

As políticas públicas e a transformação institucional: entre os arranjos redistributivos marginais e a *policy* transformadora

Felipe Iraldo de Oliveira Biasoli¹

Felipe Iraldo de Oliveira Biasoli

é Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: fbiasoli@id.uff.br

Resumo

O artigo debate o tema da mudança institucional nas políticas públicas, a partir do Modelo dos Fluxos Múltiplos de John Kingdon, sob a ótica do Experimentalismo Institucional de Roberto Mangabeira Unger. A hipótese do artigo é a de que a Ciência Política hegemônica, da qual Kingdon é um expoente, se utiliza da noção de crise e de períodos de instabilidade para explicar o momento da mudança institucional. Unger, ao valorizar o aprofundamento da democracia e a revisão contínua das instituições, discorda da abordagem anterior e propõe outro caminho: convida a transformar a organização das instituições na direção do aquecimento da política. Conclui-se que a abordagem adotada por Kingdon, ao mascarar os conflitos de poder presentes na sociedade, por meio de democracia de baixa energia, proporciona não só dificuldades teóricas, mas também turva a visão para a interpretação e superação de problemas práticos em sociedades desiguais como a brasileira. O método empregado focalizou-se na leitura e análise crítica das principais obras de ambos os autores, além de comentadores.

Palabras-chave

Teoria dos Fluxos Múltiplos; John Kingdon; Experimentalismo Institucional; Roberto Mangabeira Unger; Políticas Públicas

Abstract

This paper discusses the topic of institutional change in public policies based on John Kingdon's Multiple Flows Model under the perspective of Roberto Mangabeira Unger's Institutional Experimentalism. The hypothesis presented here inform that hegemonic political science, which Kingdon is an exponent, uses the notion of crisis and periods of instability to explain moments of institutional change. Unger, in considering the deepening of democracy and the continuous revision of institutions, disagrees with the previous approach and proposes another way: he invites to transform institutions in direction of a warmed politics. We conclude that Kingdon's approach, by masking power struggles present in society through low-energy democracy, not only provides theoretical difficulties, but also blurts the vision for the interpretation and overcoming practical problems in unequal societies such as the Brazilian. The method used focused on the reading and critical analysis of the main works of both authors, as well as commentators.

Keywords

Multiple Streams Theory; John Kingdon; Institutional Experimentalism; Roberto Mangabeira Unger; Public Policies.

Este artigo objetiva debater a ocorrência da mudança institucional e seus mecanismos, no Modelo dos Fluxos Múltiplos de John Kingdon, à luz do ideário da transformação institucional presente na teoria social experimentalista de Roberto Mangabeira Unger. A problemática subjacente ao objeto trata das limitações do *Multiple Streams Model* em relação ao paradigma da transformação institucional de Unger. Para cumprir o intento, optou-se por método de leitura da mais destacada obra de Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2003), e de textos acessórios, seus e de comentadores, visando a contextualizar a sua trajetória acadêmica. De outro lado, a teoria social de Unger é apresentada com base em suas principais obras, das quais é possível ressaltar duas mais importantes: *False Necessity* (2004) e *Política* (2001a).

A hipótese abrigada no artigo tem como núcleo a noção de que a Ciência Política hegemônica, oriunda dos EUA e da qual Kingdon é um expoente, é refém das crises e de períodos de instabilidade como estratégia, por excelência, de explicação para a mudança institucional. Isso faz com que, nos períodos de estabilidade, as políticas públicas – notadamente as políticas sociais – tendam a submeter-se à lógica de redistributivismo fraco, marginal, de bens e direitos. Por outro lado, ao antagonizar essa explicação, Unger constrói edifício filosófico, teórico e programático que ambiciona desvincular a crise como propulsora da mudança, ao valorizar o aprofundamento da democracia e a revisão contínua das instituições. Unger questiona abordagens idealizadoras do comportamento humano, as quais, ao deixar em segundo plano a análise dos conflitos reais de poder presentes nas sociedades, naturalizam as desigualdades e violências.

