores utilizam para trazer significados ao texto. Algumas alegorias, por exemplo, são o uso de metáforas, metonímias, hipérboles e paradoxos. A identificação e o estudo desses tipos de alegorias literárias nos ajudam a encontrar significados imersos, ou novos significados dentro do texto. Assim, quando Hobbes descreveu metaforicamente o estado como um Leviatã, ele intencionalmente transmitiu a imagem de um estado voraz, poderoso e monstruoso (HOBBS, 1651). Exemplificando, podemos analisar a seguinte declaração, retirada de entrevistas realizadas com a mesma comunidade da passagem anterior:

Bom, como eu falei, agora a gente não sente mais aquele cheiro forte. Apesar de que as vezes ele ainda vem de noite, como se fosse uma onda, porque o vento é assim mesmo.

Neste caso, o agente é o vento, comparado metaforicamente ao oceano, inexorável e impetuoso. Tal passagem é fiel ao gênero trágico e, nesse caso, o vento é um símbolo do destino que, assim como o oceano, absorve a entrevistada e sua comunidade. O uso que a entrevistada (e a comunidade) faz da narrativa atende a múltiplas funções. Em primeiro lugar, e principalmente, é um artifício literário conveniente capaz de iniciar expressando a perda da *agency*¹⁹, a qual é um dos atributos principais da situação.

Encontramos esta narrativa refletida também em estruturas gramaticais básicas, inicialmente na construção de sentenças. A forma mais comum encontrada nas transcrições pode ser chamada de estrutura “agente-receptor”, que envolve, primeiramente, a identificação de um agente e de uma ação específica. A natureza dinâmica da *agency* geralmente resulta na especificação ou nomeação de um agente específico e associação com ações humanas e específicas. O oposto disso é a evocação de um recipiente passivo, geralmente sem nome. Sua falta de *agency* é geralmente vista como amorfa falta de identidade, mas

19 Optamos por manter o termo em inglês uma vez que se refere a um conceito da área da ciência política e da administração e a uma teoria própria: a *Agency Theory*. A teoria da agência permite analisar as relações entre os participantes de um sistema, sendo que propriedade e controle estão entregues a pessoas distintas, resultando muitas vezes em conflitos de interesse entre as partes (a respeito vide *A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria*, em: dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/1CCF/20090723162546.pdf). Consulta: 02-04-2011. (Nota do Revisor)

geralmente, em declarações específicas que falam diretamente ao senso de impotência do falante. A forma agente-receptor pode ser descrita da seguinte forma:

| | | | |
|----------|------------------------|-----------|----------------------|
| | [agente personificado] | ... ação | ... [agente passivo] |
| Exemplo: | vento | ... ataca | ... uma pessoa |

Tomemos os seguintes exemplos das transcrições de Val Verde:

Tem dias em que o vento bate de manhã e de tarde e aí a gente fica com tosse.

... Tem gases. E o vento é a mesma coisa... o vento é que a ataca a pessoa.

O fato é que nossa comunidade está sempre se adaptando.

Às vezes o vento vem de uma direção, às vezes de outra, o vento é que manda na coisa toda.

E, de forma ainda mais direta, encontramos declarações que falam exatamente sobre a impotência:

Tudo isso começou quando o aterro veio, mas como eu disse, o que a gente pode fazer?

Bom, da minha parte, eu me sinto mal, porque tem muita criança (que ficou doente) e nós não temos meios de curá-las.

... E o que a gente pode fazer nesse caso? Se eles são assim, como eu disse, eles tem o poder... a gente se sente incapaz de não poder fazer isso.

Em outras palavras, usamos métodos da análise literária para obter significado do texto. No exemplo acima, descobrimos que moradores falaram não somente sobre a preocupação com o aterro, mas também sobre a perda de agência e sentimento de impotência diante de um obstáculo insuperável.

Pode-se ir mais além, na análise. No geral, pode ser um bom exercício construir uma narrativa do que está sendo contado pelo texto.

Isso implica esboçar um enredo ou trama que se encontra escondida no texto. Nem ao menos é preciso identificar qualquer forma literária ou dramática em particular, mas apenas responder as perguntas:

Que histórias estão sendo contadas? Podemos estabelecer uma estrutura básica da trama?

Quem são os protagonistas principais, e como a narrativa retrata a eles e suas ações?

Qual é o ponto principal, tema ou moral da história?

Além disso, note que podemos combinar mais métodos positivistas com qualitativos. Por exemplo, no caso estudado acima, os pesquisadores transcreveram o texto das entrevistas conduzidas com os moradores e passaram a analisar o conteúdo do texto. Para este exercício, um número de categorias foi construído, representando tipos básicos de declarações que as pessoas usariam. Por exemplo, uma declaração ou passagem codificada como “valorativa” seria uma instância na qual o entrevistado julgava uma situação em termos de valor – por exemplo, usando alguma noção de peso e medida, e passando a avaliar a situação ou julgá-la de acordo com outras, de acordo com seu senso de valor. A figura 5.1 mostra as frequências médias dos tipos diferentes de declarações encontradas no texto dos moradores.

O gráfico, então, pode ser interpretado de acordo. Por exemplo, a Figura 5.1 sugere que muito do que os moradores dizem consiste em declarações padrão ou deontológicas, e em menor quantidade, expressões puras de emoção ou valoração. Declarações deontológicas são aquelas nas quais o falante expressa julgamentos morais ou outros princípios na forma de regras. Por exemplo, “Nenhuma criança deve crescer perto de um aterro”, ‘nenhuma’ é uma declaração de princípio. Isso contradiz noções de que os moradores são geralmente emocionais no modo de julgar uma situação e não lógicos o suficiente. Na verdade, declarações deontológicas são declarações clássicas de lógica.

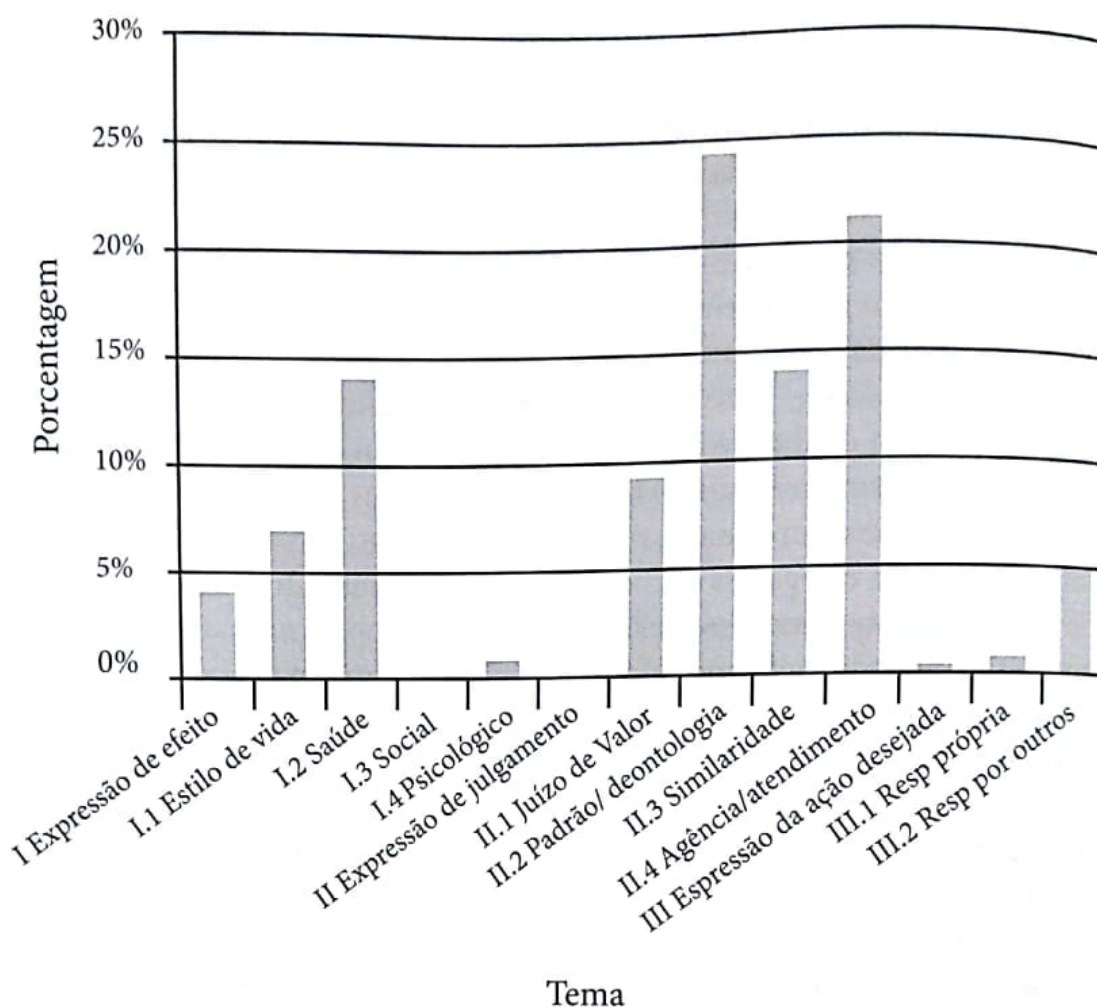


Figura 5.1 Frequências de tipos de declaração em entrevistas com moradores. (De: Lejano et al., *New Methodologies for Describing the Phenomenology of Environmental Risk*. Working Paper, 2005. Patrocinado pelo University of California Toxic Substances Research and Teaching Program, Davis, California.)

Hermenêutica

Texto é tratado pelos proponentes da hermenêutica como um sistema de símbolos, sendo estes as estruturas de significação nas quais um significado direto e literal é designado, enquanto há outro significado indireto e figurativo (RICOEUR, 1981). Ao tentar compreender um texto novo, o leitor tenta “adivinhar” possíveis significados no que está sendo lido. Tal adivinhação, é claro, não é possível de um ponto de vista completamente neutro e imparcial, porque somos inevitavelmente influenciados por nossas predileções pessoais, treino, histórias e crenças. Gadamer, na verdade, vai mais além e diz que tal viés é necessário para

que possamos, enfim, interpretar, desde que não seja um bloqueio fatal para interpretações possivelmente estranhas e novos significados (GADAMER, 1960).

Mas como saber se nossas interpretações são válidas? Todas as interpretações são igualmente aceitáveis ou algumas são melhores do que as outras? Como avaliar? Às interpretações iniciais que o leitor tira do texto, introduzimos o embasamento do contexto. Ou seja, testamos ou avaliamos nossas interpretações iniciais do texto buscando consistência com elementos do contexto da situação. Ou seja, se considerarmos aquela determinada parte de um texto como parte da situação como um todo, o contexto nos permite conectar essa parte ao todo. Esta ação pode ocorrer em diversos (ou muitos) estágios. Por exemplo, pode-se partir do texto para o contexto e usar o segundo para validar ou invalidar determinadas interpretações alternativas. Pode-se ir na direção contrária, do contexto ao texto, buscando-se uma interpretação mais profunda e renovada. Esse processo é chamado de círculo hermenêutico, como nos mostra a Figura 5.2.

Por exemplo, consideremos uma medida posta em votação (e posteriormente aprovada) na Califórnia, no fim dos anos 90. Tratava-se da Proposição 227, uma medida que proibia o ensino de segunda língua nas escolas públicas. Este é um texto que pode ser sujeito a uma análise interpretativa. É claro, começamos com o significado mais visível do texto, que é simplesmente o fim do ensino em qualquer outra língua que não fosse o Inglês. Mas perguntamos: que outros significados, motivações, agendas e implicações isso tem? Em outras palavras, quais são os outros significados desse texto?

Para termos mais discernimento, podemos estudar outro texto. Em cartilhas, *web sites*, editoriais de jornais, anúncios de TV, e outros, encontramos textos falando sobre ambos os lados da questão. Por exemplo, os proponentes da medida citam a necessidade da proficiência da língua inglesa na Califórnia. Como seria lógico, presume-se que a instrução em segunda língua seria a culpada pela falta de habilidade de muitos estudantes em obter fluência no Inglês.

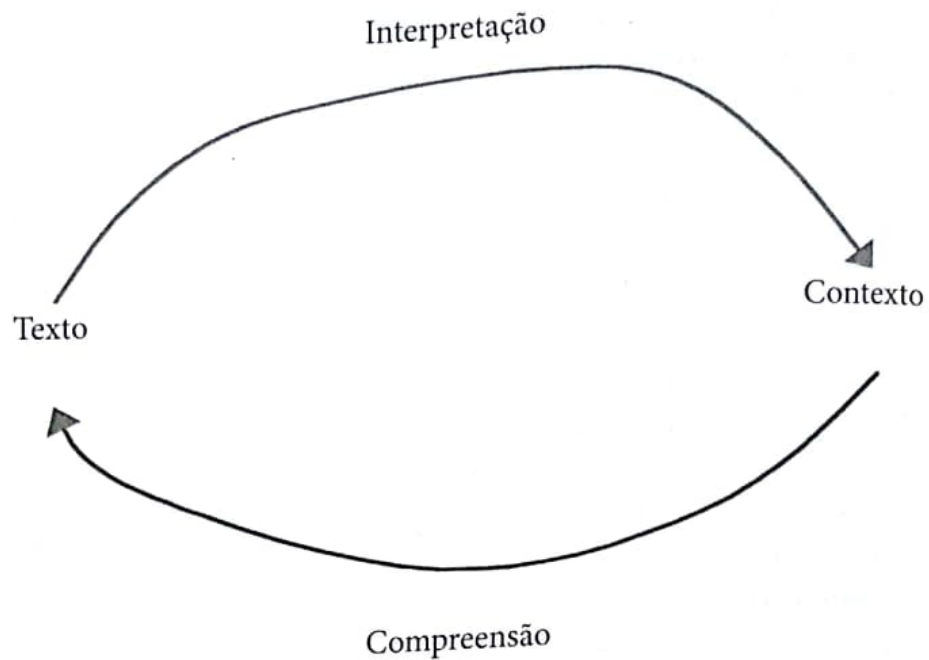


Figura 5.2 Representação do círculo hermenêutico

Não é difícil descobrir quem são esses estudantes e, na realidade, o mesmo texto vai além e deixa claro que se trata de uma medida para trazer os filhos de imigrantes recentes para a proficiência no Inglês, fazendo-os usar somente esta língua na escola. Até o momento, a necessidade de interpretar além do significado mais visível não é tão grande.

No entanto, podemos tentar ir além e indagar outros significados desta medida. Por exemplo, podemos começar procurando por significados implícitos e simbólicos. Nesse caso, a primeira coisa que percebemos é o foco primário da proposta: linguagem. O que significa linguagem (além, é claro, de comunicação)? Para começar, percebemos que linguagem também é cultura. A língua que falamos “em casa” é um bom indicativo de alguns elementos de nossa herança cultural (um fato que o censo do decênio designou como histórico). A linguagem é o instrumento pelo qual nos inserimos em uma comunidade, com outros (literalmente, quando participamos de uma conversa) ou mantendo uma separação (imagine duas pessoas mudando para uma língua diferente da de uma terceira pessoa colocada próxima a ambas). Na verdade, linguagem é um elemento central de nossa identidade, uma das maneiras pela qual definimos a nós mesmos.

Agora, refletimos que a proposta não está falando sobre a linguagem de forma ampliada, mas especificamente de uma língua.

Como podemos interpretar isso? Para uns, isto implica um senso de competição entre línguas diferentes. Esta proposta trata apenas de uma língua, e sua passagem pode ser vista como a eliminação das diferentes línguas que competem pela esfera pública. A proposta, nesse sentido, é uma afirmação de ambos, a identidade do público mais numeroso e a supremacia de uma língua, e um sinal da primazia da identidade específica associada com tal. Você pode ver as várias direções por onde pode ir a interpretação literária. O certo, no entanto, é que sempre se pode adquirir perspicácia interpretando a medida posta em votação (ou outras políticas públicas) como uma disputa pela esfera pública. Em outras palavras, a medida trata também de controle sobre a sociedade.

Agora, adicionamos uma nova dimensão à questão: o elemento do contexto. Tendo interpretado o texto sozinho, verificamos que se considerarmos elementos como lugar, história, eventos sociais e outras coisas contextuais, poderemos novamente examinar nossa interpretação, confirmá-la, modificá-la ou, em outras palavras, conduzir a uma compreensão mais aprofundada. Este é o outro arco do círculo hermenêutico voltando ao texto.

No caso da Proposição 227, seria necessário deixar o texto por alguns instantes e refletir sobre o que estava acontecendo de forma mais abrangente no seio da sociedade (por exemplo, a Califórnia) naquele momento. Era uma Califórnia que tinha recém-começado a se recuperar do levante social e psicológico dos tumultos de Los Angeles ocorridos no começo da década. Também era uma Califórnia que entrava em seu período de depressão mais severo desde a crise do petróleo dos anos 1970, exacerbado por uma política energética frouxa que chegava na forma de apagões e aumentos de tarifa. Era uma época controversa. Por que, então, as pessoas se preocupariam com educação pública e, mais especificamente, com o ensino em língua estrangeira? À maneira da hermenêutica, perguntamo-nos se a natureza do contexto macro sustenta alguma interpretação do texto dessa proposição. Em larga parte, não é difícil fazer a ligação. No estado da Califórnia, naquele momento, a medida que tratava sobre a língua era uma disputa, na qual os orçamentos e recursos, cada vez mais escassos, representavam uma verdadeira disputa fiscal a fim de definir quais programas públicos receberiam a maior fatia desse minguado bolo. A medida pode ser vista como uma maneira de assegurar recursos escassos para uma agenda compartilhada por seus proponentes (por exemplo, poderia ser crescimento, emprego, etc.) e longe dos enormes gastos com ensino público.

Mas é claro que não é só isso. À luz daquela Califórnia racialmente dividida, a medida também estabelecia a língua como um agente de raça. O que a medida dizia, naturalmente, não era somente “use o Inglês” nas escolas, mas “use somente o Inglês”, o que percebemos também significar “cesse o uso do Espanhol”. Novamente, trazemos o contexto e nos damos conta de que esse também era um período no qual o censo de 1990 revelava que grande parte da Califórnia (por exemplo, a cidade de Los Angeles) tinha se tornado, aparentemente do nada, “minoridade-majoritária”, significando que a maior parte dos moradores nestas cidades pertencia, agora, a grupos sociais e étnicos que o censo categorizaria como “não brancos”. Além disso, projeções mostravam que cidades como Los Angeles se tornariam, até o ano de 2010, ou antes, “de maioria Latina”, e de fato um movimento a favor de um prefeito latino para Los Angeles ganhava força na ocasião. Possíveis significados da proposição se tornam mais claros à luz da hermenêutica. Pode-se deduzir que a medida era uma batalha pela linguagem, mas, mais do que isso, sobre identidade, e mais ainda, sobre qual grupo poderia reivindicar a primazia sobre a esfera pública. Isto pode ser interpretado como uma afirmação (ou talvez uma falsa esperança), de parte de quem antes era maioria, de que a Califórnia ainda era deles, que a cultura deles ainda era o mais importante para a Califórnia, e que o curso da sociedade não deveria ser determinado por grupos que falavam, se pareciam e votavam de maneira diferente a eles. Essa batalha é econômica, cultural, política e psicológica. Também pode ser interpretada como um jogo de encontrar a “culpa” pelo estado da sociedade naquele momento, ou seja: “São essas pessoas que não sabem falar uma palavra em Inglês que levam o Estado à falência, consomem recursos na forma de serviços sociais, etc.” A interpretação pode ser a de uma batalha entre raças, mas essa seria apenas uma das possíveis interpretações (é certo que há alguns eruditos que veem os conflitos de Los Angeles como algo não relacionado à raça, mas à classe – mas que fenômeno social de grande importância não envolve, de alguma forma, as duas coisas?).

É claro, de tudo isso permanece uma interpretação, não uma declaração ou um fato. Não podemos provar que a medida significou isso ou qualquer outra coisa além do texto exato no qual as pessoas votaram. Mas esta é a diferença entre análise como um exercício positivista, com sua propensão à verificabilidade e replicabilidade, e análise como interpretação, onde se procura por um significado mais ao fundo do que o positivista. Mas Gadamer tinha algo a dizer a respeito disso – o que quer que seja o texto, de acordo com o autor, este não mais é a única fonte de

significado. Ainda mais importante, o texto significa o que o leitor quiser. O que quer que seja que os autores da medição quiseram dizer, se você, o leitor, ler a palavra “língua” e interpretá-la também como “raça”, então é isso que o texto significa para você. Você pode afirmar que isso é o que a medida significou “para você”, e Gadamer nos lembra que isso é válido. Perceba também o abandono do ideal positivista do analista como um observador neutro. Na análise interpretativa, o analista não pode evitar trazer sua história, suas estruturas de compreensão e predisposições subjetivas a sua tarefa de analisar. Esta, no entanto, também requer que o analista seja aberto a novos significados, suposições e surpresas.

A figura 5.2 é também instrutiva ao sugerir como uma abordagem interpretativa não precisa regredir ao puro relativismo. Uma teoria pura do texto pode ser meticulosamente relativista – nesta estrutura, o significado pode ser, do início ao fim, uma simples construção. Essa forte noção pós-modernista é tentadora, especialmente dadas as reconceitualizações radicais que seguem a Wittgenstein, Derrida e pós-estruturalistas subsequentes. No entanto, a figura 5.2 nos oferece um caminho de volta. Como ela nos lembra, interpretação não é a única operação necessária. A outra é a da compreensão e, para isso, precisamos verificar a interpretação comparando-a com o contexto maior. Interpretamos o texto da Proposição 227, por exemplo, não somente de forma isolada (por exemplo, como um elemento literário), mas no contexto macro de barganha política, relações raciais e políticas de imigração da Califórnia naquela virada de século (ou onde quer que o contexto possa estar). Na parte III deste livro, enfatizamos essa virada para melhor contextualizar e elaborar o embasamento necessário para entender e guiar a formulação de políticas.

Análise de Artefatos como Texto

Estudo de Caso: Uma Rede Internacional de Fast Food. Como Gadamer e Ricoeur pontuaram, a análise de texto conduz ao domínio social e político, já que a própria ação pode ser tratada como texto (Gadamer, 1960, também Ricoeur, 1971). Assim, a abordagem interpretativa para a análise de políticas pode ser aplicada em toda uma gama de diferentes artefatos de pesquisa (isto é, objetos portadores de significado). Isto motivou pesquisadores em políticas a começar a examinar cuidadosamente materiais que antes não eram utilizados – folhetos, *web sites*, mensagens de correio eletrônico, logomarcas, uniformes, escritórios, conversas, rituais e outros (ex., ver Yanow, 2001). Neste capítulo, tomamos brevemente o caso de uma cadeia internacional

de *fast food* (cujo nome não precisa ser citado) e ilustramos como diferentes elementos de uma situação política podem ser analisados de maneira interpretativa.

No momento em que esse capítulo está sendo concebido, o autor está examinando atentamente o alegre *web site* dessa empresa de *fast food*. A página exhibe um desenho do planeta Terra e uma grande lente de aumento focada na América do Norte. Aumentada pela lente, a logomarca da empresa, que é uma grande letra curvilínea desenhada para lembrar arcos estilizados, e uma legenda diz que “é hora de vencer”. O mascote da empresa, um palhaço de circo desengonçado e colorido, aparece em um dos lados da página. Depois, vou para outra página da mesma empresa, que fala da visão de governança global da companhia. Ela mostra vários funcionários, cada qual de uma origem étnica e racial diferente, e diz que a meta da empresa é ser “o melhor empregador em cada comunidade ao redor do mundo”. Passo então a uma outra página, onde consta uma carta do presidente aos acionistas da empresa. Essa página mostra uma foto cinza, sem cor, dos três gerentes mais importantes dentro da empresa, sobreposta a uma foto detalhada, brilhante e colorida, de alguns produtos da empresa de *fast food*.

Não é difícil interpretar este pequeno “texto”. Afinal de contas, trata-se de uma corporação, e o *slogan* que fala sobre “vencer” se refere, é claro, à empresa vencendo a concorrência e esperando um ano forte e lucrativo à frente. Não há nada de surpreendente nisso. Olhando página por página, começando pela logomarca da empresa sobreposta a Terra e passando à visão de governança global, percebe-se uma reafirmação muito estilizada e eficaz da ética da globalização. Essa empresa quer se estabelecer nas comunidades, mas não apenas essa ou aquela comunidade, e sim em “cada comunidade ao redor do mundo”. Essa visão terrível de dominância global se torna mais significativa ainda quando, adicionando-se contexto ao modo do círculo hermenêutico, refletimos sobre a real dominação do mercado mundial de *fast food*. Ao considerarmos a logomarca da empresa, um conjunto de arcos dourados, o que vem à tona? Primeiramente, a evocação imediata do arco como símbolo de triunfo – como nos arcos Romanos ou no Arco do Triunfo. O cenário desse triunfo nada mais é do que o planeta. Imagine a conquista do mundo – não com lanças ou canhões, mas com batatas fritas e um *milkshake*, e no topo desse império, o imperador com sua fantasia amarela de palhaço e meias até o joelho. Essa é a visão do imperialismo na era da globalização.

Desta forma, encontramos significados mais ricos e profundos quando entramos nesses artefatos. De um lado, não aprendemos nada

de novo, já que o que move as empresas, no final das contas, é a busca do sucesso no mercado global. De outro, damos uma espiada no modo como a empresa (talvez) ou seus acionistas (talvez) ou certamente este analista vê sua missão: a construção de um império. Esse império supera até mesmo o grande Império Romano em escala e dominação global. É irônico que sua mascote seja um palhaço, que evoca a riqueza do circo e sua visão de brincadeira sem fim. Palhaços, no entanto, também são símbolos de ironia, profundidade, tristeza e outros sentimentos que correm por baixo das aparências do circo. Na realidade, a página dos acionistas fala sobre isso – apesar da atmosfera circense e sua imagem de brincadeira, a empresa é totalmente séria, até mesmo cinza, em sua busca pelo crescimento e pelo lucro. Essa última página, no final das contas, é uma mensagem a todos os acionistas que, presumidamente, importam-se menos com a diversão circense e mais com o objetivo principal do lucro. Por fim, a gerência da empresa não tem nada a ver com diversão e brincadeiras. Crescimento sustentável (que se pode traduzir como margem de lucro) é, organizacionalmente falando, vida e morte.

Poderíamos ir, então, mais fundo nessas imagens, olhando para outros artefatos e, provavelmente, para o verdadeiro texto usado nessas páginas. Poderíamos empregar mais análise literária para estudar o uso de figuras de linguagem (metáfora, metonímia, etc.) ou análise narrativa para mapear a estrutura do enredo. Poderíamos utilizar os métodos de teoria crítica para testar as suposições que sustentam a narrativa ou a análise do discurso (por exemplo, uma análise Foucaultiana) para examinar essa meta de conquista através da “onipresença”, ou tratamento cultural de seus efeitos nas comunidades e práticas (por exemplo, homogeneização). Poderia-se analisar o *web site* quanto à eficácia na entrega de suas mensagens. O que queremos dizer é que o significado não é óbvio. Ele deve ser lido a partir do texto, por seus autores, certamente, mas também por seus leitores. Em outro tempo e outro local, um conjunto diferente de significados pode ser visto nestes mesmos artefatos. Outro ponto é que política trabalha em planos comunicativos diferentes – incluindo o simbólico e o interpretativo, e os que forem mais hábeis no uso desses meios levam vantagem no jogo político. O especialista em política pode somar à análise, incluindo essas dimensões de símbolo, interpretação e imagem.

Refletindo sobre o texto. A noção de política como texto é um contraponto poderoso aos modelos mais antigos de tomada de decisão

racional. Neste capítulo, começamos concebendo o significado de política do modo como foi construído por diferentes fabricantes de significado. Este modo de raciocínio é radicalmente diferente do modo em que o significado é retratado no modelo racional, que emprega uma abordagem positivista para reduzir o significado ao que é mensurável. Em contraste ao modo positivista de análise, que reduz o significado a valores universais observáveis, o tratamento textual da política supõe que o significado é construído, subjetivo e passível de contestação. O modo textual de análise política dá especial atenção aos processos pelos quais significado e política são criados. Compreender política como uma construção social requer novos modos de análise que podem revelar o funcionamento de ditas práticas discursivas. Isso pode envolver análises que variam de um foco nas qualidades literárias de uma política a uma análise política do jogo do poder que ocorre durante o processo da construção do significado. Isto gera consequências muito práticas para o pesquisador. Enquanto o modelo racional exigiria a quantificação de valor, uma análise textual começa com a compreensão de que há aspectos da política que somente podem ser entendidas se os acessarmos através das lentes da própria parte interessada. Como apontou Lyotard, isso exige darmos a modos narrativos de saber mais “nativos” a mesma prioridade dada aos “fatos” clássicos e positivistas dentro do modelo científico (LYOTARD, 1979).

Enquanto estudantes de política são mais propensos a aceitar a textualidade da política, isso é, na realidade, muito mais difícil para o profissional da política, que tem que trabalhar com diversos públicos, instituições e comunidades – alguns nutrindo enorme suspeita a respeito do subjetivo. Para muitos, o trabalho do pesquisador é separar fato de valor e assim fornecer bases objetivas para a deliberação. “Nada além dos fatos”, insistirão, e o profissional da política não pode simplesmente descartar suas preocupações. Mas a partir de uma estrutura de pensamento social construtivista, não há fatos (certamente não no mundo social, e como sugeriu Latour, nem mesmo no mundo científico), apenas significados construídos. O profissional da política experiente pode atestar que, mesmo que suficientemente verdadeiros, fatos incontestáveis são difíceis de encontrar.

Como exemplo, o autor é lembrado de uma ocasião na qual um grupo de acadêmicos participou, ao longo de um ano, de um exercício que girava em torno da pergunta “o quão limpo é o limpo?” Era para ser um fórum, onde um grupo diverso de pesquisadores poderia conversar sobre coisas como padrões de limpeza para locais ambientalmente

contaminados. O fórum começou com algumas meditações filosóficas sobre o que, exatamente, poderia significar a palavra “limpo”. Significaria que pessoas que posteriormente utilizassem um local recuperado não teriam risco de efeitos na saúde (ou outros efeitos)? Ao contrário, as pessoas viram que não se poderia realmente garantir a ausência absoluta de risco. Então, o que significava “limpo”, na realidade? Bem, o autor observou que as conversas ao fim do nono mês eram as mesmas existentes no primeiro dia. Hoje, mais de uma década depois, é provável que o grupo ainda não faça ideia do que “limpo” realmente significa.

Vamos tornar esse exemplo um pouco mais concreto. Podemos focalizar esse debate sobre “o quão limpo é o limpo” em uma pergunta relacionada, porém mais focada, que é: Que padrões de risco aceitáveis as instituições federais utilizam para determinar o grau de limpeza que o nosso meio ambiente deveria ter? Uma pergunta como essa pode ser respondida observando-se os padrões que o governo federal aplica na realidade. Essa informação encontra-se na tabela 5.1, que aborda os riscos de câncer gerados de fontes ambientais (por exemplo, ar ou água contaminada). Nesta tabela, os riscos são expressos, ao melhor modo positivista, em termos de probabilidade de um indivíduo desenvolver câncer ao longo de uma vida inteira de exposição.

Tabela 5.1 Limiares de risco sob diversos regimes regulatórios nos USA

| Programa Regulatório | Limiar de Risco | Tipo de Regulamentação |
|--|-------------------------------------|---|
| Manejo de dejetos perigosos RCRA ²⁰ (uso de tóxicos) | 10 ⁻⁴ a 10 ⁻⁶ | Restrições a aterros sanitários |
| CERCLA ²¹ (locais abandonados) | 10 ⁻⁴ a 10 ⁻⁷ | Requisitos para limpeza |
| Saúde e segurança ocupacional | 10 ⁻³ | Exposição permissível (PELs) |
| Clean Air Act | 10 ⁻⁶ | NESHAPs ²² |
| Safe Drinking Water Act | 10 ⁻⁶ | Qualidade da água potável |
| Pesticidas (FIFRA) ²³ | 10 ⁻⁴ a 10 ⁻⁶ | Tolerância ao uso de pesticidas |
| Regulação de Alimentos e Drogas (FDA) ²⁴ | 10 ⁻⁶ | Tolerância a contaminantes inevitáveis. |

20 RCRA (Resource Conservation and Recovery Act) (Nota do Revisor).

21 CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) (Nota do revisor.).

22 NESHAPS (National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants) (Nota do revisor.).

23 FIFRA (Federal Insecticide, Fungicide and Redenticide Act) (Nota do revisor.).

24 FDA (Food and Drug Administration).

Na tabela 5.1, um risco aceitável de 10^{-6} (o mesmo que um em um milhão) quer dizer que o meio ambiente deve ser limpo o suficiente para que uma pessoa que ali viva tenha uma probabilidade de não mais que uma em um milhão de desenvolver câncer ao longo de sua vida. Um risco aceitável de 10^{-3} , por outro lado, significa que esse limiar está em um nível bem mais limitado do que um em mil.

O que a tabela 5.1 mostra é que, no que diz respeito a quão limpo o meio ambiente deve ser, as instituições federais estão longe de um acordo sobre que padrão adotar. Na realidade, os números na tabela variam mais de quatro ordens de magnitude. O leitor deve compreender que esses números representam o que há de melhor em ciência à disposição da agência regulatória e o que seria mais aproximado de um “fato” científico. A variação de números na tabela atesta a ausência de factualidade. O que significa dar uma abordagem interpretativa a essa situação? Primeiro, reconhecemos que conhecimento, fato e valor não são objetos a serem mensurados, mas significados a serem construídos. Desta maneira, podemos ver os números da tabela 5.1 como discursos socialmente construídos. Ao dar esse passo, no entanto, imediatamente nos perguntamos sobre os processos discursivos dentro dos quais essas posições evoluem. Perguntamo-nos por que resultados tão diferentes resultariam em diferentes regimes regulatórios.

Empregar uma abordagem interpretativa nos permite imaginar o tipo de práticas discursivas que estão envolvidas na construção de tais significados. Ajuda-nos a entender por que diferentes significados emergem de diferentes regimes regulatórios. Primeiro, ao ver esses significados como construídos, podemos deduzir que diferentes processos influenciam em cada situação regulatória. Há diferentes *stakeholders*, com diversos graus de poder político, que competem para que cada um de seus significados seja aceito. Não deveria surpreender o fato de vários significados emergirem – cada situação é um tipo diferente de disputa discursiva com atores diferentes. Não é difícil concluir por que os padrões para trabalhadores de fábricas ou aplicadores de pesticida são muito mais tolerantes que os do público em geral – os trabalhadores em algumas indústrias e no campo estão entre os que têm menos poder político na sociedade (de forma agravante, incluindo os que não têm direito a voto). Do outro lado da moeda, líderes tanto do setor agrícola quanto do industrial estão entre os mais poderosos.

A Tabela 5.1 nos dá mais uma lição sobre construção de significado. A ampla latitude sobre a qual os números variam pode ser entendida como o campo sociopolítico no qual se trava a luta pelos significados. Quanto maior a variação, maior o potencial de interesse,

e supomos, mais vociferante é a disputa pelo significado. Não há, na realidade, nada que possa chamar-se fato nessa situação – apenas resultados de uma disputa discursiva. As apostas nesse jogo são altas – de um lado, um padrão ligeiramente mais rígido pode prenunciar milhares de dólares a mais em custos de gerenciamento ambiental à indústria ou ao governo; e, do outro lado, um padrão ligeiramente mais tolerante pode ser traduzido como uma quantidade imensa de tragédias que podem acometer indivíduos vulneráveis e suas famílias.

Qualquer que seja a situação, uma abordagem textual faz perguntas muito diferentes das encontradas no modelo racional. Mais do que indagar sobre o que é a política objetivamente superior, a abordagem discursiva investiga, no processo, quais disputas pelo significado são travadas e como elas são vencidas. Ela investiga o universo de significados que competem na esfera pública, alguns explícitos, outros ocultos embaixo da cena textual.

Assim como ocorre com todos os outros modelos aqui adotados, este modelo de análise política também nos oferece lições sobre como as políticas podem ser melhor formuladas. Há que se prestar mais atenção ao processo de construção de significados e sobre como diferenciais de poder afetam esses processos. Isso pode levar a ideias de reforma de instituições para a deliberação pública. Isto nos proporciona caminhos para a abertura desses processos a todos, tornando significados e processos implícitos mais transparentes e dando assistência ao processo necessário de construção de significados. Além disso, como poderiam sugerir os teóricos do campo da construção do consenso, um processo deliberativo melhor projetado pode, na realidade, ajudar o grupo de *stakeholders* a chegar a um entendimento comum da situação (Susskind et al., 1999). No mundo ideal, isso pode até levar a um consenso ou solução. Nesse modelo, o papel do analista político é transformado na direção do cientista, mensurando valores objetivos e apto a tomar conclusões universalistas referentes ao melhor curso de ação para a sociedade; e mais próximo ao de um mediador, tornando os processos e fóruns disponíveis às partes interessadas, ouvindo-as na medida em que compreendem sua própria situação e facilitando a construção conjunta do significado. Em algumas situações, o analista é apenas um intérprete, trazendo à luz significados que antes estavam escondidos.

O papel do analista pode ir além da simples interpretação da situação, conforme a compreensão dos *stakeholders*, e chegar à tentativa de compreender como, exatamente, aqueles processos comunicativos podem trabalhar para solucionar questões políticas. Os participantes, como sugere a literatura sobre negociação, permutam diferentes

elementos da situação e, assim, geralmente chegam a um consenso ou compromisso aceitável (ver, por exemplo, Fisher et al., 1991)? Ou, como sustentam outros, é possível que os participantes co-construam uma metanarrativa em torno da qual todos possam se aglutinar (SCHÖN; REIN, 1995) Assim, saímos de uma preocupação racionalista em encontrar a melhor política e partimos para uma preocupação comunicativa com o desenvolvimento de processos pelos quais um grupo pode chegar a um entendimento a respeito de um curso de ação adequado. Quando uma boa política é compreendida como algo criado, não meramente observado (ou desenterrado do universo conhecido de possibilidades), o processo todo se torna importante, especialmente com o olhar voltado ao estímulo à criatividade, à transparência e a troca democrática de ideias.

Capítulo 6

Crítica

Introdução

Como respostas às suposições fortes e arrogantes do modelo racional, surgiram importantes críticas vindas de diversos campos: sociologia, ciência política, antropologia, filosofia, etc. Em algumas destas instâncias, o programa crítico foi desenvolvido tão minuciosamente que podemos reconhecer nelas um modo próprio de análise. Na verdade, o esforço crítico é, em sua maior parte, um esforço negativo, isto é, o desvendamento de inconsistências e deficiências no objeto criticado, em vez da postulação de conceitualizações alternativas de política (ou utopia). Contudo, crítica é uma forma de análise política legítima e muitas vezes poderosa, com raízes datando dos mais antigos filósofos (por exemplo, a estrutura de análise cética de Sócrates e depois de Descartes).

Como uma introdução às noções que desenvolvemos neste capítulo, nunca é demais começar com as teorias de dois importantes sociólogos: Karl Marx e Max Weber. Marx escreveu a respeito das transformações materiais e intelectuais forjadas pelo capitalismo, de maneira mais significativa sobre a alienação do trabalho (MARX, 1887). Em seu conceito de fetichismo, Marx descreveu como o trabalho humano, que antes do capitalismo era uma expressão da criatividade humana, transformou-se em uma entidade abstrata, o valor do trabalho, que agora precisava ser descrita, apenas, através do uso de um preço. Ou seja, a noção abstrata de valor é reificada (ou hipostatizada) para substituir a real entidade – o trabalho humano. A mercantilização do trabalho permitiu que a classe capitalista transformasse o trabalho humano em, simplesmente, um dos vários fatores da produção (junto

com a terra e várias formas de capital). Isto possibilitou a transformação sistemática da sociedade (começando pelos modos de produção) em torno de uma busca única pela maximização do excedente da produção (por exemplo, margens de lucro). Nesta crítica, devemos perceber que Marx questiona, embora não nos mesmos termos, as mesmas bases fundamentais do modelo clássico de análise – especialmente seu inerente utilitarismo positivista. Por exemplo, a mercantilização do trabalho pode ser compreendida em termos da redução de uma entidade complexa, até mesmo incomensurável (o valor humano), a uma medida unidimensional (o valor monetário).

Foi na teoria de racionalização de Weber que esta crítica encontrou sua forma mais abrangente. Por meio de vários textos profundos, porém dispersos, Weber atribuiu fenômenos como a desumanização do trabalho, burocratização do governo e o triunfo do científico sobre outros modos de raciocínio, a um processo denominado “racionalização” (WEBER, 1864). Na descrição de Weber, o Iluminismo foi um importante momento de virada do pensamento humano, visto que sinalizava uma mudança que refutava a ideia do conhecimento como algo recebido na forma de tradição, sabedoria popular ou instrução formal. A partir deste ponto, o indivíduo era livre para formar suas próprias verdades. No entanto, continua Weber, esse processo de “desencantamento” também significou a divisão do que antes era um corpo coerente de conhecimento (isto é, a tradição) em diferentes esferas de lógica ou valor. Isto foi consequência da liberação do indivíduo para que seguisse várias direções do pensamento (WEBER, 1904). Por exemplo, vemos neste momento a cisão da arte em sua própria indústria, de modo que não mais se integrava ao resto da sociedade ou do cotidiano do indivíduo, mas ocupava um lugar dedicado no museu ou galeria. O pensamento ético evoluiu para seu próprio e especial campo, também incorporado como profissão legal. No entanto, das diferentes esferas de valor, uma veio a se tornar dominante – a dimensão da lógica técnico-instrumental. Essa competência, incorporada nas ciências naturais (e em profissões como engenharia e economia), envolvia uma lógica específica que requeria a otimização do domínio humano sobre a natureza. As vantagens materiais que este restrito modelo de racionalidade, ou *zweckrationalitat*, como dizia Weber, deu às instituições que se moldaram de acordo com ele, permitiram que esta lógica em particular então dominasse tudo, o que Weber descreveu como uma transformação sistemática da sociedade, isto é, racionalização. Nesta teoria, a lógica estreita da otimização da produção

material abrange a redução do trabalho humano a um mero fator de produção (onde o valor excedente é o *summum bonum*). O processo pelo qual esta lógica transformou a arena política desenvolveu-se, em maior parte, em seus escritos. Weber procedeu a elaboração de um relato de como a sociedade, através de processos de racionalização, envolvendo contabilidade e organização, desenvolveu um modelo de governo racional incorporado na burocracia. Por exemplo, a burocratização permite que um ramo específico do governo, por exemplo, o Ministério do Interior, maximize seus objetivos restritos e específicos, por exemplo, a maximização da capacidade de reservatórios e represas, por outros critérios como proteção ambiental ou valores sociais. *Zweckrationalität*, ao contrário de *wertrationalität* (ou racionalidade pura), permite a busca exclusiva de algum fim pré-especificado, sem muita reflexão sobre o fim em si mesmo. Num sistema como este, informações mensuráveis para a análise, como valor monetário ou produção de energia, dominam sobre outras considerações incomensuráveis, como estética, moralidade ou comunidade. A teoria de Weber também foi importante por apontar que tais processos funcionavam não apenas no plano material, mas também nos significados precisos ligados à atividade humana. Por exemplo, ele ilustrou a conexão entre sistemas religiosos e a racionalização da sociedade (WEBER, 1864).

Foi nos anos 1930 e 1940 que um vasto esforço para desenvolver estas ideias surgiu na Escola de Frankfurt, que contava em suas fileiras com Adorno, Fromm, Horkheimer, Marcuse e outros. Em uma série de tratados parecidos, porém diversos, os membros da Escola de Frankfurt avançaram sobre os conceitos de Marx e Weber estendendo-os para todas as facetas da vida moderna, incluindo arte, propaganda, consumo e educação. Eles também tentaram expandir essas teorias de modo que abrangessem eventos políticos de sua época – incluindo a experiência de duas guerras mundiais, o começo de um capitalismo avançado ou tardio (No oeste europeu, mas principalmente nos Estados Unidos), a ascensão do fascismo e a experiência socialista de Stalin na Rússia.

Na *Dialética do Esclarecimento*, Horkheimer e Adorno retratam o processo de racionalização como o mito Homérico da Odisseia (HORKHEIMER; ADORNO, 1972). Eles mostram Odisseus (ou Ulisses) como o arquétipo da condição moderna, a qual submete a sociedade ao domínio restrito e tecnológico da natureza. Isso é simbolizado por sua recusa em sucumbir à música encantadora das sereias, escolhendo, ao invés, amarrar-se ao mastro de seu barco. Quando Odisseus ordena que sua tripulação tape seus ouvidos e reme firmemente até o seu objetivo,

Horkheimer e Adorno traçam um paralelo com a condição humana presente, na qual as pessoas são escravizadas à produção, que não é mais do que o domínio técnico sobre a natureza. Odisseus sustenta o mito da individualidade e da tecnologia ao custo da natureza e de necessidades e desejos autênticos, e amarrar-se ao mastro constitui a simbologia do processo de alienação, seja por meio de contratos de trabalho, burocratização ou outros. Ao nos afastarmos dos mitos da tradição e superstição, optamos por ampliar a separação entre sujeito e objeto (ou natureza) pela objetivação do mundo ao nosso redor. Isto significa tratar a natureza, recursos, beleza e lugares como meros fatores em nosso ímpeto moderno em busca do máximo ganho instrumental. Esta separação, por outro lado, tem sobre nós um efeito desumanizador, chegando ao ponto em que acabamos objetivando também a nós mesmos no processo. Na descrição de Horkheimer e Adorno, a ideia do indivíduo autônomo e racional, por si só, é um mito, que tem êxito ao tratar a pessoa como uma máquina de maximizar utilidade, ou como diz um dos autores, estúpidos racionais (SEN, 1970). Ao fazer isso, o Iluminismo consegue arraigar mais outra mitologia.

Este mito do raciocínio técnico também é tomado por Marcuse em seu retrato humano dos tempos modernos, como o homem unidimensional (MARCUSE, 1964), reduzido a uma existência robótica na atual era industrial capitalista. Embora díspares e por vezes conflitantes, os trabalhos da Escola de Frankfurt desenvolvem o mesmo ponto básico, que é mostrar o grau em que o pensamento e as instituições humanas foram capturadas pela primazia do individual, utilitário, tecnológico e positivista.

Estes escritores também bebem generosamente de Nietzsche, que postulou que todas as nossas instituições sociais são projetadas para um objetivo implícito, que é o incremento da dominação. Ou seja, instituições como escola, governo e mercado foram feitas para estender o controle do poder sobre as massas, algo que Nietzsche atribui à “vontade de poder” que é básica aos humanos (NIETZSCHE, 1967). Isto necessariamente questiona a neutralidade de sistemas de pensamento e práticas associadas (por exemplo, o ponto de vista neutro da teoria das decisões). Este mesmo tema foi desenvolvido por Foucault, sociólogo mais contemporâneo, em suas explicações históricas sobre o desenvolvimento de instituições modernas como a clínica, a escola, a prisão e outras. Foucault traça cuidadosamente a evolução dessas instituições e mostra como seus projetos derivam dos mesmos princípios básicos de vigilância, mensuração e controle (FOUCAULT, 1977). No

entanto, de modo mais importante, ele desenvolve a noção de infinitude dos espaços de dominação, abrangendo desde o estrutural, sobre o que Marx e outros escreveram a respeito, às mais íntimas relações entre indivíduos, dentro dos lares e nas práticas diárias das pessoas. Na realidade, a dominação é ainda mais perfeita em situações nas quais o controle é implícito, não físico e internalizado. Como exemplo, ele cita a ideia que Bentham teve da prisão futurista, o Panóptico, no qual cada cela estaria voltada para uma torre central de observação e dotada de espelhos, de modo que o prisioneiro pudesse ser visto, mas não pudesse ver ninguém. O modo de controle aqui é perfeito e nem requer a presença de carcereiros ou rotinas para monitoramento dos presos. Ao invés disso, cada prisioneiro é disciplinado apenas pela possibilidade de, a qualquer momento, de verdade ou não, alguém o estar observando. Esta analogia pode ser levada a qualquer prática social – por exemplo, pode ser vista como uma forma de disciplina na criação de um grupo de seguidores de um regime cotidiano de programas de TV agendados, aos quais o telespectador responde, disciplinadamente, sentado em frente ao aparelho em um estado de semitransparência. Noções relacionadas podem ser interpretadas dentro do conceito de código (BAUDRILLARD, 1994) ou habitus (BORDIEU, 1990).

A crítica diz respeito ao modelo de raciocínio e, de maneira mais importante, também ao sujeito colocado ao centro do modelo de raciocínio. Os membros da escola de Frankfurt rejeitaram ontologias do sujeito como sujeito liberal, atomista e em busca de si próprio, ou objetivado como máquina estímulo-resposta do modelo behaviorista. Outros, que constituiriam o campo da teoria feminista, rejeitaram a conceitualização masculina do sujeito. Particularmente, Gilligan discutiu como o sujeito do modelo liberal corresponde ao arquétipo masculino (autônomo, competitivo, utilitário), em oposição a outros sistemas de valor que possam ser caracterizados como femininos (o relacional, cuidadoso, integrativo, ecológico). Quanto a isto, ela propôs novos sistemas de valor que apontavam para a necessidade de restituir o feminino em instituições dominadas pelo masculino (GILLIGAN, 1982). Retornaremos à sua ética do cuidado no capítulo 11. Outro importante sistema de crítica assentou-se na rejeição a assumir de forma implícita a tomada do sujeito da história situado no oeste (ou ocidental) e a proposta paralela em que o oriental (do leste) é situado como periférico – os chamados estudos pós-colonialistas (por exemplo, Said, 1993). Por exemplo, os movimentos europeus conhecidos por Iluminismo e Renascença são retratados como momentos decisivos

para a espécie humana, esquecendo-se das profundas revoluções no campo da arte, filosofia e cultura ocorridas muito antes na Ásia, Oriente Médio e outros. Nossa preocupação mais imediata é que cada uma dessas críticas nos aponte a horizontes além do modelo racional (em seu sentido ocidental, masculino e tecnológico). De uma maneira mais ampla, práticas ou corpos de pensamento hegemônicos operam pela construção do “outro”, isto é, pessoas, grupos ou lugares que constituem a periferia e procedem sistematicamente criando uma posição privilegiada para eles no centro da política, discurso e prática.

Como vimos no capítulo anterior, enquanto algumas das críticas basicamente acabam parando em várias formas de pensamento relativista (por exemplo, Lyotard e sua total rejeição às grandes narrativas), em sua maior parte, os membros da Escola de Frankfurt não adotaram o relativismo. Por sua vez, após alguns terem se direcionado para além do postulado do proletariado como sujeito revolucionário da história, restou a ausência de alternativas. Isto teve implicações diretas para a metodologia, visto que nos resta pouca orientação sobre o que utilizar para substituir o *summum bonum* do modelo clássico. Certamente, se entendermos analítica como a busca da verdade, conhecimento ou propósito, então o que resulta da análise? Como veremos na próxima seção, postulamos que a própria crítica pode ser analítica.

Analítica

É provável que o mais abrangente tratamento de considerações metodológicas resultante da Escola de Frankfurt se encontre na dialética negativa de Adorno (ADORNO, 1973). Neste trabalho, Adorno postula uma epistemologia que gira em torno da descoberta de inconsistências e falácias em sistemas de pensamento. Ao fazer isso, ele oferece uma analítica que está encerrada na própria crítica. Citando-o:

A crítica de cada autoabsolutizante particular é uma crítica da sombra que o absolutismo lança sobre a crítica; trata-se de uma crítica ao fato de que a própria crítica, ao contrário de sua tendência natural, deve estar contida no meio do conceito. Isto destrói a afirmação de identidade, testando-a e honrando-a; portanto, ela não pode ir mais longe do que aquela afirmação... Cabe à autoreflexão da crítica extinguir aquela afirmação, na exata negação da negação, que não virá a ser um postulado... não significa ter escapado daquele

contexto. Seu objetivo é libertar-se do contexto partindo de dentro... Está na definição da dialética negativa que ela não acabará detendo-se em si mesma, como se ela fosse total. Esta é a sua forma de esperança.

Adorno, 1973.

Nela, Adorno opta por não “postular” ou solucionar; ao invés disso, basta criticar os sistemas de pensamento autoabsolutizantes (ou, em nossa terminologia, o mitológico). Esta não é uma forma de relativismo, já que ele mantém a esperança na libertação de falsos modelos de pensamento. No entanto, sua análise pretende simplesmente derrotar estes sistemas de pensamento partindo de dentro. Como prosseguir é uma questão que deixamos aos emancipados para que trabalhem ao longo do curso da história.

Como um sistema de análise, encontramos sim, aqui, um esboço de metodologia. Para compreender mais substancialmente, devemos começar com a noção central que a dialética negativa se esforça em negar: o chamado pensamento de identidade (HORKHEIMER; ADORNO, 1972). A declaração de *identidade* ou *equivalência* é o postulado mitológico de atributos a alguma entidade – ao ponto em que esta é reificada como o atributo. Reconhecemos facilmente a fetichização do trabalho como a declaração de identidade (nesse caso, identificar trabalho com valor de mercado). Reconhecemos a reivindicação de identidade em qualquer analítica que reduza todos os fenômenos a um campo unidimensional (por exemplo, utilidade, força, matéria). Teoria de decisão é um exemplo do princípio da equivalência, que reduz cada consideração a uma unidade uniforme de análise – a utilidade.

O método de Adorno é mostrar as inconsistências dentro da identidade, isto é, negá-la “de dentro”. Por exemplo, ele ilustra isso com o exemplo do trabalho. Uma das declarações da filosofia liberal e da narrativa mercadológica é que, através do livre mercado, os indivíduos podem alcançar autonomia e igualdade. Adorno, no entanto, responderia que ao contrário destas declarações, a economia capitalista reduz o trabalhador a um servil dente de engrenagem nas rodas da indústria, sem opção, a não ser vender seu trabalho aos ditames do mercado. O trabalhador sente-se mais desvalorizado ao invés de experimentar a igualdade no mercado de trabalho. Consideremos os apuros do trabalhador na plantação de café, que vive em um lugar e uma época na qual se pode trabalhar ininterruptamente 12 horas por

dia e, ainda assim, não obter o suficiente para satisfazer a necessidade básica de abrigo ou a fome de seus filhos. Em outras palavras, a dialética negativa examina as afirmações ou hipóteses subjacentes a um sistema de pensamento e passa a revelar inconsistências internas em sua lógica ou na distância entre suas declarações e a realidade.

Vamos tentar sistematizar o método o máximo que pudermos. Podemos propor que o processo consista dos seguintes passos.

1. Reconstruir as suposições básicas nas quais a teoria, conceito ou política se baseia, ou as alegações fundamentais feitas por seus proponentes.
2. Testar essas suposições ou afirmações, buscando por inconsistências internas. Um exemplo disto é quando o conjunto de suposições ou afirmações não são compatíveis entre si.
3. Confrontá-las com a realidade, buscando condições que não sejam consistentes com as suposições da teoria ou resultados da política que responde às afirmações feitas.
4. Propor suposições alternativas que sejam mais lógicas, consistentes ou realistas.
5. Procurar por elementos do programa ou política de acordo com temas centrais de pensamento crítico, incluindo dominação, redução, alienação e reificação.

O último elemento da análise simplesmente envolve analisar o programa de acordo com temas centrais que foram desenvolvidos na teoria crítica. Um exemplo é considerar a evolução de métodos participativos de planejamento e implementação de programas, que foram criados para desfazer as práticas paternalistas, tecnocráticas e dominantes de especialistas. Dando um novo sentido ao uso da teoria crítica, alguns profissionais utilizaram alguns de seus conceitos para analisar as suas próprias práticas participativas (por exemplo, Cooke e Kothari, 2002). Esses críticos sugeriram que a própria participação, como *raison d'être*, pode ter, ela mesma, elementos hegemônicos – como na hipostatização de uma comunidade unitária quando, na realidade, uma cidade pode ser caracterizada por estratificações profundas, exclusões e relações de poder e dominação. Ou então, ao liberar o estado de responsabilidades para as comunidades locais, a descentralização pode resultar em um sobrecarregamento dessas comunidades, em contraste à meta declarada de fortalecimento local.

Para estudantes de avaliação de programas, há no método anterior muitas coincidências com o processo de avaliação, que muitas vezes é, exatamente, testar reivindicações em relação a resultados. Neste sentido, cremos ser útil o uso de alguns dos métodos desenvolvidos na área de avaliação de programas. Por exemplo, geralmente é o caso em que um dos primeiros passos no processo de avaliação tem a ver com reconstruir a lógica que suporta o programa (ver Weiss, 1998). Às vezes, isso pode ser feito pelo analista de maneira isolada, mas muitas das vezes se constrói em conjunto com as partes interessadas. A lógica do programa não é nada mais do que o projeto dos mecanismos, sequência lógica ou linha de raciocínio que está por trás de um programa ou política, e que vai do início à realização dos objetivos. Isso pode nos ajudar em nossa crítica dado que nos possibilita acesso a uma ferramenta para construir aquelas proposições básicas que fornecem justificativa para um determinado programa. Um exemplo de lógica de programa é mostrado na figura 6.1.

No exemplo da figura 6.1, mostramos algumas linhas de raciocínio que retratam a maneira como o programa, nesse caso a pré-escola universal, deve funcionar. Ele é parte do discurso público que legitima a política proposta. Nesse caso, há uma razão a mais para se esboçar a lógica do programa de maneira tão detalhada. Estamos aqui analisando uma proposta para disponibilizar a pré-escola (para crianças abaixo de cinco anos) para todas as crianças e, além disso, com recursos públicos. Seus objetivos principais são estimular o desenvolvimento de adultos criativos, responsáveis e produtivos, que fortalecerão a força de trabalho quando chegar a hora. Perceba, porém, que esses resultados (produtividade, emprego) são tão distantes espacialmente que não têm a possibilidade de serem monitorados como parte de uma análise inicial de um programa ou proposta desse gênero. Por esta razão, precisamos de objetivos mais intermediários ou aproximados (ou passos de sua linha lógica) que possamos testar. A construção de lógicas de programa, narrativas políticas e outros meios de legitimação são importantes para a crítica.

Podemos optar pelo teste de alguns dos nós intermediários do diagrama lógico. Por exemplo, nossa análise pode focalizar o segundo passo no diagrama, que é a suposição de que os pais recebam informações oportunas a respeito do programa. Para que recebam, podemos supor que as informações estejam em um formato que melhor conduza a informação a eles, de modo que possam recebê-las e digeri-las.

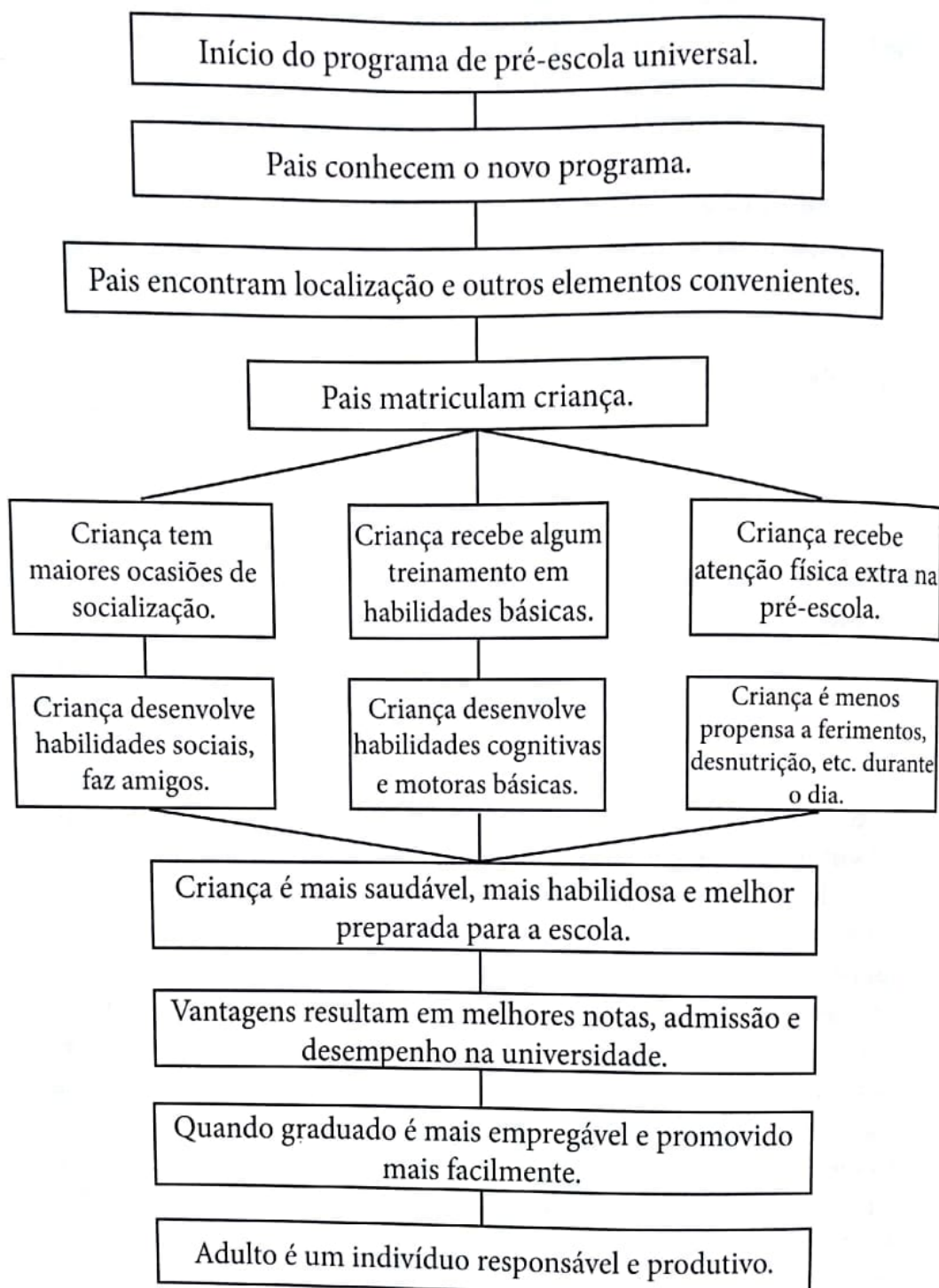


Figura. 6.1 Diagrama lógico para a política de pré-escola universal

Há alguma campanha informativa acontecendo? A informação está contida em modos culturalmente apropriados (por exemplo, em algumas comunidades, pode ser necessário material bilíngue)? As mensagens e sinais recebidos dos pais são positivos? Talvez a mensagem

aliene alguns setores da comunidade. De qualquer maneira, a análise crítica visa testar a hipótese de modo a julgá-la realista ou até plausível.

Ilustramos a dialética negativa no seguinte estudo de caso.

Estudo de Caso: Mercado de Emissões no Sul da Califórnia

Em 1994, a região sul da Califórnia iniciou um ambicioso programa na tentativa de alcançar suas metas de redução da poluição do ar. A ideia foi criar um mercado regional em crédito de emissões, no qual o direito de emitir um determinado poluente (nesse caso, óxidos de nitrogênio, NO_x , e óxidos sulfúricos, SO_x) poderia ser comprado e vendido entre indústrias que poluíam o ar. O programa de emissões comercializáveis, Regional Clean Air Incentives Market – Mercado Regional de Incentivo ao Ar Limpo (RECLAIM) foi instituído em 1994 (como Lei 2001) pelo South Coast Air Quality Management District – Distrito de Gerenciamento da Qualidade do Ar da Costa Sul (SCAQMD). O SCAQMD é um distrito de controle de poluição do ar delegado pela U. S. Environmental Protection Agency – Agência Americana de Proteção Ambiental (USEPA) para implementar a Lei do Ar Limpo nos condados de Los Angeles, Orange, Riverside e San Bernardino, uma área de aproximadamente 30 mil quilômetros quadrados onde vivem 14 milhões de pessoas. O SCAQMD desenvolve planos e programas para que a região atinja padrões federais dentro de prazos previstos em leis federais. A agência também é responsável por atingir padrões estaduais nos menores prazos possíveis, utilizando medidas de controle disponíveis satisfatoriamente. Em 1993, o SCAQMD propôs uma brava iniciativa de criar um programa de comercialização de emissões de NO_x e SO_x na Bacia da Costa Sul (SCAQMD, 1993). Esse estudo aborda apenas o programa de NO_x porque o programa de comercialização de SO_x foi consideravelmente menos representativo. Um total de 390 grandes emissores de NO_x entraram no regime, que alocou créditos iniciais para cada firma com base em seus históricos de emissões. Após determinar a primeira alocação de créditos de NO_x , o SCAQMD deu início à comercialização, com o requisito de que todos os créditos iniciais fossem reduzidos ao longo do tempo até que o programa atingisse uma diminuição total de 80 toneladas por dia em toda a bacia até julho de 1994.

O conceito do mercado de emissões (ou licenças transacionáveis) é ilustrado na figura 6.2. Na figura, consideramos uma agência regional de qualidade do ar que visa reduzir pela metade as emissões totais do poluente P nessa área. Apresentamos, então, neste exemplo bem

simplificado, duas empresas, com diferentes custos ou reduções na emissão, e duas opções regulatórias: (1) comando-e-controle que, nesse caso, julgamos que signifique exigir que cada firma reduza a emissão de P em 50%, e (2) comercialização de emissões, que significa, para nós, permitir que as empresas comprem e vendam entre si direitos de emitir P. Na metade superior da figura 6.2, ilustramos o caso no qual cada firma se sujeita ao custo de reduzir em 50% sua própria emissão de P. Em contraposição, a parte inferior da figura 6.2 mostra o caso no qual apenas a Firma B reduz suas emissões, mas a ponto de que suas reduções coincidam com a meta total de redução de emissões para toda a área, isentando, desta forma, a Firma A da necessidade de reduzir suas próprias emissões.

Por que a Firma B concordaria em empreender reduções extras no mercado de emissões? É simples: ela o faria desde que fosse paga pela empresa A.

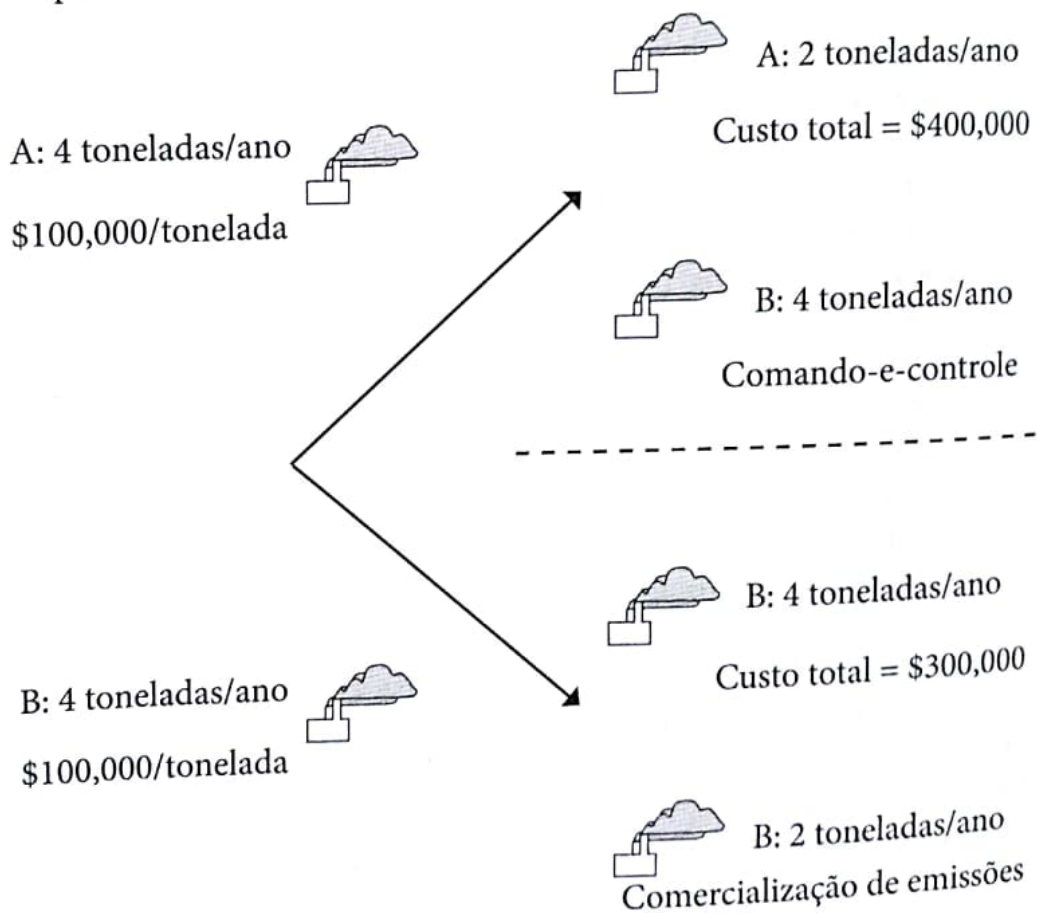


Figura 6.2 Comando-e-controle vs. comercialização de emissões.
(De Lejano, R. e H. Rei. 2005. *Environmental Science & Policy* 8:367-377)

Como mostra a figura, há um pagamento de A para B. A quantia paga é suficiente para compensar B pelas maiores reduções em suas emissões – na realidade, até um pouco mais. Ambas as firmas se dão melhor com a comercialização de emissões do que se adotassem comando-e-controle. A firma A paga à firma B uma quantia menor que o custo que a firma A teria para reduzir suas emissões. Enquanto isso, o pagamento feito a B excede os custos adicionais que B teve para fazer as reduções extras. O regime de mercado de emissões é mais eficiente, no sentido de Pareto, do que comando-e-controle.

No entanto, um olhar mais aprofundado na figura 6.2 revela que a distribuição espacial muda gritantemente quando passamos de comando-e-controle para mercado de emissões. Basicamente, sob o regime de comando-e-controle, uma parte muito maior das emissões regionais estão vindo da Firma A. Isso sugere que perguntemos às pessoas que vivem ao redor da Firma A se elas estão sendo prejudicadas por essa alteração na distribuição. Talvez elas estejam, devido a essa mudança na política. Para que uma política seja institucionalizada e implementada de forma eficaz, é preciso legitimidade, e parte disso quer dizer ser capaz de fazer perguntas como essa. Ou seja, há que se desenvolver e manter alguma narrativa que racionalize a existência da política. Para justificar a comercialização de emissões, várias condições devem ser levadas em consideração, sendo que discutiremos alguma delas abaixo.

Hipótese 1: Não há impactos locais gerados pela comercialização do poluente P.

A primeira hipótese diz que a compra e venda de P não cria focos de contaminação do ar ao redor da Firma A. Outras condições devem ser consideradas para que isso aconteça. Primeiro, podemos supor que o poluente P se disperse tão rapidamente pela grande quantidade de ar que não há a formação de focos de contaminação. Outra condição alternativa que asseguraria isso seria a de que P não é um poluente por si só. NO_x , óxidos de nitrogênio, casam com esta descrição, pois participam na formação do ozônio, que é uma reação química que ocorre em uma escala de horas. Assim, os efeitos do NO_x são sentidos apenas um bom tempo depois que o poluente sai da nuvem de fumaça e se dispersa na atmosfera superior. Além disso, supõe-se não haver toxicidade provocada por NO_x aos mais próximos à Firma A. O primeiro raciocínio possível postula que não há a formação de

BSFEAACS

focos de contaminação, enquanto o segundo sustenta que, mesmo que se formem focos de contaminação, os mesmos não são tóxicos.

Hipótese 2: É possível transformar o poluente P em uma *commodity* que pode ser separada de outros produtos, comprada e vendida.

Essa hipótese declara que quando a Firma A compra uma quantidade de poluente P, não deveria estar comprando, juntamente com P, quantidades de poluente Q ou R. Para que isso aconteça, o poluente P deve ser separável, não apenas matematicamente, mas fisicamente. Em outras palavras, não há externalidades associadas com o comércio, onde externalidade é definida como um efeito que não é levado em consideração pelas partes quando as mesmas negociam a transação. Nesse caso em particular, a externalidade é a presença de poluente Q ou R, que embora não seja considerado na negociação de P, é comprado e vendido involuntariamente ou inadvertidamente pelas partes quando da transferência da *commodity* P.

Hipótese 3: O mercado de P está próximo do ideal de mercado perfeitamente competitivo com baixos custos transacionais.

Também supomos a existência de um mercado que funciona bem. O cenário ideal é o de competição perfeita, e o mais importante nessa análise é a suposição de que há um número suficientemente grande de compradores e vendedores para assegurar que nenhuma firma possa influenciar preços. Isso exige também que não haja conluio, isto é, não formação de coalizão. A outra condição para um mercado que funciona bem, é que não haja barreiras à participação. É claro que participação, na realidade, pode envolver modelos de ação além da simples participação no mercado. A suposição de baixos custos transacionais foi abordada em outros estudos, com alguns pesquisadores postulando que tais custos podem ser grandes o suficiente de modo a atravancar os negócios (HAHN; HESTER, 1989; ATKINSON; TIETENBERG, 1991; STAVINS, 1995).

Este estudo de caso ilustra como verificar se a qualidade do ar pode virar *commodity* e ser tratada como um produto de mercado, ou se, na realidade, há características da qualidade do ar que são irreduzivelmente públicas, que não podem ser excluídas, ou incomensuráveis, e que não podem ser capturadas completamente em

um regime comercial. Para uma agência que batalha para racionalizar suas operações frente a frente com acusações de abuso ambiental, isso gera consequências muito sérias. Tratamentos anteriores dos impactos distributivos da qualidade do ar na bacia do sul da Califórnia sugeriram que a má distribuição de qualidade do ar é considerável e sistêmica (Szaz et al., 1993; Boer et al., 1997; Lejano et al., 2002; Morello-Frosch et al., 2002).

A lógica por trás dessa análise crítica é simples. Buscamos suposições chave que validem ou justifiquem um programa de propostas, e em seguida checamos cada uma dessas suposições, procurando testar o quão realista e justificável ela é. Admitimos que é necessário mais experiência e muito mais informações para que se possa avaliar conclusivamente a atuação do RECLAIM e se, no final, justifica-se a sua instituição. A análise crítica consiste em mostrar como suposições chave podem ser verificadas e como um programa em desenvolvimento pode ser sujeito à avaliação contínua.

Para avaliar os aspectos distribucionais (Hipótese 1), exemplificamos diferenças na qualidade do ar local, resultantes da mudança de comando-e-controle para o mercado de emissões. Os resultados das amostras de qualidade do ar para o ano de 1996 (logo após o início do programa RECLAIM) são mostrados na figura 6.3 na cidade de Wilmington, uma das áreas mais poluídas do sul da Califórnia. Como podemos ver, concentrações locais de NO_x nas proximidades de grandes emissores em Wilmington, apresentaram, na realidade, aumento após o início do programa RECLAIM. A figura mostra tanta impossibilidade de dispersão que o NO_x emitido é praticamente misturado à atmosfera, criando concentrações uniformes na região. A concentração máxima de NO_x , no nível do chão, encontrada nessa área do RECLAIM, foi de 694 mg/m^3 . Por outro lado, sem o RECLAIM, a concentração máxima de NO_x era de 552 mg/m^3 . Qual é a importância dessa descoberta?

Consideremos, por um instante, que o NO_x estivesse presente principalmente na forma de óxido nítrico, NO. Enquanto as concentrações mostradas nas figuras não violam nenhum critério de toxicidade aguda para NO, a questão é se pode haver potencial para efeitos crônicos. Pesquisadores começaram a desvendar algumas evidências da toxicidade do NO (Last et al., 1994). Alguns estudos em animais sugerem possíveis efeitos tóxicos mesmo nessas próprias concentrações de NO. Por exemplo, Mercer et al. (1995) mostra dano pulmonar a ratos em concentrações de NO de 0.5 ppm (aproximadamente 620 mg/m^3). Isso sugere que há alguma possibilidade de impactos locais na saúde

por causa do NO_x . Além disso, esses impactos seriam aumentados consideravelmente pela RECLAIM.

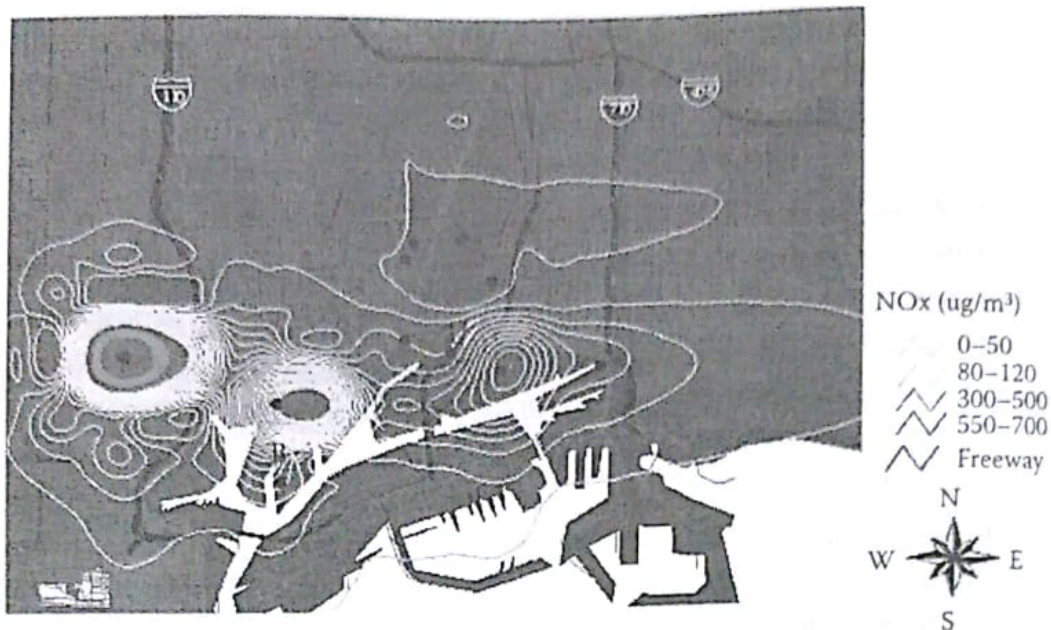


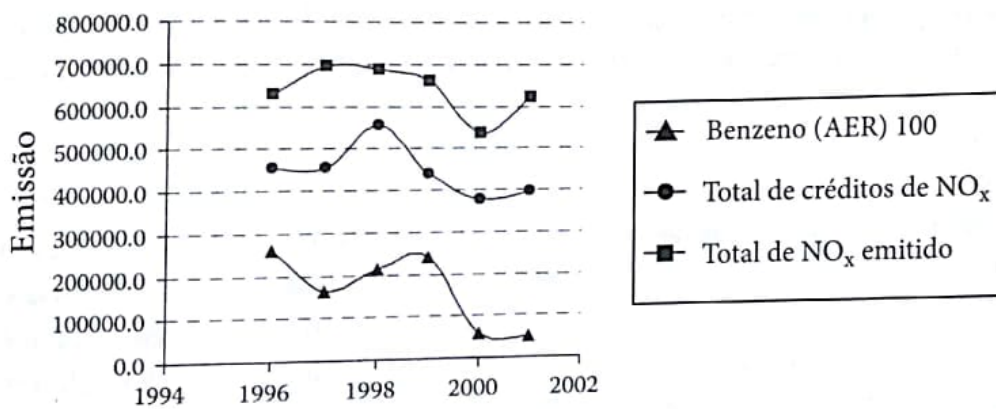
Figura. 6.3 Alteração nas concentrações de NO_x causadas pela RECLAIM.
(De Lejano, R. e H. Rei. 2005 *Environmental Science and Policy* 8:367-377.)

Talvez mais importante seja checar a hipótese 2 e perguntar se é possível, além de simplesmente comprar um volume de créditos de NO_x , ganhar-se, implicitamente, o direito de emitir outros constituintes, como poluentes atmosféricos e partículas? Uma maneira de começar o questionamento de possíveis relações entre a emissão de NO_x e de outros constituintes é examinar as firmas. Como discutido anteriormente, visto que outros programas de controle da SCAMQD vigoram simultaneamente à RECLAIM, reduções de outras emissões em comparação à emissão de NO_x , em nível de bacia não regulatória ou em nível de indústria em sua totalidade, podem refletir o efeito desses outros programas e diluir o efeito aparente da RECLAIM. A análise adequada é olhar para uma indústria de cada vez. Ilustramos isso através da análise dos padrões de emissão das empresas U e B ao decorrer do período (Figura 6.4 a e b). Nestas figuras, representamos as emissões totais de poluentes atmosféricos como um índice de toxicidade agregada (isto é, no caso de um carcinoma, a massa de um constituinte multiplicada por seu fator de risco unitário). A empresa U teve uma queda repentina na emissão de cromo entre os anos de 1996 e 1997. Seja devido a uma medida regulatória ou a uma mudança no

regime de monitoramento, essa mudança repentina deve ser levada em consideração para avaliar qualquer diferença de poluentes atmosféricos em relação a NO_x . Se removermos o efeito do cromo, obtemos a curva de emissão de toxicidade agregada (sem cromo) conforme a figura 6.4 a, que mostra a toxicidade total da emissão expressa na forma de uma emissão equivalente de benzeno, sem considerar o cromo.

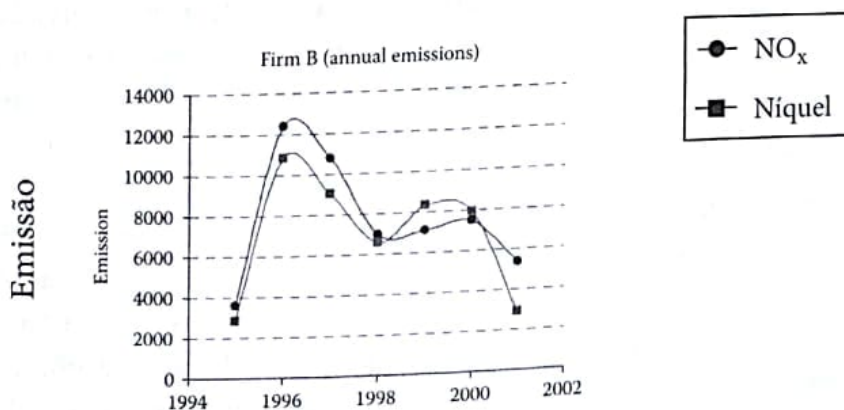
A figura 6.4 b mostra uma tendência similar para a firma B. Mostramos aqui a tendência para o principal poluente tóxico encontrado na emissão dessa firma, o níquel, e vemos que esse valor também sobe e desce com as emissões de NO_x . O que as figuras 6.4 a e b sugerem é que o padrão de emissão de poluentes atmosféricos seguem, ao longo do tempo, o padrão do NO_x . A implicação disso é que a negociação de NO_x

Firma U (emissões anuais)



(a)

Firma B (emissões anuais)



(b)

Figura 6.4 (a) Padrões históricos de emissão (Firma U, Wilmington, Califórnia). (b) Padrões históricos de emissão (Firma B, Willington, Califórnia). (De Lejano, R. e H. Rei. 2005. *Environmental Science and Policy* 8:367-377.)

pode estar acompanhada de “negociações” não previstas de poluentes atmosféricos. Isto é, se uma firma adquire direitos de emitir mais NO_x , ela está também, inadvertidamente, obtendo a permissão de emitir mais poluentes. Essa proposição é razoável, porque se uma firma pode aumentar suas emissões gasosas como resultado da compra de créditos de NO_x , as quantidades adicionais de gases emitidos pelas chaminés não conterão apenas NO_x , mas também outros constituintes. Em termos físicos, não podemos tratar NO_x como uma *commodity* isolada por que a negociação de NO_x também envolve a negociação de outros poluentes.

A terceira hipótese que devemos questionar diz respeito às condições de mercado que supostamente prevalecem no programa RECLAIM. Considerando a hipótese de um mercado denso, é importante notar que, para estabilizar os aumentos repentinos dos preços unitários dos créditos de NO_x , o SCAQMD recomendou a retirada de empresas concessionárias de energia elétrica do mercado RECLAIM, tornando menor ainda o número de firmas ativas (SCAQMD, 2002). O que levou a esta determinação foi o fato de que, anteriormente a 2000, muitas empresas não eram afetadas significativamente pelo RECLAIM porque tinham créditos de sobra para ceder quando a agência começou a consumi-los. Para muitas empresas, este excesso finalmente acabou em 2000, quando perceberam que precisavam comprar créditos adicionais. A falta de créditos foi agravada pela crise energética na Califórnia, que forçou as concessionárias a aumentar a produção de eletricidade em suas usinas existentes. Esse aumento repentino na demanda, junto ao grande poder de compra das concessionárias, fez com que o preço do NO_x disparasse (SCAQMD, 2001).

A tendência histórica dos preços unitários de NO_x no mercado RECLAIM é mostrada na Figura 6.5. A alta variação do preço foi totalmente inesperada. Enquanto estudos anteriores previram um movimento no preço para U\$11,257/tonelada até 1999 (JOHNSON ; PEKELNEY, 1996), o real preço de mercado dos créditos pulou para U\$45,609/tonelada em 2000. Este valor é muito maior do que o limite máximo de \$12,700/tonelada para a tecnologia de redução catalítica seletiva (por exemplo, como visto em <http://www.epa.gov/EPAIR/2005/May/May-12/a5723a.htm>, acesso em 14 de dezembro de 2005), o que indicou que o investimento a longo prazo em controle de poluentes não ocorreu da forma como o modelo de mercado havia conceitualizado. O grau em que a crise energética da Califórnia e consequente desregulação do setor, assim como o aumento repentino

na demanda por créditos de NO_x do setor elétrico, e a forma como afetou os preços, leva a crer que poucas empresas podem comandar os preços nesse mercado. Tudo isso sugere um mercado claramente fraco, no qual alguns grandes negociantes dominavam duramente o preço dos créditos de NO_x .

Outro aspecto da análise crítica envolve analisar o programa no que tange a certos temas que comprovadamente são essenciais à tarefa da crítica. Tomemos, por exemplo, a exclusão do “outro” como um sintoma de prática da hegemonia. No caso em questão, podemos reconhecer o outro naquelas comunidades que existem na periferia do universo urbano – aqueles lugares aos quais as empresas mais poluentes e os lares de menor renda são relegados. Nesse caso, exclusão pode significar a negligência dos interesses dessas comunidades na formulação da política. O programa de negociação de emissões pode ser descrito como excludente por várias razões. A mais imediata diz respeito ao ato cognitivo de tomar a região inteira como unidade de análise. Ou seja, o mercado é configurado de modo a reduzir emissões regionais totais (ou médias). Quando a análise é feita em nível regional, no entanto, deixam-se de lado as diferenças entre lugares específicos nessa região. O ato de estabelecer um mercado regional deste tipo equivale a reduzir a análise dos impactos na qualidade do ar a uma base regional, média. Isso permite que lugares anteriormente poluídos tornem-se ainda mais poluídos após o início do programa, mesmo que as emissões médias sobre a região tenham caído. A instituição de um mercado regional, basicamente remove o local de suas considerações.

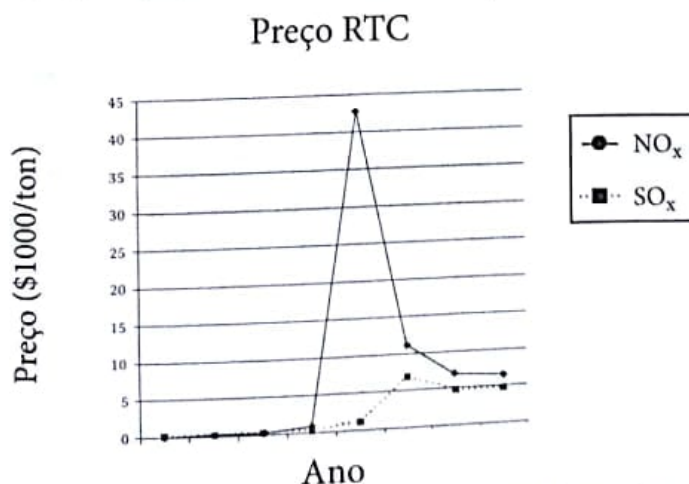


Figura 6.5 Preços de mercado RECLAIM para créditos de emissão.
(De Lejano, R. e H. Rei. 2005. *Environmental Science & Policy* 8:367-377.)

Reflexão Política

Discutimos como o esforço crítico não é, de forma alguma, um exercício de niilismo ou um tipo de relativismo, mas pode ser sim um passo essencial na reforma institucional. A tarefa da crítica é desnudar as inconsistências ou falácias internas de uma política ou programa. Isso não se efetua direcionando a crítica para fora do objeto, mas partindo de dentro dele. O objetivo final, contudo, é libertar-se da falsa construção e ultrapassar suas fronteiras e as da própria análise crítica. Apesar de não nos ser fornecido nenhum norte sobre como ir além dos limites da análise negativa, um pouco disto pode ser encontrado na crítica. No estudo de caso vimos como certas hipóteses principais não eram completamente realistas. A receita para a reforma institucional pode começar exatamente onde essas hipóteses falham. Por exemplo, reforma pode significar trazer de volta atenção aos assuntos locais ao invés de uma perspectiva completamente regional. Se os preços do bem em questão são muito voláteis, pode ser que alguns controles tenham que ser construídos no programa.

A tarefa da crítica pode ser considerada vital ao nosso objetivo de eliminar a distância entre o texto e o contexto da política, ou entre o conceito e a prática. O elemento crítico reside em mostrar o grau de divergência entre os dois lados. A análise crítica também pode esclarecer em que pontos da narrativa política ocorre maior divergência. Que elementos, hipóteses ou afirmações são mais problemáticas? E, tão importante quanto isto, como essas divergências ocorrem?

No entanto, mantemos em mente que os métodos nesta seção visam, principalmente, desfazer falsidades do pensamento. Trata-se, afinal, de uma dialética negativa pela qual simplesmente destruimos o ilusório. O que colocamos em seu lugar é outra questão. É incumbência de outros modos de análise postular maneiras de eliminar as distâncias. Esse é o tópico que abordamos na Parte III deste livro.

Capítulo 7

Ética

Introdução

No capítulo 1 discutimos os fundamentos de grande parte da teoria que sustenta a política. Já nos tempos do Iluminismo, em meio às escolas rivais de pensamento que surgiam ao redor dos empiristas-utilitários e os racionalistas, uma das vozes mais ressonantes foi a de Immanuel Kant, cuja filosofia moral aborda muito do que discutimos nesse capítulo. Não se trata meramente de um assunto filosófico, visto que esse mesmo debate ecoa diariamente na esfera política.

Talvez seja mais conveniente começar com uma situação verdadeira e ver como essas considerações teóricas se manifestam de formas reais e imediatas. Não há muito tempo, alguns estudantes entrevistaram moradores de um complexo habitacional que ficava nas adjacências de um grande e particularmente barulhento projeto de expansão daquele complexo. Nessas entrevistas, os pesquisadores procuraram os moradores que viviam mais próximos à construção e falaram com eles a respeito do incômodo que a mesma trazia ao cotidiano daqueles moradores. Mais do que isso, falaram sobre o bom, o mal, assim como o certo e o errado do projeto. Em outras palavras, eles queriam que os moradores formulassem julgamentos.

Seguem aqui dois trechos das entrevistas.

... Então, não é aguentar o transtorno agora para ser recompensado depois. Eu estou aguentando o transtorno agora só por aguentar. Eu não vou ganhar nada. Não vou obter nenhum benefício dessa construção. Não é alguma coisa do tipo – OK, vamos tolerar essa obra, no caso deles estarem construindo um

cinema pertinho de casa. O valor das casas vai subir. O caso é que geralmente mais construção significa que a área está se valorizando. Bom, pra mim isso não importa. Eu nem vou estar por aqui dentro de três anos.

... O problema agora é que eu fico nervoso quando escuto e isso mexe com os meus sentimentos e talvez seja ainda pior do que a primeira vez que eu o escutei. Porque agora, toda vez que eu escuto é como se eu me sentisse impotente porque eu não posso parar a obra e quando eu tento assinar um abaixo-assinado o efeito é quase zero. Então eu acho que o problema na verdade é sentir que ninguém me ouve. E se a universidade tivesse lidado com a situação de um jeito em que eu sentisse que nós estávamos tendo progresso, o barulho diminuindo mesmo, ou os horários melhorando, ou eles me respeitando bem mais, aí eu acho que estaria quase tudo bem. Mas agora está pior ainda, porque uh, porque me deixa tão nervoso ouvir isso que eu coloco música pra tocar.

É fácil notar que as duas declarações podem ser classificadas sob a categoria de julgamento; no entanto, elas também são visivelmente diferentes. O estudante deve tentar sondar a natureza dessa diferença. Ela está somente na forma gramatical, ênfase, sotaque, ou emoção, ou há uma diferença fundamental no campo da substância e da lógica em si?

Na verdade, podemos identificar na primeira declaração aquela mesma lógica e estrutura ética, cognitiva que encontramos no modelo utilitário. Qual a natureza de sua lógica? Como discutimos anteriormente, encontramos elementos inconfundíveis, como comparabilidade, escolha e comensurabilidade. O último elemento é o mais óbvio. Nesse ponto, pede-se que o estudante mostre as duas mãos com as palmas viradas para cima e finja comparar o peso de uma laranja grande na mão esquerda e de um coco pequeno na mão direita. Agora imagine o equivalente mental desse exercício: toda vez que alguém faz esse cálculo mental, entramos no território do utilitário. Perceba também o elemento onipresente da escolha. Por si só, uma situação, por exemplo, as coisas como estão, não leva a análise a lugar algum. O que é necessário é algo contrário com que comparar e que estimule uma

escolha. Quando isso ocorre, a situação torna-se uma alternativa, e as coisas ficam bem em nossa jornada rumo à maximização (ou otimização, como podem dizer alguns filósofos) da operação da escolha.

Considere, agora, o trecho número dois e reflita sobre como ele é fundamentalmente diferente. O estudante faria bem em começar, mesmo nesse ponto, esboçando os elementos encontrados nesses tipos de declaração em relação aos elementos (como comparabilidade) encontrados no modelo clássico. A análise comparativa começa pela obtenção de um sentido mais profundo de que concluir que duas coisas são, de fato, diferentes. Pessoalmente, eu prefiro o uso do exercício mental. Enquanto no modelo clássico temos o analista imaginando o exercício da balança, que tipo de exercício o analista faz no segundo caso? Tente a seguinte imagem mental. No segundo caso, o analista não está balançando a laranja e o coco, tentando sentir qual fruta exerce mais pressão na mão. O analista não está, com os olhos fechados, tentando simplesmente comparar a pressão da fruta na palma da mão esquerda versus a da direita. Digo de olhos fechados propositalmente para tornar claro que esse exercício comparativo não exige nem que se olhe para as frutas, ou que cheire ou se prove, ou mesmo que se saiba que frutas são (o que não saberíamos, de olhos fechados). A única dimensão relevante é somente aquela – a pressão do peso sobre a palma da mão.

Na segunda situação, eu vejo o analista adotando uma postura totalmente diferente. Aqui, ele olha para uma fruta – e nesse caso só há uma – não de um ponto de vista só, mas de todas as direções. Ele a prova, questiona a respeito e basicamente tenta entender a natureza daquela fruta. O que o analista está fazendo, e qual a razão dessa reflexão estudada? Basicamente, o analista precisa tentar entender minuciosamente esse objeto, de qualquer modo que pareça ter sentido, porque a operação não é mais uma simples comparação, mas uma interpretação de julgamento do objeto como ele é por si só. Para poder julgar um objeto, em termos absolutos e não comparativos, devemos entendê-lo.

De volta às entrevistas, pode-se dizer que algumas das diferenças do segundo trecho em comparação com o primeiro são as seguintes: Primeiramente, a natureza da operação não é de comparação e, portanto, escolha, e sim de discernimento moral. Se ainda há alguma noção de comparação, ela não se dá entre iguais, mas sim introduzindo alguma medida externa e absoluta. Simplificando, enquanto a primeira operação envolve descritivos como “melhor” ou “pior”, a segunda envolve noções como “certo” e “errado”. Enquanto a dimensão relevante da análise, no

primeiro caso, é simplesmente qualquer que seja o plano de comparação que seja a exclusão de todo o resto, no segundo a propriedade relevante é a própria natureza do fenômeno. Há outra diferença fundamental. O utilitarismo é um modelo de análise consequencialista que busca apontar quais resultados finais ocorrem como resultado de uma ação. Por outro lado, o segundo modelo de pensamento, ao qual nos referimos aqui por diante como ético, concentra-se na ação ou no próprio objeto como sendo certo ou errado.

Qualquer destes modelos que escolhermos empregar têm grandes implicações políticas. De maneira prática, no exemplo do condomínio, pode-se chegar, por um lado, a uma política de compensação de danos ou, por outro lado, à absoluta evitação de danos. O eticista dirá que algumas situações são inerentemente certas ou erradas, enquanto o utilitário sustentará que tudo é comensurável, de modo que, a um dado momento, aumentar alguma dimensão do bom em uma situação (como compensação) pode, no final, permitir que uma alternativa ultrapasse outra no cálculo de mérito. “Todo mundo tem seu preço”, como dizem eles. Não questionamos o modelo de julgamento que as pessoas adotam – evidentemente, como mostram as entrevistas no condomínio, as pessoas parecem adotar todos dentre eles. O que é mais importante para nós é perguntar qual modelo de análise se encaixa em nossa analítica da política.

De modo a apresentar o discurso em torno a esses tópicos, propomos outro exemplo e duas outras citações que se referem a eles. A situação envolve o que se conhece por análise de riscos, que significa julgar quais riscos (ambientais ou outros) à saúde e à vida humana devem ser permitidos. Consideremos uma situação mais específica envolvendo a decisão de uma agência de transportes de aumentar o limite de velocidade para 130 km/h. Se o fizerem, especialistas preveem que um adicional de 20 vidas por ano serão perdidas como resultado de colisões. Ao mesmo tempo, porém, os mesmos especialistas preveem que os tempos menores de deslocamento significariam uma economia de US\$ 2 bilhões por ano para a sociedade naquele Estado. Agora, consideremos duas racionalidades contrastantes utilizadas para argumentar a favor de cada lado da questão.

A vida não tem preço.

Gostem ou não, estamos fazendo uma troca.

Ao invés de permitir que uma discussão desse tipo perdesse durante todo o tempo em que as partes estiverem dispostas a discutir, talvez seja válido reconhecer que as duas frases acima constituem dois modos de raciocínio bem diferentes. Reconhecendo isto, perguntamos-nos se é fútil deixar que as pessoas tenham tal discussão, dada a possibilidade de que talvez não haja maneira de reconciliar estes dois modelos de raciocínio, de incorporá-los em um plano comum de compreensão, ou de julgar qual deles é mais correto.

Fundamentos

Deontologia

Regressamos brevemente a Kant, que em boa parte escreveu em resposta aos empiristas de sua época. Dentre esses empiristas estavam fortes proponentes do consequencialismo como Locke, Hume e Bentham. Kant encaminhou uma noção que vemos até o presente, abrangendo vários caminhos: há algo em um ato, por ele próprio, independente de suas consequências, que fala sobre sua qualidade de certo ou errado. Ou seja, a ética normativa deve ser capaz de julgar uma ação nela e por ela mesma. Porém, o que determina a equivalência normativa ou moral de uma ação? De acordo com Kant, com certeza não é o prazer produzido por seus resultados, porque sobram exemplos nos quais a soma total de prazer não consegue apagar a imoralidade de uma atitude errônea.

De preferência, a correção deriva da máxima ou princípio no qual uma ação se baseia. Isso nos leva à questão (secundária, mas igualmente importante): Quais máximas são corretas? Para alguns, correção moral deriva das normas ou padrões de comportamento e pensamento que se desenvolvem em um tempo e lugar e que podem ser específicas a uma determinada geração, lugar ou cultura. Para Kant e outros deontologistas, no entanto, as máximas corretas dependem da capacidade que um indivíduo tem de universalizá-las. Ou seja, se pudermos encontrar esses princípios fundamentais que podem ser adotados por todas as pessoas sensatas, então estas são máximas nas quais podemos basear nossas decisões. Para Kant, isso se expressava no imperativo categórico, que ele fornecia de três formas diferentes, mas todas basicamente recomendando um princípio somente na condição de que fosse algo que pudesse ser universalizado ou estendido a todos. Assim, uma mentira inocente, embora temporariamente errada, que pode acarretar um grande ganho temporário, pode ser rejeitada pelo deontologista pelo fato de permitir a quebra de um princípio que não

pode ser universalizado, porque se todos fossem livres para quebrar à vontade o princípio de dizer a verdade, então todo o sistema de comunicação e integridade da comunicação entraria em colapso. A mentira inocente não funcionaria, já que não haveria fundamento de credibilidade no qual uma mentirinha pudesse fazer efeito (porque para ser uma mentira inocente, ela deve ser crível).

De qualquer maneira, o deontologista diz que comportamento deve basear-se em um sistema de regras. Consideremos o modelo utilitário como ponto de partida, onde o determinante de uma ação é encontrado em alguma medida de valor, que se procura maximizar. No mundo normativo, regras não se sujeitam à avaliação de maneira que uma delas possa ser anulada por algum bem de grande valor. Alguns postulam o absolutismo das regras, mas muitos eticistas não sustentam o absolutismo estrito. No entanto, a questão é que sistemas baseados em regras não estão sujeitos à mesma operação de peso que encontramos nos sistemas baseados em valores. A questão principal aqui é a compatibilidade de uma ação com uma regra. Talvez, em alguns casos, possamos pensar em graus de compatibilidade, mas isso é um ponto secundário. A questão principal é se nossos pensamentos e ações estão deliberadamente alinhados com princípios morais. O foco do deontológico é na natureza e motivação de um ato em si mesmo, em contraste ao teleológico (por exemplo, o utilitarismo), que concentra-se no resultado final de uma ação.

Como reconhecer um princípio moral quando encontramos um? Uma maneira simples é julgar se a formulação pode ser fraseada no formato de um silogismo clássico se-então, embora princípios morais nem sempre possam ser ditos tão facilmente dessa forma. Quanto aos exemplos anteriores, elaboramos alguns:

Não podemos trocar vida por lucro. Assim, se o limite de velocidade proposto resultar na perda de mais vidas, então devemos rejeitá-lo.

Nenhum cidadão deve ser excluído do direito do voto. Assim, se uma pessoa é um cidadão (ou cidadã), então ele ou ela deve ter o direito de votar.

Todas as pessoas devem ter acesso à água potável. Assim, se uma pessoa recebe água de uma concessionária, então a contagem total de bactérias deve estar abaixo do limite.

Nenhuma pessoa deve ser tratada como um mero meio para um fim. Assim, se alguém é uma pessoa, então ele ou ela deve ter o direito à dignidade absoluta, o que não tem preço.

A última declaração, que é uma reelaboração do imperativo categórico, ilustra como algumas vezes pode ser constrangedor insistir que formulamos um princípio como um silogismo. No entanto, é útil saber usar a forma do silogismo, porque ela prontamente possibilita postular condições. Mantendo ou não uma regra como absoluta, cada regra se aplica a um conjunto de condições.

Em uma situação clássica de decisão, regras são usadas para direcionar os tomadores de decisão até a resposta correta. Isso aplica-se imediatamente a inúmeras situações, mas dentre aquelas mais comuns estão:

Decisões relativas à vida ou saúde humana.

Decisões relativas à qualidade de vida ou padrões de vida.

Decisões relativas a direitos básicos.

Todas estas decisões são, até agora, áreas razoavelmente padronizadas onde poder-se-ia esperar o domínio dos argumentos morais. No entanto, o que dizer das instâncias políticas mais mundanas e comuns, situações como a instalação de uma nova unidade correcional, o projeto de um sistema de prevenção de enchentes ou reestruturação das taxas de energia? Consideremos o exemplo do fornecimento de água. É claro que uma comunidade razoavelmente capaz insistiria que a água fornecida fosse de uma qualidade tal que não deixasse ninguém doente. No entanto, a concessionária de água insiste que a determinação do grau de saudável (ou a falta dele) em relação à água não é formulado em números absolutos. Há uma escala móvel de qualidade de água na qual uma usina de tratamento pode decidir operar, uma variação razoavelmente grande, na qual quase ninguém possivelmente ficaria seriamente doente por beber a água. O fornecedor de água também dirá que, não importa o quão grande for construído um sistema de tratamento, alguém, em algum lugar, algum dia, vai inevitavelmente ficar doente por causa da água. Nessa situação, a concessionária diria que, nenhuma das várias opções de escolha, estaria em conformidade com o princípio de manter as pessoas saudáveis, e ainda não nos informaria qual o padrão exato. Nesses casos, o modelo utilitário tem respostas mais óbvias a esse problema, já que se baseia, inerentemente, em gradações de valor e comparação até do que é precisamente diferenciado. A ética normativa, por princípio, não trabalha por tais sistemas de avaliação.

Ao final do capítulo, retornaremos à questão da comensurabilidade, visto que os utilitaristas objetariam que regras são bens essencialmente absolutos, e muitas pessoas discordariam

da existência de qualquer absolutismo. Tomaremos essa questão posteriormente e discutiremos como, mesmo se a primazia absoluta de uma regra não for mantida, isso não precisa ser um problema insuperável para a análise política.

Por enquanto, porém, comentamos que a ética normativa ainda tem uma grande variedade de aplicações, até mesmo nas áreas cinzentas da política. Está claro que um princípio, não importando o quão nobre seja, poderá ser quebrado em situações em que a sociedade não tem como ir de encontro a ele. Não precisamos limitar o assunto a proporções arrebatadoras. Por exemplo, eu acho que cada aluno em meu departamento merece ter seu próprio escritório e computador – é verdade, pode acreditar. No entanto, meu departamento, que eu equiparo com a sociedade em meu universo míope, não tem condições de bancar isso nesse momento, ou talvez em qualquer momento previsível neste século. Mas a questão se torna a seguinte, qual é o melhor que podemos oferecer com os recursos que temos em mãos? Que tipo de regras podem se originar de uma abordagem normativa? No caso da concessionária de água, isso pode consistir do que se chamam regras superáveis, ou regras que estão sujeitas a condições particulares que, embora não universais, permitem que se façam julgamentos morais contidos em contextos particulares. Novamente, ao se usar a forma de silogismo, um sistema de regras superáveis pode se parecer com o seguinte:

Se não podemos fornecer água 100% limpa, 100% do tempo, então podemos ao menos postular o seguinte sistema de regras secundárias:

1. Se podemos construir um sistema para prevenir, o tempo todo, problemas de saúde fatais, desde que seja adequadamente gerido e que as condições ambientais sejam normais, então não devemos hesitar em fornecer tal sistema.
2. Se podemos criar um fundo para lidar com surtos de doenças, caso ocorram, e algum fundo de seguro para cuidar de qualquer pessoa que apresente quadro de doença causado pelo fornecimento de água, então devemos fazê-lo.
3. Se podemos criar um sistema que monitore tanto a saúde do consumidor quanto sua satisfação e que permita debates periódicos nos quais possamos discutir com os consumidores a respeito do nível do serviço, então devemos fazê-lo.

Isso então leva a mais sistemas de regras superáveis. Por exemplo, a regra 1 pode ser traduzida como a adoção de, por exemplo, um sistema de filtragem e desinfecção em vários níveis que, em todos os testes laboratoriais realizados, nunca descobriu-se permitir a passagem de vetores de doença potencialmente fatais transportados pela água. Sem dúvida, algum microbiologista poderia facilmente afirmar que sob certas condições, em algum momento nos próximos 100 anos, alguns vetores passarão por causa de pura probabilidade. No entanto, não estamos mais necessariamente lidando com princípios absolutos, e a ética normativa apenas nos motiva a buscar princípios razoavelmente práticos que nos permitam manter o espírito até mesmo de regras de alta ordem (se não absolutas) que possam funcionar em momentos e lugares específicos.

Virtude

Aristóteles e alguns autores posteriores adotaram um tipo de ética normativa de forma totalmente diferente. Em sua formulação, o que importava não era tanto a natureza ou mesmo a consequência de uma ação, mas a natureza do próprio autor. O foco da análise é o do agente da política, especificamente as características de algum padrão de moral ou outro desenvolvimento pessoal, ou na terminologia de Aristóteles, *eudaimonia*, ou florescimento humano.

Podemos ressaltar, então, que cada virtude ou excelência coloca em boas condições a coisa da qual ela é a excelência e faz com que o trabalho daquela coisa seja benfeito: por exemplo, a excelência do olho faz com que tanto o olho quanto o seu trabalho sejam bons; porque é a excelência do olho que vemos com clareza...Logo, se isto é verdade em todos os casos, a virtude do homem também será o estado de caráter que torna um homem bom e que faz com que ele faça bem o seu trabalho.

Aristóteles, 350 a.C.