A fim de cumprir o objetivo proposto neste texto, primordialmente é essencial tracejar as marcas fundamentais a respeito dos estudos de políticas públicas que, para DeLeon (2006), são três. A primeira dessas características é a sua orientação para a resolução de problemas, de modo a propor recomendações para o seu alívio. A segunda de suas características é a circunstância de ser área multidisciplinar, tanto no que tange à sua abordagem prática quanto no aspecto teórico e intelectual, pelo simples fato de que os problemas possuem componentes os quais podem ser analisados a partir de múltiplos campos de visão. Por último, os estudos de políticas públicas possuem orientação valorativa, na medida em que se compreende que nenhuma abordagem metodológica, assim como nenhum ser humano, é livre de valores. Além disso, se as políticas públicas refletem e são refletidas pelo resultado das lutas políticas presentes na sociedade, então é pertinente levar em consideração que esses produtos formam um compósito de pontos de vista estruturados por impressões e juízos de valor. Na primeira seção do artigo, será possível tratar algumas das definições dessa subárea da Ciência Política. Nessa mesma seção, será abordado o Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon, com seus potenciais e suas limitações. Posteriormente, na seção seguinte, serão apresentados os pressupostos do experimentalismo institucional ungeriano, bem como sua agenda de reconstrução programática.

1. Origem dos *policies studies* e suas definições

69

O estudo das Políticas Públicas abre o terceiro caminho trilhado pela Ciência Política de matriz estadunidense (SOUZA, 2006). O primeiro deles seria a tradição de Madison e dos autores federalistas, estudiosos das instituições supostamente mais adequadas ao funcionamento dos EUA – então novo país independente. Por um lado, o federalismo buscava limitar a tirania e as paixões próprias da natureza humana, ao criar controles e multiplicar os pontos de veto no sistema político. Como consequência, colocava entraves às mudanças institucionais. Por outro lado, o federalismo carrega em si a ideia de que sua utilização plena pode resultar na criação de verdadeiros laboratórios de testes de políticas públicas, pelos quais as unidades da federação poderiam aprender com as experiências umas das outras e, a partir daí, aperfeiçoá-las em processo paralelo de competição de cooperação. Entretanto, essa característica nunca foi plenamente satisfeita.

O segundo caminho da Ciência Política teria sido percorrido pela tradição forjada por Tocqueville, ao analisar as organizações locais para promoção do “bom” governo. O terceiro caminho teria sido o das Políticas Públicas, na busca do entendimento de como e por qual razão os governos tomam determinadas ações. Há que se refletir, contudo, que cada um dos caminhos trilhados também se configurou em rebaixamento das expectativas de transformação política, na medida em que houve o afastamento das considerações a respeito de mudanças institucionais.

O florescimento da subárea de Políticas Públicas dentro da Ciência Política é recente e remete aos Estados Unidos do período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando Harold Laswell (1958) iniciou seus trabalhos, tendo como eixo central a preocupação de estudar o que os governos fazem, quando fazem e quem ganha com suas ações, focando-se na tomada de decisão pública e nas políticas públicas. Já na Europa, a preocupação com a chamada *policy science* prosperou apenas após meados dos anos 70, com a extensão das políticas setoriais e do planejamento governamental realizado pelos governos social-democratas (SOUZA, 2006).

O conceito de Políticas Públicas traz diversas definições, de acordo com cada perspectiva analítica. Para além da definição clássica de Lasswell (1958) – “decisões em políticas públicas implicam responder quem ganha o quê, por qual razão e que diferença faz” - uma das mais famosas é a de Thomas Dye (2002), segundo a qual “política pública é qualquer coisa que um governo escolhe fazer ou não fazer”. Essa definição, embora bastante generalista, deixa claro que o agente tomador das decisões públicas é o governo². Para Dye, uma política pública também pode ser definida como a inação do governo em favor da manutenção do *status quo*. Tamanha generalidade conceitual deixa aberta a possibilidade de mudança institucional experimentalista, uma vez que define políticas públicas como “qualquer coisa” que saia dos gabinetes governamentais, embora não sugira nenhuma ênfase a esse tipo de perspectiva.

Já William Jenkins pontua que

[...] política pública é um conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por um ator político ou grupo de atores sobre a seleção de metas e os meios de atingi-las em situações específicas, de acordo com contexto no qual esses atores possuem capacidade de poder para tomar tais decisões (1978, p.15).

Essa definição permite inferir o caráter processual da tomada de decisão – diversamente de Dye, que afirma tratar-se de escolha. Além disso, se a política pública é constituída por várias decisões inter-relacionadas, não se trata, por conseguinte, de mera escolha de um dos atores envolvidos ou tampouco apenas da soma das preferências dos atores, mas de resultados de processos de negociações, barganhas e convencimento. Nessa definição, há igualmente restrições externas e internas redutoras da gama de opções de políticas públicas por parte dos governos: é em tal contexto de restrições que ela será implementada e operará. Característica notável da definição de Jenkins é o destaque dado para a implementação e para a avaliação das políticas públicas, na medida em que a decisão envolve orientações ao cumprimento de *meios* e *metas* a serem alcançadas. Por fim, de acordo com sua abordagem, Jenkins reduz o papel das instituições – *polity* – na construção das políticas públicas, ao limitá-las a dado exógeno, de modo que tal explicação caracteriza a política pública como construção social altamente dependente dos atores e relativamente independente das instituições.