Veja uma discussão relacionada ao tema em Hardie (1981) e MacIntyre (1983).

Em contraste às teorias deontológicas ou teleológicas, a ética da virtude focaliza não a ação, mas o agente da ação. A motivação por uma ação nobre, deste modo, de acordo com a ética da virtude, não é

primeiramente a felicidade gerada por ela, ou a obrigação que temos em fazê-la, mas antes, a natureza positiva da qualidade da própria nobreza. Fazemos atos nobres para sermos nobres.

Virtude é, na verdade, um forte componente no discurso político, embora possa estar mascarado de outras coisas. Primeiramente, percebemos que, da mesma forma que se pode buscar qualidades virtuosas em alguém, por conseguinte, pode-se buscar outras virtudes em grupos de indivíduos, organizações e até programas. A extensão não é uma simples expansão da virtude para abranger o grupo, no entanto. Tomemos, por exemplo, a quantidade comum de caridade que encontramos em indivíduos e famílias, se é caridade aos vizinhos ou a um estranho, e comparemos isso com o comportamento interesseiro de Estados-nações que representam esses mesmos magnânimos indivíduos. O Estado-nação, mesmo quando se envolve em ações de caridade, muitas vezes o faz com interesses próprios em mente. Enquanto as virtudes podem diferir quando mudamos nossa escala de análise, a operação da ética da virtude segue o mesmo caminho. Podemos postular qualidades que instituições desejáveis deveriam ter, e tais qualidades podem ter (e têm) uma grande influência nas decisões políticas. Compare com a dicotomia que os novos institucionalistas às vezes impingem aos Estados quando convocam reformas (Tabela 7.1).

O discurso prossegue postulando reforma como uma incorporação das características na coluna da direita (ou talvez coluna da esquerda, dependendo das inclinações ideológicas do leitor). Essa é, exatamente, a operação de ética baseada em virtude na qual, ao invés de concentrar-se nos programas ou ações, inicia-se com as qualidades idealizadas da instituição desejada. A lista na Tabela 7.1 pode ser facilmente localizada no campo do desenvolvimento. Como outro exemplo, Schneider e Ingram discutem como as instituições, cada vez mais, podem e devem ser intencionalmente projetadas de modo a exibir maiores graus de democracia (SCHNEIDER ; INGRAM, 1997).

A questão é: Como empregamos essas virtudes nas decisões do dia a dia que se confrontam com os criadores de políticas? Como a consideração de características a longo prazo nos ajudam em decisões a curto prazo? A primeira coisa que devemos perceber é que essas virtudes, sejam pessoais ou organizacionais, podem ser traduzidas em práticas. Da mesma forma que o objetivo do comportamento caridoso nos fornece instruções para as ações cotidianas, também a virtude institucional fornece uma agenda para a tomada de decisões, até mesmo em curto prazo. Observamos como cada uma dessas virtudes (coluna

Tabela 7.1 Dicotomia de tipos institucionais

| Instituições centralizadas pelo Estado | Instituições Descentralizadas |
|---|--------------------------------------|
| Top-down | Bottom-up |
| Autoritária | Democrática |
| Tecnocrática | Participativa |
| Secreta | Transparente |
| Hierárquica | Empreendedora |

da esquerda) prontamente conduz a normas correspondentes (coluna da direita):

| | |
|------------------|---------------|
| Participativa | Empoderamento |
| Descentralização | Capacitação |

as quais, então, prontamente se traduzem em conjuntos de práticas. Por exemplo, dentro do tema de capacitação no caso, por exemplo, de uma organização urbana de serviços sem fins lucrativos, pode haver, dentre outras, as seguintes tarefas: organizar o desenvolvimento de habilidades, inclusão digital, treinamento para-legal, contabilidade e treinamento administrativo. Um foco no critério baseado em virtudes pode geralmente traduzir-se em detalhes programáticos. Tomando outro exemplo, consideremos as recentes tentativas de construção de instituições transnacionais que lidem com assuntos transfronteiras como poluição, comércio, trabalho e outros. Um autor propõe as virtudes das instituições transnacionais na tabela 7.2 (BENVENISTI, 2002).

Tais instituições podem, sucessivamente, conduzir a direcionamentos bem específicos na construção diária de políticas. Por exemplo, o projeto de consideração de novos sistemas informacionais de bancos de dados pode ser delegado às agências de gerenciamento de informação, locais ou nacionais, de acordo com um princípio de subsidiaridade. Em programas de proteção marinha, decisões ou requisições para melhorar os materiais de pesca para os pescadores artesanais podem levar ao estabelecimento de ligações diretas com as comunidades pesqueiras locais e uma chamada ao diálogo sobre as opções de política.

O perigo, de fato, está em reificar normas de modo a propor verdadeiros recursos materiais que podem ou não existir na realidade. Consideremos a virtude de comunidade, uma noção reificada por si própria, que se traduz em uma noção de que fortes ligações comunitárias podem criar uma grande quantidade do que supostamente chama-se capital social.

Tabela 7.2 Características de instituições transnacionais eficazes

| | |
|---------------------------------|---|
| Subsidiariedade | Delegação de responsabilidade à instituição situada o mais abaixo possível na hierarquia vertical das instituições. |
| Autonomia | Habilidade de participar de deliberação, análise e construção de políticas, independentemente da participação dos governos nacionais. |
| Supremacia | Primazia legal de convenções internacionais e acordos referentes a políticas domésticas. |
| Compartilhamento de informações | Capacidades de juntar e disseminar dados conjuntos. |
| Participatividade | Existência de conexões com outros níveis de governo, particularmente da sociedade civil e comunidades locais. |

Adaptado de Benvenisti, Eyal. 2002. *Sharing transboundary resources: International law and optimal resource use*. Cambridge: Cambridge University Press.

Capital social, na visão deste autor, é compreendida mais apropriadamente como uma virtude, mas isso também facilmente traduz-se em uma norma que pode ser reificada em alguma ideia de capital real, utilizável. É quase como se, através do comunitarianismo, uma grande quantidade de capital bancarizado²⁵ fosse criada. No entanto, a virtude do comunitarianismo é avaliada em si e por si própria, não como a busca de um fim, em sua forma mais crua, mas a formação de capital. Em um projeto recente, o autor surpreendeu-se ao saber que, em uma densa comunidade de baixa renda que se estende por cerca de dois quilômetros quadrados, existiam mais de 20 ONGs (organizações não governamentais). Certamente esta foi uma forte indicação de capital social e, além disso, uma quantidade de riqueza endógena que um proponente de projeto poderia utilizar. No entanto, vimos, ao mesmo tempo, que os laços não se mantinham, a comunidade era infligida pelo colapso institucional e de infraestrutura, pelo término das experiências de geração de renda comunitária e o orgulho cívico há muito desaparecido. Uma tentativa de um programa sanitário comunitário foi zombada sem piedade por alguns moradores. Essa experiência nos lembrou que, apesar dos laços comunitários positivos, estes não eram suficientes para mover uma comunidade pobre

25 No original *bankable*. Ainda que não tenhamos o termo bancarizado como parte do vernáculo oficial, ele é utilizado na área financeira para se referir ao capital apto ou capaz de circular dentro do sistema financeiro (Nota do Revisor).

por longos períodos. Pode ou não haver a constituição de uma reserva de recursos potencialmente empregáveis que a comunidade pode, na realidade, utilizar. Não se tratava, sobretudo, de capital como se entende comumente.

No mundo real da política, naturalmente, forma e conteúdo são impossíveis de separar. Ao se escolher uma maneira diferente de deliberação, o exato conteúdo do que constitui os julgamentos éticos será, invariavelmente, alterado. Mudar nosso foco dos sistemas de regras para as características do programa pode possibilitar que abordemos uma discussão de política não em termos de quais regras são mais corretas, mas questionando se um programa, como o definimos agora, captura adequadamente quem o grupo entende ele mesmo ser. Isso pode permitir um alargamento do escopo da questão política além das especificidades de suas regras operativas e rumo à integridade e significado do programa *en toto*. Assim, o grupo pode se achar em posição de começar a discutir se suas exatas funções são as que devem ser aspiradas, isto é, movendo-se da questão “Estamos fazendo isso certo?” para “Essa é a coisa certa a se fazer?”

A noção de virtudes é refletida, até certo ponto, pelas teorias de valor dos primeiros fenomenologistas (HUSSERL, 1900 ; SCHELER, 1957). Para estes fenomenologistas, cognição pessoal do que é bom em coisas desse mundo refletiam qualidades objetivas de bondade inerentes a essas próprias coisas. No entanto, nossa abordagem sobre a realização de bondade deriva de uma experiência integrada desses julgamentos morais, envolvendo intuição, desejo, afeto e atitude. Embora essas inclinações possam se registrar como fenômenos subjetivos, elas, não obstante, apontam para um conteúdo objetivo de bondade que a pessoa pode reconhecer, mas não cria.

Contrastando isto com a noção Kantiana do normativo como algo derivado de considerações formais puras – em outras palavras, a função legislativa de regras que agem independentemente do conteúdo da aplicação. Na formulação Kantiana, a retidão origina-se precisamente fora da ação de inclinação e, mesmo em um sentido fenomenológico, é mais reconhecível naquelas circunstâncias quando o jurídico desvia-se, de forma mais completa, do atitudinal. Enquanto Kant postula a universalidade de uma regra como a origem exata da ética, os primeiros fenomenologistas reconheciam a aceitação universal como consequência da vontade de estar intimamente alinhado com a natureza objetiva da bondade. Quando o fenomenologista é confrontado com o aparente subjetivismo nessa posição, a questão é resolvida pelo apelo a

um personalismo teleológico que propõe a existência de um ideal para a condição de pessoa. Enquanto os fenomenologistas concordariam com Kant na noção da pessoa como um fim definitivo nela própria, essa dignidade definitiva não está inerente à racionalidade da pessoa, mas à sua condição única de pessoa. Moralidade consiste, então, na pessoa respondendo autenticamente ao núcleo de valores encontrados em seu ser – um ideal que está necessariamente escondido. É somente quando se insiste em compelir valor e bem ao plano unidimensional do intelecto que isso se equipara com a insistência Kantiana na *universalizability*²⁶ de qualquer regra ética. Para o fenomenologista, a bondade é algo que batalhamos continuamente para alcançar, sem a preocupação de que essa noção da comunidade ideal de pessoas ou do bem deve ser exatamente definida, mas, ao invés, ela é simplesmente experiência.

Há alguma esperança de acordo em nosso território normativo? Para o fenomenologista, isso é tão possível quanto que todas as pessoas sejam capazes de alcançar alguma base de autenticidade. Mas há espaço para o diálogo nessa construção. Para autores subsequentes, como Levinas (1961), influenciado pela fenomenologia, a moralidade se origina de cada pessoa tendo que responder autenticamente à reivindicação moral do outro sobre si mesmo: sem reconhecer a incursão necessária da outra pessoa em minha liberdade pessoal, eu realizo uma exigência moral para responder à outra pessoa.

Ao contrário da exigência de uma rigorosa universalidade deontológica na construção Kantiana, há uma conexão mais fácil entre esse tipo de perfeccionismo teleológico para as práticas no reino da política. Livre da exigência formal de universalizar, é permitido ao construtor de políticas aspirar conjuntos de regras em evolução que sejam compatíveis com as inclinações de diversos conjuntos de *stakeholders*, sem carregar todo o peso do consentimento universal. Ao contrário da ética Kantiana, no entanto, isto se choca com a forte noção de política como a confecção de regras ou a criação de prescrições gerais que foram feitas para serem universalizadas. Concentrar-se em alguma essência escondida da virtude, ao invés de sistemas de regras, é aspirar políticas que tendem a direções razoáveis – essas políticas podem ser tipos ou conjuntos de regras em vez de serem as próprias regras específicas, o que pode ser problemático em um cenário político no qual política é vista como regulação. Política pode até ser interpretada não como sistemas de regras, mas como características ideais que deixam

26 Conceito central da ética kantiana que propõe que os julgamentos morais devem ser universalizados. Vide *The Blackwell Dictionary of Western Philosophy*, Nicholas Bunnin and Jiyuan Yu (eds), Blackwell Publishers, 2004 (Nota do Revisor).

sua exata tradução em prescrições específicas ainda indefinidas.

Embora não relacionada formalmente à escola fenomenológica, a ética feminista, assim como os fenomenologistas, focaliza as atitudes encontradas na pessoa. Em particular, pela contradição da forte lógica dicotômica das teorias racionalistas (incluindo a teoria ética Kantiana), as teorias feministas desfazem a estruturação rígida da dualidade sujeito-objeto. Isso significa o afastamento dos sistemas deontológicos com seu rígido sistema racionalista-universalista de regras, que equivale a uma objetificação de uma comunidade de pessoas em portadores passivos da justiça. No sistema deontológico de ética, conduz-se a uma noção extremamente alocativa de justiça. Na teoria feminista, por outro lado, a equidade está incorporada não em um sistema impessoal de regras, mas numa ética de cuidado – por exemplo, a predisposição atitudinal de uma pessoa para estabelecer e nutrir relacionamentos com outros (pessoas, natureza, etc.). Abstendo-se do jurídico, a ética feminista tende menos à lógica alocativa e mais a uma ética de virtude que dá prioridade à negação da divisão e estruturação formal com o objetivo de estabelecer padrões inter-relacionais de cuidado, páthos, e integração. A noção é que estruturação, e suas rígidas divisões, geram dominação (já que a hierarquização necessita de um topo e uma base). Não se pode comentar sobre a ética feminista do cuidado sem se notar ao menos alguma conexão com as ontologias fenomenológicas (especialmente Heideggerianas) de ser tão cuidadoso – por exemplo, a consideração das potencialidades de relação entre o self e coisas no mundo que constitui a estrutura de compreensão ou disposição em relação a outros (HEIDEGGER, 1927). Heidegger, ao contrário dos fenomenologistas anteriores, não se absteve da noção Kantiana de sujeitar o self à primazia da lei como uma realização definitiva de independência ou existência, exceto que isso resulta não de uma necessidade de racionalidade, mas da autenticidade que vem de uma consideração adequada de ser tão cuidadoso (HEIDEGGER, 1927). De qualquer forma, cuidar, seja aos moldes feministas ou fenomenologistas, envolve nutrir relações adequadas do self com os outros e com o mundo.

A ética da virtude envolve mais do que uma simples enumeração de virtudes, mas uma explicação de como o comportamento e as instituições devem ser organizadas em acordo com essas virtudes.

Justiça

Entende-se justiça, mais comumente, como a noção de “recompensa justa”, ou seja, conceder a uma pessoa o que ela merece. Além disso, “recompensa” pode ser entendida como constitutivo,

por exemplo, ser um membro da sociedade ou de algum outro agrupamento, ou como um resultado de alguma noção de mérito. Em geral, a recompensa é operacionalizada tanto em termos de associação em um grupo ou comunidade quanto por uma ação de parte do receptor potencial ou outro agente ligado ao receptor. É claro que isso levanta outras questões relativas a como se define uma comunidade ou como se determina seus membros. A lógica por trás disso, no entanto, é de similitude: coisas que são parecidas devem ser tratadas de modo parecido e, inversamente, coisas que são diferentes devem ser tratadas diferentemente. Isso então culmina em mais questionamentos, como que dimensões de “semelhança” são moralmente relevantes versus as inadmissíveis, ou como se define e se operacionaliza a semelhança.

Parte da resposta é dizer que, na maioria das vezes, não podemos simplesmente resolver encontrar absolutos, mas talvez sim contextos específicos ou até “absolutos” contingentes. Consideremos a questão do sufrágio, um direito que foi concedido de acordo com a filiação em grupos relevantes, mas as categorias relevantes são aquelas moralmente pertinentes à geração em questão. Quando levamos em consideração o quão recentemente (por exemplo, o século XX) o direito de votar foi estendido a grupos como mulheres e pessoas de cor em países como os Estados Unidos, damos-nos conta da necessidade de refletir sobre as bases morais da sociedade. A percepção pela sociedade, de que esta maneira é mais moralmente justa, envolve a alegação de que, gradualmente, a sociedade se abriu para verdades mais profundas. No entanto, padrões também podem não ser considerados absolutos. Pode muito bem ser que a geração atual possa vir se dar conta de que se pode reconhecer uma definição ainda mais abrangente de filiação (por exemplo, estendendo o voto a jovens, o que já se encontra em alguns países, ou a não cidadãos que contribuem com a sociedade, etc.).

O que é mais importante para esse capítulo é quando e como considerações de justiça podem ser explicitamente trazidas a deliberações políticas, e as instâncias ou situações nas quais a noção de justiça como recompensa pode entrar em conflito com outros constructos normativos, como a estilização deontológica dos direitos humanos. Por exemplo, associar o ingresso na escola primária com algum critério com base em mérito, como pela *performance* em testes padrão, viola, imediatamente, as normas sociais do direito humano básico à educação e igualdade de oportunidades.

Como podem ser determinados os padrões de alegação de justiça? De maneira ostensiva, mas não de maneira simples, através

de discussões amplas e abertas, uma comunidade provavelmente chegaria a algum entendimento sobre com quais padrões ou direitos a sociedade deve identificar-se. Note o uso do termo “identificar-se” e não, intencionalmente, do termo “optar por”, já que não está claro que a questão de determinar padrões de justiça seja uma escolha, como classicamente entendemos. A questão pode ser melhor descrita como uma tradução do termo para regras e instituições, da maneira como nós mesmos e a sociedade o entendemos.

Pelo desenvolvimento de uma noção de direito universal à educação, expressamos nosso autoentendimento como pessoas de dignidade inerente, onde dignidade se estende ao desenvolvimento de nossas capacidades. Ao desenvolver padrões de progressão ao longo de um caminho profissional que se baseiem em critérios de recompensa (como produtividade), comunicamos que nos reconhecemos como agentes autônomos que têm a liberdade de realizar metas e aspirações ou buscar maiores progressos ao longo de um caminho pessoal. Alguns equipararam esse processo à escolha, no entanto. Em particular, Rawls propõe uma escolha feita por um indivíduo racional a partir da chamada posição original (RAWLS, 1971). Desta posição, transpomos nossa posição social para uma instância posicionada sob um véu de ignorância, atrás do qual não sabemos qual será, no final, nossa posição na sociedade ideal que imaginamos. Desta posição original, devemos então perguntar sobre a estruturação das instituições de modo a obter o estado que nos é mais desejável. Por um lado, trata-se de uma tentativa de combinar a noção de preferências de Bentham e a noção de universalismo de Kant. De qualquer forma, Rawls sustenta que deste ponto de vista, o indivíduo optará por um contrato social que proteja o menos afortunado na sociedade, porque há uma chance real de que o indivíduo possa acabar sendo ele mesmo o menos afortunado. Há também, fortemente implícita neste julgamento, uma noção de que somos fundamentalmente avessos a riscos (tanto que a perspectiva negativa de ser o CEO da maior empresa de *software* do mundo é superada pela perspectiva negativa de possivelmente ser o refugiado ferido de uma sociedade assolada pela guerra). Desta posição, diz que o contrato consiste no seguinte:

1. O estabelecimento de direitos e liberdades ao máximo que se pode estender a todos.
2. A organização de instituições de maneira a gerar o maior benefício possível ao menos afortunado, um conceito de solução remanescente da regra max-min de Neumann.

A questão a fazer, no entanto, para deliberação políticas, é se o foco ponderado está no que foi eventualmente acordado em princípios e não em um foco consequencialista nos resultados finais. Deveria ser suficiente recomendar os princípios em si mesmos. Do contrário, é possível meramente utilizar os princípios, ou estilizá-los deliberadamente apenas para gerar um resultado final desejado como a manutenção do *status quo*. Como se pode evitar a recorrência em consequências? Ironicamente, em muitos casos, pode ser necessária a explícita consideração da consequência. Ao invés de evitar falar sobre resultados finais e tentar fazer com que tais resultados determinem furtivamente as discussões políticas, a deliberação mais eficaz pode exigir a consideração direta da consequência. A razão para tal é que todos devem participar da discussão com total ciência de seus possíveis resultados e interpretações errôneas e, além disso, que resultados importam e trazem sim dimensionalidade e substância ao nosso entendimento de uma declaração normativa. Faz parte do trazer diretamente para a análise considerações do aqui e agora, o imediatismo da ação e a corporalidade da mudança.

Além dessas teorias éticas que discutimos, há várias outras que devem ser notadas. Em outras passagens deste livro, encontramos o trabalho de Gilligan e outros, que estudaram um modo alternativo de raciocínio ético baseado na ética do cuidado (por exemplo, Gilligan, 1982). Gilligan formulou, ela mesma, sua obra original como uma resposta ao modelo de raciocínio moral extremamente deontológico usado por Kohlberg e outros (por exemplo, Kohlberg, 1981). Também percebemos um corpo de trabalho sobre ética comunitária (por exemplo, Walzer, 1990), que sustenta um forte contraponto ao conceito radicalmente atomista do indivíduo centrado na maximização da utilidade, especialmente como visto no modelo liberal de pessoa.

Aplicação da Política

Em capítulos anteriores vimos como a análise política clássica criou métodos sistemáticos para construir alternativas e fazer escolhas entre essas mesmas alternativas de modo a, rotineiramente, permitir julgamentos tanto programáticos quanto de projetos específicos. Há, é claro, alguma vantagem a favor da habilidade que o modelo racional tem de discernir valores a qualquer exatidão requerida. Por outro lado, as abordagens éticas baseadas em regras ou baseadas em virtudes tendem a manter algum grau de generalidade. Afinal, regras são feitas para serem aplicadas com alguma generalidade, de outro modo não seriam

regras, e sim, idiosincrasias. O analista político pode se perguntar: de que modo a proposta do padrão normativo do igualitarismo ajuda a prever quanto do orçamento vai para recreação e quanto vai para a varredura das ruas no próximo ano fiscal? Sair do campo dos princípios e chegar ao particular pode não ser um passo tão óbvio.

No entanto, sistemas normativos também têm suas vantagens. Regras e virtudes podem conter, em sua substância, práticas reais que podem levar à construção de instituições sem que se precise focar em resultados que, no caso de ações programáticas, de qualquer forma podem ser impossíveis de se prever. Consideremos a perspectiva da criação de mudanças fundamentais no currículo das escolas públicas, por exemplo, uma nova série de cursos sobre civismo, e então consideremos a tarefa impossível que o utilitário encontra na tentativa de prever as consequências de diferentes decisões ao longo das gerações seguintes. Na realidade, as consequências nesse caso são incomensuráveis, e uma análise estritamente utilitária é impossível. E ainda, esses tipos de decisões programáticas são prontamente, e diríamos necessariamente, tratadas em termos normativos. Os padrões permitem consistência, e mais do que isso, um fundamento normativo consistente que instituições duradouras acabam desenvolvendo. Em contraste, padrões não são igualmente possíveis, propriamente dizendo, sob a teoria clássica, porque as consequências das qualidades institucionais são específicas a cada caso e, deste modo, somente podem ser avaliadas como tal.

Abordagens normativas podem ser úteis até mesmo em situações clássicas que parecem ser, por natureza, feitas para serem analisadas pela teoria da decisão. Tomemos o caso do projeto de um novo sistema de transporte público para uma cidade. O modelo racional proporia uma série de alternativas, avaliaria cada uma pela performance face a um número de resultados chave como custo, tempo de deslocamento, e traria uma síntese avaliativa de cada alternativa. Esse processo está intimamente ligado ao processo de escolher um sistema de transporte público alternativo. No entanto, considerações normativas podem também ajudar um regime a decidir sobre o sistema mais adequado de transporte público. Normas comunitárias seriam propostas para excluir diretamente algumas possíveis modalidades e direcionar a sociedade rumo a outras soluções específicas. Para ilustrar, podemos encontrar as seguintes normas surgindo do processo:

Padrão 1: Todas as famílias abaixo da linha da pobreza devem ter acesso a transporte público.

Padrão 2: Nenhum indivíduo deve precisar caminhar mais do que 15 minutos, em uma única direção, de sua casa ao terminal ou ponto.

Padrão 3: A frequência do serviço em diferentes áreas da cidade deve ser proporcional à densidade da base de usuários nestas diferentes áreas.

Padrão 4: Nenhuma pessoa deve ter de esperar mais do que 15 minutos em uma parada de ônibus.

Na realidade, esses tipos de normas podem ter um número excessivo de informações a oferecer ao processo político. Em muitos casos, o processo nem sequer necessita de uma comparação exata de soluções alternativas. Conforme discutido anteriormente, na maioria dos casos, a questão operativa realmente não é qual alternativa especificamente é a melhor, mas sim se podemos chegar a uma solução que nos dê o que precisamos, dure indefinidamente e satisfaça a maioria ou todos os consumidores. Na realidade, um foco excessivo na maximização de algum valor através da escolha pode impedir a atenção necessária que deve ser dada à criação das condições (receptividade pública, sustentabilidade financeira, etc.) que assegurarão a longevidade de qualquer solução concreta. É possível que a maior parte de uma análise, como se pode constatar, possa ter que se dedicar somente ao estabelecimento de princípios e normas para o desenho do programa.

Ainda temos que falar sobre a questão de como lidar com a construção de sistemas de padrões e normas pelos quais se projeta uma instituição. É claro que isso não emerge como um coelho saindo da cartola. Nem tampouco podemos assumir que eles permanecem em estado de dormência, porque princípios latentes que estão embutidos na vida de uma comunidade necessitam apenas serem descobertos pelo processo político. Em geral, o que queremos é estabelecer sistemas deliberativos em um contexto político no qual explorações referentes a normas comunitárias possam ser conduzidas. As normas, então, emergiriam deste processo na forma de um resultado negociado ou como um compromisso resultante de um processo como, por exemplo, um ajuste partidário mútuo em que os atores políticos participam de um cabo de guerra com várias pontas, e através de seus esforços individuais de barganha movem o centro do cabo em direção a um meio termo. Pode ser que sim. Em geral, no entanto, podemos entender os sistemas deliberativos como sendo aqueles fóruns nos quais uma comunidade

de atores políticos pode aprender, de forma conjunta, quais valores, prioridades e conhecimentos possuem em comum, e chegar a resoluções razoavelmente adequadas mesmo naquelas áreas onde pode haver divergência. O resultado é um conjunto de princípios que a comunidade de atores políticos se comprometeu a manter. As perguntas a fazer são: O que apoiamos, ou o que resolvemos apoiar, mesmo temporariamente? Isso pode envolver a realização ou, em outros casos, o desenvolvimento do significado e da visão de uma comunidade.

No entanto, pode vir à tona a seguinte questão: “Sim, é ótimo concordar sobre o que apoiamos, mas me diga, o que devemos fazer, exatamente?” Essa última pergunta realmente traz à tona uma questão real, para a qual, frequentemente, podemos não ter um programa. Consideremos o já familiar mantra da participação. Quando interpretado como uma virtude organizacional, o entendemos como algo em si desejável. No entanto, quando postulado como não somente uma virtude, mas como a teleologia básica da organização, isto é, participação é a meta do programa, aí corremos o risco de cair na armadilha de almejar a forma ao invés do conteúdo. A meta de um programa de planejamento comunitário participativo não é simplesmente obter participação, mas alcançar melhorias nas instalações, emprego e outros aspectos da vida da comunidade. Na realidade, tratar uma virtude como a participação como o cálice sagrado de um programa pode levar a resultados contrários (COOKE ; KOTHARI, 2002). Ao engajar a comunidade em um processo – por exemplo, uma oficina colaborativa, discussão de grupo ou *design charrette*²⁷ – essa teleologia pode resultar em que a participação seja a única preocupação do analista. Além disso, isso também facilmente conduz a uma obsessão com a forma idealizada pura de participação, que nunca é vista realmente em prática e que geralmente é apenas um recurso discursivo. De tempos em tempos eu encontro processos em comunidades onde os organizadores lamentam eventualidades como o pouco comparecimento, a baixa proporção de mulheres em comparação a homens, a predominância de representação de uma faixa etária ou salarial, ou ausência de jovens, fazendo com que os presentes se perguntem se valeu a pena comparecer ou foi perda de tempo. Numa situação como essa, a hegemonia da noção formal de virtude, como participação, teve êxito em, ironicamente, alienar e desrespeitar a comunidade que a participação deveria engajar em

27 Refere-se a períodos de intensa atividade de design conjunto, em Workshops ou outras formas de reunião de pessoas de diferentes áreas disciplinares para tentar encontrar a solução para um problema. Veja a respeito o site: <http://www.cits.ucsb.edu/design-charrette-model>, do Center for Information Technology & Society, da University of Califórnia at Santa Barbara. Consultado em 06-07-2011.

primeiro lugar. Deste modo, um foco nas virtudes ao invés de ações pode também facilmente levar à predileção pelo formal em oposição ao real. No entanto, virtudes não são realizadas em forma, e sim em ação. De modo semelhante, um foco em regras e padrões pode levar uma comunidade à montagem meramente formal de princípios, sem preocupação com a prática real. No entanto, regras e padrões foram feitos para serem traduzidos em práticas reais em instâncias reais e, na verdade, não têm significado fora do viés criterioso da ação. É nesse espírito que a nossa análise deve manter seu fundamento no aqui e agora – em outras palavras, na ação política.

Como um conjunto de considerações analíticas e normativas leva a várias questões, o analista deve trazê-las para dentro de uma situação. A seguir temos um exemplo de uma estrutura de questões políticas que podem ser usadas para direcionar a análise.

1. Padrões

A política contém elementos internos que podem ser considerados no sentido de prover um padrão mínimo de qualidade para aqueles que serão afetados por ela?

Podemos começar a discutir que níveis de qualidade a política pode assegurar nesse momento e que níveis de qualidade podemos aspirar no futuro?

Podemos expressar esses padrões em forma de regras?

Podemos discutir como essas regras (explícitas ou implícitas) podem ser construídas?

Há uma hierarquia de valores que a política precisa considerar? E como os diferentes valores são priorizados nessa situação?

2. Distribuição

Qual a distribuição de custos, benefícios, oportunidades, obrigações, e outros, associados com a política?

As perdas e os ganhos estão distribuídos desigualmente?

A política deveria ter um componente redistributivo

3. Relações estruturais

A política estimula uma estrutura de relações sociopolíticas que privilegia alguns grupos ou indivíduos e sistematicamente marginaliza outros?

Como a política cria essa estruturação?

A política desfaz estruturas sociais existentes e privilegia os socialmente excluídos no presente?

A política dá consideração suficiente à situação de diferentes partes interessadas?

A política reflete virtudes de cuidado e empoderamento?

4. Processo

A política permite acesso de todos os interessados ao processo?

A política cria suporte adicional para a participação ou representação dos que tradicionalmente são menos representados?

Comparemos esse conjunto anterior de questões analíticas ao foco unidimensional do modelo racional, sendo este resumido em uma pergunta, “Os benefícios superam os custos de uma política?” Em outras palavras, enquanto a analítica forte do modelo racional conduz facilmente a uma definição operacional sistemática de eficiência, o modelo menos fortemente definido de ética fornece uma base analítica mais rica de questões políticas sobre as quais podemos focar a análise. Consideremos também que o sistema anterior pode levar a mais questionamentos. Por exemplo, a questão relativa a possíveis necessidades de valores de ordem (ou hierarquização) é um modo possível de se direcionar sistematicamente prioridades conflitantes. Ao examinar as políticas de admissão de ação afirmativa de uma universidade, por exemplo, nos encontraremos às voltas com diversas considerações de valor que se sobrepõem e, às vezes, entram em conflito, por exemplo:

O valor da igualdade formal ou de procedimentos no processo de admissão.

O valor da igualdade substantiva de acesso à educação.

O valor da reparação de prejuízos históricos ou sociais.

O valor da educação como uma forma de fortalecer os socialmente excluídos.

O valor da diversidade social e intelectual no campus.

Deliberação normativa envolve fazer perguntas para perceber a natureza de um grupo de indivíduos ou uma organização, por exemplo, o que seus membros e o grupo defendem? Isso pode levar a um tipo de deliberação que é fundamental no sentido de que os membros acabam engajando-se em discussões a respeito da exata identidade do grupo ou programa. A questão prática é se isso pode deixar, na verdade, de

evitar a consideração de ações específicas. Quando uma discussão requer as virtudes de uma sociedade civil aberta, até que ponto as pessoas realmente podem lidar com assuntos específicos, porém importantes, como a compra de urnas para as próximas eleições? Se a cada reunião o conselho comunitário decidir divagar incansavelmente sobre o universo, alguém conseguirá decidir quem contratar para fazer a jardinagem? O que devemos ressaltar é que deliberação não precisa cair na retórica vazia. Nesse ponto, precisamos fazer uma distinção entre o discurso ético que estamos considerando e o fenômeno que constitui a assembleia interminável. A diferença é que o pensamento normativo não está, por definição, e certamente não deveria estar na prática, separado da ação. Se alguém se dedica à criação de regras do tipo deontológico ou à construção de caráter do tipo virtude-ético, regras e normas são feitas para serem imediatamente relevantes e perceptíveis no plano das ações. A questão então se torna a seguinte: Que ações e programas estão em coerência com nosso sistema de valores, virtudes e moralidade?

Há outra razão pela qual o normativo não precisa regredir para generalidades infundáveis: regras e normas trazem em seu âmago conjuntos densos de práticas. Essa é a razão pela qual a noção de fortalecimento “de base²⁸” não é um simples *slogan*, mas uma diretriz para um conjunto complexo de ações que seguem essa virtude primária. De certo modo, conceitos normativos estão carregados de conjuntos inteiros de práticas. Isto pode ser, na realidade, um modo eficiente de comunicar e encapsular todo um sistema de ações e atividades programáticas. Usamos a noção de risco para apresentar vários conceitos éticos, porque situações de risco quase sempre levam imediatamente a considerações éticas. Vamos ilustrar isso com um estudo de caso sobre o mesmo tema.

Estudo de Caso: Justiça Ambiental e Reforma Regulatória

Ao longo das duas últimas décadas, uma coalizão de grupos comunitários, ambientais e de direitos civis, uniu-se, nos Estados Unidos, em uma campanha para desafiar o fenômeno da injustiça ambiental, como a coincidência de comunidades residenciais de pessoas de cor com usos ambientalmente indesejáveis da terra. Por exemplo, algumas análises mais antigas dessa questão começavam pelo rastreamento dos locais com aterros sanitários e incineradores em relação a comunidades compostas de minorias (ver USGAO, 1983; UCC, 1987; ver Been e Gupta, 1997 para um relato mais recente). Esse padrão sistemático de

coincidência de pessoas de cor em zonas afetadas por esses tipos de riscos ambientais continua até hoje, apesar de um complexo conjunto de normas ambientais elaboradas para reduzir a exposição das pessoas a riscos. Isto levou a várias iniciativas para iniciar a reforma tanto da regulamentação do risco quanto da exata análise do mesmo. Uma iniciativa do gênero foi iniciada em 2003 pela U.S. Environmental Protection Agency – EPA²⁹, quando a mesma patrocinou a formação de um Grupo de Trabalho em Risco Cumulativo. Fazendo um retrospecto do movimento, traçamos seu discurso para a linguagem dos movimentos ambientais e de direitos civis. Nos Estados Unidos, os movimentos de direitos civis originam-se principalmente da experiência do movimento negro sulista liderado por Martin Luther King e movimentos mais regionais como o movimento United Farm Workers de César Chavez, Dolores Huerta, e outros na Califórnia. Consequentemente, inicia com uma ideologia, mas não permanece nela, visto que também responde a experiências e medições de saúde, além de outros resultados que apontam para danos reais às comunidades. Por danos podemos entender consequências como doenças crônicas e agudas, assim como riscos ocupacionais, mas também inclui o afastamento das avenidas de comércio, marginalização de comunidades e estigmatização na esfera pública.

Os pressupostos normativos embutidos no movimento de justiça ambiental envolvem conceitos advindos das três bases conceituais aqui discutidas. Há, primeiramente, um forte clamor por justiça, compreendido tanto como recompensa como inclusão no processo. A manifestação mais óbvia de injustiça ambiental foi a exposição desproporcional de comunidades minoritárias a usos indesejáveis da terra. Essa noção de desproporcionalidade tem, antes de qualquer outra coisa, fortes elementos do discurso de justiça. No entanto, não se trata apenas da ética embutida em um movimento que, apesar dos esforços para unificar seu *front*, prova ser mais heterogêneo do que permitiria qualquer conjunto de discursos. Há coisas em comum mesmo em meio à diversidade. Outra ética poderosa é a da defesa fundamental da dignidade de comunidades tradicionalmente excluídas socialmente, não apenas no sentido de igualdade perante a lei, mas em um sentido maior de fortalecimento que significa possibilitar aos excluídos crescentes oportunidades de eliminar separações, buscar reparação e fazer com que as comunidades progridam aceleradamente. Em muitos desses discursos encontra-se fortemente

embutido o tema do território, visto que, mais do que qualquer outra coisa, é no aspecto do lugar que os excluídos buscam expressar sua dignidade. Essa é uma das razões que prova que o mapeamento de comunidades é uma ferramenta poderosa nesse movimento. Na figura 7.1, vemos uma ilustração de como os mapas foram usados como ferramentas gráficas para expressar algumas dessas narrativas.

Há outras razões pelas quais o mapeamento está se tornando uma ferramenta importante. Uma característica evidente é que o mapeamento digital possibilita ao usuário muitas opções para mostrar o que são, mais do que qualquer coisa, alegações normativas. Como são formuladas as alegações normativas? Vimos algumas das maneiras – regras deontológicas, por exemplo. Na maioria dos casos, essas estruturas podem ser compreendidas como lacunas institucionais. Por exemplo, considerações de direitos humanos ou necessidades básicas fundamentais traduzem-se (ou deveriam traduzir-se) em padrões de qualidade de vida. Considerações de justiça proporcional deveriam traduzir-se em manifestações de tratamento igualitário, sejam em serviços governamentais, oportunidades, medidas de qualidade de vida, etc. Em todos esses casos, um método poderoso para a expressão desses elementos normativos é propor o padrão ou regra, analisar a situação ou instituição existente para o *status quo*, avaliar a discrepância entre o *status quo* e a norma, e ilustrar isso de várias maneiras. Quando esses intervalos se manifestam espacialmente, dispositivos gráficos como mapeamento podem ser úteis. Como na Figura 7.1, vemos que esses mapas são, não apenas representações de considerações avaliativas como de utilidade – as camadas no mapa não se destinam a combinar com utilidade (isto é, não se adiciona simplesmente mais camadas de pobreza com qualidade ambiental). Não podemos concluir que essas representações são simplesmente dispositivos textuais a carregar um discurso porque o mapeamento também é uma representação de fato de eventos que estão se desdobrando em tempo real.

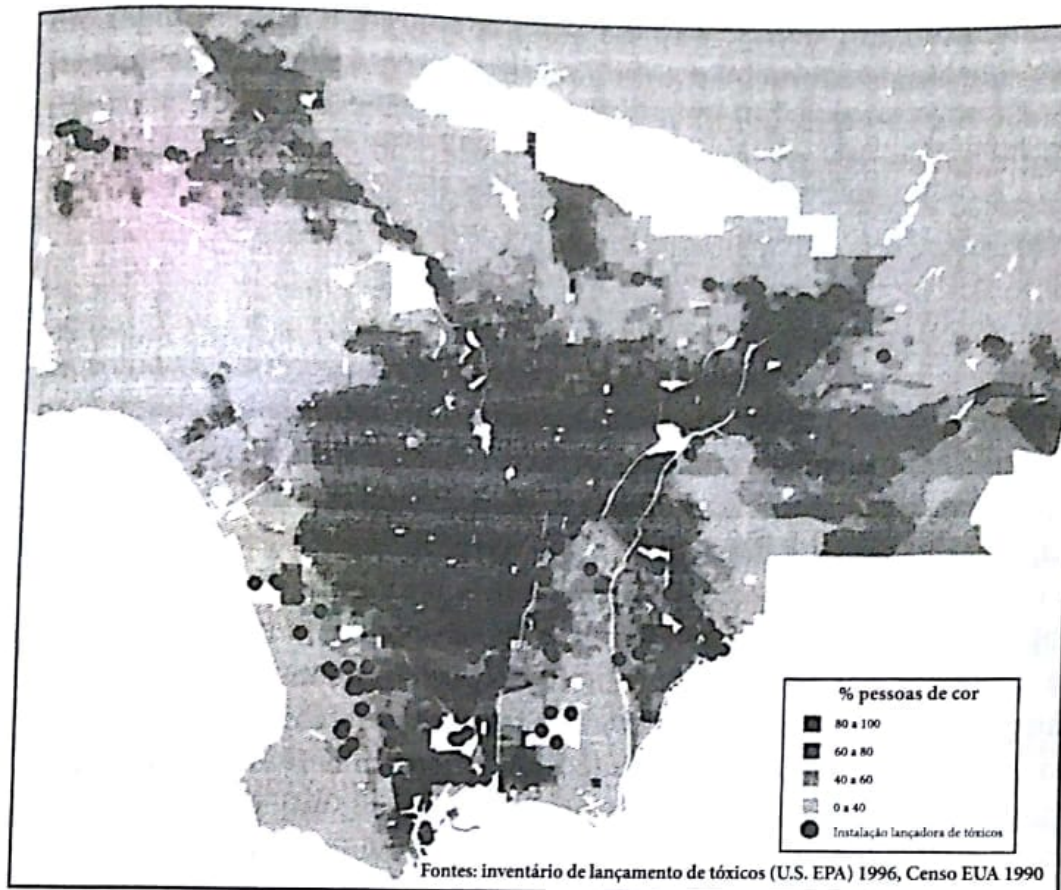


Figura 7.1 Mapeamento de instalações tóxicas em relação à demografia (Condado de Los Angeles). De: Bansal et al. 1998. *Holding our breath: Environmental injustice exposed in southeast Los Angeles*. Huntington Park: Communities for a Better Environment.

Da maneira que estes dispositivos estão sendo usados, poderíamos dizer que as representações na verdade dizem respeito a expressões gráficas do normativo. O mapa na Figura 7.1 ilustra isso e mostra como se pode utilizar nossa habilidade cognitiva para compreender a dissonância nos fenômenos institucionais e normativos (por exemplo, Festinger, 1954) retratando-a graficamente. Na figura, a surpreendente contraposição de áreas sombreadas em cinza escuro (comunidades de cor) e suas relações com usos indesejáveis da terra frente a outras áreas não sombreadas e sua relativa dissociação destes usos da terra apontam para a falta de uma igualdade completa, já que as áreas não sombreadas seriam vistas pelo olho da mente como uma uniformidade em espaçamento, sombreamento e outros parâmetros. Assim, o uso de dispositivos alternativos para representação cognitiva é uma maneira pela qual alegações normativas podem ser feitas, especialmente desde que os modos avaliativos (como o utilitário) de análise dominaram os processos

nas tradicionais instituições especializadas. Além do mais, esses modos alternativos de representação poderiam se dispor a mostrar informações qualitativas, porque mapas são especialmente adequados para tal tarefa. Outra ferramenta para a análise normativa de políticas requer a prescrição de reforma, embutida nas mesmas formas discutidas anteriormente – regras, direitos, normas e virtudes. No caso do Grupo de Trabalho em Risco Cumulativo patrocinado pela EPA, a tarefa era achar maneiras de reformar um modo de análise ambiental que já existia há muito tempo. Grande parte da disciplina de avaliação de riscos está incorporada no paradigma positivista, mais especificamente, na mesma linguagem e analítica tida como utilidade esperada. Nesse caso, riscos são vistos como probabilidade – lembremos a ferramenta conceitual da loteria, no capítulo 3 – e resultados são vistos como utilidade esperada, o que não é outra coisa que o produto de probabilidade e utilidade. Em primeiro lugar, a análise política teve que ir além das estruturas dessa analítica, já que uma das principais alegações do movimento é que somente a simples confiança nele já ajudou a incluir socialmente comunidades inteiras. Como já vimos, parte da razão é a predileção da analítica pelo quantificável, e pelo fato da maioria dos agentes ambientais não terem estudado o suficiente para fornecer fortes estimativas quantitativas de perigo, elas acabam não sendo incluídas na análise. Ainda mais, muitos dos efeitos da injustiça simplesmente não podem ser expressos nestes termos analíticos. Já discutimos isso, e deveríamos perceber que se adotarmos o raciocínio deontológico, então este *a priori* não condiz com a expressão em termos positivistas (por exemplo, lembremos a discussão sobre o valor da vida humana). Probabilidades, ou outras formas de medida, podem nunca ser adequadas para expressar o normativo.

Há outros grupos estudando como lidar com o problema do risco cumulativo (por exemplo, USEPA, 2002). As recomendações advindas do trabalho da EPA e de outras comissões podem ser descritas como um conjunto de princípios que, ao mesmo tempo em que podem ser tomados ao pé da letra em termos meramente genéricos, deveriam levar a conjuntos de ações bem específicas ramificadas desses princípios. As recomendações não são meramente metas, mas prescrições para direcionamentos políticos específicos, e devem ser compreendidas como vetores de conjuntos completos de práticas que podem fluir desse ponto. As recomendações de vários grupos de trabalho estão condensadas e resumidas na Tabela 7.3

Tabela 7.3 Recomendações de grupos de trabalho sobre risco cumulativo

Decisões deveriam se basear em vulnerabilidade, definida como a susceptibilidade ou sensibilidade das comunidades e sua exposição diferencial, preparação e capacidade de recuperar-se de risco ambiental.

Os quadros de análise, junto com as metodologias, devem se originar das áreas de pesquisa participativa baseada nas comunidades.

A ação deveria ser proporcional às necessidades das comunidades.

Informações qualitativas deveriam ser usadas deliberadamente na execução da análise e tomada de decisões.

Ações deveriam funcionar de modo a abranger questões de capacidade nas comunidades.

A EPA e outros grupos deveriam manter uma preferência pela ação em vista de incerteza.

Essas recomendações não são nada mais do que uma análise política estruturada na forma de regras, normas, obrigações e virtudes. Uma maneira de entender isso é que essas recomendações políticas formam um modelo estrutural para a reforma de instituições e práticas. Talvez uma forma mais direta de descrever esse tipo de análise é que esses argumentos normativos são feitos para trazer consigo conjuntos inteiros de práticas. Na realidade, nestas recomendações está incorporado um forte conjunto de reformas tipológicas que deveriam resultar na prática da avaliação de riscos e tomada de decisões nas instituições. Assim, as especificidades destas reformas não são encontradas de forma explícita nessas recomendações, mas nelas há embasamento suficiente que levam a mudanças reais nas práticas. Talvez uma metodologia útil para lidar com este tipo de análise possa estar resumida abaixo.

1. Avaliar os fundamentos normativos do grupo ou comunidade e buscar pontos em comum e áreas importantes de divergência nesses fundamentos.
2. Expressar esses fundamentos normativos em formas narrativas, descritivas, gráficas e outras, de modo a abranger os elementos importantes da estrutura. Investigar o uso de vários modelos de representações para estes elementos.

3. Avaliar a estrutura institucional atual e o *status quo* frente à posição normativa e avaliar o grau de disparidade entre o *status quo* e a norma.
4. Criar conjuntos de mudanças políticas recomendáveis buscando “preencher” as lacunas onde forem identificadas. As diretrizes e medidas prescritas devem abordar diretamente as áreas específicas em que a estrutura institucional atual se desvia do desejado.
5. Buscar identificar e criar mecanismos institucionais pelos quais estas ações políticas possam ser iniciadas, decretadas e encaminhadas nas direções desejadas.

O último passo é crucial e geralmente é negligenciado. Trata-se de um elemento necessário na análise política e um reconhecimento de que instituições não podem ser mudadas efetivamente da noite para o dia, e por vezes o ponto mais importante da questão é como redirecionar instituições atuais ao caminho correto e como criar mecanismos possivelmente novos para aplicar uma força diretiva à mudança institucional. Perceba que essa análise, mesmo que intimamente cognitiva em seus resultados, não é, operacionalmente, uma análise consequencialista. A tarefa mais importante é a criação de mecanismos que sustentem e incorporem a reforma na dura realidade do contexto.

O sentimento pós-construcionista insiste que haja, deliberadamente, uma ligação direta da análise política com a ação. Vemos um pouco desse sentimento expresso na postura normativa representada na Tabela 7.3. Essa ligação à ação, primeiramente envolve basear a análise em situações reais e experiências da comunidade – daí o emprego de histórias narrativas e testemunhos. No entanto, ela também pede a atenção dos elaboradores de políticas para a consideração de novas modalidades institucionais, seja na forma de novas medidas sobre as quais se agir, ou novos modelos de interação organizacional. O teste da análise é: se o esforço não inclui atenção deliberada a possíveis caminhos específicos de pensamento para a ação, então talvez o nível da análise seja muito monodimensional ou o nível de generalidade precisa se mover dentro de uma faixa maior. No trabalho do Grupo de Trabalho sobre Risco Cumulativo, algumas ações específicas são encontradas mesmo dentro da análise normativa. Entre elas, ações como a de identificação de ao menos cinco áreas para tentar reformar e a modificação da predileção pela ação envolvendo um tipo de pesquisa fundamentada que empregue aprendizado em meio à intervenção (STRAUSS ; GLASER, 1967).

Outro tipo de análise nesta mesma linha pode ser visto no instrumento largamente utilizado de indexação de sustentabilidade, que é, na maioria das vezes, uma iniciativa de grupos comunitários para criar novas medidas de avaliar em que ponto uma comunidade se encontra e para onde está indo. Também é uma resposta às análises conduzidas por agências, que parecem não capturar a experiência da comunidade em foco. Frequentemente, isto envolve discussões sobre que tipos de mudança ou elementos comunitários são mais importantes ou desejados pela comunidade, e então criar metodologias ou índices sistemáticos para rastrear esses elementos no tempo e no espaço. Seu emprego na forma de ferramentas de monitoração já é por si só uma ação. Na maioria das vezes, porém, a construção desses novos índices se torna o próprio fim. O resultado final mais comum é o grupo comunitário postar os índices em um *website* ou publicar em um relatório, mas isso por si só não leva a nenhuma ação continuada. Para a análise ter sentido, devemos insistir que ela entre deliberadamente na identificação dos mecanismos institucionais pelos quais o conhecimento obtido por meio desse monitoramento seja explicitamente trabalhado e vertido em mecanismos de mudança institucional ou em novos dados a serem considerados por mecanismos existentes para a elaboração de políticas e ação programática. A insistência em deixar explícita a ligação à ação não é uma negação das mudanças profundas que podem resultar da exata descoberta de novas maneiras de compreender, ou na criação de uma nova maneira de falar sobre uma situação. Porém, a mudança também se faz por meio de intervenção estratégica, e um modelo pós-construcionista de análise deve insistir em um elemento estratégico. No caso de índices comunitários, os *stakeholders* podem buscar maneiras pelas quais tais informações possam ser incluídas, de uma forma deliberada, sistemática e transparente, no processo decisório de uma instituição. Isto significa que não é suficiente para uma instituição responder pelo reconhecimento da verdade do conhecimento e resolver fazer uso dele. É preciso uma identificação de mecanismos que a instituição possa seguir para que isso seja garantido. Por exemplo, esses índices podem ser parte de um novo elemento que é requisitado na análise de impacto ambiental, ou parte dos registros formais de audiências orçamentárias da instituição, ou outras maneiras. O mais importante é a identificação explícita do modo de ação. Dessa maneira, considerações normativas não são simplesmente “declarações de princípios”, mas diretrizes de ação.

Notas adicionais sobre Comparabilidade

Por fim, reconsideremos a questão da comparabilidade. Os neoutilitaristas argumentam que, pelo simples fato de fazermos escolhas diariamente, implicitamente assumimos e compreendemos todas as coisas como passíveis de comparação. Ou seja, quando um Estado ético diz que há alguns princípios que não podem ser quebrados, ou valores aos quais não se pode agregar preço, o utilitário responderá que a prova inversa pode ser achada dentro da prática. Por exemplo, consideremos o princípio de que a vida humana não tem preço e não se sujeita a nenhum compromisso. Os utilitários sustentariam que, mesmo neste caso, a sociedade exhibe escolhas que revelam algumas avaliações finitas e comensuráveis que as pessoas de fato atrelam ao valor da vida humana. Que escolhas são essas? Um orçamento é um exemplo. Ou seja, a controvérsia é que quando a sociedade ou seus legisladores aprovam um orçamento eles estão na realidade fazendo escolhas que limitam os gastos com saúde pública e outras questões relativas a preservar a vida humana ou, de outro modo, evitar a perda da vida. No entanto, elaborar um orçamento é um gesto de distribuição de uma quantia finita de receita entre uma série de questões, e não o direcionamento de toda a quantia a uma só coisa. Enquanto muito será gasto com saúde pública, serviços de emergência e prevenção de acidentes, não todo o orçamento será dedicado a questões que preservem a vida. Em vez disso, parte dele irá para a educação, outra parte para espaços públicos e alguma parte para o paisagismo de ruas. Por este exato gesto de alocação, a sociedade estaria atribuindo algum valor finito à saúde e à vida humana – de outro modo, nada do orçamento seria gasto em itens não relacionados à saúde. Neste ponto em que a sociedade está decidindo não gastar mais em saúde e distribuir o resto do dinheiro em outras questões, nesse ponto marginal, é que estaríamos revelando o exato valor monetário que atribuímos à vida humana e, evidentemente, trata-se de uma soma finita. Em outras palavras, há uma verdadeira permuta sendo realizada no que tange à vida humana e outros bens, incluindo dinheiro.

Chang generaliza a controvérsia da seguinte maneira (CHANG, 1977). Não importa se estamos explicitamente trocando dinheiro por vidas ou outra coisa ostensivamente sem preço; pelo exato ato da escolha, estamos exibindo comparabilidade. Isto não precisa estar em termos monetários. O importante é que ao nos confrontarmos com duas situações, sendo que uma delas talvez envolva algo que não tem preço, como a vida, poderemos sempre fazer uma escolha pelo

simples fato de que não se pode adentrar em dois futuros diferentes: apenas um cenário pode se realizar. O indivíduo é capaz de fazer essa escolha essencialmente comparando duas situações alternativas de acordo com algum valor de cobertura, como é chamado. Alguém poderia dizer que não há como comparar uma pintura de Van Eyck com uma escultura de Rodin, mas se alguém ganhasse subitamente um rio de dinheiro e quisesse gastá-lo, seria fácil decidir qual das duas comprar. Agindo assim, a pessoa estaria comparando as duas obras de arte não em um sentido absoluto, mas apenas no sentido limitado referente a como elas se registram na dimensão do dinheiro. O exato ato da escolha revela que há algum valor de cobertura pelo qual qualquer par de situações, bens ou fenômenos podem ser comparados.