Para James Anderson (1984), “política pública é um curso proposital de ação seguido por um ator ou um conjunto de atores com relação a um problema ou a uma questão de interesse”. Aqui, é possível afirmar que a *policy* é resultado de múltiplas decisões tomadas por múltiplos *policymakers* de diferentes áreas do governo, onde há relação entre a dimensão da ação governamental conjugada à percepção dos problemas. Difícil crer que ocorra diante de “um curso proposital de ação”, já que as *policies* se deparam com as contingências da vida real e, por isso, sofrem alterações para se adequar aos imprevistos antes mesmo de serem implementadas. Anderson ignora, por sua vez, o papel das instituições na sua definição a respeito das políticas públicas.

Lowi (1972) formula categorização, ao tratar da discussão a respeito de quatro tipologias de políticas públicas. Em primeiro lugar, o autor chama a atenção para a existência das políticas distributivas: aquelas geradoras de impactos individuais ou localizados, de matriz clientelista e que privilegia grupos ou regiões. A segunda tipologia são as políticas redistributivas, as quais atingem maior grupo de indivíduos e, necessariamente, impõem perdas e ganhos a determinados grupos. A terceira tipologia são as políticas regulatórias, que, por sua vez, são mais visíveis ao público e cuja construção envolve a participação da burocracia. Sua composição engloba perdas e ganhos a determinados grupos. Por fim, têm-se as políticas constitutivas (ou estruturadoras), as quais lidam com mudança de regras e impõem novas estruturas para o conflito político. A inovação trazida por Lowi, com a publicação desse artigo de identificação de tipologias, foi o argumento de que a política pública faz a política, o que significa dizer que cada tipo de política pública proporcionará a reformulação das lutas políticas e dos conflitos e alianças presentes na sociedade, alterando a ideia presente, na época, de que a política faria a política pública.

Em meio às definições apresentadas, é possível assinalar que a política pública vai além da sua expressão normativa, mas também se faz em razão de conjunto de escolhas potenciais ou, ainda, das escolhas não realizadas. Além disso, constitui-se em fenômeno complexo, fruto de numerosas decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações, cujas modificações poderão ocorrer com base nas avaliações de políticas anteriores.

1.1. Teoria de formação de agenda: o Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon

71

A primeira etapa do processo de formulação de políticas públicas desenrola-se quando uma questão – *issue* – qualquer passa a ser entendida como um problema a ser resolvido, de sorte a entrar na agenda governamental. Atraente debate no seio da área de políticas públicas foi gerado no esforço de explicar o modo pelo qual as questões – *issues* – se inserem nas agendas governamentais. As teorias mais frequentemente utilizadas pela literatura têm sido o Modelo do Ciclo de Políticas Públicas (LASWELL, 1956), a Teoria das Coalizões de Defesa – *Advocacy Coalition Framework* – formulada por Paul Sabatier (1993), o Modelo de Equilíbrio Interrompido, de Brian Jones e Frank Baumgartner (1993, 1999) e, por fim, o Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon (2003). Este artigo debruça-se apenas sobre os componentes do último modelo, o qual é contextualizado tendo em vista a carreira, a formação e as obras anteriores de seu autor, com o objetivo de se obter a compreensão de suas influências.

Cientista político da Universidade de Michigan, Kingdon possui carreira destacada no meio acadêmico dos EUA. Próximo a grandes nomes da Ciência Política norte-americana, tais como Joel Aberbach, Robert Putnam, Thomas Anton, Warren Miller e Donald E. Stokes, Kingdon acercou-se do estudo do comportamento das elites políticas, de burocratas e de grupos de interesses, particularmente no início de sua carreira. A primeira obra publicada de Kingdon, *Candidates for Office* (1966), também exerceu bastante influência sobre o restante da sua carreira. Após entrevistar 62 candidatos para diversos cargos (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Governo estadual), no Estado de Wisconsin (EUA), Kingdon apresentou pesquisa que apontava as crenças políticas e as estratégias de mandato dos congressistas.

Poucos anos depois, dando continuidade à sua agenda de pesquisa, publicou *Congressmen's Voting Decisions* (1973). Essa obra ainda hoje segue como referência nos estudos sobre o comportamento racional dos congressistas, pois aponta como estes avaliam o cenário político e quais os fatores que consideram antes de votar.