O que isso faz, então, aos princípios morais, alguns deles propensos a se tornarem absolutos? Consideremos o princípio de manter sagrada a vida humana. O exemplo do orçamento sugere que por mais que a consideremos sagrada, nós a permutaremos por alguma quantia finita de dinheiro. Isso nega inteiramente a ética normativa e nos reduz todos a seres utilitários? Alguns dirão que sim, mas apontemos algumas razões para pensar ao contrário.

Primeiramente, uma coisa é projetar duas situações sobre algum plano de comparação (ou valor de cobertura) e outra bem diferente é sustentar que essa comparação pertence a sua natureza geral. Podemos comparar resíduos de platina com uma barra de ouro de acordo com o valor de peso e decidir que um supera o outro, e mesmo assim isso não estaria dizendo que um vale mais do que o outro. Para darmos outro exemplo, alguém poderia comparar Toscanini com Rubinstein de acordo com a velocidade com que cada um consegue tocar a Valsa do Minuto e ainda assim não ter como julgar quem seria o melhor pianista, ao menos não em um sentido absoluto. As comparações que fazemos são, no máximo, limitadas e temporárias, feitas de acordo com algum raciocínio provisório. Podemos querer comprar um CD, mas não os de Toscanini e Rubinstein. Isso ainda não é o mesmo que dizer que podemos na verdade comparar um pianista a outro. A comparação é provisória, talvez até arbitrária. É suficiente dizer que as comparações que fazemos, na maioria das vezes, olham apenas para um pequeno aspecto da questão e não para ela como um todo, e assim não estamos de fato avaliando-a por inteiro.

Mas e quanto ao argumento de alguns eticistas (porém não todos) de que algumas coisas, como a vida, não têm preço? O exemplo do orçamento sugere que nada é um bem absoluto? Primeiro, vale notar que nada é tratado como absoluto na prática. Certamente, há muitos exemplos do desejo de algumas pessoas em negociar a vida e a saúde

de outras por dinheiro – bandidos fazem isso todo dia. Mas alguém negociaria a própria vida? Essa pergunta pode ser essencialmente, para a maioria das pessoas, um bem absoluto. Bens absolutos não se limitam às nossas próprias vidas. Os mártires e santos que passaram por esse planeta podem atestar que, para alguns, o amor pelo país e por Deus pode ser absoluto. Mas isso pode não ser verdadeiro para todos. A maneira mais fácil do eticista argumentar contra a perspectiva utilitária é dizer que mesmo que fosse verdade que uma pessoa não tivesse nenhum bem absoluto, isso não se equipara a comparabilidade ou comensurabilidade. Mesmo que as pessoas estivessem dispostas, em um momento de desespero, a abrir mão de um bem que considerassem inestimável ou a quebrar um princípio moral que considerassem supremo, como nas imagens de pessoas miseráveis dispostas a lutar com seu vizinho por um pedaço de pão, isso não significa que alguém conscientemente traz consigo o cálculo mental de constantemente permutar quantidades de amizade por quantidades correspondentes de lucro. Não, talvez eles estejam meramente substituindo uma regra por outra em uma hierarquia. O sistema de regras pode se parecer com o descrito a seguir:

Lealdade a um amigo é uma regra que não deveria ser quebrada.

Quando, e somente nesse caso, alguém tiver que quebrar uma regra moral para sobreviver, literalmente, então podemos considerar a quebra de um código moral, como a lealdade a um amigo.

Isso é um sistema de regras completamente consistente com um sistema deontológico de ética que é totalmente diferente de uma noção de comparabilidade (e comensurabilidade) que envolve uma operação radicalmente diferente, da seguinte forma:

Lealdade a um amigo é um bem ao qual se atribui um valor equivalente a mil dólares por amizade desfeita.

Somente porque uma regra não é absoluta, ou está inserida em um sistema complexo de regras anuláveis, isso não significa que a operação de comparabilidade se mantenha. Na realidade, como se vê no exemplo anterior, parece altamente improvável que um sistema avaliativo tenha muita aplicação aqui. Regras podem ser contingentes, múltiplas, anuláveis, aplicáveis a certas faixas de ação, hierárquicas ou coincidentes, sem, de qualquer maneira, serem sujeitas a uma operação

de avaliação. Relembremos do capítulo 2; de como a comensurabilidade requer perfeita comparabilidade, isto é, a habilidade de comparar duas coisas, sem importar o grau de precisão da comparação.

Reflexão política

O reconhecimento da normativa e da moral como uma base fundamental para a elaboração de políticas é um importante passo à frente em nosso aprofundamento em analítica, que nos permite darmos de frente e de forma explícita com as motivações mais básicas do pensamento e das ações humanas.

Além disso, a consideração dessas dimensões nos ajuda a explicar certos fenômenos sociais. Por exemplo, Olson, em sua caracterização da ação coletiva, pergunta por que algumas pessoas, dado o benefício marginal que se obtém ou se contribui por meio da participação em uma atividade coletiva como o voto, continuam participando? Utilizando um modelo de escolha racional, Olson conclui que deve haver outros benefícios individuais de juntar-se a um grupo, o que ele chama de “benefícios solidários” (OLSON, 1968). No entanto, isso não é uma explicação forte para esse tipo de comportamento, e certamente não é algo que a maioria das pessoas diriam quando perguntadas sobre sua participação. O que está faltando é a dimensão normativa. Ou seja, algumas pessoas continuam votando – ou associando-se a organizações civis, levando coisas à seção de achados e perdidos, reciclando papel, dando seu lugar na fila, e uma série de outras coisas – porque simplesmente, para elas, isto é o certo. Isto é algo que não se pode expressar como um benefício individual, exceto, apenas, da maneira mais estranha (já que às vezes as pessoas se doam até atingir a dor; e mesmo quando não dói, o prazer individual na maioria desses casos é só uma pobre descrição do que realmente ocorre internamente). Porém, alguns optam por expandir a noção de utilidade para capturar tudo que possamos identificar como bom – mesmo moralidade como discutimos anteriormente. Mas isso na realidade reduz a noção de utilidade a algo trivial, isto é, qualquer coisa que maximizamos toda vez que fazemos algo, ou, em outras palavras, se utilidade é tudo, então ela, na realidade, é nada.

A maneira mais direta, e provavelmente verdadeira, de lidar com questões de certo e errado é simplesmente reconhecer a dimensão de certo e errado explicitamente. Trata-se de uma das motivações mais poderosas que guiam o comportamento humano (ao lado do amor maternal, mas isso talvez seja porque às vezes pensamos que o segundo

também pertença à dimensão moral). De maneira clara, a análise política não seria adequada sem um tratamento dessa dimensão.

Então, por que isso geralmente falta na análise? Uma razão é ser combativo. A maioria das questões morais também são aquelas sobre as quais as pessoas discordam de maneira mais voraz. Talvez parcialmente, devido à alegação positivista da neutralidade, o analista geralmente evita, de maneira consciente, essas armadilhas morais e mantém a análise no plano de “algo sobre o qual todos podemos concordar.” No entanto, isso removeria aquela dimensão da questão política que é, às vezes, a mais importante. Repetindo: Ignorar a dimensão normativa ou moral na análise política é por vezes o mesmo que reduzir a análise ao denominador menos significativo. Se tivéssemos que retornar aos Estados Unidos dos anos 1960, como raciocinaríamos ou conduziríamos uma discussão sobre direitos civis sem considerar a dimensão moral?

Quanto a este ponto, levantamos uma dificuldade prática de analisar pela dimensão normativa. Associamos, desde Kant, o normativo com regras. Ou seja, tentaríamos capturar essa dimensão através da especificação de uma regra, ou se isso não for suficiente, um conjunto completo de regras. E ainda assim, muitas vezes achamos que as regras não servem como um guia completo o suficiente, e que nenhum conjunto de regras é capaz de capturar a complexidade de muitas situações sociais. O que quer dizer ser um bom pai? Bem, um pai poderia responder: por onde começar? E onde terminar? Postular regras pode às vezes ser o mesmo que criar um plano artificial de estruturas jurídicas formais ao redor das quais podemos construir uma política ou instituição. Mas o verdadeiro raciocínio moral pode ser mais complexo do que isso. De certo modo, propor conjuntos de regras rígidos e absolutos é criar um modelo de pensamento que é removido do raciocínio moral prático – isto é, mitologização. Falaremos mais sobre esse tema na Parte III, onde tentamos criar novas descrições que podem nos fornecer mais opções para representar o normativo e outras dimensões.

Parte III

O Sentimento Pós-construtivista

Capítulo 8

Antecedentes: Fundamentando o Discurso

Começamos o livro com um breve relato de como a análise pode levar à mitologização da política. Normalmente, isso pode ser descrito como uma lacuna entre a teoria e a prática. Talvez mais apto seja uma analogia dramatúrgica, onde o hiato existe entre o libreto e a ópera (ou, linguisticamente, entre a língua e a palavra, como Saussure colocaria). Também temos a oportunidade de vermos isso na distância entre o formal e o cotidiano – isto é, o terreno que o analista percorre pode não apresentar a mesma paisagem dos caminhos trilhados pelas pessoas todos os dias.

É mais útil para esta discussão simplesmente descrever a lacuna como uma separação entre o texto e o contexto. Isso é ilustrado na Figura 8.1, que mostra a política como um texto construído por autoridades, pessoas dotadas de poder e tomadores de decisão. Este texto político, que pode literalmente ser um texto, como um novo estatuto, é moldado em alguns *locus* de decisão e então importado para diferentes situações e implementado. Neste processo lógico, o texto é criado distanciando do contexto de sua aplicação.

A separação entre texto e contexto é problemática em muitos aspectos, mas de forma mais central, percebemos que alguém possivelmente não pode construir um texto que permaneça o mesmo em todos os lugares e tempos. Claro, as contingências do contexto importam. Em outras palavras, o que está faltando é um mecanismo pelo qual a consideração do contexto pode influenciar ou guiar a formulação do texto. Tomando como exemplo uma nova regulação (que começa como texto ou palavras em uma página) que fornece as bases iniciais para programas de microempréstimo rural em áreas de baixa renda ao redor do mundo, percebemos que nem todas as comunidades estão prontas ou capazes de promover microempréstimos entre seus membros.

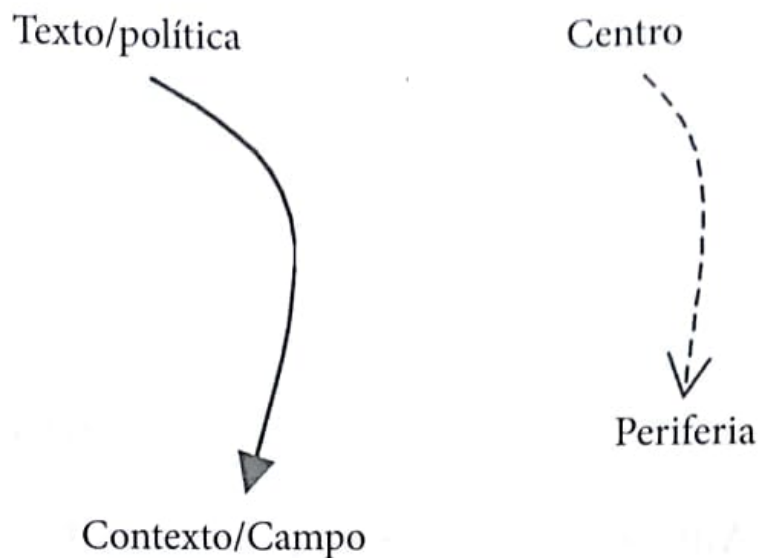


Figura 8.1 Política como texto

As instituições também podem ser pensadas como texto. Como outro exemplo, pegaremos a instituição da constituição de uma nação. De fato, podemos inclusive usar a constituição dos EUA como exemplo. Aqui, alguns diriam, está um exemplo de um corpo de texto universal, por exemplo, aplicado em todos os lugares pelo país, e eterno, e que, portanto, resistiu às mudanças com o tempo. Como uma instituição, adequou-se de certa forma em todos os tempos e locais onde foi cumprida. É verdade, porém, que a constituição permaneceu intacta e sem mudanças? Há, é claro, um número de emendas com o tempo, mas a maior, o texto verdadeiro permaneceu intacto. Ou não? A constituição, se pensarmos por um momento, evoluiu como qualquer outra instituição. Mesmo quando suas palavras permaneceram sem mudar, o que as palavras significam é um problema de constante interpretação e reinterpretação. De fato, o sistema judiciário é uma cena onde as palavras da constituição são reinterpretadas todos os dias, e a interpretação pode ter evoluído em algo bem diferente do original. Não apenas no significado legal, mas no sentido verdadeiro, cotidiano dessas palavras em estado de fluxo constante. Podemos considerar, por exemplo, que na época de Jefferson a palavra “igualdade” significava algo bem diferente do que significa hoje. Estas mudanças são necessárias para que a instituição permaneça vital e significativa em diferentes épocas e locais.

Vemos o hiato entre o texto e o contexto manifestado em numerosas ocasiões. Por exemplo, tome-se o modelo de governo centrado no Estado que em sua forma moderna é nada além do modelo regulatório de governo. Neste modelo, posicionamos um foco central de tomada de decisões (o Estado) e um foco periférico de implementação (o campo). A política, nesse modelo, precisa apenas ser moldada no centro

e exportada (como texto) por todo o campo e simplesmente aplicada. A noção de regulação, na verdade, possui suas raízes no nivelamento do campo, para que toda a jurisdição seja mantida alinhada com o projeto central. Essa noção de governança³⁰ é a separação radical do projeto da ação e negligencia a possibilidade de que o projeto possa evoluir da ação ou que as periferias possam ter influência na formulação da política. Ao contrário, no modelo do estado regulatório, o controle é absoluto, e o estado é onipresente, assim como a condição universal evocada por Joyce em uma passagem memorável:

... Snow Will be general
All over Ireland
Falling on the churchyard.
Where lies Michael Furey's grave
Lying thickly upon the crooked crosses
And on the headstones,
On the spears of the gate,
On the barren stones.
Softly falling through the universe
Softly falling upon our bed...

Joyce, 1916³¹

Porém, construir uma política que é representada como uma coberta, uma peça uniforme de texto que necessita ser subsequentemente trazida em todos os contextos e representada, nega a importância do contexto. Isto possui raízes em nossos pressupostos epistemológicos mais fundamentais. O modelo subjetivista desta relação coloca a realidade como apenas um conceito subjetivo que impomos na natureza. Neste caso, o texto é uma construção, esquema de classificação, ou teoria que impomos na natureza. Esta operação é conduzida não importando a extensão de qual natureza pode ou não caber na construção. Por outro lado, a forma mais completa de objetivismo é encontrada na insistência positivista de que a realidade é algo que simplesmente observamos e, na verdade, medimos. Neste caso, o texto (ou análise) que impomos na

30 Leo Kissler e Francisco G. Heidemann, no artigo: Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *Rev. Adm. Pública* vol.40 no.3 *Rev. de Janeiro May/June 2006*, se valem do conceito de Löffler (2001:212) que definiu governança como "uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes" (Nota do Revisor).

31 " ... A neve era geral, cobria toda a Irlanda, caindo mansa no cemitério, onde se encontrava o túmulo de Michael Furey/Amontoava-se nas cruces tortas e nas lápides/ nas hastes do portão/ nas pedras lisas/ Caindo suave pelo universo/ Caindo suave sobre nossas camas..."

realidade objetiva é o plano de análise pelo qual tornamos todas as coisas comensuráveis. Nas ciências naturais, isso envolve a medição daquelas características pelas quais temos dispositivos de medições. Nas ciências sociais, porém, lidamos com fenômenos como confiança, esperança, ganância, imaginação e outras coisas que são naturalmente imensuráveis. Essas realidades não são apenas observadas, mas experimentadas e interpretadas. Neste caso, o positivista insiste em encontrar dimensões de medição que podem traduzir estes fenômenos em coisas fisicamente observáveis e mensuráveis. Em um esquema utilitário, a unidade de medição pode ser utilidades ou disposição para pagar. Mas isto é muito diferente da abordagem pós-positivista onde, como na moldura crítica, a descritiva primária pode ser aquela do, digamos, poder ou dominação? Em qualquer caso, somos colocados frente a uma perda irreparável de dimensionalidade, que é remanescente a tentativas recentes de descrever e, sem dúvida, medir o capital social de uma comunidade, uma noção originalmente proposta por Bourdieu (1977), mas que ele propõe sem nenhuma intenção evidente de interpretar dentro de uma moldura positivista. Quer mantenhamos uma posição fortemente subjetivista ou objetivista, as presunções rígidas feitas com relação ao sujeito e ao objeto contribuem para amplificar a distância entre texto e contexto.

Nesta última parte, focamos abordagens nas quais começamos a passar sobre essas lacunas, seja focando primariamente na separação entre teoria e prática ou da formulação política da implementação da política. Isso traz, pelo menos um pouco, atenção reforçada sobre como não apenas as políticas e instituições são concebidas, mas como são praticadas. Talvez uma forma útil para começar é uma retomada das noções dos chamados pragmáticos do último século. A primeira definição do ponto pragmático de vista foi fornecida por Peirce:

Considere quais efeitos, que podem concebivelmente possuir origens práticas, concebemos que o objeto de nossa concepção possui. Então, nossa concepção desses efeitos é o total de nossa concepção do objeto.

Peirce, 1905.

Assim, para Peirce, entendemos os fenômenos apenas através dos efeitos que eles possuem no mundo prático. A diferença entre isso e um esquema positivista-empírico pode ser traçada para a conceitualização fundamental de realidade. Para os positivistas, a realidade era a soma total de nossas observações. Para Peirce e outros pragmáticos, a realidade não é capturada por nossas observações, e sempre somos pegos tentando obter uma melhor compreensão dela. Epistemologicamente, enquanto o

positivismo aspira ser uma teoria da verdade, o pragmatismo é melhor compreendido como teoria do significado. Assim, a maneira pela qual podemos julgar melhor se uma interpretação de um fenômeno é boa ou não é através dos efeitos práticos que possui. O uso da palavra “interpretação” é deliberado e significa desenhar uma distinção entre pragmatismo e empiricismo. O pragmatismo, pelo menos para Peirce, James, Dewey, e outros intelectuais, não é um sistema materialista. A reafirmação de James da máxima de Peirce interpreta a palavra “efeitos” como as experiências que temos do objeto de discussão e as reações que temos a ele. Isso inclui apenas experiências e reações subjetivas. O pragmático é um realista no sentido de que ele ou ela não nega a existência de uma realidade objetiva, mas nega que nosso pensamento pode esperar capturar realidade, em sua total complexidade e opacidade.

✎ É claro, pode-se criticar o método pragmático como sendo pelo menos tendente ao empiricismo, porque o teste da significância prática é mais facilmente interpretado por meio do empírico. Mas apenas podemos aprender de sua apreciação básica da realidade e seu conceito de teoria. Nas palavras de James, “Por que não se pode pensar que a missão seja aumentar e elevar, ao invés de simplesmente imitar e reduplicar a existência?” (JAMES, 1975). Isto é, os pragmáticos rejeitam a noção de teoria como uma tentativa de produzir uma cópia conceitual do conhecimento. O filósofo moderno que mais se aproxima disto é provavelmente Rorty, que rejeita a ideia de que a ciência é fundamentalmente um espelho da natureza (RORTY, 1980). Assim, para James e outros, mesmo que suponhamos que o Sol gira ao redor da Terra ou o contrário, se assumimos que a órbita da Terra é um círculo ou uma elipse, o fato é que nenhum destes é, de fato, realidade, mas apenas as aproximações científicas da realidade, isto é, não há nada na realidade como uma elipse perfeita. Dewey forneceu uma versão mais instrumental da máxima pragmática, na qual a melhor teoria é a que nos permite um uso mais eficaz. Assim, a teoria de Newton da gravitação e física nos forneceu um conjunto de ideias que nos permitiu fazer avanços poderosos no campo da mecânica. Mais tarde, descobriríamos que estas ideias tem limitações – por exemplo, como explicar o fenômeno subatômico ou a luz – para a qual a teoria de Einstein provaria ser mais útil (não mais verdadeira, meramente útil). Isso significa que a maneira pela qual resolvemos argumentos e teorias conflitantes não é através da observação e medição empírica, mas através da discussão. Dewey proporia um critério de afirmação garantida, pelo qual chegaríamos a um acordo sobre uma melhor teoria por meio do teste de argumentos e efeitos práticos. Rorty vai ao extremo ao afirmar que realmente não há afirmação, apenas conversação, que realmente leva a uma visão construcionista da realidade. Em grande parte, o pragmatismo vaga em algum lugar entre os universos empírico e construcionista.

Essas considerações pragmáticas podem nos permitir algumas noções úteis para a análise. Por exemplo, fornece algum alívio para as restrições da ideologia, que podem levar a uma discussão (ou análise da política) sem mesmo atingir um ponto onde consideremos os efeitos sobre a vida cotidiana. A pergunta mais frequente não é onde alguém expõe um lado ou outro, mas quais programas se suporta. A pergunta que realmente confronta a política não é, o mercado ou o Estado?, mas sim, que tipo de mercado? e que tipo de Estado? O retorno pragmático ao local onde as coisas realmente importam, onde a borracha encontra a estrada, etc., fornece ao analista uma chance maior de encontrar um contexto verdadeiro em seu sentido cotidiano, complexo, multidimensional. A volta ao “novo institucionalismo” (ex., North, 1990), que possui como proposição básica que “instituições são importantes” se aproxima disso. O que estes escritores estão propondo é que os detalhes institucionais, os pontos mais sutis do projeto, que se encontram ultrapassando o formal, são o que fazem estas instituições eficientes ou não. Não é questão de instilar democracia em todos os lugares – ao invés, está no desenho particular de uma sociedade democrática que evolui em um local ou é mais adequada a ele. Nos é permitido sair, mesmo por algum período, do plano da ideologia, e entrar no plano onde as pessoas e a sociedade funcionam, que é o campo da prática. O teste de uma ideia é se ela nos ajuda a conviver em nossa vida cotidiana.

Isso nos leva a buscar melhores caminhos para descrever e analisar a “prática”, isto é, as maneiras pelas quais as pessoas compreendem as coisas e conduzem as tarefas na vida real. Entender a prática é perceber, por exemplo, que muitos poetas não imaginam poesia em suas mentes e então colocam essa imagem no papel. Ao invés, os poetas pensarão em uma ideia ou frase, testarão em papel, refletirão sobre aquelas primeiras palavras, pensarão novamente, e então testarão mais palavras em papel, em um processo que outros chamam de “*mixed scanning procedure*”³² (ETZIONI, 1993). Prática é aquele elemento, na educação da escola secundária, caracterizado por alternar e mesclar períodos de interesse, tédio, mudanças hormonais, aprendizado e indignação, e não só um período na vida de um jovem em que conceitos mais avançados como literatura, matemática e responsabilidade cívica são instilados. O que podemos caracterizar como anos de aprendizado progressivo, pode e deve ser caracterizado como longos períodos em que se olha pela janela, sonhando acordado, rabiscando, ouvindo, adormecendo, acordando, trocando notas, e muitas outras atividades que realmente formam as horas expendidas na sala de aula.

Por que o pêndulo parece oscilar entre noções puramente objetivistas e subjetivistas da realidade? De acordo com os realistas

32 Uma tradução mais aproximada é: “procedimento de varredura mista” (Nota do Revisor).

críticos, é porque falhamos em perceber que a realidade é estratificada e que somos capazes de acessar as diferentes camadas em graus não similares (BHASKAR ; BUNGE, 1979). Eles apontam para três domínios ontológicos primários: (1) o empírico, consistindo em coisas que vivenciamos; (2) o atual, consistindo em eventos que acontecem se os observamos, se os reconhecemos ou não; e (3) o real, consistindo em mecanismos geradores que fazem emergir eventos. Por exemplo, embora a gravidade seja uma força real que é constante e inexorável, será manifestada em um evento apenas quando tal expressão emerge do complexo de mecanismos geradores em jogo (ex., uma maçã apenas cairá quando fricção, coesão e outros mecanismos assim o permitirem). O problema com o empiricismo é que ele reduz a realidade ao observável. De acordo com estes teóricos, embora exista uma realidade objetiva, nosso conhecimento dela sempre será passível de falha. Isso não se degenera em relativismo, porém, uma vez que eles sustentam que

→ o conhecimento pode possuir diferentes graus de falibilidade. O jogo dos mecanismos geradores é importante para esta abordagem teórica para o aprendizado. Sobre áreas do tempo e espaço, alguns mecanismos podem dominar e outros permanecerem ocultos – estes mecanismos originam semiregularidades ou regularidades parciais que precisamos explicar. A natureza parcial destes padrões e a presunção de múltiplos mecanismos geradores leva o pesquisador a explicações complexas. Isto, por sua vez, leva a uma atração por projetos de pesquisa multimodais, incluindo o que estes teóricos chamam de métodos “intensivos” (ex., estudos de caso) combinados com métodos “extensivos” (ex., estudos comparativos e estatísticos). Os realistas críticos também rejeitam a noção construcionista de que o conhecimento pode ser reduzido ao que podem dizer. De fato, nossas ações são influenciadas e inseridas em um profundo contexto de história, cultura e relações, para que os fenômenos sociais sejam muito mais do que aquilo que podemos trabalhar discursivamente. Muito disto, como Bourdieu sugeriu, mostra parte de si mesmo nas intrincadas e inefáveis lógicas da prática.

→ As visões pragmáticas e realistas (mesmo a realista crítica) sugerem que devemos olhar mais de perto para a dimensão da prática, isto é, a arena onde eventos e ações são trabalhados. Isso nos ajudará em nossa tentativa de aprofundar nossa análise, a sermos informados sobre as teorias modernas da prática. Inevitavelmente, o reconhecimento do universo da prática envolve repensar na separação radical entre sujeito e objeto. Outra maneira, é repensar a dicotomia entre estrutura e agência. Uma teoria da estrutura afirma que os indivíduos são conduzidos por uma maré de fenômenos sociais ou leis que determinam como a sociedade funciona. Neste sistema conceitual, o analista pode simplesmente focalizar estes processos amplos e sistêmicos, excluindo considerações do indivíduo. Teorias de agência, por outro lado,

focam as motivações e ações do indivíduo livre – como na noção liberal do indivíduo atomista escolhendo livremente de acordo com suas motivações (seja agindo de acordo com os princípios morais ou maximizando sua própria utilidade). Repensando estas dicotomias, os teóricos são forçados a aceitar a complexidade e multidimensionalidade da prática. Por exemplo, em sua teoria de estruturação, Giddens coloca o indivíduo como agindo e sendo afetado por instituições maiores em seu contexto social, e as instituições como sendo o meio e resultado da ação individual (GIDDENS, 1984). A relação entre indivíduo e estrutura é reflexiva. Por exemplo, em sua análise de jovens rebeldes do ensino médio, Giddens vê seu comportamento não conformista na escola como um espelho de estruturas maiores da sociedade na qual o trabalho é dividido entre os especificamente habilitados e um grande contingente de menos treinados, pertencentes à classe trabalhadora. Porém, as ações destes jovens são necessárias para reproduzir ou transformar as estruturas sociais. O agente retém o poder de agir, mas dentro dos constrangimentos difusos e frouxos ditados pela realidade social do agente.

Na teoria da prática de Bourdieu, os constrangimentos são mostrados como o *habitus*, um conjunto padronizado de respostas admissíveis do indivíduo que é construído desde a história, os padrões de vida, os significados implícitos, os sinais explícitos, e mesmo as direções inconscientes que formam um contexto de uma pessoa (BOURDIEU, 1990). Enquanto o campo estrutural de Giddens preocupa-se com os movimentos da sociedade mais ampla, as estruturações de Bourdieu são mais contextuais, individuais, e possivelmente maiores em dimensionalidade. Ainda é possível, na formulação de Giddens, especificar conjuntos estruturais como riqueza, educação e emprego. Na teoria de Bourdieu, o *habitus* está internalizado na realidade consciente e pré-consciente tal que apenas um aspecto dele pode ser identificado. O indivíduo age dentro de um cenário moldado por inumeráveis e, de fato, parcialmente inomináveis influências, histórias, motivações, constrangimentos e entendimentos que, se necessitássemos encontrar uma única palavra para capturá-lo, poderíamos ter usado a palavra “cultura”. Podemos contrastar isso com a variável explanatória unidimensional da utilidade. Porém, abrir nossa análise para compreender ações individuais por meio dessas motivações complexas e constrangimentos, também exige que compreendamos e caracterizemos ações e instituições através da cognição mais complexa e cotidiana do agente. Se tivermos que entender como o terreno do contexto social-cognitivo age no indivíduo, precisamos entrar na realidade cognitiva do indivíduo e tentar compreender como esta realidade é experienciada.

Essencialmente, este modo de análise nos motiva a encontrar um ponto de encontro para a relação entre texto e contexto.*Uma abordagem

textual pode ser compreendida como o ponto de vista do observador que interpreta a realidade social a partir de sua perspectiva particular sobre ela. Por exemplo, observações de padrões expressos em rituais de parentesco podem ser interpretados pelo observador como refletindo um esquema de classificação ou estruturas fundamentais da mente (LEVI-STRAUSS, 1968). Porém, isso pode não ser um bom relato de como essas práticas sociais são vivenciadas pelo indivíduo na situação. O problema, como Bourdieu explica, é que [a análise é feita a partir de um ponto de vista que é completamente separado da prática]. Do ponto de vista do observador, eventos que estão separados por um longo período são tomados de uma só vez, justapostos e condensados em um padrão quando, na realidade, essas coisas são vivenciadas em sequência. Além disso, a lógica de uma sequência de eventos deriva do fato de que eles precisam ser realizados. Por exemplo, o padrão de concessão de fundos recebidos por uma organização não governamental (ONG) pode ser interpretado pelo analista como uma mudança ideológica em relação a certa direção, quando, na realidade, a ONG está simplesmente respondendo à sua própria falta de fundos e aplicando no que estiver disponível no momento.

O sentimento do que este capítulo, e livro, reflete, é uma preocupação renovada com a [natureza múltipla e complexa da experiência], a necessidade e papel principal do contexto, e o campo da prática. Nos capítulos seguintes, delineamos algumas abordagens que tentam capturar essas noções. No capítulo 9, aprofundamos nosso interesse na experiência e sugerimos como podemos fornecer descrições mais ricas ou mais densas da experiência. Sobre este ponto mais, desenvolvemos análises que nos permitem relacionar a experiência mais diretamente, seja pessoal ou coletiva, à criação da política.

No capítulo 10, voltamos-nos para a dimensão complexa, mas real, do contexto. Se tivermos que ultrapassar a lacuna entre texto e contexto, então devemos ter mais cuidado para não assumirmos este último na busca por prescrições políticas universais. Um retorno em direção à contextualidade exige, porém, uma análise que nos permita traçar com mais cuidado a conexão entre contexto e política ou projeto institucional.

No capítulo 11, retornamos à dimensão da prática e ilustramos como ser mais atenciosos às ricas e, às vezes, inefáveis lógicas da prática que podem nos fornecer pistas para descrever com mais riqueza a situação política, e projetar instituições. Por ora, simplesmente apontamos que, para o analista, entrar no mundo da prática significa estar aberto a compreender uma prática, seja ela o que for. Isto é, em alguma extensão, o analista deve ser capaz de renunciar, pelo menos temporariamente, a fortes presunções que podem ser trazidas à análise. Há um componente fenomenológico para a compreensão da prática.

A tarefa que permanece para o analista é reduzir grandemente a distância cognitiva entre o *policymaker* e aqueles para os quais, e ao redor dos quais, a política está sendo feita. Se tivermos que entender por que algumas políticas parecem funcionar e outras não, ou por que uma política parece funcionar algumas vezes e não em outras, temos que nos esforçar mais seriamente para entrar no mundo dessas pessoas para as quais a política está sendo moldada. As populações em questão, que em alguns círculos são conhecidas como “populações alvo”, não podem mais ser tratadas como receptoras passivas da política. As pessoas podem vivenciar a política de maneiras muito diferentes do que é assumido pelo *policymaker*. Elas são afetadas por circunstâncias e situações específicas, de maneiras mais ricas do que possamos conceber, talvez de uma maneira muito retratada na noção de *habitus* de Bourdieu. Por último, as pessoas trazem a política à realidade e, deliberadamente ou não, são coparticipantes da construção da política. Temos de encontrar caminhos para diminuir a distância entre o projeto político e a ação da política. Nas discussões a seguir, partimos da noção de que estas pessoas que poderiam ser tratadas como passivas, alvos, receptores de políticas, podem muito bem ajudar a solucionar dilemas políticos participando como autores da política.

Também podemos reconhecer que sustentar esses modos de análise é proceder a um redirecionamento inconfundível à complexidade. Isto é, em muitos casos, inevitável. A motivação, para nós, é a compreensão de que problemas políticos são totalmente complexos. A reforma da Segurança Social é algo que desafia a solução, pelo menos dentro de um mandato. Resolver o aquecimento global será cada vez mais difícil e problemático, quanto mais sérios ficarmos em relação a ele. De fato, para muitas situações políticas, soluções verdadeiras podem surgir apenas com o tempo.

Parte da solução é, de certa forma, encontrar maneiras de correlacionar a complexidade e a multidimensionalidade de um problema político com nossas respostas políticas. Lidar com altas taxas de fertilidade no mundo em desenvolvimento é algo para o qual, agora reconhecemos, prescrições políticas unimodais simplesmente não funcionarão. Qualquer estratégia que possa comprovar-se eficiente, precisará combinar múltiplas dimensões, incluindo educação, seguridade social, desenvolvimento da subsistência, direitos humanos, cuidados básicos de saúde e ajuda internacional (ou outra). Será necessário abordar múltiplos aspectos da situação política, incluindo os ecológicos, culturais, religiosos, econômicos e políticos. O retorno em direção à dimensionalidade irá, em termos práticos, mover-nos em direção à análise unimodal. É por isso que, para o conduzir o leitor a este ponto do livro, nós precisamos cobrir um terreno que outros já trilhamos. A razão para criticar o modelo de política como decisão é não

deixá-lo para trás, mas sim buscar maneiras de aumentar seu poder de informar nossa análise. Parte do sentimento pós-construcionista deste livro está na percepção de que essas análises não contribuem para a descrição densa da política.

Capítulo 9

Experiência

Introdução

Começamos com uma explanação de como a análise pode mitologizar a política. Parte desse problema está na distância que geralmente encontramos entre a análise e seu campo de aplicação. O resultado disto é uma analítica política que pode ser abstrata, reducionista, simplista e destituída de contexto. Nossa resposta a isto é insistir em planejar meios de embasar nossa análise no contexto e na complexidade de situações políticas reais. Não se trata de simples realismo; citando um autor, “embora nunca possamos representar literalmente e absolutamente a realidade objetiva, podemos assumir com confiança que ela possui uma natureza consistentemente identificável” (MORROW, 1994). Na realidade, uma percepção que cedo ou tarde todos temos é que nossos modelos de análise, e na realidade todos os eles reunidos, são apenas descrições parciais de situações políticas que são mais complexas do que se pode expressar nas diferentes linguagens da análise política.

Neste capítulo, apresentamos um modelo de política como experiência. Por experiência queremos simplesmente dizer o modelo de conhecimento da pessoa (ou grupo) inserido na situação política. Visto que está embasado na experiência, esse modelo, por definição, respeita a contextualidade e, na realidade, presume que não há análise fora do contexto. O objetivo é partir da riqueza da experiência e refletir isso em uma riqueza paralela de perspicácia analítica. Já que a experiência é complexa e multidimensional, nossa análise também o é. Quando compreendemos algo pela experiência, o fazemos em muitos níveis, incluindo aqueles que talvez nunca possamos encontrar uma maneira de expressar. Além disso, o modelo respeita absolutamente o conhecimento, sentimentos e até a autoridade moral daqueles que estão

dentro da situação política. Neste modelo, o analista não é o pensador olhando para o movimento da maré. Em vez disso, é um “peixe que nada no oceano”.

Podemos contrastar esse modelo com os previamente discutidos. No modelo racional-positivista, encontramos um sujeito (o analista) que chegava a uma ideia por meio da observação e medida cuidadosa de um objeto político estático. No modelo construcionista, o sujeito não media o texto político, mas sim o construía e assumia a autoria. Ambos estão insertos na mitologização da política. Como disse um autor, “Por um lado, há uma *visão instrumental* da política como solução racional de problemas... Por outro, há uma *visão crítica* que enxerga a política como a racionalização do discurso... nenhuma dessas visões faz justiça à complexidade da elaboração de políticas” (MOSSE, 2004). No modelo presente, a análise não reside nem na medida nem no artifício, e sim na experiência. O que mais importa para a análise depende do modelo que se escolhe adotar. No modelo clássico de racionalidade, tentamos entender tudo em termos de valor. No modelo construcionista de análise, o que conta é o poder de uma narrativa política. Nesse modelo, o critério é a autenticidade, isto é, o quão verdadeira é nossa interpretação de uma situação política em comparação com a experiência concreta dos atores políticos.

Podemos ser útil usar uma analogia geométrica. Na Figura 9.1, mostramos um objeto. Trata-se de um objeto complexo que possui muitas facetas, ondulações e lados. Se fizermos essa analogia com a experiência, podemos, de maneira parecida, pensá-la como algo caracterizado por múltiplas dimensões (por exemplo, sensoriais, normativas, emocionais, etc.), ângulos e particularidades. Situações políticas reais, por analogia, são também incrivelmente complexas, a ponto de impedir uma descrição completa. Na figura também está retratada a projeção do objeto em um plano. A analítica política geralmente trabalha desta forma, isto é, tomando uma situação de pura complexidade e simplificando-a de forma que caiba em uma construção pré-existente. Na figura, isto é equivalente a projetar aquela imagem complexa em uma superfície plana, o que resulta em uma figura geométrica simples (uma elipse). Agora, não se trata de dizer que a elipse é uma má representação daquele corpo complexo; é apenas uma descrição parcial. A *língua franca* de cada visão política é como o plano na figura. No modelo utilitário, tudo é reduzido ao plano da utilidade. Em algumas teorias críticas, tudo é compreendido em termos de poder e dominação. No entanto, experiência é uma coisa complexa, na qual podemos reconhecer cada um desses aspectos e ainda muitos outros. Isto não é dizer que o modelo de experiência nega a teoria – apenas que é uma teoria estruturada na qual aspiramos sair do plano da redução e aproximarmos-nos do complexo corpo de experiência.

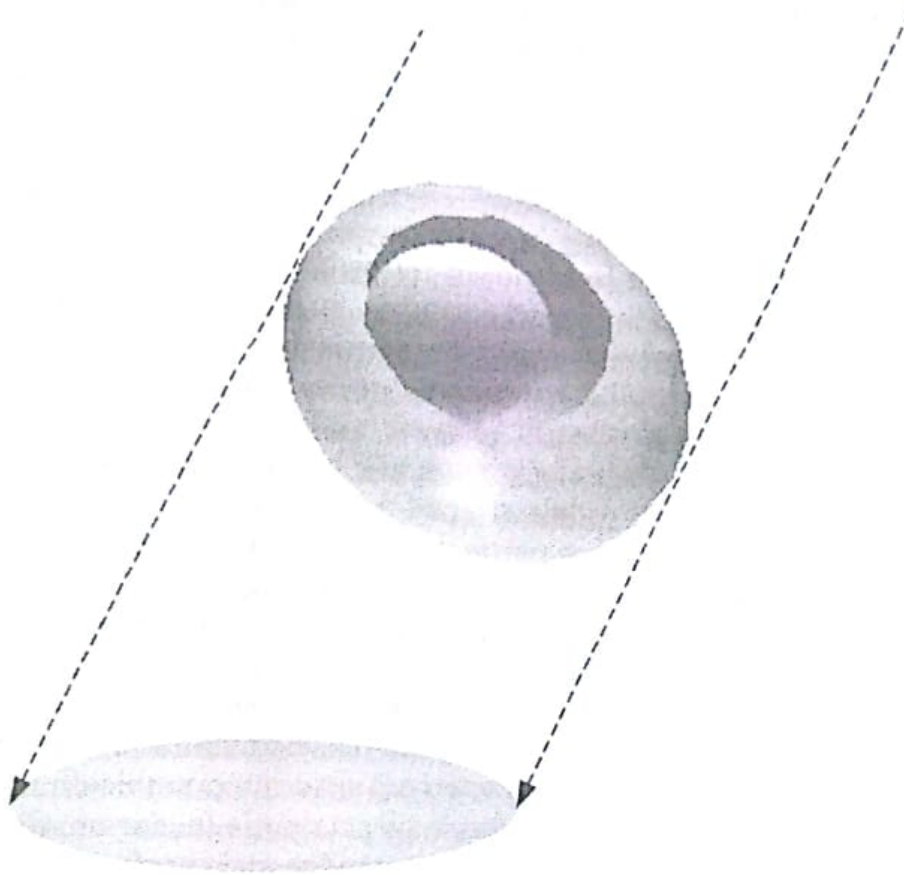


Figura 9.1 Uma analogia geométrica.

Em si mesmas, essas analíticas políticas funcionam, desde que admitamos a possibilidade de que são apenas descrições parciais. No entanto, dentro dessas analíticas há sempre o perigo de falta de autenticidade e representação errônea. Durante a guerra civil em Ruanda, havia relatos da situação na imprensa sob um viés de imparcialidade, ou de um modo que parecia defender a não intervenção (ver uma análise da cobertura em Fair e Parks, 2001). Desta maneira, uma narrativa do conflito foi construída de modo a sugerir que a questão estaria melhor sem mais intervenções, porque considerava que os esforços internacionais já eram suficientes, etc. Hoje, anos depois, damos-nos conta de que a situação como ocorreu – um dos períodos de maior assassinato e genocídio da história contemporânea – e a falha da comunidade internacional em responder de maneira satisfatória é uma mancha negra na história mundial.

A analítica pode ser uma ferramenta maravilhosa, dentro dos limites existentes em qualquer ferramenta, mas também pode ser usada de maneira a representar mal uma situação política. Isso seria equivalente a alguém usar suas mãos para fazer figuras de um cão (ou

pato) em sombras na parede. No entanto, algumas descrições de política se atêm à noção de que se trata, principalmente, de uma disputa para saber quais sombras são melhores ou mais convincentes. Há sempre este aspecto na análise. Porém, neste capítulo, encontramos um modelo no qual o critério principal é a autenticidade.

No capítulo anterior, discorremos sobre como a análise política geralmente opera separando o texto do contexto. Esta separação se aprofundou a partir de uma noção de processo político como algo que envolve dois estágios separados: o da formulação política e o da implementação da política, nessa sequência (como em Pressman e Wildavsky, 1979). A política resultante pode deixar a desejar quanto ao tipo de relevância necessária à intervenção eficaz em uma situação. Tomemos o exemplo da pirataria musical e suponhamos que um órgão público faça disso o foco de sua atual administração. O órgão diz a seu pessoal de campo que, a partir deste ano, a nova política é “banir imediatamente a pirataria na música e empregar agentes no campo para reforçar essa nova política.” Muito bem, porém essa simples diretriz deixa a desejar quanto aos meios para lidar com a onipresença do problema, sua existência como forma de contracultura, a extensão em que esta prática integrou-se ao cotidiano dos estudantes universitários e a profunda revolução que caracterizou esse novo ambiente digital. A diretriz da política não diz como a agência pode iniciar um diálogo com os jovens, como pode começar a entender mais profundamente o fenômeno do compartilhamento de arquivos de música e como pode começar a dissuadir a pirataria organizada.

No modelo de análise a seguir, esperamos encontrar procedimentos para descobrir diferentes aspectos de uma situação e integrar diferentes tipos de conhecimento. Em uma frase, o que queremos é uma “descrição densa”³³. Também sabemos que política é o que emerge de um processo e não é anterior à ação (ou implementação). A formulação de uma política ocorre em meio à ação, em uma espécie de aprendizado embasado. Essa fusão da formulação da política com sua implementação é provavelmente melhor descrita pelo termo “ação política.” Nesse capítulo, discutimos um modelo de análise que enfatiza: (1) a revelação de diferentes aspectos de situações políticas que formam a experiência, (2) sua integração a um corpo consistente de conhecimento, e (3) a ligação das prescrições e da ação política a essa descrição densa do contexto político.

33 Relembramos que a noção de “descrição densa” foi formulada pelo antropólogo estadunidense Clifford Geertz, na década de 1970, e orientou fortemente a produção antropológica contemporânea que se contrapôs à rigidez dos modelos positivistas de análise, sobretudo o estruturalismo, adotando o interpretativismo como linha teórica para o entendimento da dinâmica cultural. A obra de referência, no Brasil, é *Interpretação das Culturas*, com 1ª edição em português em 1979, pela Zahar Editores, e republicação em 1989 pela Editora LTC, São Paulo (Nota do Revisor).

Fundamentos

Na primeira metade do século XX desenvolveu-se uma visão de ser e aprender que era, principalmente fenomenológica. Proponentes como Brentano, Husserl e Heidegger sustentavam que a essência do significado encontrava-se não na observação do objeto pelo sujeito, como na análise clássica, mas na experiência (BRENTANO, 1874; HUSSERL, 1913; HEIDEGGER, 1927). Husserl, na realidade, apontava para uma “sustentação da existência”, deixando de lado a questão da realidade objetiva e focando completamente na experiência, cognição e impressão. Isso não permitiu a formulação do mundo de acordo com as concepções racionalistas, nem a predileção empirista pela agregação de medidas (e sua tendência a objetificar as coisas do mundo). Ao invés, a essência da fenomenologia era a máxima “às coisas por elas mesmas.” Nesse modelo de pensamento, experiência é tudo, e de maneira correspondente, o analista precisa fazer um esforço para penetrar nas descrições puras da experiência, seja a do observador ou a do participante. Em vez de buscar o *summum bonum* dos racionalistas ou dos utilitários-empiristas, o fenomenologista busca a pura descrição da cotidianidade – a autenticidade que se busca ao se refletir sobre os relacionamentos de alguém com as entidades do mundo. A essência da análise, no contexto fenomenológico, é pura descrição. Também não se trata de construcionismo, já que se baseia nos encontros reais com o mundo.

Mais próximos ao território da prática estavam os escritos de John Dewey, da chamada escola pragmatista, que criou uma epistemologia na qual o aprendizado emergia da pessoa testando e desenvolvendo conhecimento pelo engajamento prático com o mundo (DEWEY, 1925). Não há consequencialismo aqui, já que aprendizado, preferência e valor somente emanam do engajamento ativo. Assim como os fenomenologistas, Dewey era menos essencialista; para ele, verdade e conhecimento eram sempre provisórios – sempre sujeitos ao teste da experiência. Isso tinha implicações na educação, visto que Dewey adotou um regime baseado não na simples transmissão de conhecimento pré-estabelecido, mas na construção de circunstâncias de engajamento com o mundo real, dos quais surgia o conhecimento.

Paulo Freire, pedagogo brasileiro, tentou reverter o tradicional direcionamento da educação, o qual era algo como:

Especialista → leigo

O qual também assume várias modalidades:

Tecnocrata → ignorante

Primeiro mundo → terceiro mundo

e outras, e ao invés disso, construiu a seguinte modalidade, bem mais rica:



em outras palavras, construindo uma comunidade de especialistas embasados ou educadores nativos. Essa busca por uma reversão do modelo clássico de educação prefigura os sentimentos posteriores de Lyotard, que criticou o modelo científico de transmissão de conhecimento. Esse modo requer, necessariamente, um credenciamento do especialista que sozinho pode transmitir a bagagem de conhecimento com exclusão de modelos de transmissão mais tradicionais e narrativos, que não privilegiam nenhum ator, ao invés, permitem que falante e ouvinte sejam ambos competentes na transmissão de conhecimento (LYOTARD, 1979). A conceituação de Freire influenciou sobremaneira o campo do aprendizado e ainda outras áreas como da teoria do desenvolvimento e pesquisa, e deu origem a práticas atuais de formulação de políticas e desenvolvimento de projetos que são chamadas pelos nomes de “diagnóstico rural participativo”, “pesquisa de ação participativa”, e outros.

Isto é claramente relevante ao modelo de política apresentado neste capítulo por várias razões. Primeiramente, por reconhecer que aprendizado e política devem estar embasados em uma situação, e assim é menos entusiástico a respeito do modelo do analista político como um observador neutro afastado do contexto político.

Aqui tratamos contextos políticos como fenômenos que só podem ser compreendidos por alguém que os tenha experimentado. Perceba que isto é inteiramente compatível com os saberes pós-construcionistas deste livro – embora a experiência nos permita diferentes modos de alcançá-los, há, no entanto, uma realidade a ser acessada. A fenomenologia do *insight* e do aprendizado não são simplesmente construções alternativas a serem empregadas como num mero discurso. Em vez disso, esse conhecimento experiencial é a própria realidade. O que se precisa, segue-se, é uma analítica que possa trazer a diversidade e a riqueza dessa experiência e conectá-las firmemente ao processo político.

Até a noção do especialista pode ser modificada para servir melhor a essa conceitualização. Em vez de eliminar a noção do “analista” externo de uma vez, a análise política foi influenciada por descrições do pesquisador mais como um etnógrafo do que um observador objetivo.

O analista visa chegar mais perto da experiência da pessoa pela abertura da análise a diferentes conhecimentos e representações, sem pretender ter para sempre a completa competência de ser um "nativo". Aqui, "competência" significa a entrada em diferentes mundos experienciais pela aproximação a eles por meios diferentes, por exemplo, entrevistas, pesquisas de artefatos escritos, técnicas de observação participante, etc., a tal ponto que o analista possa finalmente perceber a significância do que, em termos objetivos, é exatamente a mesma operação de diferenciar uma piscadela intencional do simples piscar mecânico dos olhos (GEERTZ, 1973). Uma definição parecida desse modo de aprendizagem que se aproxima mais do campo político pode ser encontrada em descrições disto como aprendizado-em-ação (SCHÖN, 1983). Esse modo de análise política requeriria métodos de reflexão em meio ao engajamento a um problema político. Esse é um movimento distinto do clássico, a separação Cartesiana entre mente e natureza, entre sujeito e objeto, e ciente de um tipo de subjetividade que se realiza somente em relação aos outros e ao seu ambiente.

Análise

Lembremo-nos de quais são os objetivos do modelo.

1. Visar uma descrição densa de situações políticas. Isto requer que busquemos diferentes aspectos, perspectivas e dimensões de uma situação política. Isto, por sua vez, motiva-nos a encontrar modelos de questionamento que nos permitem acessar essas diferentes formas de conhecimento.
2. Integrar as diferentes peças de informação em uma descrição política o mais coerente possível.
3. Criar oportunidades para que o saber e a política emergam de um processo que inclua a ação. Isso nos motiva a projetar fóruns políticos que possibilitem a convergência de perspectivas, incluindo, de maneira especial, as das partes interessadas que são diretamente afetadas pela política. Isto também requer construir fóruns dentro dos quais o processo de elaboração da política possa ocorrer.
4. Criar recomendações políticas que respeitem, e talvez equiparem, a complexidade e contextualidade das situações políticas. Isso requer a consideração de diversas estratégias, políticas híbridas, soluções locais e práticas inovadoras.

A necessidade de uma descrição densa é conduzida pela noção de que, para que as recomendações políticas sejam eficazes, elas precisam responder à situação como ela realmente é, em toda sua complexidade. A situação política é tratada como fenômeno que,

em vez de ser visto por meio de um molde analítico pré-formulado, é entendida como algo que se revela no processo da análise. Deste modo, qualquer recomendação política derivará diretamente de uma descrição da questão – permitindo que a elaboração das ações políticas sejam o mais aproximadas à natureza da situação. A noção pode ser descrita da seguinte forma:

Fenômeno → Resposta

Simplesmente buscar diferentes perspectivas, diferentes aspectos e particularidades de uma situação política parece suficientemente simples. Pode parecer que se trata nada mais do que dispensar nossas teorias e métodos e permitir um processo livre no qual tudo e qualquer coisa contam. Entretanto, a análise da experiência é algo bem mais que um improviso.

Primeiramente, isto requer que empreguemos múltiplas “linguagens” políticas ou modos de descrição, mas, de forma mais específica, que empreguemos os modos que melhor se encaixem à situação política. Não poderíamos conceber uma análise completa da corrupção dentro de um órgão governamental sem considerar o alcance em que o modelo de escolha racional pode explicar padrões de comportamento. Por outro lado, não poderíamos tentar compreender o debate sobre pesquisa em células tronco sem atentar aos aspectos morais e normativos do discurso. A cada concepção política empregada, a necessidade de rigor metodológico não decresce, na realidade permanece. Mais que isto, o analista precisa de habilidades em expor e utilizar as lentes ou linguagens políticas que sejam “nativas” para a situação. Uma situação geralmente requer, para melhor compreensão da situação, o emprego de modos de descrição, e na realidade a linguagem real empregada por aqueles que se encontram no meio dos acontecimentos. Por esta razão, o analista precisa de algumas habilidades para discernir sobre modos particulares de conhecer, e de certo modo “interpretar” tudo isto para uma plateia política maior. Temos que buscar modos de descrição partindo dos diretamente afetados pela política, se quisermos compreender algum elemento de sua experiência. Para que isso aconteça, precisamos ser hábeis na criação de espaços para extrair essas perspectivas. Em grande parte, o analista precisa ter conhecimentos na elaboração e, talvez, no gerenciamento de processos participativos. Os requisitos do analista são maiores, não menores, nesse modelo de análise.

Há algumas regras gerais que orientam o analista na estruturação desses processos de análise e descoberta:

- Regra 1: Os atores políticos devem ter a liberdade de fornecer suas perspectivas sem desfazer a estruturação do analista (ou moderador) e outros no processo.
- Regra 2: Caminhos para reflexão conjunta devem ser desenhados no processo de modo que essas perspectivas múltiplas sejam acessadas, comparadas e, talvez, integradas a uma narrativa política coerente.
- Regra 3: Os atores políticos deveriam ter múltiplos espaços para apresentar sua experiência, possibilitando assim a emergência de diferentes facetas da mesma.
- Regra 4: Em um determinado momento do processo, os atores políticos deveriam estar engajados de forma tal que o conhecimento gerado é conectado à ação.

Talvez um bom exemplo disso esteja na maneira como se pode estruturar uma entrevista com um *stakeholder*. Se tivéssemos que conduzir uma abordagem diferente, isto é, uma abordagem teórica de decisão, teríamos uma entrevista altamente estruturada, na qual o entrevistado poderia ser questionado a respeito de suas diferentes estimativas pessoais das utilidades e variadas consequências das diversas alternativas de política. Porém, no modelo de experiência, a entrevista seria mais próxima ao tipo aberto, não estruturado. O analista começaria a entrevista simplesmente deixando o entrevistado falar, encorajando-o a incrementar mais a resposta quando assim o desejasse, mas tomando o cuidado de não estruturar as respostas. Poderia-se perguntar à pessoa como ela se sente em relação às mudanças recentes na política de atenção à saúde, mas não sobre o quanto ela está enfurecida com isto. No começo da entrevista, você nem perguntaria à pessoa que soluções ela poderia oferecer, caso ela não identificasse a situação como um problema. A um dado momento da entrevista, depois que um relato rico o suficiente tenha sido dado pelo entrevistado, o analista poderia fazê-lo adentrar em um processo de reflexão. Nesse ponto, juntos, eles repassam o que foi dito e refletem sobre implicações adicionais, o que tudo isto significa quando visto como um todo, ou porque o entrevistado entendeu ou escolheu descrever uma situação de uma forma e não de outra. Os significados seriam esclarecidos e a significância de várias declarações seria avaliada. O entrevistado pode até caminhar pela comunidade com o analista, para dar uma perspectiva mais rica de sua realidade. Por fim, se houvesse mais tempo ou paciência, o analista faria com que o entrevistado entrasse em uma discussão sobre a que ações essas considerações poderiam ou deveriam levar. Posteriormente, ao relatar a discussão, o analista deveria tentar ser fiel às palavras do entrevistado, quem sabe o citando palavra por palavra quando preciso.

No conjunto de ferramentas à disposição do analista, muitas são de grande utilidade em um modelo experiencial de análise:

- Dev
- Técnicas de observação participante. ✓
 - Narrativas pessoais (por meio de entrevistas, testemunhos, etc.). ✓
 - Pesquisa participativa. ✓
 - Técnicas de multimídia. ✓

Rapidamente nos damos conta de que o modelo experiencial requer do analista certo síntetismo metodológico. Não se trata apenas de uma questão de agrupar diversos pedaços de informações e simplesmente espremê-los em um só pacote. O que é preciso é um elemento de integração – ou seja, a operação pela qual diferentes conhecimentos se tornam coerentes. Ou seja, o analista tem que tomar todo o conjunto de conhecimentos e fazer esses pedaços diferentes se encaixarem. É uma atividade que busca recriar a integridade da experiência da pessoa, não em diferentes parcelas de informação ou em planos separados de informação, mas como um todo coerente. Não percebemos separadamente a luz rosada, o fim gradual de um dia tumultuado e a formação de ar fresco para então lembrarmos de um dia parecido em um passado distante – em vez disso, apenas vivenciamos um pôr do sol. Integração é uma faceta da análise e, em geral, pode ocorrer por meio de diferentes abordagens.

- Metanarrativa: Envolve procurar uma narrativa mais elevada e abrangente que combine e contenha as diferentes partes do conhecimento.
- Composição: Nesse modo de integração, um meio adequado é encontrado ou construído, no qual os diferentes conhecimentos são apresentados juntos, como um todo unificado.
- Triangulação: Diferentes tipos de corpos de conhecimento podem coincidir e corroborar as mesmas conclusões em um processo geralmente conhecido por “triangulação”.
- Testemunho: Envolve uma avaliação reflexiva de um ator político que está bem no centro da situação.
- Ação: Os diferentes conhecimentos podem ser usados para sustentar rotas de ação. A ação pode resultar de uma consideração sobre todo o conhecimento relevante.

É preciso um pouco de explicação no que tange a como esses modelos de integração podem ocorrer. Em alguns casos, buscamos uma integração relativamente completa (ou global) dos diferentes corpos de informação. Uma maneira pela qual tentamos fazer isso é construindo uma metanarrativa ou uma descrição da situação política que abrange e é consistente com a carga de conhecimento – nesse caso,

o desafio é tentar construir algo coerente. A segunda maneira é algo mais aproximado a montar um pastiche de perspectivas e informações sobre a situação, mas isso exige um pouco de habilidade da parte do pesquisador em resumir, conectar e, de outra forma, criar um sentido do todo. A terceira, triangulação, é uma redução das múltiplas linhas de conhecimento para os elementos comuns com que todas corroboram. Áreas de contradição ou desconformidade são deixadas ao fundo nesse modelo de integração.

Os dois últimos modelos de integração necessitam de alguma elaboração. Por integração, queremos dizer o processo pelo qual diferentes aspectos de uma situação e diferentes formas de conhecimento são consideradas como um todo e usadas para compreender toda a situação política. No entanto, somos lembrados que a própria experiência não ocorre como um agrupamento de diferentes conhecimentos, mas como um todo coerente. Assim, uma maneira de ter um entendimento de como tudo se encaixa é examinar diretamente a perspectiva de alguém que está no meio de uma situação política e para quem o fenômeno é experimentado como um todo integrado. Na maioria das vezes não conseguimos capturar a experiência em palavras, com integridade. No entanto, o testemunho da pessoa pode nos fornecer vislumbres do todo. Algo similar pode ser dito a respeito da ação. De certo modo, quando um grupo de pessoas tenta usar toda a carga de conhecimentos para identificar orientações de ação, eles estão executando um ato integrativo. A integração, nesse caso, não ocorre como uma síntese do conhecimento em si, mas congregando todas elas em uma estratégia de ação. A ação em si reflete o conhecimento que a gerou.

Integração requer reflexão, seja do grupo de atores políticos ou do analista sozinho, sobre o que significa a carga de conhecimento quando interpretada como um todo. Que consistências podem ser encontradas por meio dos diferentes fragmentos de informação? Que *insights* eles confirmam de forma agrupada? Que áreas de inconsistência aparecem ao longo do agrupamento de conhecimentos? Qual seria a razão dessas inconsistências? Que novo conhecimento ganhamos de cada evidência individual? Podemos contar uma história que conecte todo o conjunto de conhecimentos? E, o mais importante, essas histórias mostram a autenticidade dos atores políticos, isto é, a fidelidade à sua experiência? O processo reflexivo é necessariamente circular. Também é possível que o analista descubra que uma narrativa coerente não pode ser criada de forma consistente com todas as informações. Se a própria realidade da situação é incoerente e cheia de elementos contraditórios, assim também será a análise.

Nesse ponto, precisamos ver como esses elementos funcionam em um exemplo concreto, o que nos leva ao próximo estudo de caso.

Estudo de Caso: Pesquisa de Ação Participativa em Saúde no Sudeste de Los Angeles

Nesse estudo de caso, descrevemos um projeto no qual o analista se associou a um grupo comunitário na elaboração de um processo para (1) computar a experiência de moradores da comunidade e capturar a multidimensionalidade do fenômeno da saúde, e (2) articular a intervenção a essas descrições densas da situação por meio de um processo participativo.

O projeto começou quando uma organização comunitária, Communities for a Better Environment (Comunidades por um ambiente melhor – CBE), aproximou-se de pesquisadores da universidade com a ideia de iniciar uma investigação das causas dos problemas de saúde ambiental no sudeste de Los Angeles. Havia a noção de que o problema dos poluentes do ar nessa região era tão complexo e as fontes tão numerosas que a comunidade necessitava de uma compreensão mais ampla do fenômeno para começar a elaborar programas de intervenção. A área é interessante por si só, caracterizada por um padrão de uso da terra que é particularmente denso e heterogêneo. A comunidade é majoritariamente latina e de baixa a renda média. A área tinha perdido, no início dos anos 60, a maior parte de sua base industrial, que foi posteriormente substituída por um grande número de indústrias leves e menores. Muitas delas eram fornecedoras, empresas de remoção de resíduos e outros tipos de negócio associados a autoestrada I-710 e a Alameda Street, vias próximas que eram os principais corredores de acesso ao Porto de Los Angeles.

Para aprofundar o conhecimento da comunidade, o grupo de pesquisa tentou elaborar um processo de dois anos, no qual diferentes perspectivas sobre a questão seriam buscadas, juntamente com informações de diversas fontes. O grupo acreditou que os moradores que conheciam bem a área forneceriam rico material, e assim foi usado o *Modelo of Participatory Action Research (PAR)* – (modelo de pesquisa de ação participativa), um processo comunitário de questionamento reflexivo que tem suas raízes em Freire e desenvolvedores subsequentes. O papel do analista nesse projeto era auxiliar na estruturação do processo e guiar a comunidade através de uma série de *workshops* nos quais todo o grupo, coletivamente, compartilharia, descobriria e disseminaria conhecimento sobre problemas na área.

O primeiro *workshop* envolveu uma sessão de mapeamento cognitivo na qual os moradores simplesmente desenhavam suas visões da comunidade em uma grande folha de papel. Duas coisas surgiram claramente nesse processo e nas discussões resultantes:

1. Problemas de saúde ambiental na comunidade ocorriam em muitas dimensões, como poluição do ar advinda de pequenas fontes, até então não estudadas, escolas lotadas, prédios residenciais malconservados e danos relativos a transporte. O nível a que essas fontes de risco se aglomeraram no sudeste de Los Angeles pareceu digno de nota.
2. Fontes industriais de risco (ou como os moradores identificaram, "nuisance"³⁴) eram mais onipresentes do que achavam os pesquisadores. Entre elas estavam as tradicionais responsáveis pela poluição do ar, porém, de forma mais ameaçadora, estavam pequenas fontes de risco até então não estudadas, como estacionamentos de caminhões, lanchonetes, mercados, oficinas mecânicas e outros usos da terra que estavam fortemente arraigados àquela zona residencial.

A confusa configuração de usos da terra exigiu um período extenso de pesquisa. Em um esforço neste sentido, os pesquisadores recolheram informações sobre possíveis fontes de poluição do ar na vizinhança e utilizaram modelagem computadorizada para simular níveis de poluição e riscos de câncer resultantes na área. A representação gráfica obtida é vista na Figura 9.2.

A figura mostra vários picos distintos, correspondentes à quantidade de fontes pontuais maiores (ou *clusters* de fontes pontuais) na área de estudo. No entanto, o que é mais importante é que mesmo quando ignoramos os picos (ou presumimos que a ação regulatória os eliminará), o resto da vizinhança é ainda caracterizado por "morros" e altiplanos ao longo da paisagem, especialmente no que se refere ao mapa de riscos mostrado na Figura 9.2. Mesmo se removéssemos as fontes clássicas de poluição (isto é, grandes indústrias) de nosso modelo, a "topografia" de risco que resultaria permaneceria essencialmente igual ao que mostra a figura 9.2, que sugere que a origem do risco está largamente dispersa e evidentemente devido ao efeito cumulativo de muitas fontes. Ela sugere que o padrão de uso da terra que leva a tão profundo desenvolvimento de risco é sistemático e que ocorre sobre a maior parte da área do sudeste de Los Angeles. Logo no começo do processo, o grupo percebeu que o processo tradicional de advocacia do CBE, pelo qual eles conduziram campanhas curtas e intensivas objetivando apontar um único grande poluidor, não era adequado à situação no sudeste de Los Angeles, onde fontes de risco eram onipresentes e intimamente integradas à comunidade. Segundo o diretor da CBE para o sul da Califórnia,

³⁴ Para a situação relatada o sentido do termo tanto pode ser o de perturbação, como o de infração e transgressão (Nota do Revisor).

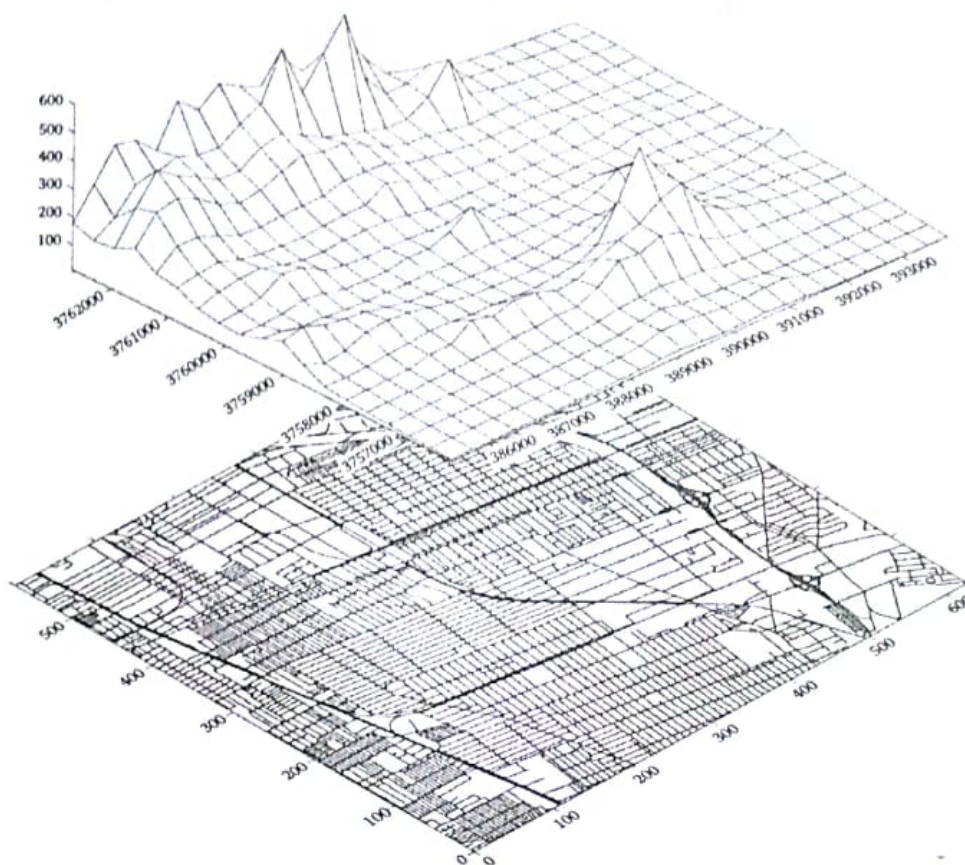


Figura 9.2 Mapeamento de riscos de câncer no sudeste de Los Angeles. Fonte: Lejano e Smith (2006)

... o problema do impacto cumulativo é muito complexo... Estamos falando de postos de gasolina, lavanderias, pequenas oficinas de cromagens – esses são os lugares onde as pessoas da comunidade trabalham, isto se entrelaça à vida das pessoas. Não é algo que possamos ir (à agência) e simplesmente dizer, precisamos de uma norma sobre impacto cumulativo para a semana que vem, é algo que exige muita participação da comunidade... quer dizer, como a comunidade definiria impacto cumulativo? E eles participam desse processo de definir o problema e encontrar as soluções. Daí se desenvolve a capacidade da comunidade de encontrar soluções, de coisas como correlacionar a poluição com resultados na saúde, a aprender a interagir com quem elabora as políticas...

A percepção, já logo no início do projeto, era de que o problema era complexo o bastante para exigir a obtenção de *insights* mais aprofundados sobre as fontes de risco e, de maneira mais importante, sobre os padrões de movimentação e cotidiano que tornavam os

moradores dessa comunidade especialmente vulneráveis à exposição a esses riscos. Isso promoveu a ideia de utilizar um projeto de pesquisa participativo e embasado. Nas seções seguintes, caracterizamos processo, resultados e modelo de integração da pesquisa no sudeste de Los Angeles. Para enfatizar as características do modelo experiencial, o contrastamos com um segundo projeto de pesquisa que aconteceu por volta da mesma época, porém fortemente baseado no clássico modelo positivista de análise de medição e estatística. Tratava-se de um estudo epidemiológico de dois anos realizado em uma parte do sudeste de Los Angeles, propondo correlações entre asma e proximidade com os corredores de transporte na região (Delfino et al., 2003).

O Processo Na Figura 9.3, comparamos diagramas processuais do modelo experiencial, identificados como PAR, com o modelo positivista, identificado como Epidemiologia. Várias distinções importantes são vistas na comparação.

1. Lógica: O modelo positivista é altamente caracterizado por um processo linear que parte de um conjunto de hipóteses até o teste da hipótese. Nesse caso, o analista constrói a hipótese isoladamente do caso, importa a hipótese para a situação e passa a testar se informações reais se encaixam na suposição. Esta é uma operação que se assemelha a projetar o fenômeno em um plano de análise. Por outro lado, a abordagem experiencial é altamente não-linear. Aqui, as hipóteses surgem de um processo circular no qual um grupo de *stakeholders* interessados compartilham conhecimento, refletem sobre ele e começam a integrar a informação. Trata-se de uma pesquisa embasada, na qual a teoria emerge da prática (GLASER ; STRAUSS, 1967).
2. Conhecimento: O modelo experiencial apresenta múltiplos caminhos de saber, o que significa que tipos diferentes de informação são almejados. No exemplo do sudeste de Los Angeles isso envolvia no mínimo três tipos diferentes de dados: testemunhos qualitativos de moradores, dados de pesquisas de saúde e photovoice, que são fotografias tiradas pelos moradores e posteriormente anotadas com suas impressões, reflexões e outras notas. Por sua vez, o modelo positivista confina o conhecimento a um tipo definido de forma restrita – nesse caso, dados estatísticos coletados em formato padronizado em uma pesquisa formal.

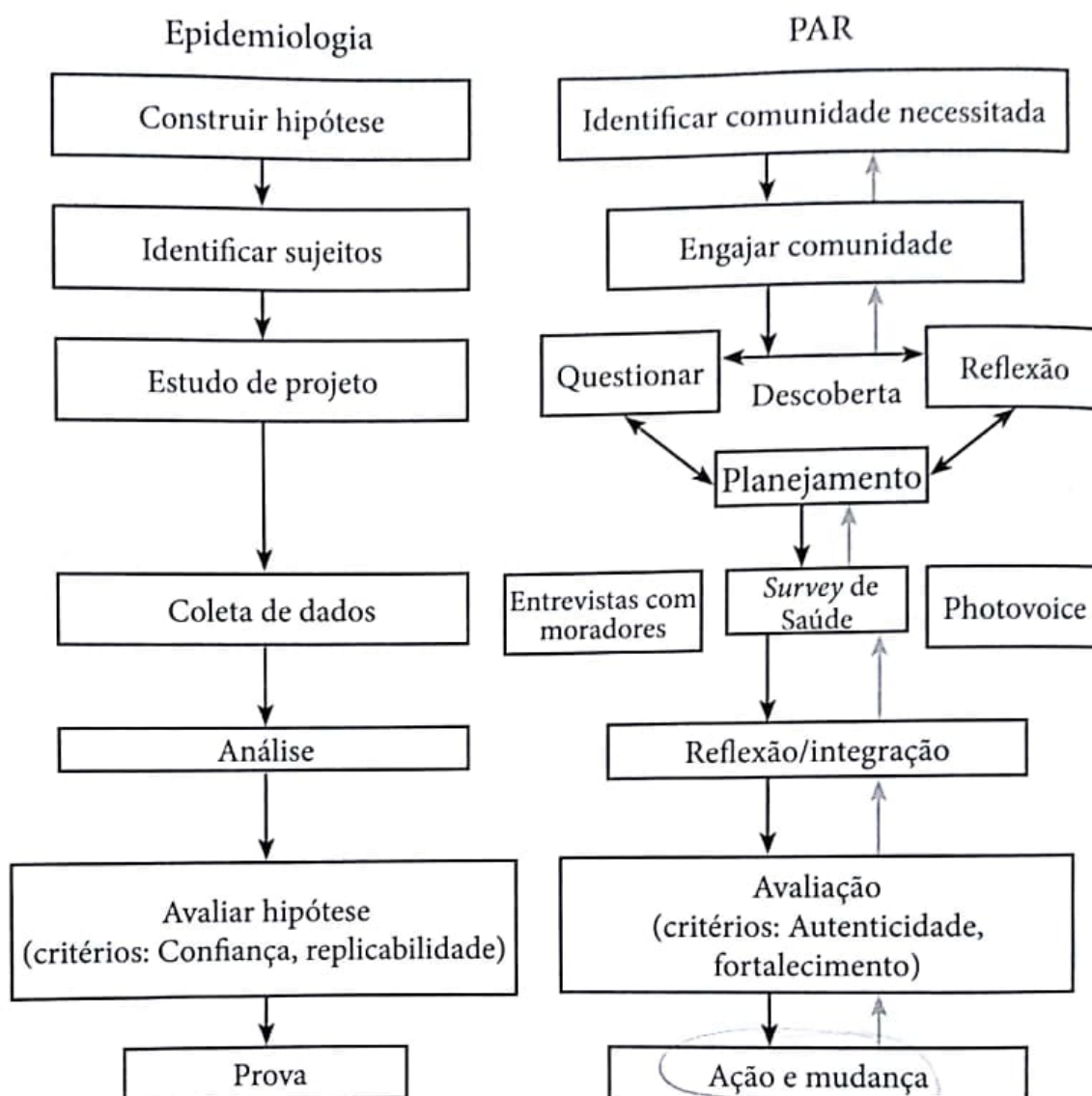


Figura. 9.3 Diagramas processuais das abordagens experienciais e positivistas

3. Análise: No modelo positivista, a realidade é testada para verificar se está ou não em conformidade com a hipótese do analista. O resultado final é uma proposição de sim ou não (se existe correlação ou não). Em contraste, no modelo experiential, análise significa integração, isto é, a fusão de diferentes linhas de informação de modo a termos uma percepção mais completa do todo. O critério usado para analisar a informação também difere, pois no modelo positivista o critério é replicabilidade e confiança, enquanto que no modelo experiential é a autenticidade da descrição política à experiência.
4. Objetivo: As metas do exercício também são bem diferentes em cada caso, o que talvez explique parcialmente porque os processos envolvidos parecem tão diferentes. No modelo

positivista, o objetivo mais importante é a prova estatística; para o modelo experiencial, o objetivo é a ação. Para o analista, o tipo de recomendação política que emerge do processo pode ser totalmente diferente.

5. Modelo de aprendizado: o processo positivista, possuindo uma lógica linear, limita o aprendizado a um modelo pré-determinado, isto é, teste de hipóteses pela medição do objeto de estudo. No modelo experiencial, o aprendizado envolve a descoberta de hipóteses novas e ainda não previstas, compartilhamento de conhecimento e reflexão. De maneira importante, também envolve aprendizado em ação, que significa que o analista estuda como um programa é implementado, traz o resultado de volta ao estágio da hipótese, e assim por diante, em um processo circular que alguns nomearam de "*double-loop learning*" (ver Argyris e Schön, 1974).

Os tipos de informação trazidos à tona na análise experiencial variam da positivista (ou seja, informações estatísticas mensuradas) quanto ao subjetivo e qualitativo, como se vê no fragmento abaixo (retirado de uma transcrição de uma entrevista com um morador da comunidade):

Los umm ... para los niños de la escuela cuando vienen esta pasando el tren se me hace como muy peligroso. Y hay unas fabricas que estan ... hay unas fabricas que estan ahi que su ... yo pienso que son dañinas para ... por los humos que salen para los niños, pa' la salud de los niños ... O si, este ... pues, yo pienso que el polvo de las telas o algo sale ... yo pienso, Que eso puede ser algo ... Ay si, porque a veces cuando yo paso ahi, siento que me da mucha toz.

(Tradução: As humm ... para as crianças da escola, quando elas chegam o trem está passando, e me parece muito perigoso. E tem umas fábricas que estão ... tem umas fábricas que estão aí e ... eu acho que elas fazem mal para ... por causa da fumaça que vai para as crianças ... pra saúde das crianças ... ah, sim, este ... bom, eu acho que a poeira sai das telas ou algo sai ... eu acho. Que isto pode ser alguma coisa ... ah, sim, porque às vezes quando eu passo por ali eu sinto que me dá muita tosse.)

Os Resultados

Devemos também poder comparar os resultados dos modelos experiencial e positivista, especificamente quanto ao que constitui conhecimento em cada um. Na figura 9.4, fazemos um diagrama dos produtos de pesquisa das abordagens PAR e epidemiológica. O contraste mais distinto é, naturalmente, a natureza variada da informação gerada pelo PAR: fotos, testemunhos, dados estatísticos e outros. A própria pesquisa de saúde gerou resultados multimodais, como sugere a Figura 9.4. Os dados incluem resultados padrões de saúde, por exemplo, prevalência de asma infantil em 16.7 por cento foi encontrada no sudeste de Los Angeles, em comparação com 6.5 por cento em todo o condado. Entre os dados também estão outros tipos de informação, como percepção ambiental, problemas relativos à assistência médica e texto qualitativo sobre prioridades individuais de saúde e intervenção. Por exemplo, 11.7 por cento dos chefes de família relataram não possuir assistência médica regular, e 21.8 por cento apontaram o transporte como um obstáculo ao acesso à assistência médica. Trinta e nove por cento acreditavam que a baixa qualidade do ar contribuía com problemas de saúde no sudeste de Los Angeles. Por fim, os resultados também forneceram impressões quantitativas das prioridades dos moradores no que tange a pesquisa e ação na saúde. Lidar com uma gama tão complexa de dados foi um desafio para o grupo comunitário e para os pesquisadores. Por sua vez, os resultados epidemiológicos podem ser resumidos em simples declarações, como pode se ver na parte inferior da Figura 9.4.

Integração

A natureza multimodal do conhecimento no modelo experiencial traz à tona o elemento da integração e, basicamente, a ligação à ação. Por outro lado, a epidemiologia não requer uma integração explícita e um estágio de intervenção. Isso ocorre porque a integração acontece bem antes, quando o modelo epidemiológico é adotado, e os dados são restringidos à forma unimodal que o método epidemiológico pode cobrir. Em contraste à natureza objetiva dos dados epidemiológicos, como assumida, o conhecimento no PAR está sujeito a reflexão e interpretação.

Como ocorreu a integração nesse projeto em particular? Um modo é através da triangulação: os diferentes tipos de dados podem coincidir e fornecer percepções comuns sobre um fenômeno. Por exemplo, os resultados da pesquisa em saúde foram mapeados no *Geographic Information System* (GIS), e se verificaram resultados de *photovoice*³⁵;

35 A definição dada por Carolin Wang e Mary Ann Burris no texto: *Photovoice: Concept, Methodology and Use for Participatory Needs Assessments*, expõe que: "photovoice é um processo pelo qual as pessoas podem se identificar, representar e melhorar a sua comunidade através de uma técnica fotográfica específica. Como uma prática baseada na produção de conhecimento, *photovoice* tem três

entrevistas com moradores e dados secundários, os quais indicaram os focos de vulnerabilidade. Um desses focos é a parte norte do sudeste de Los Angeles. Outra forma de integração está na construção de uma metanarrativa que, nesse caso, foi uma descrição densa do fenômeno de vulnerabilidade. Aqui, vulnerabilidade é a susceptibilidade aumentada dos moradores a doenças advindas da poluição do ar, e revela-se como prevalência de asma, falta de acesso à saúde, proximidade a fontes de poluição e opiniões pessoais e qualitativas sobre qualidade de vida. A multidimensionalidade da descrição de saúde, incluindo informações quantitativas e qualitativas, narrativa e elementos visuais é o resultado dessa integração.

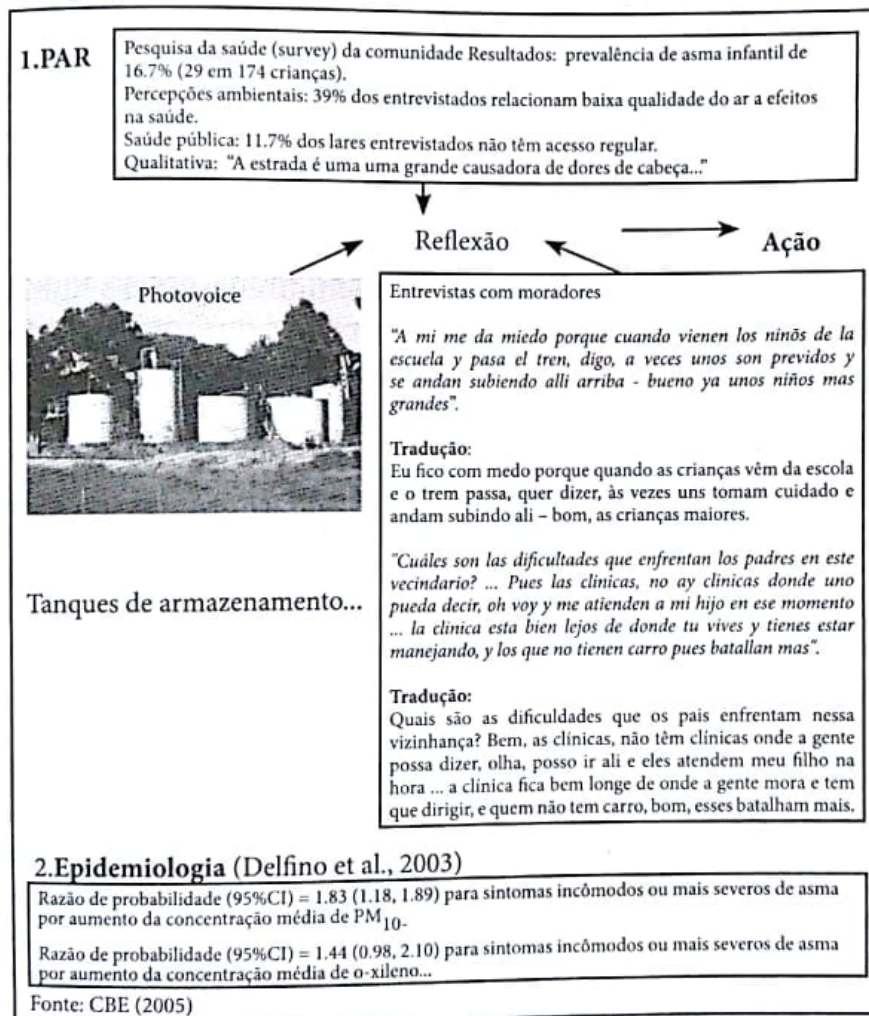


Figura 9.4 Comparando resultados dos modelos experiencial e positivista. Fonte: Communities for a Better Environment. 2005. *Children's health and environment in SELA: A participatory research project*. Huntington Park, CA: Communities for a Better Environment.

objetivos principais: 1) permitir que as pessoas possam registrar e refletir a partir das preocupações de sua comunidade; 2) promover o diálogo crítico e conhecimento sobre questões importantes pela discussão em grupo de grande e pequeno porte de fotografias; e 3) alcançar os decisores políticos". O photovoice é também referido como uma ferramenta muito valiosa para os profissionais de saúde (mas também se aplica à educação e outras ações de desenvolvimento comunitário) e é um modelo em acordo com a metodologia da Participatory Action Research (PAR). Disponível em: http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/67790/2/10.1177_109019819702400309.pdf, acessado em: 06/11/2011 (Nota do Revisor).

Na Figura 9.4, por exemplo, percebe a riqueza de conjecturas perspicazes que as narrativas fornecem. Podemos resumir a metanarrativa como um registro de como os moradores do sudeste de Los Angeles são vulneráveis por causa da coincidência de fenômenos como: uso incompatível da terra, pobreza, falta de acesso à assistência médica, infraestrutura municipal deficiente, aplicação frouxa de regulamentos ambientais, entre outros aspectos.

A integração também pode ocorrer na conexão do conhecimento à ação. Nesse caso, intervenções específicas são acionadas quando as informações são profundas e convincentes o bastante para dar início à ação. No caso do sudeste de Los Angeles, pode-se considerar a intervenção que responda aos elementos de vulnerabilidade que foram identificados. Por exemplo, visto que a deficiência de transporte é uma barreira ao tratamento de saúde, pode-se considerar a opção dos moradores organizarem caronas ou um sistema de chamada de vans, começando com os focos-chave do problema.

Ainda, a gama de informações multidimensionais, ilimitadas e complexas, produzida pelo processo PAR parece ser o que é preciso para alcançar uma descrição densa o suficiente de fenômenos similarmente multidimensionais e complexos, como vulnerabilidade e risco – por exemplo, a figura que obtemos ao combinar indicadores de alta prevalência de asma em crianças de 0 a 5 anos com focos detectados de exposição a indústrias poluentes, limitações de transporte e outros obstáculos ao acesso à tratamento de saúde. Esses fenômenos não poderiam ser compreendidos por meio de modos unimodais de informação tais como os produzidos pelos estudos epidemiológicos, mas necessitam, por sua vez, a mescla de conjuntos de informação mostrada na Figura 9.4. Até certo ponto, os diferentes conhecimentos foram integrados – a concentração de casos de asma, imagens de usos incompatíveis da terra e queixas dos moradores sobre indústrias nocivas leves na região – e nos dão uma descrição densa da vulnerabilidade.

Talvez o resultado mais importante do processo experiencial seja uma estratégia de ação, isto é, uma recomendação política de alta dimensionalidade e relevância. Isso é resultado da conexão das propostas da política com a própria experiência. Desde o risco de natureza onipresente e encravada, como mostra a Figura 9.1, às informações multidimensionais e complexas ilustradas na Figura 9.3, a noção é que a complexidade da experiência, quando articulada a rotas de ação, produz uma complexidade paralela nas recomendações políticas. No caso do projeto do sudeste de Los Angeles, os *workshops* de reflexão geraram uma série de medidas, incluindo:

Iniciar um projeto conjunto com várias agências ambientais e

a comunidade para criar uma ferramenta de mapeamento abrangente, fácil de usar e *on-line*, para que diferentes pessoas troquem informações, compartilhem percepções e para conectar, de forma geral, os moradores às instituições (The Regional Geographic Initiative).

Promover uma feira de saúde no parque (ou outro espaço público), na qual a equipe de estudo e o grupo comunitário possam se aproximar dos moradores e iniciar uma campanha sobre vizinhanças saudáveis.

Planos visando detectar os lares com mais crianças vulneráveis e onde, quando e sob que condições exatamente elas estão mais expostas a toxinas e fatores que desencadeiam asma.

Iniciar uma fase piloto de três anos, na qual intervenções seriam testadas e avaliadas em relação aos impactos de exposição das crianças mais vulneráveis.

Programas de educação baseados em agentes de saúde.

Essa abordagem ampla talvez esteja de acordo com as percepções de Foucault, que ressaltava que as iniquidades da sociedade ocorrem em uma infinidade de circunstâncias, em todos os tipos de domínios sociais, dos microespaços das relações pessoais aos macroespaços dos agrupamentos sociais. Como resultado, a ação política deve, de maneira similar, atacar o problema de inúmeras direções, por meio de uma riqueza e diversidade de ações. Isto causou uma mudança na estratégia da CBE, que tradicionalmente concentrava formas clássicas de protesto (de acordo com Alinsky, 1972) e passou a um modelo de pesquisa mais embasado, que exigia um questionamento mais sustentado, cuidadoso e crítico (de acordo com Freire, 1973). Trata-se de um tipo de análise baseado em experiência e direcionado à ação.

Reflexões políticas

O modelo experiencial fornece ao analista um canal poderoso para a formulação de políticas que respondam a condições reais, imediatamente aplicáveis e respeitadas às circunstâncias particulares encontradas em um contexto político. Não é fácil chegar a uma forma definitiva desse modelo. A verdade é que o projeto específico do processo analítico muda em cada situação, e um estudo conduzido no sudeste de Los Angeles no começo da década de 2000 pode estar elaborado de um modo diferente a outro implementado em Pequim ou Praga na década de 2010, já que o objetivo do analista é entender o problema como ele é, e onde ele está. Na realidade, o processo pode mudar consideravelmente, dependendo de quem na comunidade pode participar, que questão comunitária em particular está sendo tratada e dos recursos que o grupo tem que utilizar no processo.

Nesse capítulo, tomamos um estudo de caso no qual o analista recorreu a fóruns participativos para acessar a experiência do ator político. Ao mesmo tempo em que participação é na maioria das vezes uma meta desse tipo de análise, nem sempre é uma opção para o analista que, às vezes, tem que criar as análises políticas sozinho e sob sérias restrições de tempo. Qualquer que seja o processo usado pelo analista, os passos básicos da analítica são os mesmos:

1. Procurar diferentes aspectos, perspectivas e dimensões da questão política.
2. Integrar os tipos diferentes de informação em uma descrição densa da questão.
3. Conectar recomendações políticas – e ação – a esta descrição densa.

A questão dos recursos não é simples. Uma análise que utiliza elementos de experiência está fadada a ser mais longa, de trabalho mais intenso e talvez mais rica em dados do que os modelos tradicionais. Consideremos o caso do projeto do sudeste de Los Angeles. Enquanto a elaboração do projeto no estudo epidemiológico durou, talvez, três meses, o projeto de ação participativa levou aproximadamente um ano. A formulação de perguntas de pesquisa, etapa relativamente objetiva no projeto epidemiológico, no qual apenas é preciso que o analista reflita sobre a situação, ocorreu, no outro projeto, ao longo de uma série de cinco *workshops* com moradores da comunidade.

As responsabilidades do analista podem ser ainda maiores. Consideremos o tipo de comprometimento necessário a ele quando toma a decisão de conduzir a pesquisa na forma participante-observador. Nesse modelo, experiência e integração podem ocorrer no analista. Enquanto esse modelo de análise se tornou bem comum em áreas como antropologia e pedagogia, para o analista político as expectativas desse tipo de estudo podem ser ameaçadoras.

O analista também terá dificuldades ao decidir como apresentar a análise. Em que formato ele pode apresentar uma agregação tão rica de conhecimento? Mais uma vez, requiere-se algo a mais do analista. Imaginemos um relatório político com capítulos intitulados “Custos e Benefícios”, “Descrições Narrativas” e “Imagens Visuais”, todos no mesmo volume. Ou um relatório político com seções pertinentes a narrativas reconstruídas de entrevistas com conjuntos diferentes de atores políticos – cada seção representando perspectivas de um grupo político diferente. Essa tarefa exige do analista, além de habilidade, um pouquinho de coragem.

Capítulo 10

Coerência

(Coerência institucional)

Introdução

Em muitos aspectos, esse capítulo se assemelha ao anterior. Começamos com a percepção de que política, ao menos o tipo de política cujos efeitos mudam, não apenas se situa em um campo latente superior. Ao invés, política se desenvolve a partir da base, estando dentro e fazendo parte de um contexto. Desse modo, a solução pode ter alguma chance de contemplar a complexidade e a amplitude do contexto político que envolve comunidades, contingências e processos dinâmicos reais. Outra maneira de compreender isso é aceitar que se uma solução política deve ser eficiente e mantida em uma situação, então ela deve, de alguma maneira e em diferentes aspectos, “encaixar-se” naquela situação. Este capítulo abrange a análise da política por meio da noção do “encaixe” institucional, ou como o definimos daqui por diante, “coerência”.

A primeira noção que motiva este tipo de análise política é o simples fato de que uma nova política não apenas aterrissa em uma situação, como se fosse uma nave alienígena, e então passa a colonizar as redondezas. Em vez disso, a política deve achar conexões com os padrões existentes de governança, estruturas sociais e a própria comunidade. Assim, coerência descreve o nível a que uma iniciativa política pode ser ou foi incorporada nos modos das coisas em um determinado lugar. Um aspecto disso é a conexão de uma política em andamento, ou em proposição, a estruturas de governança já estabelecidas. Outro aspecto, ainda, diz respeito a como a política é coerente com o dia a dia das pessoas, isto é, suas vidas cotidianas e padrões de comércio. Por esta

razão, focamos não somente no formal, mas também nas instituições cotidianas de um lugar. Um alerta é o de que, até certo ponto, uma nova política pode ser encaixada a uma situação de modo que esta corresponda à política. Ou seja, se imaginarmos o campo da política como se fosse literalmente um campo, poderíamos então retrabalhar a paisagem até certo ponto para que a nova política se adeque. Isso é possível, e a análise deve também considerar maneiras pelas quais as instituições já existentes podem ser retrabalhadas, ou novas instituições iniciadas de modo a permitir mais coerência com uma iniciativa proposta. Também é possível que, mesmo que uma política não seja totalmente coerente, a sociedade ao redor acabe se ajustando a ela e adeque o que está ao redor à nova instituição. Na seguinte discussão, por vezes trocamos a palavra “política” pela palavra mais geral “instituição”.

Para melhor compreender o que queremos dizer com adequação ou coerência, tomemos um exemplo simples. O autor, enquanto dirige pela cidade, às vezes passa por um determinado cruzamento onde se observa um homem que vende laranjas aos motoristas enquanto o sinal não abre. Evidentemente, ele estabeleceu esse ponto em particular como sua região de negócios, e parece que ele está por ali quase todos os dias da semana. Agora, perceba que esse simples exemplo pode ser pensado como se fosse uma instituição – ou seja, uma prática que cresceu habituada em algum contexto. Para que essa prática perdure, ela tem que “adequar-se” de algum modo. O que significa a noção de adequação nesse caso em particular? Bem, algumas coisas têm que estar de acordo para que esse homem possa vender diariamente suas laranjas. Por exemplo, há que se ter uma demanda pelo serviço, o que significa que deve haver uma fila parada de motoristas com vontade de adquirir laranja, deve haver um lugar por perto onde ele possa comprá-las facilmente, e os preços oferecidos pelo homem devem ser baixos o bastante para motivar as pessoas a comprar. Esse distrito em particular não tem leis locais proibindo a venda na região, ou, se tem, as autoridades preferem não dar muita importância. Há outras coisas básicas que são necessárias – por exemplo, o tempo do sinal vermelho deve ser o suficiente para que as pessoas baixem os vidros e de fato comprem as laranjas. Tudo isso faz parte das condições, circunstâncias e instituições locais que devem ser compatíveis com a nova instituição (a do “homem que vende laranjas”). Analisar a coerência não é nada mais do que esse tipo de raciocínio.

A outra noção que está por trás da ideia da análise da coerência tem a ver com o estado da análise institucional ao longo da última década,



aproximadamente. Há algum tempo existe a noção de instituições (e, devemos inferir, de política) enquanto construções sociais (ver escritos mais antigos sobre construtivismo social em Hannan e Freeman (1977); DiMaggio e Powell (1991); e Berger e Luckmann (1966). Ou seja, instituições podem ser vistas como ideias que os grupos no poder ou as partes interessadas sustentam, mantêm e promovem. A ênfase dessa literatura está no conceito que emerge da discussão política e no emprego subsequente dessa política, de situação a situação. Política e instituições, então, devem ser entendidas como texto que pode ser interpretado e reinterpretado para servir às necessidades do leitor ou do escritor. Mais importante, são textos que podem ser aplicados sem restrições em cada lugar e incorporados em cada situação. Assim sendo, as instituições devem, então, tender a esse isomorfismo, isto é, elas devem, depois de certo tempo, parecerem-se basicamente iguais em todos os lugares (DIMAGGIO ; POWELL, 1991). A ideia de coerência se opõe parcialmente à visão construtivista das instituições e sustenta que política e instituições não são apenas textos que se podem empregar indiscriminadamente. Em vez disso, elas devem encontrar coerência com os reais padrões e instituições (construídos ou não) de cada contexto.

Coerência, até certo ponto, significa que o texto original deveria ser adaptado a cada lugar. Assim, essencialmente, ao mesmo tempo em que política é, afinal, texto e é, afinal, levada de um lugar a outro pelos detentores de poder, ainda requer ser posta fisicamente em cada lugar, e isso significa, em virtude da necessidade de ao menos certo grau de coerência, que a política não será idêntica em cada situação. Ou seja, o engajamento do texto com o real induz mudanças reais na maneira pela qual a política é posta em ação. O que resulta não é isomorfismo, mas polimorfismo. Em outras palavras, se uma instituição foi capaz de adequar-se a um determinado contexto, ela deve então apresentar diferenças (talvez sutis) de outras instituições que se desenvolveram em um contexto diferente. Ao estudar contextos diferentes devemos encontrar alguma diversidade no desenho dessas instituições.

Isso nos leva a uma terceira e importante noção, que é a ideia de que para alcançar coerência, as políticas devem ser, até certo ponto, modeladas e instituídas em um determinado local, usando-se recursos locais. O modelo é similar ao de alguém que improvisa e cria um programa a partir dos materiais que tem à mão e descobre maneiras de fazer com que essas peças se encaixem. O improvisador, tendo que trabalhar com materiais ali disponíveis, vê que o formato do programa resultante é inerentemente dependente do contexto local. Agora,

vamos substituir a noção do virtuoso agente solitário e, em seu lugar, conceitualizar um espaço de genialidade criativa que ocasionalmente localiza-se em um agente central, talvez em um grupo de agentes, e talvez em um processo social dinâmico que permita que colaboradores combinem suas motivações e inventividade. Na falta da influência universalizante do Estado, e em razão da grande influência do contexto local no fornecimento da matéria-prima institucional para o produto, devemos encontrar programas que apresentem uma grande diversidade de formas e características, todos, de certo modo, refletindo o contexto no qual foram formados.

Tendo sido montados fora de contexto e intuição, os diferentes elementos de uma instituição devem ter algum nível de compatibilidade para funcionamento conjunto. Ou seja: as peças se encaixam? A análise consiste, então, em testar se esses elementos sustentam um ao outro ou se sua incoerência inerente faz com que o sistema entre em colapso com muita frequência em diversos pontos. A questão principal aqui é, a que nível esse novo programa “pertence” a um local ou é estranho demais para ser integrado à vida dessa comunidade sem o uso de força? Isso nos leva à necessidade de analisar política em termos de coerência institucional.

Embora coerência tenha em si um aspecto de autoperpetuação, uma análise criteriosa pode ser de grande utilidade. Tomemos o exemplo da nova política relacionada à proposta de instalação de um novo abrigo para os sem-teto no interior da comunidade. Mesmo se o governo local tivesse imposto a instalação sem dialogar com os moradores, vemos que essa instalação não é tão simples como a construção de um prédio qualquer. Na realidade, para que o abrigo fique no lugar, ele e a área a seu redor devem ajustar-se um ao outro. Por exemplo, alguns moradores mais críticos, talvez mais ricos, podem querer a retirada do abrigo, ou simplesmente podem mudar-se. Ou então, a comunidade percebe que a presença do abrigo cria uma necessidade de outros serviços de apoio na região. O uso da terra no entorno do novo abrigo pode mudar com o tempo. A análise política tem que considerar o contexto no qual a política vai tomar forma, e analisar as maneiras pelas quais a nova política já se adequa e os elementos necessários a essa adequação. De qualquer forma, a vida se ajustará ao redor desse novo lugar. No entanto, uma análise responsável já deveria ter estudado, com antecedência, maneiras para tornar esse ajuste melhor. Um proponente de projeto também deveria, com antecedência, estudar maneiras de efetivamente por em ação a nova política. Na realidade, uma boa análise poderia ter

descoberto que o programa era totalmente inadequado ao local. É nisso que consiste o estudo da coerência institucional – ele responde a uma consideração que fizemos anteriormente, a de que, em muitos casos, a alternativa específica escolhida não é tão importante quanto averiguar com isto que qualquer alternativa razoável é bem conduzida e posta em prática com sucesso.

Para levar a coerência a sério, o que devemos descobrir são diversas características das políticas e instituições que estudamos:

- Pela razão das políticas serem postas em prática em lugares específicos, com instituições específicas que lhes dão suporte (ou a elas se opõem), devemos descobrir que, até certo ponto, as políticas exibem certo grau de polimorfismo. Isso traz consequências práticas para a política, já que podem existir muitas outras opções de política além do que podemos conceber.
- Pela mesma razão, temos que ir a fundo o suficiente nas ricas particularidades de uma política para encontrar possíveis diferenças sutis entre a mesma e as políticas postas em prática em diferentes contextos. Neste nível de análise, devemos encontrar um grau maior de complexidade. Isso faz parte da nossa transição do nível abstrato do texto político a uma incorporação maior às ricas bases do contexto. De maneira correspondente, a análise política deve, cada vez mais, desenvolver métodos para descrever e analisar essa complexidade. Para obter a profundidade de percepção necessária, no mínimo uma parte de nossa análise deve ser mais e mais contextual. De outro modo, não conseguiremos entender que elementos em uma situação podem ajudar ou entrar uma política proposta.

Nós já discutimos sobre como a impressão fundamental deste livro poderia ser descrita como pós-construcionista. Isso dá conta de nosso foco na coerência institucional. Em primeiro lugar, lembramos-nos que instituições não são edifícios concretos, com seus frontões, como fatos materiais e sociais. Ao mesmo tempo, as instituições não devem ser vistas em termos puramente simbólicos, como texto que existe na forma de algum tipo de massa etérea flutuando livremente em algum dito campo discursivo. Não, a conceitualização que mais nos informa pode ser encontrada abrangendo essa gama de realizações.

As instituições devem ser mantidas por atores políticos que tenham os meios de sustentá-las, e devem ter o suporte de sistemas sociais e materiais. Ou seja, devemos encontrar, na estrutura social e material de uma situação, nichos nos quais uma instituição se inseriu nos aspectos cotidianos da vida. Podemos resumir esse modelo usando o diagrama da Figura 10.1.

Como é ilustrado na parte superior da Figura 10.1, podemos propor instituições como construídas socialmente, feitas externamente e impostas sobre um campo latente. No entanto, esta não parece ser, por si só, uma descrição completa do processo de construção das instituições. A análise ganha força, especificamente, quando também passamos a considerar as instituições como fenômenos ecológicos, como ilustra a parte inferior da figura.

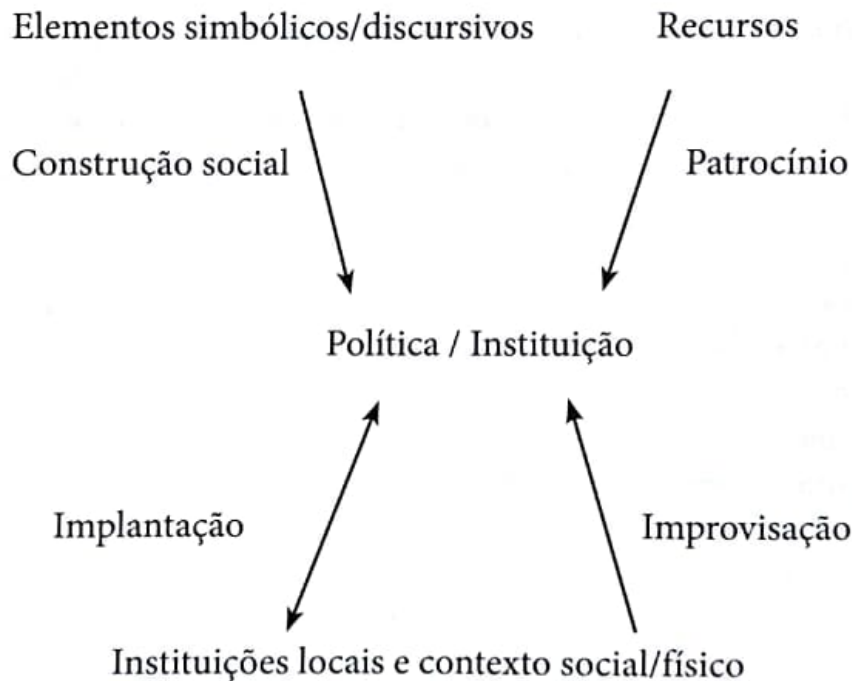


Fig. 10.1 Diagrama de coerência institucional (de Lejano, R. e A. Ocampo-Salvador. *Marine Policy*, no prelo)

Neste segundo modelo, as instituições se desenvolvem a partir de um local e, pelo menos até certo ponto, exibem características que pertencem àquele contexto. Esse efeito ecológico surge por no mínimo dois processos. Primeiro, para que uma instituição seja uma instituição, ela deve sustentar-se a si própria. Para que isso aconteça, a instituição e seu meio ambiente devem, de alguma forma, adequar-se. Por meio ambiente queremos dizer as instituições, pessoas e outras características de um local. Segundo, na maioria das vezes, políticas e programas têm

seguimento sob escassas condições de recursos, e pode não haver fundos orçamentários e outros recursos para construir-se uma instituição *in toto*. Por esta razão, os planejadores do programa devem sacar os recursos de um local particular. Por estas duas razões – a noção de adequação e a de improvisação – devemos esperar que as instituições reflitam algumas características que sejam únicas para o seu contexto particular. Todos esses impulsos sobrepostos, agindo em acordo, constituem o modelo de coerência.

Neste capítulo, apresentamos um tipo de análise que enfatiza três passos analíticos básicos:

1. Estudar as instituições em profundidade suficiente para revelar a riqueza da diversidade entre políticas similares e instituições encontradas em diferentes contextos. Isto geralmente exige que o analista encontre um grau adequado de especificidade dentro da qual os programas começam a se diferenciar.
2. Explicar como essas políticas e instituições respondem (ou se adequam) de maneira singular a seus contextos particulares. Isto requer o teste de consistência lógica e prática, auxiliado por um embasamento nesse contexto.
3. Utilizar essas percepções para começar a prever ou avaliar o quão positivamente uma determinada política pode adequar-se a um contexto específico.

Utilizamos dois estudos de caso para ilustrar como essa análise é conduzida.

Fundamentos

Sem dúvida, encontraremos neste capítulo ecos de filosofias que mantêm alguma noção de realismo ou pragmatismo. É verdade que, ao mesmo tempo em que instituições não devem ser vistas como edifícios estáticos feitos de granito, elas também não são apenas construções sociais ou pessoais – elas são postas em prática em lugares e momentos reais, por pessoas reais. Por exemplo, até a instituição da *World Wide Web*³⁶ existe em termos reais, físicos, como zeros e uns pulsando em uma infinidade de computadores que existem, em construções reais e que

³⁶ Diz respeito ao sistema de informações da *internet* e da *web* (*www*). É também um arquivo internacional, na forma de periódico impresso e digital, que cobre todos os aspectos da *web*: arquitetura, aplicações, informações dos sistemas e comunidades. Para maiores informações vide: <http://www.springer.com/computer/database+management+%26information+retrieval/journal/11280>. Consultado em 07/11/2011 (Nota do Revisor).

são ligados e desligados por pessoas de verdade. Como poderia apontar Dewey, nossa compreensão das instituições deve ser encontrada, antes de qualquer coisa, na experiência que temos delas (DEWEY, 1925).

Neste ponto, percebemos que a intenção não é propor que as políticas e o contexto ao redor realmente estabeleçam algum tipo de equilíbrio, mas faz algum sentido que um conceito como homeostase possa ser útil como forma de analisar instituições sociais. Podemos nos referir a Hannan e Freeman (1977), que já anteriormente elaboraram uma tentativa de tratar as instituições em termos ecológicos. Neste sentido, uma instituição deve ser vista como algo que foi projetado ou que se desenvolveu para encaixar elementos em seu contexto. Outro modo de dizer a mesma coisa é que devemos encontrar, refletidas em elementos ou aspectos de uma instituição, influências determinantes no contexto ao seu redor. Por exemplo, a organização de uma escola pode apresentar diferentes graus de burocratização ou simplicidade, dependendo do contexto institucional no qual está inserida (POWELL, 1991b).