Já nos anos 80, Kingdon publicou *Agendas, Alternatives and Public Policies*, obra pela qual ele se tornou internacionalmente reconhecido, na área, em que ele apresenta o Modelo de Fluxos Múltiplos. Entretanto, inicialmente, não obteve boa aceitação por parte da Academia. Isso se deveu, em grande medida, justamente por conta do estranhamento com certas inovações. Enquanto a Ciência Política, particularmente nos EUA, forjava aliança cada vez mais profunda com as ciências duras, empregando sofisticados métodos oriundos da matemática, da física newtoniana e da estatística, apenas para citar algumas influências, Kingdon diverge: sua influência, nessa obra, liga-se mais fortemente ao pensamento biológico. Baumgartner (2016) indica o uso de noções calcadas na seleção natural – *natural selection* – e no acaso – *randomness* – para explicar os impulsos do processo de políticas públicas e tomada de decisão. Sugere Baumgartner, ainda, que a estrutura teórica do Modelo dos Fluxos Múltiplos seria uma simplificação do Modelo da Lata do Lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), o qual, não por casualidade, também adota perspectiva calcada na seleção natural.

No Modelo dos Fluxos Múltiplos – *Multiple Streams Model* –, Kingdon busca responder à seguinte pergunta: por que alguns problemas se tornam relevantes para um governo? A fim de encarar o seu questionamento, classifica a política pública em quatro processos, dentre os quais abordaremos dois, a *agenda-setting* e a *policy formulation*. A agenda governamental é definida de ponto de vista internalista, como um conjunto de assuntos

sobre os quais o governo e as instituições públicas passam a concentrar a sua atenção, em determinado instante. A forma de definição do problema é fundamental para determinar o seu sucesso, durante o processo de *agenda setting*, já que o governo possui enorme quantidade de decisões a serem tomadas e é incapaz de lidar com toda a gama de demandas ao mesmo tempo. Há dois tipos de agentes com fôlego para impulsionar tais questões à agenda governamental: os atores visíveis – como o Presidente, considerado o ator mais decisivo, os ministros e secretários-executivos, os congressistas, os partidos políticos e suas coligações, os grupos de interesse e a mídia – e os atores invisíveis – como os analistas de grupos de interesse, os assessores parlamentares e presidenciais, os acadêmicos, os consultores e pesquisadores, além da burocracia pública. Os atores visíveis teriam a capacidade de inserir temas na agenda governamental, ao passo que os atores invisíveis gastam sua energia – utilizando-se de redes de conhecimento ou de comunidades epistêmicas – na formulação de alternativas para aliviar o problema.

Os atores visíveis e os invisíveis são chamados “empreendedores de políticas públicas” ou, no original, *public policy entrepreneurs*. Em sua atuação, podem investir uma gama de recursos, desde tempo e energia até reputação e dinheiro, com o objetivo de promover uma posição política em troca da antecipação de alguma espécie de ganho estratégico futuro. Com origem tanto no seio da sociedade civil quanto no governo, os empreendedores de políticas públicas fazem a ligação entre os três fluxos decisórios, ao disseminar as ideias, além de buscar os problemas a serem solucionados e analisar os momentos mais propícios para a realização de mudanças.

Para a teoria de Kingdon, os três fluxos decisórios que condicionam o processo de formação da agenda são o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da dinâmica política. Há que se atentar para a possibilidade de rápido cambiamento do tripé formado pelos fluxos decisórios, a depender dos processos de convencimento e persuasão presentes socialmente. Diante dos três fluxos, é possível conceber com mais clareza a influência que a noção da seleção natural e do acaso tiveram sobre o autor.

O fluxo de problemas auxilia na explicação a respeito da forma como as questões – *issues* – são reconhecidas enquanto problemas e o porquê de determinados problemas passarem a ocupar a agenda governamental. Para o autor, o fluxo pode ser mobilizado por três mecanismos: (1) Indicadores a apontar para a existência de questão a ser interpretada como problema (ex.: taxa de evasão escolar) – se tomados isoladamente, são insuficientes para desvelar a presença concreta de problema a ser tratado como tal; (2) Eventos, crises ou símbolos de grande envergadura a concentrar a atenção para determinado foco possuem potencial para reforçar a percepção de problema; e (3) *Feedback* das ações governamentais, como monitoramento e avaliação dos programas. Embora os três mecanismos tenham potencial para alterar o foco para determinado problema, é essencial salientar que o processo de transformação das questões em problemas depende também da capacidade daquele tema de competir com os outros assuntos presentes na agenda governamental, e ganhar a preponderância. Trata-se, nesse ponto, de disputa interna sobre as prioridades que devem concentrar os esforços governamentais.