Também são úteis algumas tentativas no intuito de tratar a questão da complexidade em termos institucionais. Parte dessa literatura apontou para a necessidade de complexidade em resposta a situações que a exigem ou na sobrevivência das condições sempre dinâmicas do mercado ou em outras situações. É claro que isso é trazido da literatura mais antiga sobre a complexidade nas ciências físicas, na qual os cientistas encontram padrões que não são simples em fenômenos como estruturas microscópicas, mas não simplesmente se deparam com aleatoriedade, encontram caos também. Por sua vez, essa complexidade inerente exige modelos de descrição e análise novos e talvez dinâmicos (WALDROP, 1992). Em termos institucionais, organizações (uma firma, por exemplo) podem responder a seu entorno (o mercado, por exemplo) não através do estabelecimento de um padrão de comportamento de equilíbrio, ou mesmo de equilíbrio pontuado, mas sim podem mudar constantemente em resposta às modificações e ao dinamismo de seu meio ambiente (BROWN ; EISENHARDT, 1997).

Adicionamos à noção de complexidade mais ideias acerca da improvisação necessária e da coerência desejada que buscamos em instituições que sobrevivem e prosperam em uma dada situação. Ainda que sem adotar uma postura de reverenciar o local, sustentamos que se um programa deve funcionar bem em um lugar, então, até certo ponto, seu projeto ou aplicação deve derivar da consideração do que funciona bem em um determinado lugar ou do que pode ser mais adequado. Em

muitos casos, pode ser que os proponentes do programa, na realidade, tomem elementos do arranjo institucional de um determinado contexto, por exemplo, abordagens baseadas na crença, na educação sobre o tabagismo e, nesse modo de improvisação, modelem elementos do programa que está sendo elaborado. À medida que isso acontece, aspectos dos elementos do novo programa refletirão elementos a serem encontrados naquele lugar. Crença na educação sobre tabagismo herdará, inevitavelmente, um pouco da linguagem (“você precisa crer”), modos de organização (pequenos grupos de compartilhamento) e meios de transmissão do conhecimento (testemunhos) e outros elementos encontrados no contexto social e institucional no qual se insere. Esta é uma percepção necessária aos cientistas sociais. Por exemplo, não podemos esperar compreender completamente o poder dos movimentos pelos direitos civis nos Estados Unidos sem adentrar, em alguma profundidade, no fenômeno e na instituição da Igreja Batista no sul do país. Para entender completamente a instituição do “movimento do abraço às árvores”, um cientista social deveria tentar entrar no universo das comunidades rurais e das mulheres que estão por trás do movimento Chipko no Brasil. Analistas políticos deveriam ser, até certo ponto, antropólogos – não se pode querer explicar cultura corporativa sem se adentrar os meandros de corporações concretas. Até certo ponto, devemos estudar as políticas e instituições em contexto.

Há em tudo isto, a forte noção de fundamentação tanto do analista quanto da análise. A descrição mais apropriada para tal modo de análise não é “interpretação”, mas sim “revelação”. É essa virada do texto para o contexto que caracteriza nossa noção de pós-construcionismo. Não se trata apenas de uma virada filosófica e, na realidade, sua consequência primária é uma mudança acentuada no modo de pesquisa do analista que apresenta algum contraste com os reducionismos da análise clássica do modelo utilitário e, na virada mais pós-modernista, rumo à interpretação pura. Em nosso retorno ao aqui e agora, enfatizamos a necessidade de estudar o contexto, e isto, por sua vez, requer o emprego de diferentes modelos de representação no intuito de melhor retratar a complexidade inerente do campo político.

Percebemos que a noção de coerência empregada aqui não tem a ver com “adequação” no mesmo sentido satisfatório, como discutido no capítulo 2. Ser satisfatório é algo melhor compreendido em termos de pertinência a certos limiares. Coerência, por outro lado, não emprega uma noção de limiar; na realidade, não podemos falar em graus de adequação tanto quanto em modos de adequação (ou o contrário).

Coerência não é um conceito que pareça bem apropriado a uma delimitação precisa, mas sim a uma descrição múltipla. Ao contrário da otimização e convencimento, que se fundam numa ética de racionalidade, a coerência está baseada em uma ética de sustentabilidade e significado; instituições coerentes são exatamente aquelas que sobrevivem ao longo do tempo.

Análise

Polimorfismo Institucional

Essa parte da análise envolve olhar para a gama de formatos institucionais ou políticos existentes no campo e avaliar como cada um se adequa – ou não – ao seu contexto particular.

O problema com o tipo de categorização encontrada na análise política tradicional, incluindo o modelo racional, é que o analista só consegue construir tipos muito idealizados e abstratos para analisar. Consideremos uma alternativa que pode ser descrita como “descentralização de entrega de serviço em nível local.” O uso do classificador “descentralização” evoca o falso sentido de homogeneidade quando, na realidade, há inúmeras variações diferentes nos modelos de descentralização que podem ser encontrados não nos livros de política, mas no mundo real. A análise política tem sido, tradicionalmente, um exercício reducionista, mas na perda de dimensionalidade das propostas que analisamos, também perdemos relevância. A intenção dessa análise é ir além da categorização, buscando, ao invés, uma descrição densa.

A ideia é mergulhar em um conceito e ir fundo o suficiente em suas particularidades e especificidades de sua aplicação até que se encontre uma diversidade suficiente de práticas. Mesmo após uma prefeitura ter optado por adotar um esquema de carona solidária, por exemplo, o analista deve perceber que carona solidária é vazio como conceito, até que seja traduzido em práticas e características programáticas reais. Neste ponto, o analista se dá conta de que há um conjunto rico, talvez inumerável de opções de como projetar e conduzir carona solidária. Seria algo imposto ou voluntário? Que tipos de incentivos poderíamos considerar? O programa aconteceria somente em horários de pico e somente em determinados locais? Como engajariamos as pessoas nessa iniciativa? Deveríamos distinguir programas especiais, como um sistema de vans? Deveríamos exigir que as empresas implantassem seus programas internamente? Essas fontes de polimorfismo ou diversidade são essenciais na hora de enfrentarmos a questão. O fracasso da carona

solidária em causar impacto em algumas cidades pode estar relacionado não ao próprio conceito essencial de carona solidária, mas a essas considerações mais ricas.

O processo de imersão em um contexto, em profundidade suficiente para começar a compreender as contingências e peculiaridades, fica bem descrito ao falarmos de cognição usando a metáfora da altura. Do alto da elevada perspectiva simplista e unimodal das abordagens analíticas reducionistas, todas as coisas realmente parecem as mesmas. Das alturas, paisagens reais no campo podem se parecer com qualquer outra paisagem. As extensões de terra que formam Saint Paul, no estado do Minnesota, podem bem ser São Paulo, no Brasil. Somente quando se desce de volta à situação e assume-se alguma proximidade cognitiva é que se percebe as ricas particularidades que fazem de São Paulo o que ela é, e de Saint Paul algo totalmente diferente.

A análise consiste, então, em penetrar de maneira mais profunda em um conceito (ou alternativa, se preferir), até que se alcance um grau de diversidade na qual essas especificidades começam a importar. A primeira parte da análise é simplesmente apontar que elementos e especificidades precisam ser estudados nesse grau mais aprofundado. A segunda parte da análise engloba, então, apontar o leque de opções que estão disponíveis ou que foram tentadas em outras situações. Essa é a gama de práticas institucionais, em um grau de especificidade no qual tais decisões são importantes, que está disponível aos elaboradores de políticas.

A primeira tarefa é adentrar em um conceito até que se alcance uma base rica o suficiente de elementos relativos à elaboração do projeto? O que isto significa exatamente? Para ilustrar, usamos um exemplo de gerenciamento comunitário de recursos, uma experiência em andamento em descentralização institucional na qual se delega a comunidades locais a tarefa de gerenciar e utilizar um recurso local (como a floresta ou um pesqueiro). Suponhamos que encontraremos bastante polimorfismo nesse tipo de programa. Primeiramente, ao falarmos de descentralização, o que está envolvido é a transferência de responsabilidade do Estado aos atores políticos locais. Esta saída do Estado leva a uma tendência maior rumo à improvisação – em partes, porque muitas vezes o Estado delega sem transferir recursos suficientes, de modo que a comunidade tem que “se virar” com os recursos que tem. Além disso, os atores locais são livres para criar novos programas, de elaboração própria, na ausência de um Estado universalizante capaz de retrabalhar áreas inteiras para atender a um programa.

Ao olharmos a literatura sobre gerenciamento comunitário de recursos, encontramos, no entanto, uma tendência excessiva de tratar o assunto como um conceito homogêneo. A noção é que esse é o modo de governança que acontece quando as comunidades assumem o comando, e ponto final. Essa perda de dimensionalidade é vista nas caracterizações simplistas dos programas como “*top-down*” ou “*bottom-up*”, o que, juntamente com a forte direcionalidade da descritiva, é incapaz de capturar qualquer complexidade inerente a programas reais. Trata-se de uma operação que já vimos antes em nossa incursão na análise clássica, no sentido de que essas dicotomias simplistas também transmutam situações reais e as forçam para um plano unitário de descrição (seja hierarquia, como nesse caso, ou comensurabilidade, no caso da análise clássica). Mas classificar cada experimento institucional sob esse rótulo multifacetado de comunitário, ou pior, empregar um rótulo destes mesmo quando não há similaridade entre os programas, impossibilita nosso entendimento desses programas em sua riqueza de práticas. Por isso, de maneira interrogativa, os analistas batalham para explicar por que alguns programas comunitários operam dentro de certas características e outros não. Para ilustrar essas metodologias, utilizamos um estudo de caso envolvendo a descentralização do gerenciamento costeiro. Apesar do estudo de caso vir de comunidades costeiras do sudeste da Ásia, o método de análise é bem geral.

Estudo de Caso: Programas Comunitários de Gerenciamento Costeiro

Como exemplo, tomamos duas áreas bem próximas, onde programas comunitários de gerenciamento costeiro foram iniciados quase simultaneamente (Figura 10.2). Em cada uma dessas cidades (Mabini e Calatagan, nas Filipinas), organizações não governamentais (ONGs) iniciaram um plano de mobilizar moradores no estabelecimento de programas voltados à regulamentação da pesca ilegal, determinação de áreas de conservação e educação ambiental. Quando ostensivamente abandonamos o velho modelo conceitual, passamos a questionar mais profundamente a riqueza de práticas encontradas em cada programa para revelar as áreas onde um programa distingue-se de outro. É especialmente válido observar esses dois exemplos em particular a partir de um contexto, as Filipinas, que tem sido de longa data um experimento profundo de descentralização. Tratando-se de uma situação na qual o Estado tomou certa distância, o que deveríamos encontrar são comunidades locais tendo que improvisar instituições

e programas com os recursos e capacidades locais disponíveis. Ou seja, se compreendermos o Estado como alguma espécie de grande universalizador, então, deveríamos na descentralização encontrar um nível razoável de polimorfismo.

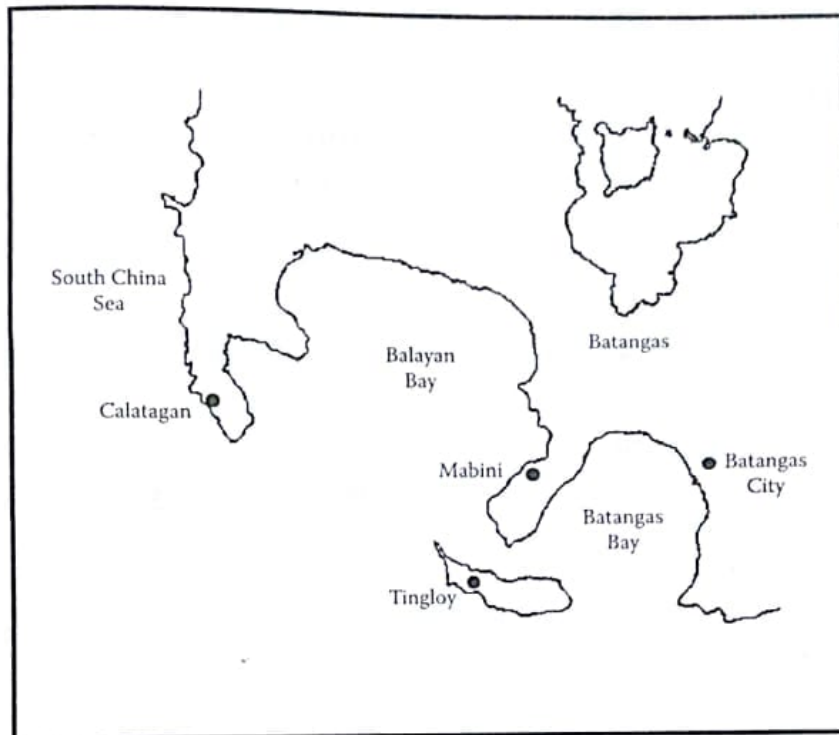


Figura 10.2 Dois programas comunitários de gerenciamento costeiro

Ambos os programas surgiram em condições similares; nos anos 1990, a pesca ilegal tornou-se endêmica em ambas as áreas. Nos dois casos, um plano foi desenvolvido no sentido de organizar os membros da comunidade ao redor de uma governança autônoma das áreas costeiras. Isso exigiu um longo treinamento referente à delegação de poderes de patrulha aos pescadores e outros nativos, dentro do âmbito legal do país. Em ambos os casos, o processo de organização levou à formação de uma comissão local de planejamento e ação, com o intuito de planejar e reforçar conjuntamente as atividades de gerenciamento costeiro. Isso resultou em duas novas organizações: a MATINGCADC, em Balayan (Mabini) e a SAMMACA, em Calatagan. (Podemos incidentalmente notar que, estando o uso de acrônimos tão em voga em alguns círculos, permitindo-se certa liberdade ao soletrar, MATINGCADC se refere à palavra no idioma Tagalog “matingkad”, que significa “claro”, e SAMMACA evoca “sama ka”, que em Tagalog significa “junte-se a nós”). Em ambos os casos, pelo menos inicialmente,

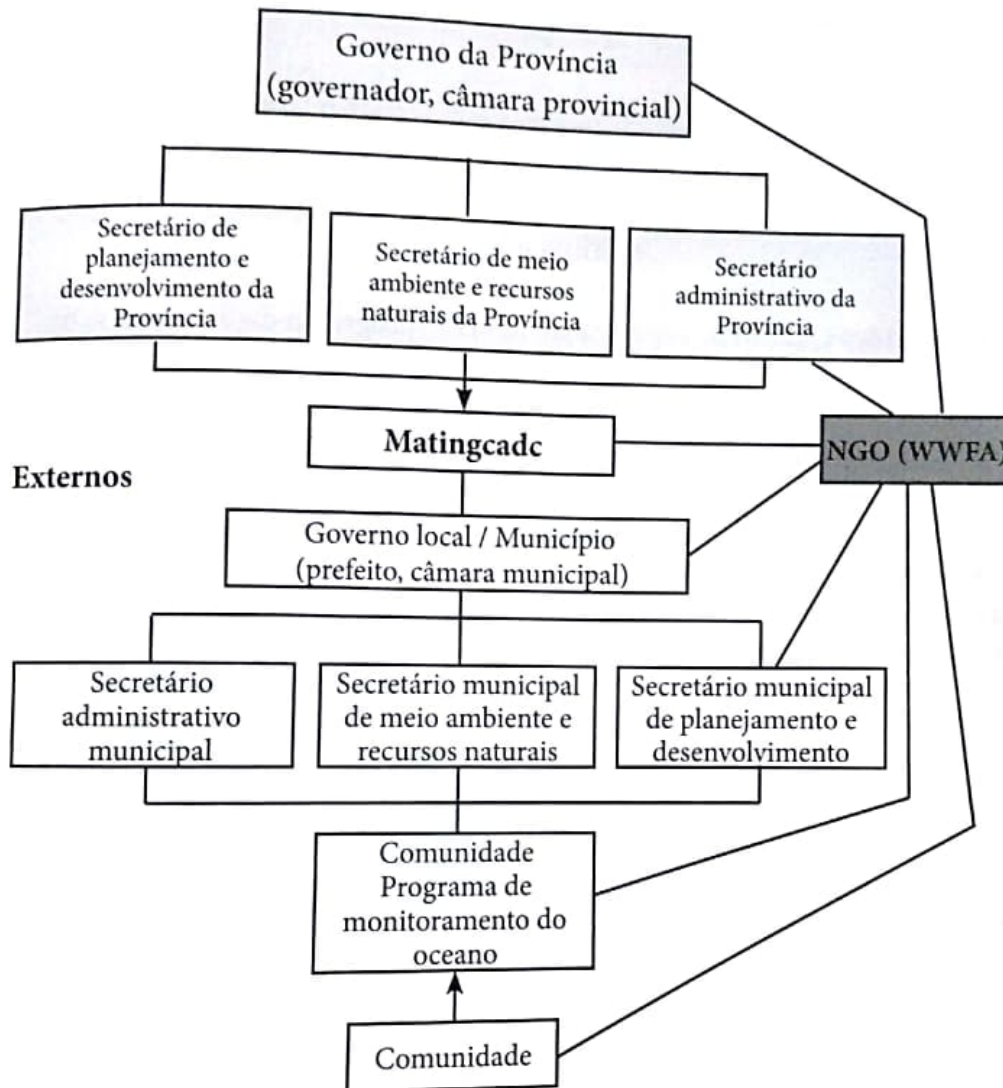
as organizações foram “patrocinadas” por ONGs de Manila: o grupo WWF em Balayan e a CERD em Calatagan.

Os dois programas tinham muito em comum. Ambos seguiam fortes noções de governança baseada nas comunidades locais. Ambos eram fortemente conservacionistas e empregavam, essencialmente, as mesmas estratégias de gerenciamento: iniciar pescadores nativos no programa Bantay Dagat (“polícia marítima”) contra a pesca ilegal, determinar áreas de reserva marinha e implantar programas educacionais contra a retirada de corais e outras práticas. Ainda, ambos são citados por seu sucesso em estabelecer forte gerenciamento costeiro e programas de execução em um curto espaço de tempo. No entanto, os pesquisadores foram mais a fundo na análise dessas práticas até que algumas orientações específicas de diferenciação surgiram. Dentre esses elementos de polimorfismo, discutimos vários para ilustrar a análise: o de estrutura organizacional, modo de execução e a relevância da questão. Visualizações da análise estão ilustradas da Figura 10.3 à Figura 10.7.

Quanto à estrutura organizacional do programa, podemos resumir muitos elementos da análise utilizando diagramas simples. Conforme ilustrado na Figura 10.3 à Figura 10.7, embora ambos os programas estejam baseados no mesmo modelo de gerenciamento costeiro e aplicação comunitária, os dois programas exibem algumas diferenças notáveis. Primeiro, percebemos o maior grau de complexidade no programa de Calatagan. O programa gira em torno de um corpo de planejamento integrativo, o SAMMACA, que existe na forma de uma federação envolvendo uma organização provincial centralizada, e dentro dela, ou abaixo, aninha-se um conjunto de conselhos locais. O programa de Calatagan também possui bem mais ligações externas que ultrapassam o município e a província. De forma contrastante, o programa de Balayan gira em torno de um corpo integrativo de planejamento e representação, o MATINGCADC. Em ambos os lugares, os mesmo corpos (SAMMACA e MATINGCADC) são designados pelo mesmo conceito: um corpo federado de partes interessadas que colaboram entre si.

A Figura 10.3 e a Figura 10.5 foram desenvolvidas por solicitação aos gerentes do projeto de cada lado para que esboçassem a estrutura organizacional da forma como a entendiam. Há uma dimensão fenomenológica no entendimento de um programa, e tentamos manter relativamente o mesmo espaçamento, tamanhos e configuração relativos aos esboços originais. Quando analisamos essas estruturas, aos modos

tanto do gerente quanto do pesquisador, surgem algumas diferenças evidentes.



Legenda:

- Local
- Regional / Provincial
- Nacional / Internacional

Figura 10.3 Estrutura organizacional do programa de Balayan (modelo orientado à performance). (De Lejano, R. e A. Ocampo-Salvador. *Marine Policy*, no prelo).

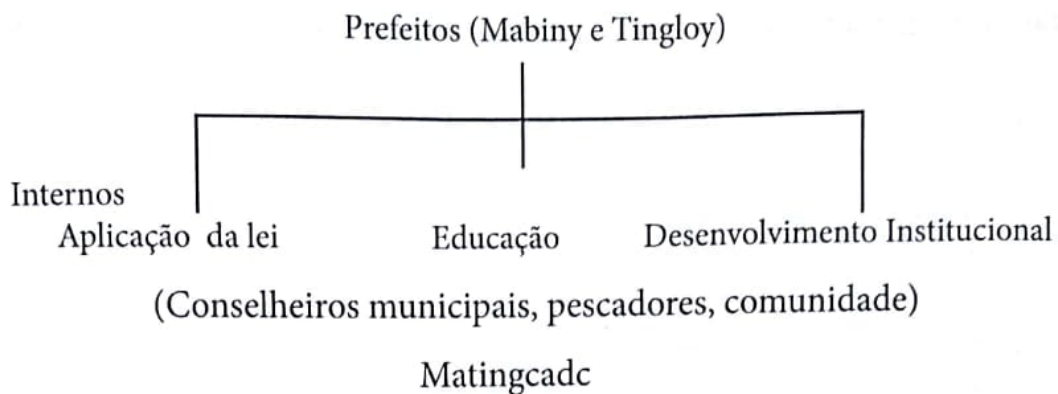


Figura 10.4 Quadro de organização interna (programa de Balayan). (De Lejano, R. e A. Ocampo-Salvador. *Marine Policy*, no prelo).

A rede de atores políticos em Balayan não é tão complexa quanto em Calatagan, e as ligações externas são relativamente menos evidentes. Na figura 10.3, vemos que há em Balayan um foco proeminente no local e no provincial. Em comparação, na Figura 10.5, vemos uma surpreendente predominância de atores extraregionais (na realidade, nacionais) composta de ONGs participando do programa de Calatagan.

Nos dois casos, observamos o corpo federado local – MATINGCADC ou SAMMACA – no papel de ator político principal. No entanto, em ambos os casos, vemos que existe uma ONG central não local – o WWF, no caso de Balayan, e a Oxfam, no caso de Calatagan, sustentando de maneira importante o programa. No entanto, até mesmo aqui há uma diferença, visto que a Oxfam apenas dá suporte diretamente à SAMMACA (através, principalmente, de verbas) e o WWF apoia todas as instituições participantes (fornecendo verba e pessoal).

Também percebemos diferenças claras ao considerarmos a organização principal que está no centro do programa, conforme as Figuras 10.4 e 10.6. Primeiramente, podemos comparar a composição de cada organização. Percebemos que a Calatagan é dominada por pescadores, e fazendo um adendo, pescadores particularmente marginalizados que não têm propriedade ou acesso a pesqueiros. Em comparação, em Balayan vemos o cruzamento de uma variedade maior de atores políticos, não apenas pescadores, mas proprietários de resorts, representantes do governo local e outras organizações. Deste modo, em termos de desenho da rede, embora os dois programas girem em torno de organizações concebidas de maneira similar, notamos uma diferença na estrutura tanto das redes regionais e extraregionais como na estrutura interna das próprias organizações.

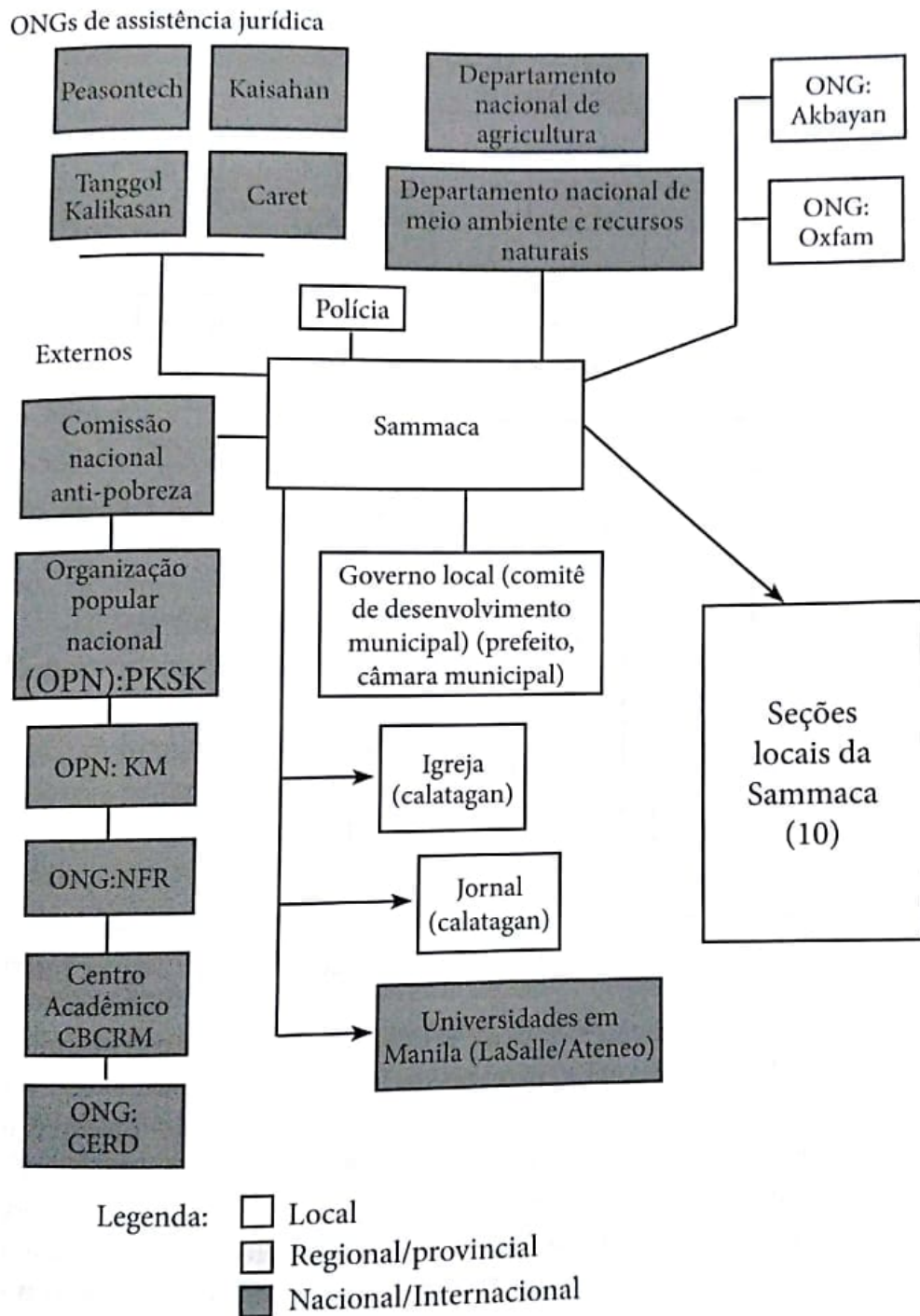


Figura 10.5 Estrutura organizacional do programa Calatagan (modelo orientado em rede). (De Lejano, R. e A. Ocampo-Salvador. *Marine Policy*, no prelo).

As diferenças estruturais ficam claras nas Figuras 10.4 e 10.6, e de forma parecida, no quadro de organização das redes regionais, a organização interna do Calatagan caracteriza-se por um alto grau de hierarquia vertical, o que se vê pelos vários níveis que se estendem a partir da unidade central.

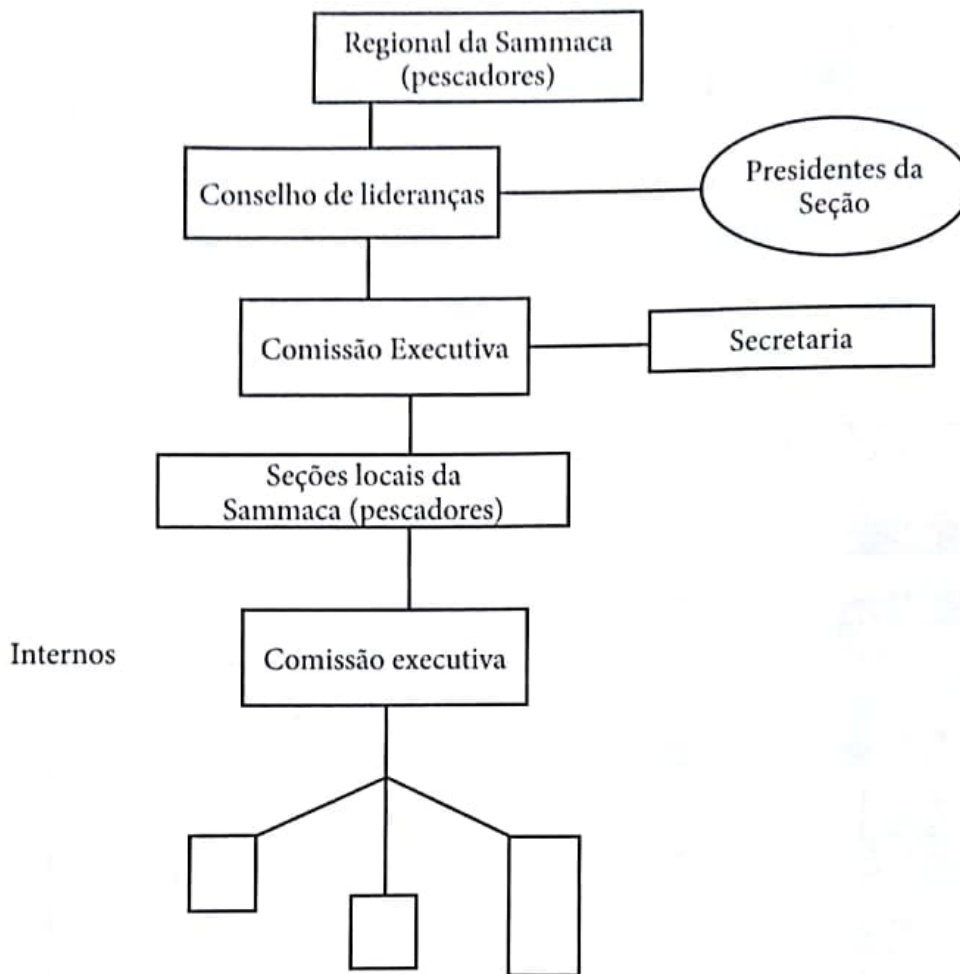


Figura 10.6 Quadro da organização interna (programa Calatagan – modelo orientado em rede). (De Lejano, R. e A. Ocampo-Salvador. *Marine Policy*, no prelo).

O grau de burocratização também é notável na lógica estrutural do programa Calatagan, o que vemos na divisão lógica de subníveis nos distritos comunitários locais. Por sua vez, a organização de Balayan apresenta bem menos burocratização formal, como vemos na Figura 10.4. Além disso, a subdivisão em Balayan não se caracteriza por uma jurisdição formal e política, mas sim por linhas funcionais. Na verdade, a organização desenhada na Figura 10.4 parece bem mais orientada rumo à implementação do projeto do que a organizar ou formular políticas.

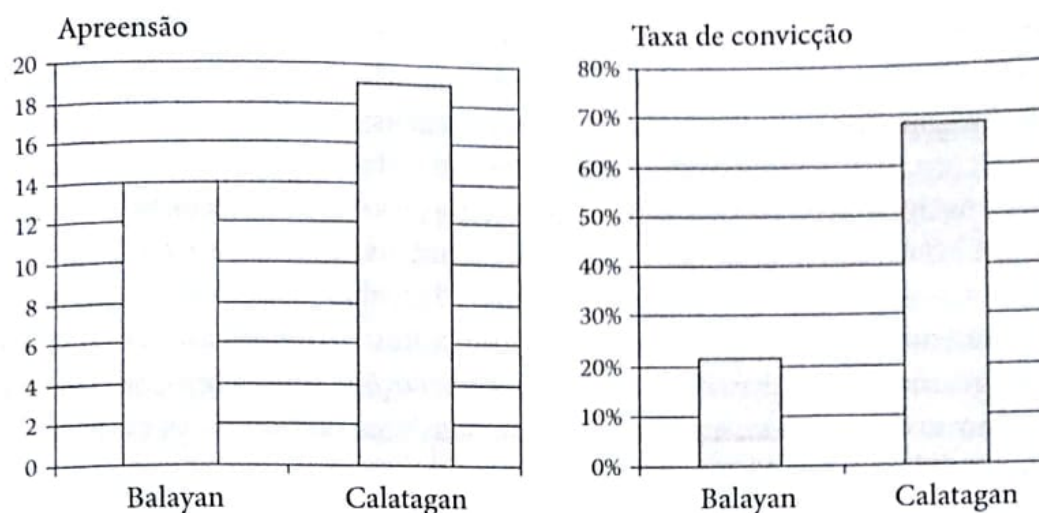


Figura 10.7 Taxas de apreensão e condenação de pescadores ilegais (De Lejano, R. e A. Ocampo-Salvador. *Marine Policy*, no prelo).

Por fim, percebemos as diferenças ao analisarmos a presença de uma única organização ao centro do programa. Em Balayan, vemos um cruzamento de atores sociais, incluindo não apenas pescadores, mas também proprietários de *resorts*, representantes do governo local e outras organizações. Por sua vez, percebemos que em Calatagan há a dominância total de pequenos pescadores marginalizados. Desta forma, em termos de desenho da rede, embora os dois programas girem em torno de organizações concebidas de maneira similar, vemos uma diferença estrutural nas redes regionais e extraregionais, assim como, internamente, nas próprias organizações.

Outra área de diferenciação tem a ver com o modo de aplicação de leis contra a pesca ilegal. Perceba que ambos os programas basicamente aplicaram os mesmos tipos de regras por meio do uso do mesmo modelo de aplicação (dirigentes locais interinos). Nesse ponto, os programas são homogêneos. No entanto, a análise precisa ir um passo adiante nos programas de aplicação (ou seja, além da forma) e contemplar sua funcionalidade. Ou seja, em que medida esses programas deveriam continuar ou ser gerenciados de forma diferente? Uma dimensão de comparação diz respeito à intensidade da execução, conforme a Figura 10.7. Vemos aqui um programa claramente mais vigoroso ou agressivo em Calatagan, tanto na frequência de apreensões quanto, subsequentemente, na taxa de condenação dos infratores.

Por fim, notamos que embora os dois programas envolvam tipos bem semelhantes de atividades, um nível mais profundo e específico de análise mostrará que os programas “alocam” seu tempo e atenção

por esse espectro de atividades de maneiras diferentes. A maioria dos esforços da MATINGCADC concentra-se em execução e educação. Em Calatagan, no entanto, vemos esforço excessivo dedicado a conexões externas, isto é, *networking* com ONGs e outros atores políticos de fora da região e até internacionais, participação em movimentos de *lobby* para novas legislações no Congresso, e outras atividades externas.

Assim, pelo simples estudo de suas funções e estruturas organizacionais, percebemos importantes diferenças entre dois programas formalmente similares. Na seção seguinte, comentamos como contexto e causalidades históricas³⁷ contribuem para produzir essas diferenças.

Ecologia

Passamos então a questionar como o contexto (elementos de lugar, demografia, história) pode produzir alguns desses pontos de diferenciação. Parte da análise envolve relacionar características de contexto à forma e à função das instituições resultantes, como as ilustradas nas Figuras 10.3 à 10.6. O intuito não é propor alguma espécie de determinismo. Nos estudos de caso de gerenciamento costeiro comunitário, não proporíamos que um único programa, como o de Calatagan ou Mabini, fosse ideal ou unicamente apropriado a seus respectivos locais, excluindo outros possíveis programas. Isso seria exigir demais de uma análise (seria como pedir que um aeromodelo nos levasse a uma cidade distante). Quando se trata de fenômenos sociais, este autor sugere que o leitor abandone a noção de determinismo. Por sua vez, a análise de ecologia institucional simplesmente propõe que alguns fatores, externos ao programa ou política, sustentam alguns modelos de programa ou política de maneira mais forte do que outros. O analista simplesmente se dedica a apontar quais características institucionais são mais coerentes com elementos do contexto.

Por exemplo, tomemos as Figuras 10.2 à 10.7 juntas. A localização física dos dois programas são os pontos mais óbvios por onde podemos começar. Perceba a diferença no ambiente costeiro nos

37 No original *path dependence*, conceito cuja definição nas ciências sociais e, em especial, na ciência política está associado à ideia de que as decisões no presente devem considerar seu curso histórico, de forma que “podemos realizar análises empíricas e discernir se as provas são apoiadas ou refutadas por uma reivindicação de extensão e equilíbrio com as influências do passado” (A respeito ver Scott E. Page, *Path dependence*. In: *Quarterly Journal of Political Science*, 2006, 1: 87–115 (Nota do Revisor).

dois locais. Em Calatagan, vemos os locais de atuação do programa bem próximos a mar aberto, na verdade, águas internacionais do Mar da China (fazendo fronteira com Taiwan e outros países). Por sua vez, o ambiente costeiro de Mabini posiciona-se mais internamente, fora do mar aberto e aninhado em uma baía, embora ainda ligado ao Mar da China. Outra diferença é sugerida pela composição da SAMMACA em comparação com a MATINGCADC. Na primeira, encontramos pescadores (historicamente marginalizados), enquanto do outro lado vemos um grupo mais rico e economicamente diverso de atores políticos. Na realidade, até notamos diferenças nos pescadores ao observar como suas próprias casas são diferentes nos dois locais – mais cabanas de palha em Calatagan em comparação com predominância de estruturas de concreto em Mabini. Isso também se atesta pelas estatísticas demográficas e de renda. Qual seria a influência desses elementos locais? Primeiramente, não estabelecemos que as diferenças locais produzem, de modo determinista, diferenças nos programas. De outra forma, questionamos como elas são consistentes com os padrões observados. Alguns pontos de consistência são mostrados na Tabela 10.1

Não é difícil fazer as conexões. Em Calatagan, a maior vulnerabilidade física do local e a maior vulnerabilidade social dos membros da organização criam um programa mais cauteloso com o externo e mais vigilante quanto à invasão de interesses industriais e comerciais no local. Em Mabini há uma maior integração de setores e maior capacidade de concentração na criação de novas estratégias de subsistência, devido à heterogeneidade e posição social de seus membros.

Tabela 10.1 elementos na ecologia institucional de dois programas de gerenciamento costeiro

| Elementos de Diferenciação | Suporte contextual |
|--|---|
| Calatagan tem um padrão mais agressivo de aplicação quanto à pesca ilegal do que Mabini. | Calatagan está mais exposta, fisicamente, a potenciais intrusos de outras províncias das Filipinas, assim como outros países, além de estar mais próxima do tráfego marítimo. |
| Calatagan empreende muito esforço organizacional no protesto e ação legal contra o desenvolvimento comercial e industrial das áreas costeiras, bem mais do que Mabini. | Os membros da organização de Calatagan são geralmente mais pobres e historicamente mais marginalizados do que os de Mabini. |
| O desenho organizacional da SAMMACA é mais elaborado e multinivelado do que o da MATINGCADC, refletindo em ênfase na organização e seu fortalecimento. | Os atores políticos em Mabini são mais multissetoriais, enquanto aqueles em Calatagan são na sua maioria pescadores tradicionalmente marginalizados. |
| O desenho organizacional da MATINGCADC é mais orientado à ação mais rápida e eficaz. Há menos burocratização e um padrão mais simples de comunicação (ou seja, em maior parte através do WWF). | Os atores políticos em Mabini tendem a ser mais diversos, e a formação de coalizão está centrada ao redor da obtenção de melhorias relativamente eficazes no gerenciamento de recursos. Em Calatagan, no entanto, a organização baseia-se mais na sustentação de uma organização de base. |
| A organização externa em Calatagan conta com mais ligações e maior ênfase em troca de informações (<i>networking</i>). | Os atores políticos de Calatagan, em geral tradicionalmente excluídos, têm maior tendência de enxergar ligações externas como algo necessário à legitimização e obtenção de apoio externo (por exemplo, assistência jurídica, verbas, etc.). |

Além disso, os atores que formam a SAMMACA são mais marginalizados do que os da MATINGCADC, a primeira sendo composta quase que essencialmente de pescadores e a segunda contando com representantes do governo, pescadores e, conforme relatos, donos de *resorts*. Podemos inferir sobre os efeitos disso nas imagens anteriores. Em Calatagan, a ênfase foi dada a organizar e propor formas de expressão política. Por isso é que a organização interna da SAMMACA

também está relacionado à necessidade, na coalizão mais excluída de Calatagan, de se afastar do local para recrutar ajuda, tanto material quanto política, de grupos nacionais. Já em Balayan, havia mais ênfase no planejamento integrativo e na colaboração orientada a resultados. O foco na colaboração pode ser visto nas menores taxas de prisões e consequentes condenações em Balayan (Figura 10.7). Por sua vez, Calatagan deu mais ênfase à aplicação de direitos dos pescadores tradicionalmente excluídos, o que se observa pela maior intolerância à pesca ilegal e ênfase aos casos legais contra proprietários de terras que na verdade são invasores.

Mesmo nessa breve análise já podemos encontrar elementos de coerência institucional. Cada programa em particular apresenta elementos que se parecem com práticas locais adequadas a seus contextos individuais de forma peculiar. O grau de marginalização das partes interessadas que constituem a SAMMACA, os pescadores de subsistência, é categoricamente maior do que na MATINGCDAC. Isto pode ajudar-nos a compreender a maior ênfase da SAMMACA em aspectos do programa pertinentes à legitimação de uma organização – uma ênfase na estrutura e na subdivisão política, e um foco pronunciado no estabelecimento de ligações complexas e amplas com organizações externas, algumas destas chegando a Malacanang, a sede do poder nas Filipinas. De certo modo, as estruturas da organização, tanto internas quanto externas, apresentam esse grau de adequação ao contexto do programa, sendo que um elemento importante disso é a identidade social e política dos seus proponentes.

De forma contrastante, o programa de Balayan concentra-se menos na forma e na estrutura organizacional e mais nas ligações funcionais. Isso é coerente com o contexto, também, visto que o ponto central de organização em Balayan era apenas o das necessidades de gerenciamento de recursos. Em Calatagan, por outro lado, a *raison d'être* da organização envolvia, além do mesmo tema de gerenciamento de recursos, um segundo tema igualmente importante: o de legitimar o *status*, as condições e o suporte político dos pescadores marginalizados. Quase se poderia definir a estrutura de Calatagan como um programa centrado na organização e o programa de Balayan como um programa centrado na *performance*.

Nesse ponto, o analista poderia motivar-se a perguntar qual programa é o melhor. Lembramos que isso não precisa ser sempre um componente necessário à análise política. É suficiente dizer que, de maneiras diferentes, cada programa responde peculiarmente a elementos

e demandas de seus locais de origem. O analista, então, postula como esses programas respondem e como evoluem nessas condições. Para uma análise prospectiva, o analista faz um exercício similar, mas se pergunta como elementos peculiares a uma situação podem sustentar ou mitigar certos desenhos de projeto. Perceba que usamos a palavra “sustentar” e não “determinar”, visto que a primeira pode ser bem relacionada à coerência. Outro ponto que devemos esclarecer é que pode não ser possível decidir qual o “melhor”, já que os programas não estão em categorias fáceis de definir (como “sucesso” e “fracasso”). No estudo de caso visto anteriormente, os pesquisadores julgaram impossível determinar qual programa era “melhor” porque nesse caso ambos os programas funcionaram, até certo ponto, e ambos poderiam ter sucesso (e mesmo aqui, não é fácil definir sucesso). Ambos atendem a necessidades de seus lugares de origem, assim como capacidades de autogestão. Em um nível político, a pergunta mais importante não é “qual programa é melhor?”, o que provavelmente é impossível de se responder, mas “quais características de um programa parecem funcionar, quais não funcionam bem, e por que isso ocorre?” e “que características do programa se encaixam melhor às condições locais, e quais necessitariam de um trabalho maior no processo de construção institucional dentro da comunidade?” O intuito de analisar a coerência institucional não é partir para a categorização, o que seria um exercício eminentemente racionalista, mas sim estudar as instituições como fenômenos sociais que podem ser compreendidos pela “experiência” e que precisam ser estudados em sua base. Na próxima seção, apresentamos outro estudo de caso para melhor desenvolver a noção de coerência institucional.

Coerência Institucional

Nessa análise, não olhamos prioritariamente para elementos locais físicos ou mesmo demográficos, mas sim, focamos na adequação de uma nova política à conformação institucional, isto é, organizacional e comportamental, que já existe em um dado local. O foco não está tanto nas características do contexto quanto nas práticas estabelecidas, que são, afinal de contas, o que define uma instituição. Para ilustrar essa análise de coerência institucional, apresentamos outro estudo de caso a respeito da instituição de um novo regime para gerenciamento do *habitat* ecológico.

Estudo de Caso: As Ilhas Turtle e a Gestão de Recursos

A situação que descrevemos é um relato peculiar e impressionante

de como a política surge e é aplicada em um dado local. Trata-se também de um dilema político ainda vigente e não solucionado. O município de *Turtle Island* é, na realidade, um grupo de seis pequenas ilhas no mar Sulu, na porção sudoeste das Filipinas e aproximadamente 40 km ao norte de Sandakan, Malásia (ver Figura 10.8). As ilhas variam de 7 a 116 hectares de tamanho. O sistema de ilhas é o único grande local de desova remanescente de tartarugas verdes no sudeste da Ásia, e diversas espécies de tartaruga lá procriam, incluindo a tartaruga *hawksbill*. Por ser primariamente marinha, a tartaruga fêmea retorna à terra para por seus ovos. Em pequenas covas, de 30 a 45 centímetros de profundidade, a fêmea deposita de 40 a 190 ovos e os cobre com uma camada de areia. As ilhas foram povoadas por volta de 1949, e posteriormente incorporadas como um município em 1959. A partir do começo dos anos 1960, a venda de ovos de tartaruga foi uma fonte de renda na região.

A coleta e venda de ovos de tartaruga há tempos já não é praticada na região, mas esforços no sentido de conservar os ovos e preservar o *habitat* foram formalizados pelo *Department of Environment and Natural Resources (DENR) Ministry Administrative Order* Nº 33 (Lei administrativa ministerial Nº 33 do Departamento de Recursos Ambientais e Naturais) promulgada em 1983, que possibilitou à jurisdição local gerenciar as atividades de conservação. A ênfase nesses primeiros anos foi o gerenciamento. Derivando de iniciativas do governo local e da Força Tarefa Pawikan, uma pequena unidade criada dentro do DENR, o que se negociava e evoluía era um mecanismo precisamente ajustado para o controle da taxa de coleta e a alocação de renda para tal. Quando a AO33 foi promulgada, moradores e administração local já tinham desenvolvido um sistema no qual os coletores eram licenciados pelo governo e mantinham-se dentro de um limite recomendado de coleta. A renda obtida com a venda dos ovos era alocada em proporções de 60% para o coletor e 10% para as taxas municipais, para um fundo de conservação (a *Tawi-Tawi Marine Turtle Conservation Foundation* – Fundação Tawi-Tawi de Conservação da Tartaruga Marinha), e 30% para preservação da espécie. As quantidades permitidas de coleta eram fixadas com base no julgamento agregado dos moradores e variavam a cada ano. Nos anos em que o sistema de gerenciamento local julgava que a demanda excedia a coleta permitida, realizavam-se sorteios para alocar ovos acima da cota base. Um conjunto de regras minucioso com respeito a equipamentos, áreas e procedimentos de coleta vigorou nesse período.

Em 2001, o congresso das Filipinas promulgou o *Wildlife Resources Conservation and Protection Act, Republic Act N° 9147* (RA 9147) – Ato de Conservação e Proteção dos Recursos da Vida Selvagem – Ato Federal N° 9147, visto como uma importante vitória para a comunidade ambientalista, e que foi aprovado em conformidade com o compromisso do governo Filipino na qualidade de membro da *Convention on the International Trade of Endangered Species (CITES)* – (Convenção do Comércio Internacional de Espécies em Perigo). Isto se traduziu posteriormente em regulamentos de ação imediata da parte do DENR, que lançou suas *Implementing Rules and Regulations (IRR)* – (Regras e Regulamentos de Implementação para o RA 91410). Especificamente, o RA 9147 e as IRR que o acompanhavam proibiam a coleta de vida selvagem ameaçada ou seus subprodutos, exceto por motivos científicos ou de povoamento. Isso afetou diretamente a coleta de ovos de tartaruga verde, uma espécie ameaçada. O RA 9147 substituiu a *Department of Environment and Natural Resources (DENR) Ministry Administrative Order N° 33* (Lei administrativa ministerial N° 33 do Departamento de Recursos Ambientais e Naturais), que vinha regulamentando a coleta de ovos de tartaruga nas ilhas desde 1983. O RA 9147 baniu completamente a coleta e a venda dos ovos de tartaruga marinha nas ilhas Turtle. O efeito no programa de conservação das tartarugas foi surpreendente. Quase que da noite para o dia, o programa se desfez. A coleta de ovos continuou, mas desta vez em ritmo mais acelerado, porque a situação se transformou em algo que essencialmente era um regime de interesses comunais. A conservação dos ovos de tartaruga cessou quase que imediatamente, isto é, a comunidade parou com a prática de separar 30% dos ovos para preservação, e os 10% que anteriormente iam para um fundo comunitário de conservação também cessaram. Em 2003, a Prefeitura de *Turtle Island* adotou uma resolução assumindo total autoridade de gerenciamento do *habitat* e dos ovos, negando efetivamente a autoridade do Governo Federal. Nesse momento, ameaças físicas ao pessoal do DENR fizeram com que suas visitas periódicas às ilhas cessassem completamente.

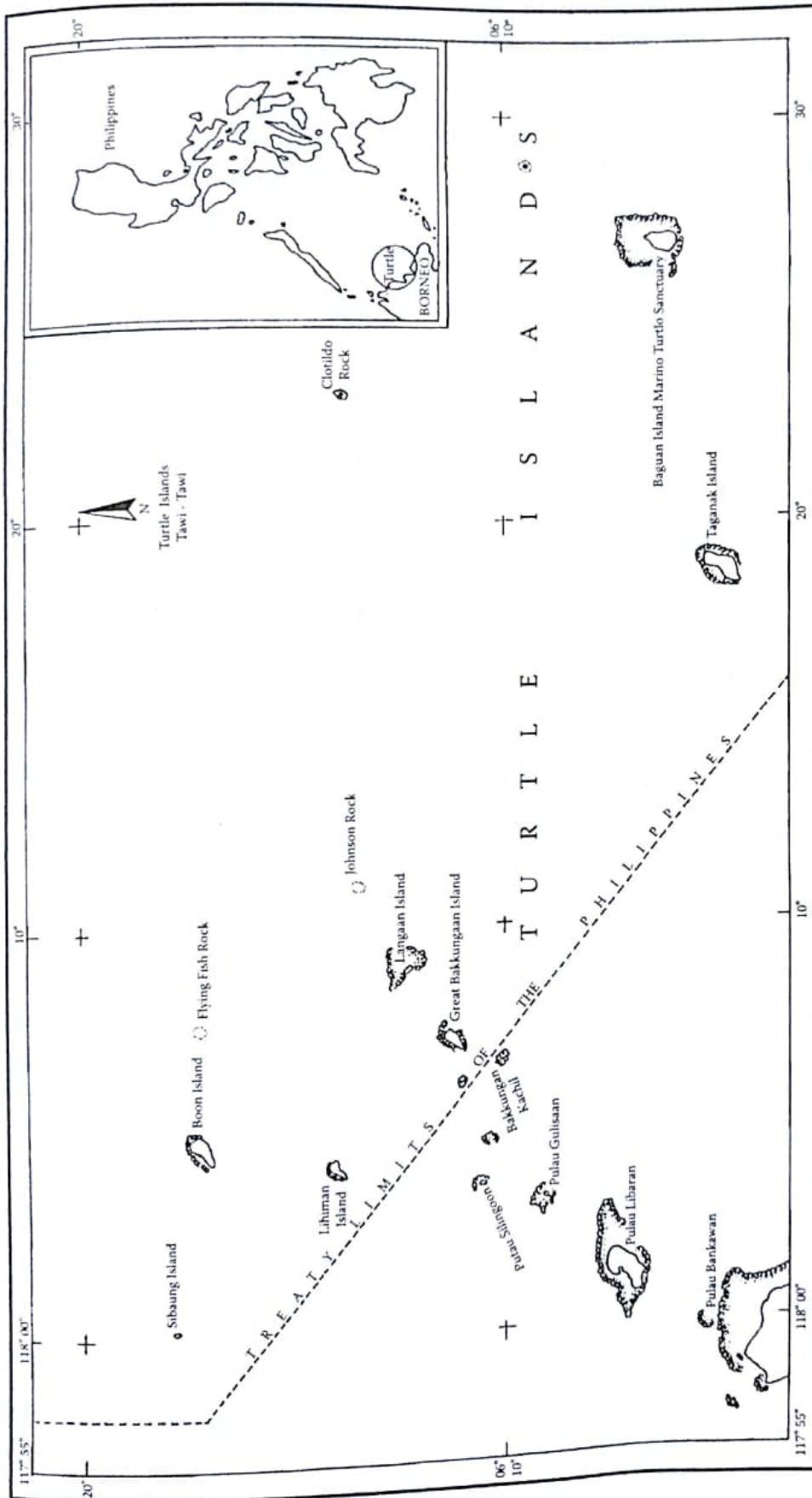


Figura 10.8. Localização do sistema de Turtle Island

Preparado por: BHM '96

O papel do analista é explicar por que a política fracassa, quando isso ocorre, e quais características da política podem funcionar de modo a evitar o fracasso (nesse caso, catastrófico). A noção de coerência pode ser uma ferramenta poderosa nessa análise. Para as Ilhas Turtle, podemos ilustrar isso de maneiras simples. Uma é considerar a noção de suporte institucional – ou seja, que instituições (no contexto em questão) dariam suporte ou ajudariam a manter a política proposta e que instituições se oporiam? O foco, então, está na compatibilidade da política proposta com a vida na localidade de origem, tanto no sentido formal quanto no cotidiano de uma instituição. Resumimos algumas descobertas dessa análise na Tabela 10.2, onde descrevemos instituições que dão suporte ou se opõe à proibição da coleta de ovos de tartaruga.

A tabela 10.2 ilustra o tipo de análise necessária, que pode ser relativamente simples. Pode ser necessária a identificação de instituições exógenas que apoiam e que se opõe à política proposta ou, como visto na Tabela 10.2, não é preciso que o analista classifique as instituições externas como “apoiadoras” ou “conflitantes”, já que estas categorias são menos importantes do que a explicação sobre como essas situações externas podem estar potencialmente relacionadas com a política proposta. Também é possível inserir uma terceira coluna na Tabela 10.2, onde o analista anotaria as possíveis consequências de cada uma das (ou de todas as) áreas de coerência – essa última tarefa envolve, basicamente, um alto nível de especulação e/ou previsão, sendo que o analista deve estar ciente disso.

Tabela 10.2 Elementos de coerência institucional em um programa de gerenciamento de *habitat*

| Instituições no campo político | Relação com a política proposta |
|---|---|
| Concordância com a CITES | A nova política, RA 9147, faz com que o país esteja em concordância com a CITES, da qual é signatário. Isso pode facilitar o acesso a recursos internacionais e dispersar críticas referentes a outras práticas. Responde a interesses internacionais e não locais. |
| Sistema local existente de coleta e conservação de ovos | A RA 9147 retiraria até 80% da renda das famílias nas ilhas Turtle quase que instantaneamente. Além da renda, haveria a perda de um sistema de gerenciamento que relativamente tinha pouco conflito e a potencial transformação desse sistema em uma situação aberta e sem gerenciamento. |
| Centralização do DENR | A natureza insular e remota do local torna quase impossível a implantação eficaz da RA 9147 por parte do Governo Federal. |
| Indústria pesqueira local | A pesca como subsistência existe na forma de pequenos negócios ou famílias, objetivando o consumo local. O acesso a mercados externos é deficiente, e duvida-se que a pesca possa compensar a significativa perda de renda causada pela RA 9147. |

Aplicação da Política

A aplicação desse modelo de análise resultaria em relatórios de aparência e formato bem diferentes. A análise abrangeria mais cores locais, maior atenção ao desenvolvimento do estudo de caso e descrição do contexto e, em termos práticos, maior quantidade de tempo gasto em campo pelo pesquisador. A razão é que o foco maior nesse tipo de análise não está na classificação ou, no caso da teoria utilitária, na classificação quantificável cardinalmente, mas sim na descrição.

A pergunta que devemos fazer é: Como articular esse tipo de análise à elaboração de políticas? Podemos muitas vezes encontrar análises que contêm elementos aqui abordados, em relatórios que podem ser chamados análises institucionais, construção de capacidades, avaliação de impacto social ou outros nomes. Como uma simples regra, recomendaríamos que o analista considerasse esse tipo de metodologia em qualquer estudo que queira ser reconhecido como uma análise política. O estudo inteiro poder ser um mergulho na coerência institucional, ou pode ser simplesmente uma seção de um planejamento ou estudo político maior. A articulação pode tomar o lugar do aperfeiçoamento da política proposta ou do diálogo público em questão. No entanto, a análise pode ter seu impacto mais poderoso quando houver um esforço sistemático no sentido de articular essas recomendações à ação. A articulação pode ser explicada na própria análise, como no diagrama a seguir:

Instituições externas → Relação com a política proposta → Resposta

Nesse caso, começamos com a análise da Tabela 10.2, onde avaliamos como as instituições e práticas externas ajudam ou atrapalham a política proposta, e articulamos isso a uma proposição de resposta. A resposta pode ser, no caso de instituições apoiadoras, propor maneiras de articular o referido programa a essas instituições. Por exemplo, grupos religiosos locais fortes podem ser inseridos em uma campanha informativa de saúde por meio da junção desses grupos e da solicitação da ajuda dos mesmos na promoção de feiras de saúde. A resposta também pode ser uma tentativa de resolver o conflito entre a instituição externa e a política proposta. Por exemplo, desconfiança de enclaves étnicos, ou outros, em relação a políticas impostas externamente podem exigir um extenso fórum de planejamento com os moradores do local. O essencial é que o analista deve apontar áreas de atuação de modo a aumentar a coerência entre a política e seu local de aplicação.

Outro uso importante desse tipo de análise é o de revelar mudanças necessárias na própria política proposta. O que teria sido possível no caso das *Ilhas Turtle*? A primeira coisa que devemos perceber é que esse tipo de análise levaria diretamente ao questionamento da propriedade de um modelo regulatório de ação política, no qual os padrões são definidos na sede do poder, esperando-se que os mesmos cubram o campo político e alterem cenários inteiros em cada uma das jurisdições afetadas. Ao invés de impor um padrão absoluto e

uma restrição à ação individual, a política deveria tentar possibilitar iniciativas progressivas no campo. Por exemplo, a política pode criar financiamentos que uma comunidade pode utilizar para criar fóruns de deliberação integrativa (por exemplo, sobre como fazer com que a comunidade não dependa mais do recurso que se está protegendo). A política poderia ter sido adaptativa em sua forma, solicitando que cada município criasse um plano de redução gradual da coleta de ovos. Esse plano poderia então ser utilizado como base para apontar o ajuste progressivo da comunidade a outras fontes de renda em detrimento da coleta de ovos. Ou, no caso da impossibilidade de interrupção total da coleta, o plano poderia ser utilizado como base para um regime local de uso parcial, que poderia ser até idêntico à prática estabelecida. Isso não seria exatamente uma “exceção à regra”, mas sim um afastamento do foco específico no estabelecimento de regras e uma aproximação à tarefa de estabelecer práticas, isto é, instituições.

→ Coerência significa prestar muita atenção às condições no campo. Neste retorno ao real e ao contextual, há na análise algum espaço para interpretação? A resposta é que necessariamente existe um componente interpretativo, mas a descrição mais adequada para a situação política é a de uma realidade fenomenológica múltipla. Não estamos dizendo que a realidade a ser estudada é um fenômeno objetivo a ser simplesmente medido e registrado. Instituições e políticas devem ser experienciadas. Quando compreendemos as instituições como experiência, sustentamos a noção fenomenológica de que, enquanto não há como distanciar-nos da realidade dessa experiência, ela está sujeita a uma percepção complexa e irreduzível a uma noção unitária como utilidade ou texto. A análise de instituições quanto à coerência em um tempo e lugar não é um exercício de simples interpretação. Em vez disso, reconhecemos os modelos inegáveis e multidimensionais pelos quais diferentes práticas e instituições coexistem e, em muitos casos, sustentam umas às outras em um determinado contexto. Coerência não é uma questão de mera interpretação, do mesmo modo como não é uma mera interpretação a coordenação de motoristas pela alternância de sinais verdes e vermelhos do trânsito. Essa coordenação é real, em termos físicos e outros. Não basta simplesmente observar a textualidade ou a intenção da política – em vez disso, insistimos na contextualidade e na multidimensionalidade da análise.

Capítulo 11

Topologia

Introdução

Um de nossos objetivos primordiais é formular novas analíticas que permitam a melhor fusão do texto com o contexto. Nos capítulos 9 e 10, apresentamos duas estruturas conceituais para tal, ambas resultantes de corpos teóricos diferentes e desenvolvendo novos modelos de análise. Continuamos com esse intuito nesse capítulo e passamos a delinear os principais aspectos das novas construções teóricas.

Parte da “ética” desse capítulo é não insistir que situações políticas sejam traduzidas em um plano de análise simples e unidimensional. Uma vez que nos permitimos pensar dessa forma, no entanto, encontramos o contexto em toda a sua complexidade. Um aspecto da complexidade está relacionado à dimensionalidade. Ou seja, se insistirmos em classificar uma experiência por categorias, perceberemos que, para sermos fiéis à experiência, temos que admitir muitas categorias. O outro recurso é deixar o fenômeno permanecer em sua *gestalt* – mas a experiência, em sua forma bruta é, essencialmente, não comunicável. Política é, no entanto, um processo público, comunicativo, e precisamos de algum modo unir o intervalo que há entre experiência, natureza, contexto, campo, objeto, de um lado, e análise, teoria, texto, centro e sujeito, de outro.

Relacionada à questão da multidimensionalidade está a natureza multimodal do raciocínio, cognição, percepção e compreensão. O ato de dividir em componentes da razão é reminiscente, e provavelmente sintomático da concepção weberiana de desencantamento (WEBER, 1864). Ele próprio diria que se trata de um processo de mão única, sem

oportunidade de voltar a um novo encantamento, por assim dizer. Talvez isso seja verdade. Porém, sempre se pode encontrar maneiras de estar ciente das diferentes esferas da racionalidade e encontrar maneiras de juntá-las, não na forma de um único plano de troca, mas simplesmente percebendo o caráter múltiplo do conhecimento. Deste modo, a primeira tarefa analítica é simplesmente aumentar a dimensionalidade da análise. O primeiro objetivo desse capítulo segue abaixo.

Objetivo: Precisamos ampliar nosso alcance analítico para considerar múltiplas dimensões de experiência e conhecimento.

Ampliar o alcance analítico

A outra faceta da complexidade que nos interessa é a da natureza não formal do fenômeno político, em que optamos não usar a palavra informal porque ela geralmente associa-se com *ad hoc* ou provisório. Em outras palavras, quando tratamos as situações políticas como fenômenos e nos aproximamos delas da maneira como são, elas começam a ultrapassar, transbordar e contradizer os modelos formais nos quais as inserimos. Por formal queremos dizer, simplesmente, a forma ou conceito que impomos ao fenômeno ao analisá-lo. A predileção pela tipologia é do que mais culpam os acadêmicos – a insistência em reduzir fenômenos complexos a uma rarefeita *língua franca* de nossos esquemas categóricos.

Objetivo: Precisamos visualizar modelos de análise que superem a estreiteza da tipologia. Uma forma de fazê-lo é relacionar a análise com a prática e o fenômeno das situações políticas.

Um exemplo de formato é encontrado no aspecto organizacional. Um conceito central que usamos para descrever ação coletiva é o de organização. Frequentemente, passamos então a descrever a situação na forma de uma estrutura – a manifestação mais clássica disso é o quadro organizacional, no qual temos níveis de autoridade ou centralidade, e vários subníveis, em um formato hierárquico. Fazer parte da organização significa entrar nessa estrutura organizacional.

Porém, conforme muitos autores já nos esclareceram, a lógica da prática desafia o formal. Voltando ao exemplo da organização, percebemos que as associações entre indivíduos não são muito bem delimitadas, e pertencer a grupos geralmente envolve gradações associativas (por exemplo, círculos de afinidade informal ou mesmo círculos menos formais de amizade). Mesmo quando as fronteiras organizacionais formais e regras associativas são rígidas, as fronteiras funcionais que delineiam quem é quem, quem faz o quê, e vários outros elementos da organização, podem ser muito difusas. As tarefas são realizadas fora dos caminhos formais, e os papéis das pessoas são

mais complexos do que deveriam ser (isto é, considere o exemplo de um professor de escola fundamental que também tem que fazer o papel de pai postíço, conselheiro, árbitro, juiz, júri, líder e pediatra). Se quisermos entender o que faz com que políticas e instituições deem certo ou fracassem, devemos então entrar no que essas entidades são de fato, e não na maneira como são formalmente dispostas. Fronteiras são difusas, flexíveis, evolucionárias e não formais. Da mesma forma, papéis e identidades são múltiplos, mutantes, evolucionários e não formais. Estas não são categorias fixas, na realidade, mas sim fenômenos fluidos.

Ao tratar políticas e instituições como fenômenos, precisamos cada vez mais estar abertos à sua natureza difusa, abrangente, dinâmica e hipersignificante. Ao modo dos realistas críticos, se a realidade consiste em mecanismos gerativos subjacentes, os elementos observáveis como papéis, fronteiras e estrutura são, de fato, fenômenos (ou talvez, mais precisamente, epifenômenos) que brotam da ação desses mecanismos. Isso nos leva ao próximo objetivo de nossa análise.

Objetivo: Precisamos desenvolver mecanismos de análise que não sejam rigidamente formais e que possam nos permitir ser fiéis ao caráter múltiplo e não formal da ação política. 3

Por que é necessário considerar os aspectos não formais da política? Simplesmente porque a análise política é uma disciplina aplicada. Se quisermos interferir de forma eficaz no mundo real, devemos ter a capacidade de compreender como ele funciona realmente. Isso significa ter a capacidade de ir além do que é puramente formal.

Percebemos que a ação do contexto de alguma forma reside no não formal. No começo do livro, usamos o exemplo de programas de ajuste estrutural para nações em desenvolvimento. Por que esse recôndito conjunto de recomendações pode ter efeitos tão diversos em nações diferentes? Talvez exatamente porque as recomendações começam e terminam no formal. Sem dúvida, o contexto afeta o funcionamento da política para além das fronteiras do modelo formal. Os atores políticos reais não são agentes autônomos, atomistas, racionais, ao menos não no sentido do modelo racional. As instituições reais não são apenas regras e estruturas organizacionais, mas se encontram entrelaçadas com cultura, histórias, personalidades e outras contingências de contexto. Na realidade, nem mesmo o modelo formal de mercado que está por trás dessas recomendações é condizente aos mercados do mundo real. Mercados são feitos de pessoas reais em lugares reais, com suas próprias contextualidades e, na realidade, imersas no *hábitus* de lugar (GRANOVETTER, 1985). Revendas de carros usados na Hungria provavelmente funcionam de uma forma diferente do que suas colegas

de Los Angeles. O poder judiciário varia muito de lugar para lugar, mesmo dentro do mesmo estado. Nossas questões mais básicas devem ser algo como questionar se, especialmente devido à tipologização da análise política, alguns dos elementos mais importantes que auxiliam ou desfazem uma política podem estar imersos no contexto. O formal, em contraste, é inerentemente um conceito universalista (por exemplo, o conceito aristotélico de formas puras ou os noumena Kantianos³⁸). Também é importante frisar que o formal também é um conceito totalmente *constructionist*.

Nesse capítulo, traçamos algumas orientações para ir-se além do formal. Isso envolve a criação de modelos de análise nos quais iniciamos não com a forma, mas sim com o funcionamento de uma política ou instituição em si mesma. Ao nos aproximarmos das políticas e das instituições a partir de uma perspectiva quase fenomenológica, podemos melhor escolher formas de descrevê-las, ou ainda, o que é mais importante, criar mecanismos de análise que nos permitam partir do formal. Esboçamos exemplos dessas abordagens na esperança de encorajar essa tarefa deste ponto em diante. O intuito deste capítulo não é tanto o de apresentar modelos prontos de análise, mas o de propor aproximações pelas quais possamos construir (ou com uma inclinação a Weber, reconstruir) modelos e processos.

Na seção seguinte, apresentamos um modelo de descrição que começa com a necessidade de ir além do formal. Usamos, então, um estudo de caso para ilustrar como esses novos mecanismos de análise podem ser aplicados.

Teoria: da tipologia à topologia

Nessa seção, descrevemos uma nova teoria que retrata indivíduos e instituições em termos topológicos. Por topológico queremos dizer, simplesmente, conjuntos ilimitados que podem abranger várias dimensões e sobrepor-se uns aos outros em uma série complexa. Poderíamos ter utilizado a expressão “multidimensional”, que é menos assustadora; no entanto, a noção de topologia evoca a imagem de associações múltiplas e coincidentes em vários conjuntos, o que é útil para nossa teoria. A terminologia não é tão importante neste caso.

Começamos com a topologia da racionalidade, com foco nos modelos de raciocínio, ação e identidade do indivíduo. Discutimos a necessidade de expandir nossos modelos de indivíduo para alguém

38 Sobre o conceito kantiano de noumena, vide *Dictionary of Kant Technical Terms*, em especial a afirmação de que “...Claramente, Kant acredita que não podemos intuir, nem ter qualquer cognição determinada da natureza dos objetos em si mesmos, e que estes (devido à idealidade transcendental de nossas formas de intuição) “não são objetos de nossos sentidos”, embora, em certo sentido podemos pensar noumena “apenas por meio da compreensão” (tradução livre). Disponível em: <http://www.philosophy-dictionary.org/Dictionary-of-Kants-Technical-Terms/> Consultado em: 08/11/2011 (Nota do Revisor).

que detêm a habilidade de simultaneamente compreender situações em várias dimensões diferentes e, ainda, de alguma maneira integrar esses diferentes aspectos. A primeira topologia de que falamos, nesse caso, é a da razão. Na realidade, gostaríamos de expandir a ideia de raciocínio de modo a incluir outras maneiras de conhecer e agir no mundo.

Utilizamos, então, a noção de uma topologia para descrever situações. Especificamente, ilustramos como formular um modelo de instituições que responda melhor à prática do que os modelos clássicos (por exemplo, hierarquias ou coalizões). Construímos um modelo que não é rigidamente formal e que vê as instituições como resultado do trabalhar e retrabalhar relações. O que importa nesse modelo não é a estrutura, nem a agência, mas sim a relação. Formalizamos o modelo de *care* (cuidado) e encerramos o capítulo com uma aplicação ao estudo de caso das *Ilhas Turtle*. A maneira pela qual avaliamos políticas e instituições segue de imediato nosso modelo de conhecimento e ação. No capítulo anterior, uma noção ecológica das instituições nos forneceu uma maneira de analisar políticas em termos de coerência. Aqui, mostramos as instituições como produtos de relações (ou cuidado), e assim analisamos o efeito das políticas e instituições por esse ângulo. Nas seções seguintes, o que mais importa não é o modelo particular que desenvolvemos, mas o modo de teorização que nos permite construir esses modelos alternativos.

Topologias de racionalidade

O modelo liberal iniciou com noções fortes sobre quem e o que é a pessoa (por exemplo, *res cogitans*) e construiu um conceito correspondente de razão (por exemplo, racionalidade individual), que assumiu um lugar dominante no pensamento político. É justo, então, que para a construção de novas estruturas políticas devamos ir além dessas fronteiras, o máximo que pudermos. Nesta seção, a tentativa é descrever uma noção menos constritiva de racionalidade. Usaremos a palavra “topologia” para nos referirmos a essa noção mais expansiva. Quando falamos de racionalidade como um conceito topológico, queremos simplesmente dizer que há vários, talvez infinitos planos de racionalidade diferentes. Fazendo uma analogia, imagine a razão como o mapeamento combinado que resulta quando todos esses modelos de conhecimento são colocados um em cima do outro. Voltando ao exemplo das entrevistas com moradores próximos ao aterro sanitário, no capítulo 7, retomemos a multiplicidade de maneiras de que as pessoas se valem para falar sobre o problema (ver a Figura 11.1). O fato é que se quisermos levar as pessoas a sério no modo como falam, devemos reconhecer que cada um de nós emprega, simultaneamente e com clara coerência, modos múltiplos de raciocínio. Novamente cabe uma analogia geométrica. Consideremos a topologia como uma superfície

multidimensional. Como já vimos, a analítica costuma funcionar pela redução ou projeção de tudo a um plano único. Dessa maneira, a teoria da utilidade privilegia uma dimensão do raciocínio, que é aquela projetada ao plano da utilidade individual (ou valor comensurável). Em comparação, reconhecemos a existência de planos múltiplos de conhecimento e, além disso, que dizemos (e isso é uma declaração corajosa) que eles não existem simplesmente como planos separados, mas, em grande parte, como um todo integrado. Nosso modelo para análise é, então, esse conceito de conhecimento em um modo integrado, multidimensional.

Quando falamos de racionalidade como algo topológico, isto concerne à ideia de normas de raciocínio múltiplas e sobrepostas. Relacionado a isso há um entendimento das normas de racionalidade particularistas ou universalistas como dimensionalidades de uma racionalidade de maior ordem e não diferenciada.

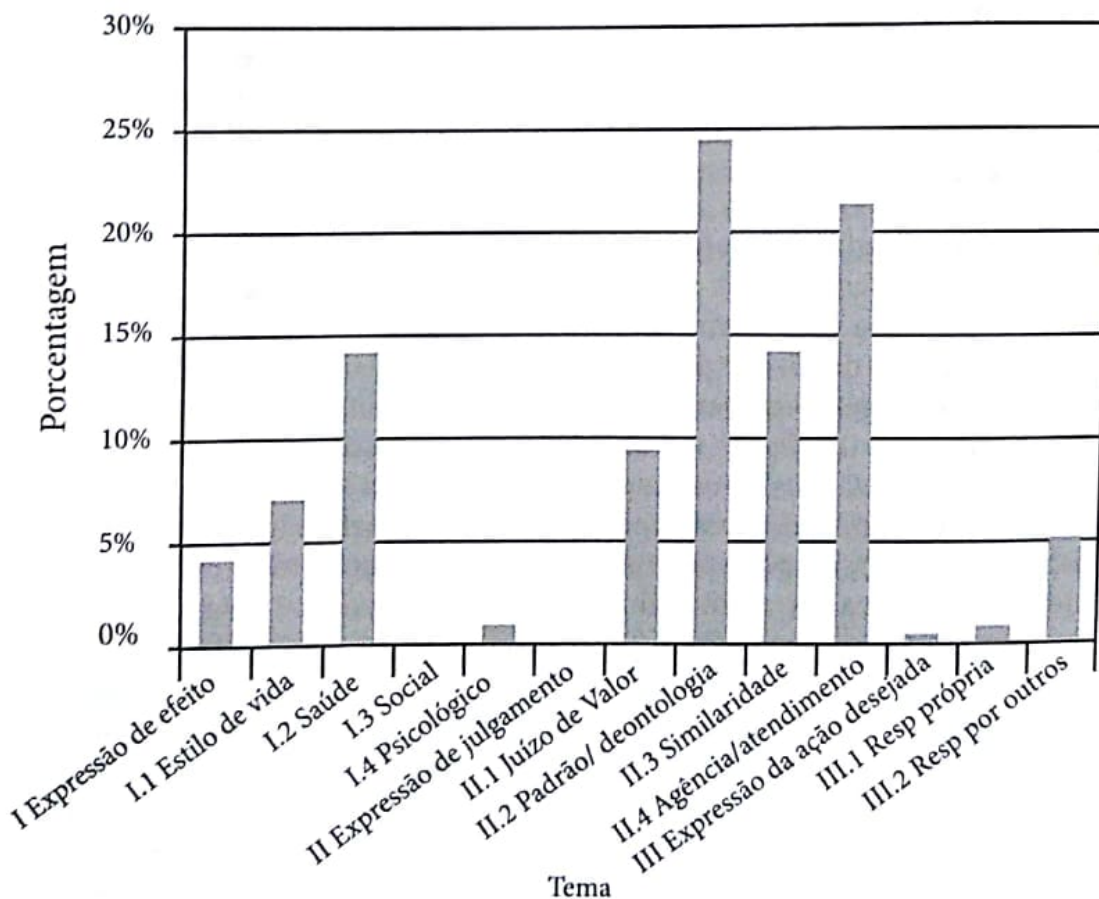


Figura 11.1 Morfologia de raciocínio individual. (De Lejano, R. et al. *New Methodologies for Describing the Phenomenology of Environmental Risk*. Working Paper, 2005. University of California Toxic Substance Research and Teachig Program, Davis, CA.)

Usando a mesma analogia empregada no capítulo 9, seria como a projeção de um objeto múltiplo, não diferenciado, em um subespaço ou plano simplificador. Alguém poderia perguntar se podemos, pela observação de uma grande quantidade de projeções em subespaços, montar uma compreensão da topologia como um todo. Talvez não – ou seja, é possível que possamos apenas construir descrições mais completas, mas não podemos reverter completamente a redução a espaços de menor ordem da mesma forma como se, ao inspecionar a cauda, pudéssemos reconstruir um paquiderme inteiro. É essencial reconstruir toda a topologia? Falando em termos de argumentos, eu diria que não podemos e, geralmente, não queremos. As situações políticas invariavelmente enfatizam certas dimensões ou elementos em detrimento de outros e, geralmente, algumas perspectivas serão suficientes para nos permitir agir por um senso de política encontrado na base desses subespaços de conhecimentos particulares.

Isso nos leva à ideia de coerência. A Figura 11.1 trás implícita a ideia de que embora expressemos modelos diferentes de raciocínio, todos eles são empregados pelo indivíduo como um todo integrado e coerente. Por que teríamos que presumir que isso existe, e por que presumir que há algo expansivo onde conhecimentos distintos estão inseridos? Para começar a responder a esta questão, nós (ironicamente) tomamos emprestadas noções epistemológicas do modelo liberal. Encontramos na sociedade, e na realidade dentro de cada indivíduo, diferentes motivações, crenças, impulsos, sentimentos, alegações, raciocínios e construções. Dentro de cada indivíduo, esses fenômenos diferenciados parecem misturar-se e divergir, talvez para contradizer, em uma dialética teleológica e epistemológica. Ao mesmo tempo, essas difrações juntam-se e chegam à coerência – esse fenômeno não é nada mais do que o conceito de *pessoa*. No entanto, nós construímos a pessoa, ou seja, o lugar onde reside a coerência, como se os incontáveis planos de conhecimentos e concepções se interseccionassem todos em uma pessoa incorporada, finita. O conceito de pessoa, na realidade, pode ser considerado uma categoria universal, ao mesmo tempo que a situação integrada desses caminhos, extensões, e infinitudes (LEJANO, 2002). A menos que desejemos duvidar da integridade do ser e da própria categoria de pessoa, ou reduzi-la ao resultado particular e residual de uma dialética de discursos situados.

No entanto, ao contrário da conceitualização liberal, essa pessoa-espaço está inserida em um campo de intersecção e divergência de planos de referência. Isso questiona nossa noção do que é autonomia ou de como ela é localizada. Não parece ser muito útil conceber a pessoa como um mero pacote de pensamentos, sentimentos, necessidades, motivações e talentos, isto é, como um *bricolage* não assimilado. Em vez disso, imaginemos a pessoa como uma entidade não diferenciada,

Indivíduo integrante de
várias racionalidades
Pessoa

que se estende continuamente de experiência a experiência, sem trair ou subtrair a integridade do *self*. Sem dúvida, alguns argumentarão a respeito da existência do irracional, do subconsciente, da natureza, ou, o que é interessante, da comunidade, a fim de questionar a integridade da pessoa, mesmo que todas essas coisas se projetem como superfícies a partir da topologia de sua origem não diferenciada. A pessoa é a descrição densa de coerência, e não é um nó incidental no campo discursivo, porque a pessoa é a sua própria topologia. Pode-se no mínimo, efetivamente, argumentar, que percebemos e compreendemos o *self* como um todo não diferenciado, rejeitando o contrário – de que outra forma seria possível a autoreflexão? A introspecção mostra que cada um de nós, no mínimo, acredita na integridade do *self*. Este é o significado que queremos dar a topologia: um todo múltiplo e integrado que existe como um resultado incorporado de dimensões múltiplas e diversas de agir e de ser. Parte do que constitui a pessoa é o *self* social, que não é apenas visto como um dentre outros.

Ao invés, as comunidades a que pertence uma pessoa são partes das dimensões que a constituem. A noção topológica do ser vê a pessoa como algo que se estende além do *self* unitário e atomista, e que abrange todas as associações, encontros e afinidades associadas com a pessoa. Em resumo, a pessoa também é uma construção ou uma topologia do sistema de relações na qual está envolvida. Isso sugere que enxerguemos a pessoa não apenas como um simples nó em uma rede de relações. Em vez disso, o ser é parcialmente definido e constituído por relacionamentos. Ou seja, uma dimensão importante do ser é a integração e a sobreposição dessas relações complexas e possivelmente inúmeras com outros.

Na próxima seção estendemos a ideia da noção topológica da pessoa e expandimos a topologia a instituições e grupos sociais. Mais à frente, nesse capítulo, ficará claro por que um sistema alternativo deve ter profundas implicações políticas.

→ Topologias das instituições

Nosso objetivo principal é unir texto e contexto. Isso envolve desenvolver modelos de política que se estendam para além do rigidamente formal. Na seção anterior, vimos como um indivíduo é o integrante de várias racionalidades e, ainda, a soma total da extensão da pessoa em todo um sistema de relações. Nesta seção, veremos como isso se estende para as instituições. Especificamente, entenderemos as instituições como produto do incessante trabalho e retrabalho das relações. Para nos ajudar no desenvolvimento deste novo modelo, é útil começar considerando dois modelos mais tradicionais e, então, aplicar um novo contraste com o novo modelo. Dois modelos dominantes de instituições enfatizam veementemente a forma, a saber, *hierarquias*

e *coalizões*. Nesta seção, desenvolvemos um modelo alternativo de conceber as instituições como *estruturas de cuidado*. Os três modelos estão representados nas Figuras 11.2a, b e c.

Os modelos hierárquicos são usados, na maioria das vezes, em situações políticas onde o Estado administrativo é um ator dominante. Nesse modelo, representado pela Figura 11.2a na forma clássica de um “quadro organizacional”, o que importa é a atribuição de funções às diferentes partes do sistema. Enquanto o sistema geral, supervisionado pela autoridade no topo do quadro, pode ter como objetivo principal o bem-estar do público, os nós mais abaixo na hierarquia podem trazer interesses menores, em um tipo de racionalidade que Weber chamou de *zwekrationalitat* (WEBER, 1864), e que, na realidade, corresponde à forma burocrática de organização que Weber descreveu com tanta propriedade. Essa descrição dos sistemas de governança administrativa enfatiza o *formal*, onde as dimensões de forma são compostas de estrutura, linhas bem visíveis de autoridade e rotinas. O que importa é o posicionamento dos atores nessa rede geral e a configuração macroscópica do sistema.

Em outras situações políticas, vemos o “grande governo” ser menos dominante. Um desses casos é o fenômeno da descentralização, no qual as responsabilidades de governança mudam do Estado centralizado para atores políticos mais locais (MANOR, 1999). Esses experimentos na construção de instituições giram em torno de tentativas de construir modelos de governança que sejam inclusivos, flexíveis, participativos, e que conduzam mais a parcerias público-privadas. Um modelo desenvolvido em torno de acordos menos centrados no Estado propõe um grupo de atores políticos (indivíduos ou grupos) que se associam livremente, formando uma coalizão de agentes que cooperam para buscar um objetivo público mais amplo. No modelo da coalizão (ilustrado pela Figura 11.2b), em vez de enfatizar os elementos estruturais do sistema, o formal é visto na descrição do ator político como um agente autônomo. Em outras palavras, o modelo enfatiza a *agência*, mais do que estrutura. No que tange à hierarquia, esse modelo também enfatiza o formal, mas o mesmo está imerso no modelo do ator racional e no conjunto de resultados ou benefícios obtidos com a coalizão. A descrição dominante do agente racional, como vimos no capítulo 2, é a de um maximizador de utilidade, que entra em uma coalizão para ampliar a utilidade pessoal (OLSON, 1968 ; TAYLOR, 1987). Em outros modelos da coalizão, o coletivo é forjado pelas similaridades de crença ou treinamento profissional (por exemplo, ver Haas, 1992; Sabatier, 1993). A forma como entendemos a evolução e a operação das instituições está atrelada a esse modelo formal de ator e “trabalhos implacáveis” de interesse pessoal. O interesse pessoal une os atores em um acordo cooperativo formalizado por *sistemas de regras* (OSTROM,

1990). Enquanto *estrutura* caracteriza hierarquia, as coalizões enfatizam o *intercâmbio*.

Nesta seção, propomos um modelo alternativo que nos permita descrever as instituições para a ação coletiva como *estruturas de cuidado*. Ao invés de um foco macroscópico na estrutura do sistema ou de um

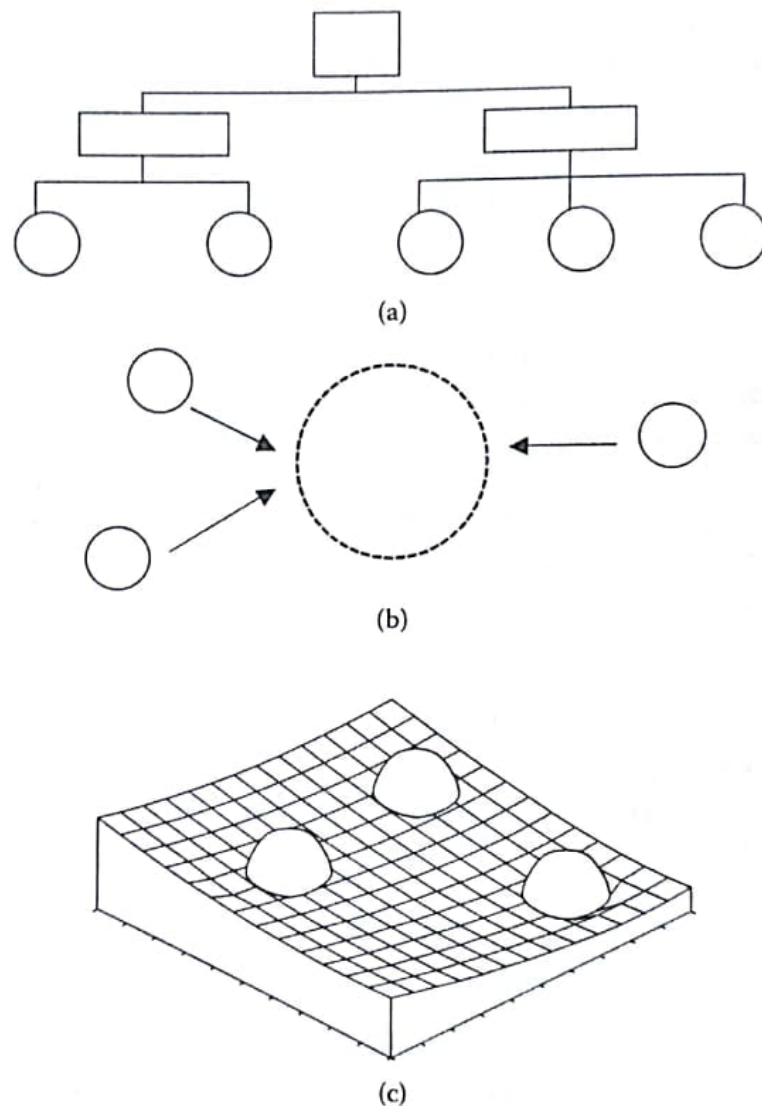


Figura 11.2 Descrição de três modelos institucionais

foco microscópico no ator individual, escolhemos construir nosso modelo focando no que ocorre no “espaço” social entre os atores (o que mostra a Figura 11.2c). Nesse modelo, utilizamos o truísmo de que, na qualidade de atores sociais, as pessoas não podem deixar de auxiliar na formação de relações com as outras, de modo que encontramos teias de relações já presentes em qualquer outra situação. Usamos, então, essas relações para explicar as regras, práticas e papéis que caracterizam

o sistema de governança. Trata-se de um modelo menos rigidamente formal do que o anterior, funcionando bem para a explicação de certos sistemas de governança no mundo real. O que faz com que as instituições funcionem não é o estabelecimento de linhas visíveis de autoridade ou interesse pessoal, mas sim a coerência das ações com a teia de relações. O que importa não é a estrutura ou a racionalidade individual, mas o trabalho e o retrabalho ativo dos relacionamentos. Nesse modelo, estrutura e agência emergem como epifenômenos da construção de relações. O modelo nos proporciona uma forma de descrever de maneira mais rica os modelos descentralizados de gestão pública, especialmente quando os atores políticos estão atrelados a nós culturais e sócioecológicos longos e duradouros (por exemplo, ver Barret et al., 2001). Esse modelo também responde a situações nas quais a prática claramente passa dos limites do formal (por exemplo, ver Bordieu, 1990).

Nesse momento, devemos fazer uma distinção entre o modelo de instituições como *estruturas de cuidado* e o de *networks*. Geralmente definem-se *networks* como estruturas com vários nós e que consistem de relações, geralmente informais, que cruzam as fronteiras organizacionais formais (POWELL, 1991a ; MAYNTZ, 1993). Uma característica geral da maioria das concepções de *network* é a existência de relações fora do mercado ou Estado administrativo tradicional (JONES, HESTERLY ; BORGATTI, 1997; KEAST et al., 2004), abrangendo relacionamentos informais e, nesse sentido, relacionados à nossa noção de estruturas de cuidado. Esses modelos possuem, no entanto, diferentes ênfases. *Network*, como conceito, é essencialmente teleológico. As *networks* existem para que certas funções ou tarefas sejam conduzidas, uma noção que está relacionada de perto ao modelo funcionalista de Mitrany (1975). As estruturas de cuidado são ontológicas – elas caracterizam qualquer situação social, e podemos dizer que funções, papéis, regras e estruturas simplesmente emergem do funcionamento dos relacionamentos (ou estruturas de cuidado). As *networks* ainda, invariavelmente, enfatizam estrutura (POWELL, 1991a) ou intercâmbio (por exemplo, Miles e Snow, 1986), enquanto as estruturas de cuidado concentram-se na construção de relações como algo constituinte dos atores políticos.

O modelo alternativo nos permite focalizar melhor novos aspectos das instituições. Em particular, o modelo de estruturas de cuidado caracteriza melhor os sistemas de governança que dependem menos de estruturas burocráticas formais de autoridade, ou de associações voluntárias de atores atomistas, e mais de sistemas transacionais que existem em contextos onde os atores políticos estão intricadamente amarrados em relações ricas de cultura, história, afinidade e outros. Acreditamos ainda que o relacional é outra dimensão a se adicionar aos vários elementos da elaboração de políticas (por

exemplo, Schneider e Ingram, 1997); aquele elemento do processo político que se dá dentro da construção de relações. Apresentamos o modelo em termos mais formais antes de proceder ao estudo de caso.

Um modelo formal das estruturas de cuidado

Vamos iniciar retornando a alguns dos fenomenologistas discutidos anteriormente, para os quais uma essência básica da existência era a da intencionalidade, ou da habilidade da pessoa de formar uma relação com outros seres e coisas do mundo (ver Brentano, 1874; Husserl, 1900; Heidegger, 1927). Outro termo para esse ser-no-mundo é cuidado. O conceito de cuidado foi mais explicitamente formulado por Gilligan, que escreveu que “[...]cuidado é, desta forma, uma atividade de relacionamento, de ver e responder à necessidade, cuidando do mundo pela sustentação da rede de conexão [...]” (GILLIGAN, 1982). Uma ética do cuidado enfatiza a relação com a elaboração jurídica de regras. Enquanto o modelo tradicional cria linhas formais-jurídicas de organização ou hierarquia (por exemplo, quadros organizacionais, autoridades legais), o modelo de cuidado busca estabelecer relacionamentos complexos e ativos entre os atores políticos. Este modelo é caracterizado por um conjunto de princípios, a começar pelo seguinte.

Princípio: Nesse modelo, caracterizamos instituições descrevendo relacionamentos ativos entre os atores políticos.

As instituições foram tradicionalmente caracterizadas pela descrição de elementos formais como estruturas ou regras. Em vez disso, vamos descrever uma instituição como sendo uma teia complexa de relacionamentos entre membros de uma comunidade – o que chamaremos de *estruturas de cuidado*. As estruturas de cuidado resultam de relacionamentos sendo constantemente trabalhados e retrabalhados de modo a manter conhecimentos compartilhados e relações sustentadas entre indivíduos e grupos. Isso nos dá uma noção de instituições não como sistemas estáticos de regras ou estruturas, mas sim padrões de relacionar que precisam ser desenvolvidos e retrabalhados. Deste modo, as ligações entre os atores políticos não são formais ou jurídicas, mas transacionais.

Nos modelos hierárquico, de coalizão e de *network*, o que importa para o ator é posição, recompensa e intercâmbio, respectivamente. Por outro lado, para o modelo de cuidado importa a urgência em manter relacionamentos e deixá-los guiar as ações de um indivíduo ou de um grupo. Quando os relacionamentos são os principais mecanismos gerativos de instituições e padrões sociais, temos o seguinte princípio.

Princípio: Estrutura, agência, regras, papéis, etc., são todos epifenomenais à construção de relacionamentos. Por esta razão, estes mesmos elementos, as regras, por exemplo, são difusas.

Em muitas situações do mundo real, os sistemas de regras ou não são seguidos ou parecem ser extremamente complexos. Um bom exemplo disto, como descreve Stone (2000), é a instituição de cuidado a idosos. Nesse exemplo, podemos prontamente compreender como o cuidado não pode ser simplesmente visto (ou codificado) como um simples conjunto de regras formais. Se um conjunto tão complexo de regras tivesse que ser escrito, perderia rapidamente sua relevância, à medida que a condição da pessoa sendo cuidada mudasse. Na realidade, cuidar envolve um inumerável conjunto de práticas que basicamente busca responder a necessidades, sentimentos e desejos. Quando pensamos em exemplos de cuidado, percebemos que os mesmos não podem ser atingidos pela descrição formal de elementos, já que cuidado é muito complexo, dinâmico, fluido e responsivo. No entanto, situações que parecem ser “exceções à regra” são compreensíveis quando as compreendemos como algo que emerge do padrão de relações. Voltando ao exemplo de cuidado com os idosos, o melhor conceito de “cuidar” seria um relacionamento complexo entre as pessoas. A segunda coisa que descobriremos é a confusão entre estrutura e papel, já que os relacionamentos podem ser mais abertos e múltiplos do que uma simples delimitação de papéis. Uma vez desatrelados de descrições formais de regras e estruturas, estamos mais abertos a sistemas mais indeterminados, transacionais e amorfos. De maneira mais importante, é fácil compreender porque as regras, papéis, estruturas e outros elementos formais parecem se confundir se considerarmos tais elementos como meros epifenômenos do mecanismo gerativo principal – os relacionamentos.

Isto complica o que entendemos por organização, que também é epifenomenal. Um modelo clássico de organização é novamente o de coalizão, que é simplesmente um agregado de indivíduos membros – uma operação de definição simples, em termos geométricos. Em comparação, uma noção diferente de organização encontra-se no modelo proposto, mais relacionada a uma topologia, o que simplesmente significa um conjunto de atores que se sobrepõe e cujas delimitações são menos rígidas. Em uma topologia, um indivíduo pode ser membro de conjuntos diferentes ao mesmo tempo, e um conjunto pode fazer parte de outro conjunto de maior ordem, etc. As fronteiras são abertas (ou difusas) e as ligações entre os indivíduos e os grupos são difíceis de se caracterizar formalmente, sendo assim melhor descritas como sistemas múltiplos de relações. A organização, nesse modelo mais complexo, é a soma total (ou falando de outra maneira, a superfície de densidade) de

todas essas associações múltiplas, coincidentes e entrelaçadas, que se sobrepõem umas as outras. A Figura 11.3 retrata essa diferença entre uma operação de definição simples e uma topologia.

Vamos então formalizar o que compreendemos por relacionamento. Nós o definimos como um conjunto de “mapeamentos” conduzido ao longo de três dimensões. Por mapeamento, queremos dizer, simplesmente, a constituição de identidade de um ator político na forma de um conjunto de características ou atitudes que o ator toma como indivíduo e em relação a outros atores. Pelo fato desses mapeamentos (ou relações) ligarem um ator político a vários outros atores e grupos, o indivíduo pode pertencer a um grande número de grupos ao mesmo tempo. Descrevemos as relações estabelecidas por um ator político em três operações inter-relacionadas (como mostra a Figura 11.4):

- ┌ Constituição do *self*: estabelecer a identidade ou posição própria de alguém, naquele contexto particular.
- ┌ Constituição do *self-para-outro*: estabelecer a identidade ou posição de alguém em relação ou em reação a outro.
- ┌ Constituição do *self-e-outro*: estabelecer a identidade ou posição do *self-e-do-outro*, isto é, a união formada pelos dois atores políticos tomados como um grupo.

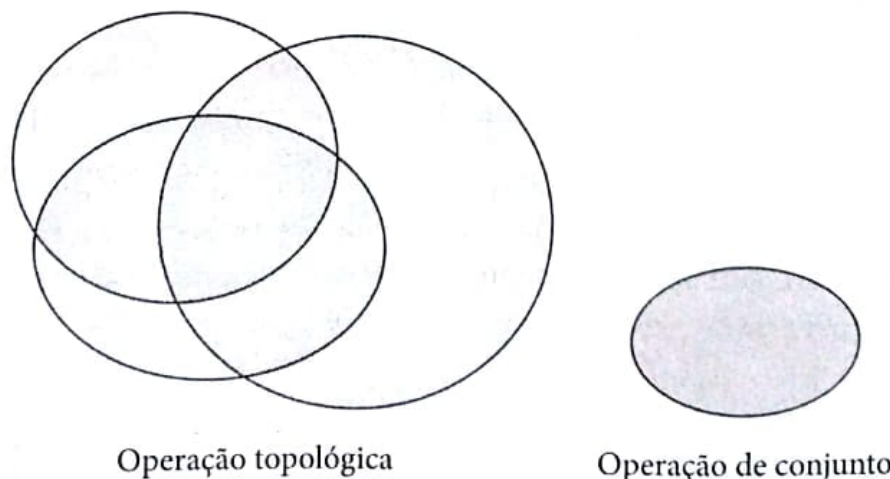


Figura 11.3 Organização como conjuntos e topologias



Figura 11.4 Mapeamento de relacionamentos

O campo inteiro desses mapeamentos relacionais constitui a estrutura do cuidado. Ilustramos como esses mapeamentos funcionam no estudo de caso abaixo. Conceber instituições em termos de estruturas de cuidado nos ajudará a entender mais profundamente o que faz as instituições funcionarem e como elas funcionam. As principais tarefas da análise desdobram-se em duas:

1. Descrever a natureza e a evolução dos relacionamentos em um sistema.
2. Descrever como esses relacionamentos direcionam e estruturam o sistema de governança e como o sistema é sustentado.

Estudo de caso Nesta seção, retornamos ao estudo de caso das *Ilhas Turtle*, abordado inicialmente no Capítulo 10, e ilustramos como aplicar o modelo de cuidado para analisá-lo. Estudamos como o próprio sistema desviou-se e excedeu a estrutura hierárquica formal e o conjunto de regras. Ao descrever como o sistema de fato funcionava, os membros do PCP – Pawikan Conservation Project (Projeto de Conservação Pawikan) citaram práticas que não podiam ser captadas por sistemas de regras já estabelecidas. Por exemplo, como os membros do PCP patrulhariam as ilhas para aplicar a lei de restrição à coleta de ovos. Como disse um membro do PCP:

(Alguns trechos traduzidos) “... Não podemos tolerar a coleta ilegal, mas patrulhamos para não achar quem o faça. Por exemplo, um dos meus passatempos favoritos era fazer esse som (ele demonstra)... Eu fazia esse som até ouvir um eco voltando da praia, até eu ouvir três ecos... No contexto dessas relações negociadas, eles saberiam que eu

estava chegando, porque eu estava avisando, eles podiam se esconder, assim eu não veria ninguém quando passasse pelo local... Eu estava dizendo “escondam-se”, e eu não vou pegar vocês, porque se eu pegar, na função da lei, temos que apreender vocês. Se a relação fosse outra, as pessoas teriam que começar a portar armas... Às vezes estamos em quatro e eles em vinte... A gente sabia quando ia acontecer... Primeiro, quando ouvíamos que haveria um casamento, e aí às vezes você simplesmente faz vista grossa... Outra é durante o Hari Raya Puasa (que envolve o retorno ao seu lugar de origem), quando eles precisam levantar verba para viajar... Você aprende a entender a cultura, os dilemas deles...”

Em essência, o programa significava um modo de “patrulhar sem patrulhar”. Por meio de um processo contínuo de sinalização, comunicação e negociação, o PCP estabeleceu um relacionamento precisamente ajustado com os nativos. Comparamos isto ao sistema de regras simplesmente colocado, isto é, a proibição da coleta de ovos de tartaruga e penalidades para quem for pego fazendo. Na realidade, vemos que a prática vai além e excede, em termos de complexidade, o conjunto formal de regras e papéis, de acordo com as seguintes linhas:

1. A aplicação de regras envolvia “patrulhar sem patrulhar”.
2. As medidas punitivas para os infratores eram preteridas em favor de aconselhamento, trabalhado por meio do círculo social do infrator, em especial idosos do clã.
3. A coleta adicional de ovos era permitida em épocas de emergência (por exemplo, após uma morte na família de um dos nativos).
4. A imparcialidade era um fator adicional na alocação de permissões de coleta de ovos, e o *staff* do PCP beneficiava moradores idosos e desvalidos.
5. Fuzileiros navais, guardas costeiros e outros auxiliavam na aplicação e, posteriormente, na educação. Ao mesmo tempo, algumas dessas pessoas estariam envolvidas com a pesca de arrasto.
6. Os membros do PCP realizavam monitoramento contra a pesca de arrasto ao redor das ilhas, mas, ao mesmo tempo, faziam uso desses barcos para o transporte até Manila e vice-versa, suprimentos, etc.

7. Os agentes locais combinavam o encorajamento do privado com a censura ao público ao lidar com o PCP. Mesmo formalmente subordinado ao *Department of Environment and Natural Resources* – Departamento de Meio Ambiente e Recursos Naturais (DENR), o governo local exercia autoridade sobre o PCP.
8. As regras evoluíam continuamente e na realidade se afastavam consideravelmente de qualquer parâmetro estabelecido. Por exemplo, as restrições à pesca eram flexíveis (especialmente em mares agitados).
9. Os papéis eram muitos, e os atores políticos geralmente tinham várias funções no sistema. O PCP, por exemplo, envolvia-se com atividades comunitárias, como reformar a escola local (no que também auxiliavam as empresas de pesca de arrasto), montar sistemas de comunicação, etc.

Os complexos padrões de comportamento são melhor compreendidos pela descrição dos relacionamentos que foram forjados entre o PCP e os nativos, o que pode ser imaginado como uma espécie de relaxamento. De fato, o PCP não poderia ter lidado com um conflito declarado, porque era um grupo pequeno de conservacionistas com poucos recursos e que tinham que lidar com grupos maiores de nativos, alguns melhor equipados e às vezes armados. Tratava-se de uma relação dinâmica e em evolução, e o padrão de trabalho e retrabalho dos relacionamentos era algo que tinha de ser estabelecido cada vez que o PCP saía em missão de patrulha. O relacionamento também envolveu a evolução da compreensão mútua. Os nativos passaram a compreender a necessidade do PCP de estabelecer um sistema de gerenciamento formal e, ao mesmo tempo, a necessidade de eles o fazerem sem conflito. Por sua vez, o PCP passou a respeitar o papel que as tartarugas tinham na vida dos moradores. Para alguns, os ovos tinham virado uma fonte de segurança com a qual poderiam contar em caso de emergência ou outra necessidade. O PCP sabia que a coleta aumentaria algumas semanas antes de um casamento (sendo que entre o povo Mapun ainda se pratica a instituição do dote) ou de uma peregrinação anual à cidade natal (quando alguns moradores precisam de recursos extras para a viagem).

Um ponto importante, como nos lembraram os membros do PCP, é que não se tratava de modelos de ação simplesmente informais e amadores. Tratava-se, na verdade, da essência do próprio programa. *Essas práticas, na realidade, constituíam o programa.* A única vez em que os guardiões realmente apreenderam um infrator e o entregaram foi para testar se o processo formal realmente funcionava (e provou-se que não).

A multiplicidade de papéis no programa do PCP refletia padrões na sociedade mais ampla das ilhas, em geral, como observado pelo PCP: "...um Jama Mapun pode ser também um pescador municipal, um coletor de ovos e um fazendeiro. O líder religioso Islâmico também pode ser um Tausug e um empresário. Um agente do governo pode também ser um fazendeiro e um coletor de ovos. Eles também podem estar relacionados de acordo com afinidade e ritual..." (PAWB, 2004).

As pessoas, de maneira regular, abandonaram e ultrapassaram os papéis que supostamente deveriam desempenhar. Esses vários papéis possuem muitos elementos de ironia. O PCP, por exemplo, sempre foi um enigma por representar a autoridade do Estado e mesmo assim ser um departamento improvisado e mal financiado do DENR. Até hoje ele é lembrado apenas como uma unidade de projeto financiada com algumas verbas escassas anuais. A iniciativa começou como uma presença intrusa nas ilhas, porém se enraizou mais e mais no local. Na realidade, o PCP é parcialmente formado por pessoas de Manila, mas também inclui agentes das ilhas. Os agentes locais, por sua vez, ficam entre seu papel de agentes do Estado e o de moradores. Desta maneira, podemos entender como eles mantêm seu papel de conservacionistas ferrenhos, sendo que, ao mesmo tempo, alguns deles foram suspeitos de auxiliar nativos na coleta de ovos.

Nesse sistema, há uma abundância de posições difusas. Por exemplo, quando o sistema todo se desfez, em 2001, alguns fuzileiros navais tomaram para si a missão de encorajar a conservação, na ausência do PCP nas áreas de coleta. Por outro lado, os mesmos fuzileiros e a guarda-costeira, que por vezes fornecia assistência ao PCP na aplicação das regras contra a coleta de ovos e pesca ilegal de arrastão, tinha em suas fileiras alguém que era dono de redes de arrasto proibidas. Ao mesmo tempo em que é contra a atividade ilegal de pesca de arrasto ao redor das ilhas, o PCP depende dela para o transporte entre as ilhas e Manila. Esses papéis, embora anômalos se vistos dentro dos parâmetros formais do sistema, emergem diretamente do modo de integração de cada um desses atores políticos à teia de relacionamentos. Na seção seguinte, usamos o modelo para explicar por que.

Mapeando relacionamentos A tese deste capítulo é que, em muitas instâncias, podemos obter muitas impressões se pensarmos nas instituições na forma de teias de relações. Isto exige que desenvolvamos modelos de descrição da construção de relacionamentos. Conforme explicado anteriormente, definimos relacionamento como a constituição do ator político ao longo de três dimensões. Como ilustrado na figura 11.4, onde propomos dois atores políticos, o Ator A se envolve com essas três operações ao estabelecer uma relação com o Ator B, e

vice-versa. Emergem desta congruência de mapeamentos estruturas, regras e organização perceptíveis – é nesse sentido que a última pode ser considerada epifenomenal. Para ilustrar, tomemos o relacionamento entre o PCP e os catadores e a tentativa de reconstruir essas operações para o lado da equação que tange ao PCP. Ou seja, começamos reconstruindo a constituição (isto é, a identidade, características, ou atitude) do PCP ao longo dessas três dimensões.

Constituição do PCP Como foi evidenciado em um grande número de entrevistas, os membros do PCP continuam, essencialmente, conservacionistas, tanto em treinamento quanto no mandato organizacional. Ao mesmo tempo, considera-se que eles sejam um grupo na periferia de uma organização maior, o DENR. A esse respeito o PCP percebe uma necessidade de legitimação de dimensões organizacionais e pessoais. Ao mesmo tempo, os membros com quem conversamos se revelam progressivos socialmente, cada qual com foco definido e pessoal sobre a redução de pobreza.