O segundo fluxo, das soluções, é caracterizado por um conjunto de alternativas e soluções disponíveis aos problemas. As ideias para resolução do problema seriam então fomentadas por comunidades epistêmicas – ou redes, em caso de relações mais permeáveis – formadas por especialistas que não necessariamente compartilhariam as mesmas crenças, mas que, em alguma medida, lograriam algum consenso. A perspectiva dos Fluxos Múltiplos

obedece à lógica de que as ideias criam soluções e as soluções procuram problemas a serem minimizados. As soluções, portanto, seriam construídas antes da identificação dos problemas a serem resolvidos, e não o contrário. Haveria maior probabilidade de sobrevivência daquelas ideias tecnicamente viáveis, com custos toleráveis e cuja resolução seja mais facilmente aceita pela opinião pública e pelos formuladores de políticas públicas. A difusão dessas ideias dependeria de farto processo de negociação política e convencimento, com o objetivo de romper resistências e lograr a sensibilização em torno do tema debatido. Ao mesmo tempo, esse período de negociação gera igualmente efeito multiplicador de ideias, alternativas, as quais se espalham e ganham adeptos. Esse fluxo de ideias produziria lista bastante restrita de propostas que sobrevivem politicamente ao debate e, ao final, são submetidas ao crivo de seleção.

Por fim, o fluxo da dinâmica política segue iniciativa própria e é estruturado, evidentemente, por meio de negociação, no qual três pontos são elementares: (1) o “humor” nacional, no qual os indivíduos reconhecem, por algum tempo, determinadas questões como problemas dos quais o governo deve ocupar-se em mitigar ou resolver. Nesse período, algumas questões são promovidas à agenda pública e outras são descartadas (por exemplo, em tempos de Operação Lava-Jato, a corrupção surge como uma questão da agenda e um problema a ser encaminhado por meio do seu combate³); (2) ação de grupos de pressão, que pode ser compreendida como indicador para o nível de apoio de uma proposta: se houver mais conflito, maiores serão os custos políticos despendidos; se houver consenso, o custo será menor; (3) mudanças no governo: alterações de pessoas em posições estratégicas da estrutura governamental ou mudanças de governo em si podem desencadear processos que introduzam novos itens na agenda e restrinjam a permanência de outros. O fluxo da dinâmica política exerceria papel semelhante ao da natureza, durante o processo de seleção natural adotado pela Teoria da Evolução: em vez de selecionar as espécies mais bem adaptadas ao ambiente, seleciona as questões a serem promovidas à agenda, descartando outras.

A conjunção do fluxo dos problemas e do fluxo da dinâmica política permite que as alternativas presentes no fluxo de soluções atinjam a agenda política. Se, por um lado, o fluxo de soluções invariavelmente não contribua para a formação da agenda governamental, pondera Kingdon, sua presença dá musculatura para que tal questão possa passar ao processo de tomada de decisão política com vistas à sua resolução. Essa confluência – casual – dos três fluxos proporciona a abertura de janela de oportunidades para o processo de decisão política e faz com que a questão possa ascender à agenda governamental. Essa ascensão, entretanto, é transitória e está sujeita a inúmeras contingências, como o ciclo dos mandatos e do orçamento, apenas para citar alguns fatores. A janela de oportunidades pode fechar-se com a mesma imprevisibilidade com que se abriu, reforçando novamente o papel do acaso nas políticas públicas.

Zahariadis (1995, 2002) sugere aperfeiçoamentos ao modelo de Kingdon. Dentre as sugestões, oferece a possibilidade de realizar estudos comparativos de políticas entre países distintos. De fato, apesar de *Agendas, Alternatives and Public Policies* ter-se baseado no contexto político-institucional dos EUA, possui clara intenção de generalização de conceitos para além da realidade local, estratégia apontada por Baumgartner: “[e]mbora Kingdon permanecesse firmemente um americanista, ele também estava claramente interessado na generalização de conceitos de ciência política para além das fronteiras dos EUA” (2016, p.56 – tradução nossa). Mucciaroni (1992) tece outra gama de apontamentos e indica a possibilidade de interdependência dos fluxos, em momentos anteriores

à abertura da chamada janela de oportunidade – opondo-se a Kingdon, o qual afirma que os fluxos, embora não completamente independentes, possam ser relativamente estanques uns dos outros. Outro apontamento feito por Mucciaroni refere-se ao fato de que Kingdon relega a influência das instituições ao segundo plano.

Não há dúvida de que, desde a década de 50 até a atualidade, o estudo de políticas públicas avançou enormemente e acompanhou a complexificação das ações do Estado, perante mercado e sociedade civil. A respeito do Brasil, pode-se dizer que, a despeito de o país possuir grande necessidade para a constituição de políticas sociais e ser, portanto, fértil terreno para a análise de *policies*, tal esforço ainda é bastante recente, especialmente se considerarmos o desenvolvimento da perspectiva hegemônica da Ciência Política oriunda dos EUA e de seus métodos, na Academia brasileira. Entretanto, no período anterior à chegada dessas metodologias e teorias, as temáticas que tipicamente conformam o campo de análise da Ciência Política e das Políticas Públicas já eram analisadas. Essa tarefa era realizada pelo que se convencionou chamar de Pensamento Político e Social Brasileiro (PPSB), de caráter fortemente ensaístico. Se, por um lado, a natureza de cientificidade do PPSB passa a ser questionada quando aqui desembarca a Ciência Política de matriz norte-americana, por outro lado, ela continua a forjar análises relevantes e influentes da sociedade brasileira, por meio de ângulos criativos e com grande grau de criticismo social⁴.

Ademais, nas pesquisas sobre *policies*, é preciso fazer um esforço para resgatar a discussão sobre o espaço das ideias programáticas e dos pressupostos teóricos e institucionais “naturalizados” pela literatura dominante, de forma a evitar um tratamento estritamente descritivo-processualista dos problemas alvos de políticas públicas. O excessivo descritivismo-processualista esconde as lógicas de dominação, violência e desigualdades sociais historicamente constituídas e mantidas. Desse modo, a resolução de problemas corre o risco de mostrar-se apenas episódica, pontual, localizada e reativa, o que, por sua vez, na verdade faz com que os problemas não sejam solucionados. Outro aspecto do Modelo de Fluxos Múltiplos é a consideração de que as instituições são objetos dados naturalmente, não-problematizáveis, o que obscurece a agência humana, em seu processo de construção, bem como todas as contradições internamente estabelecidas. Unger, ao contrário, caminha justamente na trilha da reconstrução institucional, tarefa pela qual a agência humana ocupa posto central. Na seção abaixo, será possível notar que, para Unger, a compreensão da natureza das instituições depende do resultado das lutas políticas presentes no interior das sociedades.

2. Experimentalismo institucional: modelo transformador para as políticas públicas?

Roberto Mangabeira Unger é teórico social brasileiro e autor mais de uma dezena de obras de grande impacto, no cenário internacional. Professor da prestigiada *Harvard University*, sua agenda de pesquisa é ampla, a ponto de abarcar temáticas nas áreas de filosofia, teoria social e política, pensamento jurídico e economia. O próprio Unger (2004) define o seu projeto radical como fruto de inspiração em pensadores tão diversos, quanto John Stuart Mill, Alexander Herzen, Karl Marx, Pierre-Joseph Proudhon, Ferdinand Lassalle, Martin Heidegger, Jean-Paul Sartre, Friedrich Hegel, Søren Kierkegaard, Marcel Proust, James Joyce, Virginia Woolf e Robert Musil.

O premiado historiador inglês Perry Anderson identifica Unger como “parte da constelação de intelectuais do Terceiro Mundo, ativos e eminentes no Primeiro Mundo, sem serem assimilados por ele, cujo número e influência estão destinados a crescer” (ANDERSON, 1992, tradução nossa). Além disso, constata que a teoria social desenvolvida por ele, embora esteja distante dos círculos hegemônicos, traz à baila elementos bastante renovadores. A observação de Anderson faz sentido, não apenas meramente do ponto de vista da influência global, mas também da diversidade metodológica. Unger diverge da corrente hegemônica da Ciência Política, como abaixo se notará. Sua divergência, entretanto, não se resume somente a denunciar o método tipicamente presente no círculo hegemônico da disciplina, mas aponta alternativas.

As preocupações da agenda de reinterpretação da sociedade e das ações do Estado sobre a sociedade, realizadas por Roberto Mangabeira Unger, estão conectadas à análise da tensão interna presente nas teorias sociais nos últimos dois séculos, nos países do Atlântico Norte, espalhadas para os outros países do Ocidente, dentre os quais o Brasil. A partir de duas grandes correntes de pensamento, o marxismo e as ciências sociais positivas, originam-se duas correntes de pensamento que conformam duas formas de pensar o mundo e de se fazer política.