Ao mesmo tempo, as entrevistas deixam claro que eles também se veem particularmente vulneráveis. Eles compreendem sua identidade como recém-chegados às ilhas, sem laços ou *networks* de longa data. A maioria do PCP é formada de Cristãos da região Tagalog das Filipinas, enquanto a maior parte da população nativa é composta de Muçulmanos de Minadanao ou Visayas. Ainda, o PCP conta com poucos recursos para se estabelecer em termos financeiros e de logística. Ao mesmo tempo em que seus membros são representantes do governo federal nas ilhas, são também forasteiros mal-equipados e vulneráveis. As duas motivações principais que os move são cumprir sua obrigação objetivando também a segurança, isto é, poder fazer o trabalho sem ameaças a sua integridade.

Constituição do PCP-para-Outro Em sua posição em relação aos catadores clandestinos, o PCP compreende ser ele mesmo, em primeiro lugar, um regulador com mandato organizacional para patrulhar e inibir a coleta clandestina. Ao mesmo tempo, há uma relação de dependência com os moradores da ilha, incluindo os catadores. Essa dependência decorre da sua necessidade de reconhecimento ativo, se não de cooperação dos habitantes locais – isto se traduz como a necessidade dos outros em respeitar seu território e sua necessidade de cumprir os seus mandatos organizacionais. Entrevistas com os membros do PCP também revelam uma atitude de empatia perante os moradores das ilhas, incluindo os catadores clandestinos. Esta atitude de empatia é essencialmente uma decisão por parte do membro do PCP de ver a situação a partir da perspectiva do outro. Isto se traduz em uma posição de, pelo menos, apoiar as estratégias locais de sobrevivência. Assim, a

posição assumida pelo PCP perante o outro é tanto a de regulador como a de simpatizante.

Constituição do PCP- e- Outro Por fim, descrevemos como o PCP constitui a identidade dele e dos catadores clandestinos como um conjunto, isto é, não uma identidade apenas, considerada de maneira independente, mas ambas as partes juntas. Como uma unidade, os dois grupos parecem ter evoluído para um padrão de coexistência ou relaxamento. Ou seja, há o reconhecimento mútuo das necessidades do outro e a coordenação das ações de cada um. Por coordenação queremos dizer, entre outras coisas, a delimitação mutuamente não confrontacional das atividades de cada um de forma relativamente coerente. A coordenação tem uma dimensão física que, nesse caso, envolve que ambos os grupos estejam nas ilhas sem se encontrarem diretamente – algo que exige coordenação de ambas as partes. Ao mesmo tempo, por essa mesma ação, a identidade de cada parte é reforçada. Sustentabilidade, nesta situação, significa preservar a ética de conservação do PCP, enquanto, ao mesmo tempo, preserva-se a ética de sobrevivência dos catadores clandestinos. Sustentabilidade também é manter a posição do PCP como uma unidade do DENR, assim como o pertencimento dos catadores clandestinos à comunidade maior das ilhas, juntamente com sua necessidade de subsistência, respeito e segurança.

Como a instituição emerge do campo de relacionamentos

Compreender esses mapeamentos nos permite entender como as práticas e estruturas se desenvolvem em um contexto. A articulação das relações às instituições não é simples ou determinada. Como contraponto, frisemos que esse modelo não pode fornecer uma explicação comportamental tão forte quanto um modelo mais simples como o da escolha racional. Ao passo que a racionalidade pode, certas vezes, permitir com que se chegue às melhores estratégias, o modelo de cuidado não é tão determinista. Isto, em parte devido ao fato da operação cognitiva de que estamos falando não ser de otimização, mas de coerência. Ou seja, a maneira como o PCP se constitui (ao longo dos três campos) precisa ser coerente com a forma como se constituem os catadores clandestinos, e ambas, por sua vez, têm que conduzir a práticas e estruturas organizacionais coerentes a essas instituições. No entanto, há, talvez, um ganho em autenticidade. Por exemplo, ao tentar explicar ação coletiva por uma abordagem de escolha racional, Olson teve que propor um novo tipo de utilidade que ele chamou de benefício solidário (OLSON, 1968). Não está nada claro que o voluntariado, de uma forma geral, geralmente resulte de algo como benefício solidário (por exemplo, Green e Shapiro, 1994; Whiteley, 1995). No entanto, quando explicamos ação coletiva pelo modelo de cuidado, percebemos que tal

comportamento é um resultado da maneira pela qual a pessoa constitui o *self*, o *self* em relação aos outros e o *self* em união com os outros. Ou seja, a pessoa escolhe agir em um prol de bem maior porque uma ação como essa é coerente com sua noção de auto-identidade, isto é, alguém que busca o bem maior ou que se motiva por interesses morais.

No caso das *Ilhas Turtle*, podemos nos valer dos relacionamentos para entender as práticas que emergem nessa situação. Por exemplo, a estratégia de “patrulhar sem patrulhar” pode ser considerada coerente com a necessidade do PCP de manter seu mandato organizacional ao mesmo tempo em que sobrevive no local, sendo que sobrevivência significa afastar-se de confrontos com os quais não podem lidar. Ainda, tal estratégia é coerente com a habilidade de compreender os nativos. No passado, por exemplo, soube-se que os próprios membros do PCP recolhiam ovos para doar aos nativos após a perda de um membro da família. Essas estratégias evoluem a partir da atitude de relaxamento que caracterizava as relações entre o PCP e os catadores. Isso pode nos ajudar a explicar as estruturas epifenomenais que discernimos nessa situação. Por exemplo, a estrutura amplamente difundida que o PCP emprega na censura aos catadores inclui os catadores idosos. Isso é coerente com a necessidade do PCP de regular com empatia e de modo a respeitar e encontrar algum grau de encaixe com a cultura, tradição e estruturas sociais do lugar. A hesitação em punir os infratores está de acordo com o respeito à necessidade dos nativos, mesmo do catador, de manterem sua comunidade em pé (o que, pela característica insular, não permite que ninguém abandone a teia de relacionamentos). Em troca, os locais permitem que o PCP cumpra seu mandato organizacional.

O desvendar e a restauração de uma instituição De certo modo, o desvendar do sistema enfatiza o poder do modelo ao capturar esse sistema de governança. Em comparação à maneira cuidadosa e respeitosa pela qual o PCP começou a estabelecer e manter relações no começo dos anos 1980, o RA 9147 chegou à situação na forma de um completo intruso (conforme descrito no capítulo 10). Concebido em um local muito distante das ilhas e sem qualquer esforço no intuito de consultar os nativos, o novo estatuto ameaçou retirar o senso de propriedade dos ilhéus. Quando o PCP informou o prefeito a respeito do novo estatuto, ele rasgou a carta trazida do DENR e começou a afrontar verbalmente o programa. Evidentemente, o que mais ameaçava as pessoas não era nem o medo de perder a renda das vendas de ovos, porque, pelos cálculos do autor, cada família sofreu a perda de aproximadamente U\$350 provenientes de três ou quatro anos de coleta – menos de 10% de sua renda anual. Na realidade, o que parece é que se tocou na essência da identidade dessas pessoas. Como apontamos, esses sistemas são estabelecidos em atos de constituição do *self* e outros, isto é,

a identidade dos próprios ilhéus. Na carta a seguir, vemos uma indicação de como os sistemas de cuidado são construídos, primeiramente sobre o próprio sentido de identidade dos locais e, em segundo lugar, sobre seu senso do sistema na forma de um todo integrado:

Sua Excelência, a lei recentemente promulgada nos privará de nossa subsistência tradicional, que adotamos desde o tempo de nossos antepassados, ou seja, a coleta de ovos de tartaruga... Nossa vida e nossa existência, assim, giram em torno dos ovos de tartaruga como a adaptação natural de nosso ecossistema... E nossa única esperança e porto seguro de nossa existência são os ovos que as tartarugas dadas por Alá produzem... Este é um apelo que definirá nossa vida e nossa morte, demarcará a linha entre a fome e o sustento, e entre viver e morrer. Sua excelência, nosso fervoroso apelo. Assinado: Sarajul M. Jihim, Prefeito.

Carta do Prefeito Jihim para o Presidente Macapagal-Arroyo
(Jihim, 2002)

Nesse sistema, as tartarugas eram uma parte integral de suas próprias vidas e cultura, e assim o ato de separar esse componente do ecossistema é evidentemente o mesmo que uma ameaça a toda sociedade que habita as ilhas. Como apontamos, esses sistemas são necessariamente relacionais e integrativos – como diria um guardião local, ao explicar como se encontravam com visitantes de Baguan Island (a única ilha onde, antes do RA 9147, havia um santuário estabelecido):

(Traduzido do Tagalog) Quando os visitantes chegam pela primeira vez à ilha, eu digo a eles: Este é um santuário. Vocês devem entender que isso quer dizer que vocês são parte do santuário. É por isso que vocês são bem-vindos aqui. Não existe você e depois o santuário... Não, você faz parte dele e todo o resto.

Parte da ameaça era a ideia de que estabelecendo santuários em todas as ilhas se alienaria completamente os moradores, levando a uma eventual saída conjunta das ilhas.

Também vemos como os sistemas de cuidado funcionam ao observar como atualmente existem esforços no sentido de reparar o sistema que ruiu. Em novembro de 2004, a então recém-escolhida diretora do *Protected Areas and Wildlife Bureau* – Bureau de Áreas Protegidas e Vida Selvagem – PAWB (a que se reporta o PCP), fez uma visita sem precedentes às ilhas. Aproveitando uma oportunidade

de agenda, que permitiu empreender a longa e complicada viagem às *Ilhas Turtle*, ela primeiramente foi a Zamboanga, no continente Filipino, para falar com o prefeito. Também fizeram visitas ao vice-prefeito, vereadores e outras partes interessadas. Somente na viagem de volta foi que ela percebeu não ter providenciado o usual aparato de segurança (além de outros preparativos) para acompanhar a equipe. O que parece, superficialmente, uma visita casual, foi na realidade um importante momento de transição para a restauração do sistema. Enquanto o RA 9147 havia tornado severos os sistemas de cuidado que o PCP tinha estabelecido desde os anos 1980, esses esforços recentes deveriam ser vistos como a restauração ativa desses mesmos sistemas de cuidado. Parte da agenda da diretora era propor uma moratória de cinco anos na imposição do plano de conservação nas ilhas. Esse período de transição atende a necessidade de reconstruir o sistema baseado nos elementos principais do cuidado: tempo e presença. A moratória deveria ser vista como uma proposta de reconstrução e restauração dos relacionamentos que haviam sido danificados. De acordo com os últimos dados, o PCP tinha começado a fazer planos de retornar às ilhas e de recomeçar a trabalhar com os locais. Trata-se de um período de esperanças renovadas.

Reflexão

O exemplo das *Ilhas Turtle* é uma ilustração de como podemos construir um modelo alternativo que melhor represente a natureza difusa e abrangente das instituições. Trata-se de outra perspectiva do que faz as políticas terem sucesso ou fracassarem. O importante não é tanto o modelo de cuidado, em particular, mas o método de teorização que nos permita almejar maior dimensionalidade, isto é, topologias de descrição. O elemento mais essencial desse tipo de teorização é, primeiramente, relaxar as rígidas restrições do formal. Quaisquer que sejam os elementos da forma que sejam introduzidos pelos modelos de política existentes, precisamos imaginar alternativas que os ultrapassem. Uma vez relaxadas as restrições formais, refletimos então sobre quais elementos surgem na superfície. No modelo abordado particularmente nesse capítulo, esse novo elemento é o relacional, mas pode também ser outra coisa, por exemplo, o cultural, o improvisacional, o aleatório, ou outros. A questão é levar essas outras dimensões mais a sério e até analisá-las rigorosamente.

Neste capítulo, ilustramos como podemos gerar um modelo que possa, até certo ponto, capturar a multidimensionalidade inerente dos modos de conhecimento de pessoas e grupos, e uma complexidade correspondente nas formas e no funcionamento das instituições que eles criaram. Ao fazer isso, também tentamos capturar elementos de conhecimento e organizações que vão além do estritamente formal. Isto não em razão de nossa rejeição ao formal, mas sim pelo intuito de trazer a análise para mais perto de como as coisas realmente são e como

funcionam no mundo real. O intuito é fugir da restrição do tipológico, onde a análise está confinada às ordens do particular e autocontido esquema categórico. Ao fazer isso talvez possamos encontrar maneiras de reimaginar como instituições e políticas reais são experienciadas no mundo real. Essa tarefa de reimaginação foi o que nos manteve ocupados ao longo deste capítulo, isto é, a meta de recuperar a essência das situações políticas que perdemos quando reificamos o processo de formalização. A seguir, colocamos esse modo de análise em uma série de passos:

- ①. Coerência: Interpretar instituições como o resultado do constante trabalho e retrabalho de um sistema de relações.
- ②. Topologia: Buscar elementos de uma instituição que escapem à restrição da descrição formal. Isto significa que, ao invés de ignorar ou racionalizar elementos “embaçados”, focamos nossa atenção diretamente no ponto em questão e dentro dele encontramos novos caminhos para descrever a situação.
- ③. Desenho: Articular os aspectos relacionais de uma instituição à estrutura administrativa, regulatória e política que a sustenta (ou ameaça). Isto nos permite considerar reformas nessas instituições que podem melhor desenvolver e manter esses relacionamentos ativos ao invés de suplantá-los com modelos mais rigidamente formais de governança.

Há um aspecto fenomenológico nisso, já que não construímos, simplesmente, modelos, mas sim começamos a descobrir as instituições da maneira como elas são experienciadas e praticadas. Buscamos, então, modelos melhores de descrição para capturar esses fenômenos. Usamos a palavra topologia para descrever a tendência das instituições de transcender os limites de nossos modelos formais. Começamos, então, a descrever uma alternativa, a das instituições como estruturas de cuidado, o que é ao mesmo tempo menos rigidamente formal e talvez mais adaptável às instituições, políticas e práticas que são dinâmicas, amorfas, diversas e abrangentes.

Enfatizamos a consideração necessária do contexto na análise política. No capítulo anterior, falamos da necessidade da política ter certo grau de coerência institucional. O aspecto disso que enfatizamos é o da política de alguma forma se adequando às particularidades e contingências de seu contexto de aplicação. Isso nos leva a uma noção correlata, que é a de *conceitualização* – o processo pelo qual, à medida que os atores locais se envolvem mais e mais, a própria política evolui e muda para adaptar-se a um lugar. Se uma política não deve ser simplesmente

imposta a um lugar, então, até certo ponto, ela deve evoluir dentro dele. A alternativa, claro, é que o Estado (ou outra entidade) mantenha a política imposta externamente por ação hegemônica. Isto pode ser opressivo e demandar muitos recursos.

Para haver contextualização, ou em outras palavras, para que texto e contexto de alguma forma se encontrem, devemos então esperar que as ações das partes locais interessadas tenham, de alguma forma, um efeito transformador na política. Por esta razão, como discutimos no capítulo 10, não devemos esperar simplesmente encontrar isomorfismo institucional em todos os diferentes contextos, mas sim um processo dinâmico no qual os programas começam a se diferenciar uns dos outros. Se as políticas devem se encaixar a seus diversos contextos, elas devem então começar a exibir elementos de diferenciação.

O processo-de-contextualização é contrário às restrições dos modelos mais formais de política. No caso da *Ilhas Turtle*, vimos como o programa de conservação começou a adaptar-se às ações da equipe, dos moradores, dos catadores e outros. Isso pode servir para desfocar as fronteiras formais do modelo político – neste caso, esse desfocar foi mais evidente em termos organizacionais e de sistemas de regras no curso do programa, através da teia de relacionamentos existente nas ilhas, ao invés das linhas de autoridade mais formais e burocráticas. Aprendemos várias lições dessa análise. A primeira é a percepção de que para uma política ser abraçada pelos atores locais, ela não pode ser hegemônica – nesse sentido, a contextualização é um elemento necessário para um programa sustentável. Vimos isso ao desvendar o programa de conservação, ocorrer quase que do dia para a noite, depois que o Estado passou a impor seu estatuto formal à comunidade das ilhas. A segunda é que contextualização pode permitir a uma política evoluir para uma maior complexidade. Em um cenário ideal, podemos conceber um programa com um grau de adaptação a seu contexto que de alguma forma coincidiu ou soube lidar com a complexidade inerente da situação política. No caso das *Ilhas Turtle*, isso conduziu a um programa que no final abrangia toda a teia de relações existente nas ilhas. Ele também permitiu que o programa apresentasse uma complexidade em seu objetivo, visto que caminhou no sentido de atender as necessidades da comunidade de conservação, de preservar a população de tartarugas, e também as diversas necessidades e motivações da comunidade de moradores, que tinham estabelecido relações muito antigas com o lugar, as tartarugas e a ecologia. Há ainda mais lições gerais para a formulação de políticas. Práticas, instituições e sistemas de governança podem se tornar instáveis quando impomos noções muito formais ou jurídicas de desenho institucional e deixamos de fora o aspecto relacional. Para citar outro exemplo, voltamos ao caso do cuidado com idosos, onde nos perguntamos o que poderá ser perdido quando profissionalizarmos este

serviço, essencialmente tirando-o do núcleo da família e entregando-o a profissionais. De certo modo, isto significa sair de um modelo de cuidado altamente relacional, caracterizado por virtudes e práticas associadas com os laços de família, e partir para o formal-jurídico, onde tentamos incluir o cuidado em um conjunto de regras, instituições formais e contratos. Alguns autores sinalizaram a possibilidade de isto resultar na perda de aspectos essenciais do cuidado (por exemplo, ver Stone, 2000) que pertencem à relação amorosa entre os membros de uma família. Generalizando essa situação, perguntamos-nos se os modelos formais de instituições, de fato, expulsam a essência do que move algumas instituições – a saber, relações. De modo recíproco, como as políticas podem ser formuladas de modo a apoiarem a complexa e contextual teia de relações encontrada em cada lugar?

Neste capítulo, desenvolvemos um modelo que apresentou as instituições como estruturas de cuidado, isto é, resultados do trabalho e do retrabalho dos relacionamentos. Porém, o método que empregamos é mais geral. Essencialmente, aquilo a que nos referimos como estrutura topológica de análise começa com o estudo da complexidade do sistema ou contexto. Construímos, então, analíticas e descritivas para capturar melhor a essência desses sistemas, começando pela necessidade de encontrar modelos de descrição que retratem os elementos do programa que ultrapassam as fronteiras dos modelos formais. Um truísmo a respeito da prática é que ela sempre se estende para além da forma que molda uma instituição. Uma estrutura topológica envolve tentativas de, de alguma maneira, descrever até os aspectos não formais da prática – ela responde à fenomenologia de uma instituição, na qual as políticas são experienciadas, e a análise consiste em buscar uma representação fiel de tal experiência. A estratégia pode começar com uma dialética negativa, na qual presumimos um modelo formal de política, e depois passamos a encontrar elementos da prática que façam com que essas fronteiras fiquem desfocadas. Espera-se que isto nos leve a desenvolver modelos mais poderosos de descrição.

Por fim, devemos notar algum paralelo entre estas percepções e aquelas obtidas do campo crescente da teoria da complexidade (ver Stacey, 1996, e Mitleton-Kelly, 2003, para um exemplo de como a complexidade é tratada de uma perspectiva institucional). Afirmar-se que os sistemas complexos são dinâmicos, não lineares, evolucionários e inerentemente difíceis de serem capturados dentro de um modelo formal e previsível. Por esta razão, estudantes da área de administração de sistemas complexos apontam para a necessidade de esquemas administrativos adaptativos, nos quais aprendizado, inovação e adaptação estejam nas prioridades do desenho do programa. A qualidade de ser “adaptativo” envolve, invariavelmente, o que chamamos de contextualização. Ou seja, para que um programa possa ser eficaz, em que pesem as condições imprevisíveis

encontradas em um ambiente complexo, seu desenho ou sua operação deve desenvolver-se de forma a adequar-se a seu contexto. Ainda, para que o programa responda a condições incertas e dinâmicas, ele não pode ser capturado por um sistema estático de regras ou organização – em outras palavras, ele tem que ir além do formal e adentrar os domínios da prática. O modelo de análise que desenvolvemos neste capítulo é uma resposta à necessidade crescente de avaliar sistemas complexos.

Como discutiremos adiante, no capítulo final, adaptação e contextualização requerem mais atenção à prática e um pouco de afastamento das restrições da tipologia.

Capítulo 12

Conclusão

Vamos repassar algumas etapas. Começamos examinando os fundamentos da análise política, pautando este trajeto pela retomada dos influentes modelos de racionalidade que surgiram do Iluminismo (que, é claro, tem suas origens nos pensamentos ocidentais e orientais muito mais antigos). Para adentrar os elementos fundamentais com certa profundidade, começamos a ver como sua formalização sobre a cognição humana (e, por extensão, sobre o que significa análise) levou a um modo de investigar fortemente positivista e autoritário. É a construção da política como decisão que, a partir desse ponto, tem dominado as maneiras como agimos em relação à análise política. É, em muitas formas, uma bela construção, e o problema realmente está no seu aspecto de dominância.

Então, prosseguimos a examinar o que pode ser descrito como uma reação contra o modelo fortemente racional-propositivo do Iluminismo, como vários movimentos que, por falta de um termo melhor, são às vezes colocados sob o termo pós-positivista. Nestes diversos movimentos de pensamento, o analista é compelido a deixar a ideia de análise como medição e tomar um conceito alternativo de análise como interpretação. Neste movimento, começamos a ver a política como um processo de construção. Sejam pluralistas, pós-estruturalistas, ou agonísticas, as práticas discursivas pelas quais as políticas são construídas tornam-se o foco destas disciplinas.

Em todos os esquemas apresentados até agora, encontramos uma base residual que se revela, em termos de política, como uma forte tendência de separar o texto do contexto. É este espaço cognitivo a que no referimos no começo, como o problema da mitologia e sua persistência quando a tentativa é adequar as situações políticas, e o mundo mais abrangente, no molde de nosso esquema cognitivo. Este livro nos fala sobre um modo diferente de análise, e o faz entrando pela primeira vez no contexto e vendo a situação política em si mesma.

• Parâmetros para Análise de Políticas

como um fenômeno. Então tentamos fornecer uma descrição fiel desta situação usando nossos vários discursos sobre política, mas sempre começando a partir de uma atitude de total respeito e abertura à própria situação. Isto me lembra de um *koan* Zen sobre o professor Tokusan.

Um monge saiu da congregação e começou a se curvar perante Tokusan, como era costume entre os discípulos. Mas Tokusan o atingiu sem mesmo esperar que ele terminasse de se curvar. O monge naturalmente não entendeu e protestou, “Estou apenas começando a me curvar perante você, ó Mestre, e por que me atingiu?” O mestre explicou, “Porque se eu esperar sua boca abrir já será tarde demais.”

Suzuki, 1962

Às vezes parece que, para um economista, todo problema no mundo pode ser visto como uma falha do mercado, e para um cientista político, tudo parece como uma luta pluralista pelo poder. Para começar e terminar com nossos constructos políticos - que são o movimento do qual o espaço entre o texto e o contexto emerge. A ideia de política como texto existe por toda a história da política, embora vá das noções racionalistas do *summum bonum* à forte posição pós-modernista de comunicação como paralogia. Esta fala ao orgulho do analista e à devolução do contexto, comunidade e local como alvos meramente inertes para a intervenção (como apontado por Schneider e Ingram, 1997).

Isto me lembra de um projeto de pesquisa no qual estive trabalhando há alguns anos. Envolveria a avaliação do programa de uma nova parceria público-privada em reciclagem municipal. Em um ponto, um dos colaboradores virou-se para mim e perguntou, “Então, o que você acha, este programa é de cima para baixo ou de baixo para cima?” Sentei por um momento para refletir sobre aquilo e, finalmente, disse a ele que não poderia decidir apenas por uma opção. O motivo não foi porque o programa era tão particular, mas porque a pergunta era impossível de ser respondida. Essencialmente, ela exigia a redução de uma instituição complexa, multifacetada, a uma variável simples, dicotômica. Acredito ter dito algo sobre não haver setas apontando-nos um ou outro caminho na vida real. Isto é, o mundo real não é ordenado de acordo com qualquer esquema categórico, e temos dificuldade em julgar o que poderia ser “acima” ou “abaixo”. Por outro lado, a força desses sistemas categóricos existe porque eles são fáceis de operacionalizar. Eles nos fornecem direções para seguir em frente.

O tema deste capítulo, e do livro, é sobre talvez existirem maneiras de ser mais respeitável com a natureza rica e inescrutável das verdadeiras instituições, locais e práticas, enquanto, ao mesmo

tempo, encontramos maneiras úteis de prosseguir mesmo em meio à complexidade. Porém, isso exige abrimos nossa compreensão sobre o significado de análise. Em certos momentos, a palavra parecerá menos como resolução de problemas do que aprendizado ou descoberta. Em outros momentos, pode tomar o tom de crítica ou descrição, ou, como neste capítulo, de reconstrução. Em todos os casos, análise é, em primeiro lugar, compreensão. Na Parte III deste livro, buscamos imaginar análises que enfatizavam, respectivamente, experiência, contexto e dimensionalidade. Assim fazendo, tentamos abrir novos caminhos, não totalmente completos, para a compreensão. Eles nos fornecem novas maneiras de começar a descobrir por que algumas políticas funcionam e outras falham. O que significa dizer que uma política “funcionou”, em primeiro lugar? (Há respostas à última pergunta, aliás, mas o ponto está em que as respostas não são tão simples.)

Parte disto está em livrar o analista de lamentações quanto à metodologia, isto é, a insistência em modelos particulares antes de refletir sobre o que a situação política exige. Diferentes modelos fornecem diferentes perspectivas para uma situação. Em geral, nossos modos de análise precisam ser cada vez mais complexos. Pelo menos em alguma extensão, a compreensão exige abrir a metodologia para a situação política. Às vezes, a própria análise tomará um formato multimodal. Em outros momentos, o analista se encontrará improvisando novos modos de raciocínio e indagação. Usamos o método ao invés de deixar o método nos usar.

O outro requisito é abordar situações políticas com maior respeito. Sempre e invariavelmente, as situações suportam algo que nos é indescritível. Se há incertezas fundamentais (ex., o princípio de Heisenberg) mesmo dentro das ciências naturais, o que mais pode haver com o social? Alguém deveria propor, às vezes, um equivalente social ao princípio de Heisenberg. Estudos políticos são um campo multidisciplinar – mais do que isto, entretanto, ele é supradisciplinar, transcendendo categorias acadêmicas (em nota relacionada, ver Stokols et al., 2003, para mais discussões sobre como pesquisas integrativas e colaborativas podem possivelmente levar a molduras inteiramente novas ou transdisciplinares). Isto pede um respeito fundamental com relação a outras disciplinas e, além disso, por aqueles que cruzam ou passam limites disciplinares. Contrariamente aos medos de que isto possa causar algum tipo de diluição do método e da teoria, o grau de rigor analítico e teórico pode, na verdade, aumentar, com o incremento na dimensionalidade, porque agora somos julgados não só de acordo com as normas da análise *a priori*, mas também aquelas da autenticidade. Há um elemento decididamente pragmático para parte dessa discussão, mas isto não pertence às análises aqui apresentadas tanto quanto ao campo dos estudos políticos em si. A política começa, e termina, no real.

• Parâmetros para Análise de Políticas

Mas o real desafia a análise. O mundo social é, emprestando uma expressão de Gerard Manley Hopkins, cheio de “coisas manchadas” e “todas as coisas contrárias, originais, extras, estranhas; em última palavra são inconstantes, marcadas (quem sabe como?) com o rápido, lento; doce, azedo; ofuscante, opaco” (HOPKINS, 1918). A intervenção em situações políticas requer sofisticação, uma honestidade fundamental, e abertura à descoberta. Quando alguns nos apontam sobre como vemos o mundo por meio de lentes pluralistas ou pós-modernas, podem estar se esquecendo que há muitas coisas que vemos em conjunto ou que, invariavelmente, apenas vemos. A autenticidade exige admitirmos que existem fenômenos que podemos compreender juntos. A autenticidade exige estar aberto à desconstrução de qualquer constructo que preferimos, e mesmo da própria desconstrução. Não podemos deixar a pluralidade ou dúvida nos levar de nossa principal tarefa analítica, que é ver, e constantemente ver coisas novas. O aspecto de ver o novo dentro do constante é crucial para a análise. As pessoas são complexas. As instituições são um rico complexo de diferenças. O nominalismo acadêmico pode não circunscrever a experiência das coisas. Os aficionados em café sabem disso. Ver o novo dentro do velho. Para o analista, isto pode exigir uma vontade de ir além das restrições do método ou disciplina. Às vezes, pode exigir um olhar que vá além das coisas que todo mundo vê. No capítulo anterior, notamos como algumas percepções nos chegam apenas quando olhamos a opacidade das coisas. Algumas coisas se tornam claras apenas quando olhamos para fora do centro e para dentro da periferia (para uma ilustração particularmente concreta disto, ver Ingram, Laney, e Gillilan, 1995, para um tratamento estendido das regiões de fronteira).

Não posso evitar a terminar o livro com uma reflexão pessoal. Estou envolvido com o aconselhamento de estudantes, e lembro-me de algumas de minhas várias conversas com eles. Muitos buscam meus conselhos sobre pesquisa relacionada a algum tipo de programa de avaliação, e cada vez mais esses estudantes estão curiosos sobre programas que tomaram formas mais descentralizadas e participativas. Eles tipicamente saem e estudam uma organização ou programa por alguns meses, e então voltam e relatam para mim. A seguir apresento minha tentativa de reconstruir e condensar algumas dessas conversas:

“Então diga, como foi sua pesquisa?”

“Acho que foi muito bem. Fui capaz de entrar na organização e estudá-la de perto por três meses. Usei técnicas de observação-participante, e basicamente utilizei uma abordagem etnográfica.”

“Maravilhoso! Então... o que você observou?”

“Bem, eles tentaram abrir a comunidade e tornar tudo participativo...”

“Bem, certo!”

“... Mas não fizeram o suficiente, sabe. Não há participação suficiente.”

“O que isso quer dizer?”

“Bem, deveria haver mais participação. Eles deveriam fornecer mais acesso ao conhecimento local, dar mais autoridade aos locais, e construir capacidades. Não há participação suficiente... deveria haver mais participação, mais poder.”

Um ano ou dois anos depois, sou abordado por outro estudante desejando estudar um programa semelhante. O estudante sai a campo, trabalha, e regressa depois de alguns meses. Pergunto a esse estudante as mesmas questões, e ele me diz, bem, tudo foi muito interessante, mas, sabe, não houve participação suficiente. Então agora já digo no início de uma pesquisa de um estudante: “Olhe, vou poupar trabalho a você e escrever a primeira coisa na seção de conclusão, que será: ‘Não há participação suficiente’ ”. Então, digo a eles, você pode ir além disso, e agora vá e faça sua pesquisa. Ou, apenas substitua as palavras, participação, qualquer constructo muito grande em sua mente no momento (ex., comunidade, eficiência, poder, etc.). O único ponto que quero mostrar é simples. Para aspirarmos ir em direção a uma análise política com alguma medida de autenticidade, nós precisamos, de certa forma, liberarmos-nos da prática hegemônica da tipologia. Quando nossa construção gira completa e unicamente ao redor de algum conceito arrogante, normalmente nossas prescrições políticas nunca vão além dele (ex., mais comunidade, mais eficiência, etc.).

De qualquer maneira, como analistas, precisamos nos lembrar constantemente que nossos modelos nunca, nunca são autênticos o suficiente. E devo lembrar o leitor da mesma coisa. Não podemos esquecer que o principal requisito da análise é a capacidade de ponderar. Esta supera o orgulho do criador da política e a miopia acadêmica. Precisa ser uma ponderação incessante na espera que talvez, um dia, entremos em acordo, mesmo que tropeçando em algumas respostas.

Referências

- ADORNO, THEODOR. 1973. *Negative dialectics*. E. B. Ashton. New York: Seabury Press, [Reviewed by James Bradley, 1975. *Philosophical Quarterly* 25(October): 368-70].
- ALINSKY, SAUL. 1972. *Rules for radicals*. New York: Vintage Books.
- ARGYRIS, CHRIS AND DONALD SCHÖN. 1974. *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- _____. 1996. *Organizational learning. II: Theory, method and practice*. Reading, MA: Addison Wesley.
- ARISTOTLE. 350 B.C. *Nicomachean Ethics*, Book 11. Trans. W.D. Ross. Oxford: Clarendon.
- ARROW, KENNETH. 1951. *Social choice and individual values*. New York: John Wiley & Sons.
- ARROW, KENNETH; GERARD DEBREU. 1954. Existence of an equilibrium for a competitive economy, *Econometrica* 22:265-90.
- ATKINSON, SCOTT; TOM TIETENBERG. 1991. Market failure in incentive-based regulation: The case of emissions trading. *Journal of Environmental Economics and Management* 21:17-31.
- AUMANN, ROBERT J.; LLOYD S. SHAPLEY. 1974. *Values of non-atomic games*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- BANSAL, S., S. DAVIS; C. BUNTINE; B. PIAZZA. 1998. *Holding our breath: Environmental injustice exposed in southeast Los Angeles*. Huntington Park, CA: Communities for a Better Environment.
- BARRETT, C.; K. BRANDON, C. GIBSON; D H. GJERTSEN. 2001. Conserving tropical biodiversity amid weak institutions. *BioScience* 51:497-502.

BAUDRILLARD, JEAN. 1994. *Simulacra and simulations*. Trans. Sheila Glaser. Ann Arbor: University of Michigan Press.

BEEN, VICKIE; ND FRANCIS GUPTA. 1997. Coming to the nuisance or going to the bardos? A longitudinal analysis of environmental justice claims. *Ecology Law Quarterly* 24:1-56.

BENTHAM, JEREMY. 1789. *An introduction to the principles of morais and legislation*. London: T. Payne.

_____. 1838-1843. *The works of Jeremy Bentham*. 11 vols. Published under the Supervision of His Executor, John Bowring, Edinburgh: W. Tait.

BENVENISTI, EYAL. 2002. *Sharing transboundary resources: Internationallaw and oprimal resource use*. Cambridge: Cambridge University Press.

BERGER, PETER; THOMAS LUCKMANN. 1966. *The social construction of reality*. New York: Doubleday.

BHASKAR, ROY. 1979. *The possibility of naturalismo* Brighton: Havester.

BLUMER, HERBERT. 1969. *Symbolic interactionism: Perspective and method*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

BOER, J. T., M. PASTOR; J. L. SADD; L. D. SYNDER. 1997. Is there environmen~al racism? The demographics of hazardous waste in Los Angeles County. *Social SClence Quarterly* 78(4):793-810.

BOURDIEU, PIERRE. 1977. *Outline ofa theory ofpracttce*. Cambndge: Cambndge Umversity Press.

_____. 1990. Structure, habitus, practice. In *The logic ofpractlce*. Trans. Rlchard Nlce. Paio Alto, CA: Stanford University Press.

BRENTANO, FRANZ CLEMENS. 1874. *Psychology from an empirical standpoint*. English trans. A. C. Rancurello, D. B. Terrell, and L L McAlister. London: Routledge.

BROWN, S.; K. EISENHARDT. 1997. The art of continuous change: linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations. *Administrative Science Quarterly* 42(1): 1-34.

BUNGE, MARIO. 1979. *Causality in modem science*. New York: Dover.

CAIN, M. T. 1977. The economic activities of children in villages in Bangladesh. *Population and Development Review* 3:201-228.

CHAMBERS, ROBERT. 1983. *Rural development: Putting the last first*. London: Longman Chambers.

CHANG, RUTH. 1997. *Incommensurability, incomparability, and practical reason*. Cambridge: Harvard University Press.

CBE Communities for a Better Environment. 2005. *Children's health and environment*, in *SELA: A participatory research project*. Huntington Park, CA: Communities for a Better Environment.

COOKE B, AND U. KOTHARI. 2002. *Participation: The new tyranny?* New York: St. Martin's Press.

DELFINO R. J.; H. GONG, JR.; W. LINN. 2003. Children's health symptoms in Hispanic children and day ambient exposures to toxic and environmental pollutants. *Environmental Health Perspectives* 4(111):647-656.

DESCARTES, RENE. 1984. Meditations on first philosophy. In *The Philosophical Writings of Descartes, Volume 11*, Trans. J. Cottingham, R. Stoothoff, and D. Murdoch, Cambridge: Cambridge University Press.

DEWEY, JOHN. 1925. *Experience and nature*. Chicago: Open Court.

DIMAGGIO, P.; W. POWELL. 1991. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. In *The new Institutionalism In organizational analysis*, eds. P. DiMaggio and W. Powell, Chicago: University of Chicago Press.

DINAR, ARIEL; AHARON RATNER; DAN YARON. 1992. Evaluating cooperative game theory in water resources. *Theory and Decision* 32:1-20.

ETZIONI, AMITAI. 1993. *Public policy in a new key*. New Brunswick, NJ: Transaction. Fair, Jo Ellen and Lisa Parks. 2001. Africa on camera: Television news coverage and aerial imaging of Rwandan refugees. *Africa Today* 48:35-57.

FESTINGER, L. 1954. A theory of social comparison processes. *Human Relations* 7:117-140.

FISCHER, FRANK. 2003. *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.

FISCHER, FRANK; JOHN FORESTER. 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.

FISHER, ROGER, WILLIAM URY, AND BRUCE PATTON. 1991. *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, 2nd ed. New York: Penguin Books.

FOUCAULT, MICHELE. 1977. *Discipline and punish: the birth of the prison*. Trans. Alan Sheridan. New York: Pantheon.

FREIRE, PAULO. 1973. *Pedagogy of the oppressed*. New York: Seabury Press.

FREUD, SIGMUND. 1899. *The interpretation of dreams*. Leipzig-Wien, Die Traumdeutung.

GADAMER, HANS-GEORG. 1960. *Truth and method*. Trans. G. Barden, 1975. New York: Continuum.

GEERTZ, CLIFFORD. 1973. *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books.

_____. 1983. *Local knowledge: Further essays in interpretive anthropology*. New York: Basic Books.

GIDDENS, ANTHONY. 1984. *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press.

GILLIES, DAVID. 1953. Some theorems on n-person games. Ph.D. diss., Department of Mathematics, Princeton University.

Gilligan, Carol. 1982. *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Glaser, B. G. and A. Strauss. 1967. *The discovery of grounded theory; strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

GOFFMAN, ERVING. 1958. *The presentation of self in everyday life*. Edinburgh: University of Edinburgh, Social Sciences Research Centre.

_____. 1959. *The presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday. Granovetter, Mark. 1985. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology*, 91 (3):481-510.

GRANOVETTER, MARK. 1985. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology*, 91(3):481-510.

GREEN, DONALD P.; IAN SHAPIRO. 1994. *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press.

HAAS, PETER. 1992. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization* 46(1): 1-36.

- HABERMAS, JURGEN. 1984. *The theory of communicative action. Volume 1. Reason and the rationalization of society*, Trans. T. McCarthy. Boston: Beacon Press.
- _____. 1987. An alternative way out of the philosophy of the subject: Communicative versus subject-centered reason, in *The philosophical discourse of modernity*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HAHN, ROBERT W.; GORDON L. HESTER. 1989. Marketable permits: Lessons for theory and practice. *Ecology Law Quarterly* 16:361-406.
- HANNAN, MICHAEL; JOHN FREEMAN. 1977. The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology* 82:929-64.
- HARDÍE, W. 1981. *Aristotle's ethical theory*. Oxford: Oxford University.
- HARDIN, GARRETT. 1969. Tragedy of the commons. *Science*, 162(3859): 1243-1248.
- HARSANYI, JOHN. 1966. A general theory of rational behavior in game situations, *Econometrica*, 34:613-634.
- HARSANYI, JOHN; REINHARD SELTEN. 1988. *A general theory of equilibrium selection in games*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HAYEK, FRIEDRICH A. 1948. *Individualism and economic order*. Chicago: University of Chicago Press.
- HEALEY, PATSY. 1996. The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy-making, *Environment and Planning B: Planning and Design* 23(2):217-34.
- HEIDEGGER, M. 1927/62. *Being and time*. Trans. J. Macquarrie and E. Robinson. New York: Harper & Row.
- HERSTEIN, I. N.; MILNOR, J. 1953. An axiomatic approach to measurable utility. *Econometrica* 21 :291-297.
- HOBBS, THOMAS. 1651. *Leviathan; or, The Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall and Civi/L* London: Andrew Crooke.
- HOPKINS, GERARD MANLEY. 1918. *Poems*. London: Humphrey Milford.
- HORKHEIMER, M.; T. ADORNO. 1972. *Dialectic of Enlightenment*, Trans. John Cumming. New York: Seabury.
- HUSSERL, EDMUND. 1900. *Logical Investigations, Vol 1, Logische Untersuchungen*, English Trans. J. N. Findlay. New York: Routledge.

_____. 1913/72. *Ideas: General introduction to pure phenomenology*. Trans. W. R. Boyce Gibson. New York: Collier.

INGRAM, HELEN; NANCY LANEY; DAVID GILIILAN. 1995. *Divided waters: Bridging the US-Mexico border*. Tucson: University of Arizona Press.

JAMES, WILLIAM. 1975. *Pragmatismo* Cambridge, MA: Harvard University Press.

JIHIM, SARAJUL 2002. "Turtle eggs are Allah's gift to the people of Turtle Islands, deprive us not;" Letter to President Macapagal-Arroyo, Office of the Mayor, Municipal Government of the Turtle Islands, Tawi-Tawi.

JOHNSON, S.; D. PEKELNEY. 1996. Economic assessment of the Regional Clean Air Incentives Market: a new emissions trading program for Los Angeles. *Land Economics* 72(3):277-97.

JONES, CANDACE; WILLIAM HESTERLY; STEPHEN BORGATTI. 1997. A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *The Academy of Management Review* 22:911-45.

JOYCE, JAMES. 1916. *The Dubliners*. Dublin: B. W. Huebsch.

KAHNEMAN, DANIEL; AMOS TVERSKY. 1979. Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica* 47:263-91.

KALAI, E.; M. SMORODINSKY. 1975. Other solutions to Nash's bargaining problem. *Econometrica* 43: 513-18.

KANT, IMMANUEL 1981. *The grounding for the metaphysics of morals*. trans. James Ellington. Indianapolis, IN: Hackett. Originally published 1785.

_____. 1933. *Critique of pure reason*, trans. Norman Kemp Smith. London: Macmillan. Originally published 1787.

KEAST, ROBYN; MYRNA MANDELL; KERRY BROWN; GEOFFREY WOOLCOCK. 2004. Network structures: Working differently and changing expectations, *Public Administration Review* 64:363-71.

KOHLBERG, LAWRENCE. 1981. *Essays on moral development*, Vol. II, *The psychology of moral development: The nature and validity of moral stages*. San Francisco: Harper & Rowe.

LAST, JEROLD; WEI-MIN SUN; HANSPETER WITSCHI. 1994. Ozone, NO, and NO₂: Oxidant air pollutants and more. *Environmental Health Perspectives* 102(supp. 10):179--84.

- LASWELL, HAROLD. 1970. The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences* 1:13-4.
- LATOUR, BRUNO. 1987. *Science in action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- LEJANO, RAUL 2002. Toward a topological concept of rationality. *BUDHI*6(2,3):245-55.
- LEJANO, RAUL; CLIMIS DAVOS. 1995. Cost allocation of multi-agency water resource projects. *Water Resources Research* 31(5):1387-93.
- LEJANO, RAUL; CLIMIS DAVOS. 2002. Fair share: siting noxious facilities as a risk distribution game under nontransferable utility. *Journal of Environmental Economics and Management* 43:251-266.
- LEJANO, RAUL; BILL PIAZZA; DOUGLAS HOUSTON. 2002. Rationality as social justice and the spatial-distributional analysis of risk. *Environment and Planning C: Government Policy* 20:871-888.
- LEJANO, RAUL AND HIROSE REI. 2005. Testing the assumptions behind emissions trading in non-market goods: The RECLAIM program in southern California. *Environmental Science & Policy* 8:367-77.
- LEJANO, RAUL AND ALMA OCAMPO-SALVADOR. Context and differentiation: Comparative analysis of two community-based fishers' organizations, *Marine Policy* (forthcoming).
- LEJANO, RAUL AND C. SCOTT SMITH. 2006. Incompatible land uses and the topology of cumulative risk. *Environmental Management* (forthcoming).
- LEJANO, RAUL, DANIEL STOKOLS, TOBY WARDEN, AND HANNAH AOYAGI. 2005. New methodologies for describing the phenomenology of environmental risk. Working Paper.
- LEVINAS, EMMANUEL. 1961. *Totality and infinity*. Pittsburgh, PA: Dusquense.
- LEVI-STRAUSS, CLAUDE. 1968. *Structural anthropology*. London: Allen Lane.
- LYOTARD, JEAN-FRANCOIS. 1979. *The postmodern condition: A report on knowledge*. (12th Printing, 1999), Minneapolis: University of Minnesota.
- MANOR, JAMES. 1999. *The political economy of democratic decentralization*. Washington, D.e.: IBRD.

MARCUSE, HERBERT. 1964. *One-dimensional man* Boston: Beacon Press (2nd ed. 1991).

MARX, KARL. 1887. *Capital (Das Kapital)*. Moscow: Progress Publishers.

MAYNTZ, RENATE. 1993. Modernisation and the logic of interorganisational networks. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 6: 13-6.

MACINTYRE, ALASDAIR. 1983. *Whose justice? Which Rationality?* Notre Dame: Notre Dame University Press.

MEAD, GEORGE HERBERT. 1934. *Mind, self and society*. Chicago: University of Chicago Press.

MERCER, R.; D. COSTA; J. CRAPO. 1995. Effects of prolonged exposure to low doses of nitric oxide or nitrogen dioxide on the alveolar septa of the adult rat lung. *Laboratory Investigations* 73:20-8.

MILES, R. ; E. SNOW. 1986. Organizations: New concepts for new forms. *California Management Review* 28:62-73.

MILL, JOHN STUART. 1863. *Utilitarianism*. London: Parker, Son, & Bourn.

MITLETON-KELLY.2003. *Complex systems and evolutionary perspectives on organisations: the application of complexity theory to organisations*. Oxford: Pergamon.

MITRANY, DAVID. 1975. *The Functional Theory of Politics*. London: Martin Robertson.

MORELLO-FROSCH R.; M. PASTOR; E. PORRAS; J. SADD. 2002. Environmental justice and regional inequality in southern California: Implications for future research. *Environmental Health Perspectives* 110:149-54.

MORROW, R. A. 1994. *Critical theory and methodology*. London: Sage.

MOSSE, DAVID. 2004. Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and Change* 35(4):639-71.

NASH, JOHN. 1950. The bargaining problem. *Econometrica* 18:155-62.

NASH, JOHN. 1951. Non-cooperative games. *Annals of Mathematics* 54:286-95.

NIETZSCHE, FRIEDRICH WILHELM. 1901. *Der Wille zur Macht* (English trans. *The Will to Power*, 1910).

_____. 1967/1989. *Zur Genealogie der Moral (On the genealogy of morals)*. Trans. Walter Kaufmann and R. J. Hollingdale. *Ecce homo*. Trans. and ed. Walter Kaufmann; with commentary by Walter Kaufmann). New York: Vintage Books.

NORTH, DOUGLASS. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

OLSON, MANCUR. 1965. *The logic of collective action*. New York: Schocken Books. Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1994. *Rules, games, and common-pool resources*, with Roy Gardner and James Walker. Ann Arbor: University of Michigan Press.

PALMER, K.; W. OATES; P. PORTNEY. 1995. Tightening environmental standards: The benefit-cost or the no-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives* 9:119-32.

PAWB, Protected Areas and Wildlife Bureau. 2004. *Situational analysis on the Turtle Islands*. Quezon City: PAWB.

PEIRCE, CHARLES. 1905. What pragmatism is. *The Monist* 15:2(April):161-81.

PIAGET, JEAN. 1929. *The child's conception of the world*. New York: Harcourt, Brace Jovanovich.

PORTNEY, PAUL R. 1990. Economics and the Clean Air Act. *Journal of Economic Perspectives* 4: 173-81.

POWELL, WALTER. 1991a. Neither market nor hierarchy: Network forms of organisation. *Research in Organizational Behaviour* 12:295-336.

_____. 1991 b. Expanding the scope of institutional analysis. In *The new institutionalism in organizational analysis*, eds. Walter Powell and Paul DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.

PRESSMAN, J.; A. WILDAVSKY. 1979. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morais on a foundation of Unined hopes*. Berkeley: University of California Press.

- RAPLEY, JOHN. 1996. *Understanding development: Theory and practice in the Third World*. Boulder, CO: Lynne Rienner
- RAWLS, JOHN. 1971. *A theory of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- RICOEUR, PAUL. 1971. The model of the text: Meaningful action considered as a text *Social Research* 38:536-62.
- _____. 1981. *Hermeneutics and the human sciences: Essays on language, action, and interpretation* (Paris: Editions de la Maison des sciences de l'homme). New York: Cambridge University Press.
- _____. 1991. *From text to action -Essays in hermeneutics*. 11. London: Athlone Press.
- ROE, E. 1994. *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Durham, NC: Duke University Press.
- RORTY, RICHARD. 1980. *Philosophy and the mirror of nature*. Oxford: Oxford University Press.
- ROSE-ACKERMAN, S. 1999. *Corruption and government: causes, consequences and reform* New York: Cambridge University Press.
- RYLE, GILBERT. 1971. *Collected Papers*. New York: Barnes & Noble.
- SABATIER, PAUL A.; HANK C. JENKINS-SMITH. 1993. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- SAÍD, EDWARD. 1993. *Culture and imperialism* New York: Random House.
- SAVAGE, L.J. 1954. *The foundations of statistics*. New York: Wiley.
- SCAQMD (South Coast Air Quality Management District). 1993.
- RECLAIM Volume III: Socioeconomic and Environmental Assessment. Diamond Bar, CA: SCAQMD.
- SCHELER, MAX. 1957. *Gesammelte Werke* (Collected Works), Berne: Francke Verlag.
- SCHNEIDER, ANNE; HELEN INGRAM. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence: University of Kansas.
- SCHÖN, DONALD. 1983. *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.

SCHÖN, DONALD; MARTIN REIN. 1995. *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Cambridge, MA: MIT Press.

SELTEN, REINHARD. 1975. Reexamination of the perfectness concept for equilibrium in extensive games. *International Journal of Game Theory* 4:25-55.

SEN, AMARTYA KUMAR. 1970. *Collective choice and social welfare*. San Francisco: Holden Day.

SHAPLEY, LLOYD S. 1952. Notes on the N-Person Game III: Some Variants of the von Neumann-Morgenstern Definition of Solution. Rand Corporation research memorandum, RM-817.

_____. 1953. A value for n-person games. In *Contributions to the theory of games*, vol. 2, eds. H. Kuhn and W. Tucker. Princeton: Princeton University Press.

SIMON, HERBERT. 1957. *Models of man*, New York: Wiley.

SMITH, ADAM. 1776. *The wealth of nations*. Edinburgh: Glasgow.

STACEY, RALPH. 1996. *Complexity and creativity in organizations*. San Francisco: Berrtt Koehler.

STAVINS, ROBERT. 1995. Transactions costs and tradable permits. *Journal of Environmental Economics and Management* 29:133-49.

STOKOLS, D.; FUQUA, J.; GRESS, J.; HARVEY, R.; PHILLIPS, K.; BAEZCONDE-GARBANATI, L.; UNGER, J.; PALMER, P.; CLARK, M.; COLBY, S.; MORGAN, G.; & TROCHIM, W. 2003. Evaluating transdisciplinary science. *Nicotine & Tobacco Research* 5:S-1,S21-S39.

STONE, DEBORAH A. 1988. *Policy paradox and political reason*. Glenview, IL; Boston, MA; London: Scott, Foresman.

STONE, DEBORAH. 1997. *Policy paradox: The art of political decision-making*. New York: Norton.

STONE, DEBORAH. 2000. Caring by the book: How work rules thwart good care, In Harrington-Meyer, M. ed., *Care Work: Gender, Labor, and Welfare States*. New York: Routledge.

SUSSKIND, LAWRENCE; JENNIFER THOMAS-LARMER; SARAH MCKEARNEN. 1999. *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage.

SUZUKI, DAISSETZ. 1973. *The essentials of Zen Buddhism: Selected from the writings of Daisetz T. Suzuki*, ed. B. Phillips. Westport, CN: Greenwood. First published 1962.

SZASZ, ANDREW; MICHAEL MEUSER; HAL ARONSON; HIROSHI FUKURAI. 1993. *Demographics of proximity to toxic pollution: The case of Los Angeles County*. Santa Cruz: University of California, Sociology Board.

TAYLOR, MICHAEL. 1987. *The possibility of cooperation*. Cambridge: Cambridge University.

Tiebout, Charles. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64:416-424.

TSEBELIS, GEORGE. 1990. Penalty has no impact on crime: A game theoretic analysis. *Rationality and Society* 2:255-86.

UCC (United Church of Christ). 1987. *Toxic wastes and race in the United States: A national report on the racial and socio-economic characteristics with hazardous waste sites*. New York: UCC Commission for Racial Justice.

USEPA (U.S. Environmental Protection Agency). 2002. Framework for Cumulative Risk Assessment. Washington, D.C: Risk Assessment Forum.

USGAO (U.S. General Accounting Office). 1983. *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*. Washington: De.

VON NEUMANN, JOHN AND OSKAR MORGENSTERN. 1944. *Theory of games and economic behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

WALDROP, M. MICHAEL. 1992. *Chaos: The emerging science at the edge of order and chaos*. New York: Touchstone.

WALZER, MICHAEL. 1990. The communitarian critique of liberalism. *Political Theory* 18:1:6-23.

WEBER, MAX. 1958. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. New York: Charles Scribner (first published in German 1904).

_____. 1978. *Economy and society* (translation), eds. B. Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press. Originally published in German 1864.

- WEISS, CAROL. 1998. *Evaluation*. 2nd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- WHITELEY, PAUL. 1995. Rational choice and political participation. Evaluating the debate. *Political Research Quarterly* 48:1:211-33.
- WITTGENSTEIN, LUDWIG. c1922/1961. *Tractatus Logico-Philosophicus*; *Suivi De Investigations Philosophiques*. Paris: Librairie Gallimard.
- YANOW, DVORA. 2001. *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks; CA: Sage.
- YOUNG, LAWRENCE. 1997. *Rational choice theory and religion: Summary and assessment*. New York: Routledge.
- YOUNG, LAWRENCE; W. PEYTON; N. OKADA; T. HASHIMOTO. 1982. Cost allocation in water resources development. *Water Resources Research* 18:361-73.