O primeiro tipo de política, denominada revolucionária, deriva das teorias de estrutura profunda, dentre as quais se encaixa o marxismo. Essa teoria fundamenta-se essencialmente sobre um tripé argumentativo. O primeiro desses esforços está localizado na tentativa de analisar os conflitos práticos e de ideias no cotidiano e sua relação com as estruturas, em cada momento histórico. Distingue, portanto, as disposições jurídicas que definem a relação de cada classe com os recursos produtivos de cada sociedade, de caráter estrutural, com as formas diárias de produção e troca, as práticas rotineiras e repetitivas de conflito e acomodação que se mantêm no presente e moldam o futuro. Delimita o que é estrutura e o que é rotina.

A segunda característica é o esforço para identificar o contexto formador com tipos de organizações sociais indivisíveis e repetitivas, como é o caso do conceito de modo de produção. Anderson (1992), em seu artigo “Roberto Unger and the politics of empowerment”, observa que o conceito de contexto formador – *formative context* – é uma noção alternativa ao conceito marxista de modo de produção, embora menos rígido e reproduzível do que a tradição marxista contempla. Os contextos formadores⁶, elemento analítico fundamental na teoria social de Unger, marcam o modo pelo qual se reproduzem as regras em relação ao uso e alocação dos recursos culturais, econômicos e políticos, nas sociedades, por parte dos grupos de interesse e dos indivíduos.

O caráter indivisível dos contextos formadores das teorias de estruturas profundas manifesta-se pela noção de que os elementos ou se mantêm todos juntos ou caem todos juntos. São repetíveis, porque estão sujeitos a surgirem igualmente em períodos e sociedades distintas. A terceira característica toma forma com base em um apelo às leis de transformação estabelecidas, constrangimentos tidos como inevitáveis que se tornariam reais, à medida que se desse o avanço da sequência de estágios de organização social, cuja consequência seria a realização dessas estruturas indivisíveis e repetíveis (UNGER, 2001a).

O segundo tipo de política domina o mundo. É a política da administração de conflitos, identificada como aquela dos ajustes redistributivos marginais que são negociados pelos grupos políticos com os interesses organizados (ou seja, uma minoria da população).

Unger considera essa política incapaz de propor e entregar soluções para os problemas centrais das sociedades e gerar condições para o aprofundamento democrático. Ela é a principal expressão do que ele chama de ciência social empírica. É a radicalidade do primeiro tipo de política, que faz com que esse segundo tipo seja entendido como necessário, no qual as maiores esperanças residem na “humanização do inevitável”⁷.

Dentre as três tendências do pensamento social ligado às ciências sociais empíricas, a humanização está presente majoritariamente no direito e nas políticas públicas. Essa corrente supõe que a sociedade não pode ser profundamente modificada, pois seria demasiado perigoso, haja vista as aventuras existentes no século XX, como o comunismo ou o fascismo. Assim, o que restaria fazer seria “dourar a pílula”, dar a melhor cara ao mundo existente, por meio da redistribuição marginal de bens e direitos (especialmente entre os grupos sociais organizados, ou seja, a minoria da população), sem a modificação das instituições existentes, de sorte a atenuar as consequências da economia de mercado e moderar a exclusão de grupos desprivilegiados, sem, contudo, atacar as fontes estruturais de tais problemas.

Outra das estratégias dessa tendência é lançar mão de discurso generalizador e idealizador, no qual o Direito passa a orientar-se ao alcance de esquemas de dever moral e de bem-estar coletivo, sob a forma de discurso finalístico: o chamado republicanismo. Assim, embora a possibilidade de transformação social, por meio da ideia básica que fundamenta as políticas públicas, não se cumpra (por conta da crença de que as instituições não podem ser transformadas) e permaneça como um ideal regulatório, a resolução dos problemas é sempre pressuposta.

A segunda tendência do pensamento social ligado às ciências sociais empíricas identificada por Unger é a racionalização, associada filosoficamente ao hegelianismo de direita⁸. Sua característica tem a ver com a reificação das instituições estabelecidas, tratando-as como inevitáveis e necessárias. Tudo o que proponha alterar o mundo social estabelecido é mal visto. Dentre as ciências sociais empíricas, a economia é a maior representante da tese de que o mundo não pode ser transformado: deve ser apenas racionalizado. Para Unger, a racionalização é fruto específico dos ditames da teoria marginalista da teoria econômica, a mais influente atualmente. Leon Walras, Carl Menger e William Jevons estão entre os fundadores dessa escola, ainda no século XIX, a qual trouxe instrumentos da matemática e das ciências duras para a análise econômica, ao mesmo tempo em que desinflou os conflitos em torno da distribuição da riqueza e da transformação institucional. Seu rigor analítico, aparentemente lógico, despe-se de conteúdo institucional, de relações de causalidade e de premissas factuais, preferindo fechar-se em modelos pré-elaborados, uma concepção abstrata da economia de mercado. O ideário da racionalização exclui, dentre outras, a perspectiva da teoria econômica apresentada por Joseph Schumpeter, para quem a economia de mercado estava associada às ideias de progresso e inovação.

A terceira tendência do pensamento contemporâneo é o escapismo, identificada nas humanidades em geral (UNGER, 2007). Está ligada à subjetividade pós-moderna das disciplinas das humanidades: essa tendência articula a tese de que as instituições e práticas sociais são inimigos irreconciliáveis da transcendência do espírito. O negativismo dessa tendência infla a subjetividade humana e distancia-se do mundo real, deixando de lado a discussão política a respeito das estruturas sociais, dos contextos formadores.

A consequência do esvaziamento da imaginação institucional nessa tendência do pensamento transparece no discurso dicotômico entre humanização ou revolução. A humanização ganha espaço em oposição ao caos e à imprevisibilidade que mudanças revolucionárias trariam para as sociedades.

A política da administração de conflitos ganhou terreno, entre outras razões, ao negar as relações entre os contextos formadores e as atividades rotineiras, ou seja, deixando de explorar a contento o conflito de ideias e de práticas presentes no cotidiano e a relação desses conflitos com os contextos formadores que moldam essas disputas, em cada situação histórica, motivo pelo qual acaba por cristalizar as instituições estabelecidas e ceifa o potencial imaginativo das ideias (UNGER, 2001a).

A limitação dos dois tipos de política torna imperiosa a ampliação do espaço de terceiro tipo de política: a política transformadora. Esse terceiro tipo assume como válida a tese da importância da análise dos conflitos práticos e de ideias no cotidiano e sua relação com os contextos formadores, em cada momento histórico.

A política transformadora escora-se na noção de que “tudo é política”, para sintetizar o seu direcionamento. Ao defender tal ponto de vista, os experimentalistas postulam que as formas de organização social estabelecidas não refletem forças impessoais e irresistíveis. Não são necessidades impostas. São, no máximo, ilusões de falsas necessidades criadas pelos indivíduos, a partir do momento em que se rendem às tentativas de mudar o mundo social e passam a aceitar a ordem dada, assumindo a ordem existente como algo necessário e natural. Os experimentalistas explicitam o fato de que os arranjos estabelecidos compõem o resultado de uma sequência de conflitos práticos e imaginativos. As lutas ocorridas com o objetivo de conquista e manutenção do poder do Estado são, essencialmente, políticas, assim como são políticas as presentes lutas pelo controle de recursos materiais e imateriais, cujos resultados poderão definir os arranjos sociais futuros. Sinteticamente, os defensores do *slogan* “tudo é política” negam que os arranjos sociais sejam produto de necessidades práticas ou de algum tipo de racionalidade. Os arranjos sociais são, portanto, fruto da imaginação institucional.

A dificuldade central da nossa compreensão de nós mesmos e da sociedade é que nós não podemos estabelecer os limites do possível. O possível, tanto na sociedade quanto na história, não é um grupo bem-definido de transformações dentro das quais a experiência histórica teria desenvolvido um subconjunto. O possível trata do que é possível fazer em seguida, do possível adjacente. Entretanto, enquanto fazemos essa conexão entre as nossas ideias sobre o que temos agora e nossas ideias sobre onde podemos chegar em seguida, não precisamos encarar o que existe e atribuir a esse olhar uma concepção clara. Nós podemos imaginar o que existe como o ponto final do que é e como o ponto inicial do que pode ser (UNGER, 2004, p. XX, tradução nossa).

O viés antinecessário da teoria social de Unger é direcionado para a resolução dos problemas decorrentes dos ciclos de reforma e entrincheiramento tão característicos das democracias ocidentais do Atlântico Norte. Esses ciclos de reforma e entrincheiramento fazem com que os governos dessas democracias optem ou pela redistribuição marginal de bens e direitos ou por tentativas de gerar crescimento econômico, por meio de concessões aos grupos organizados na sociedade. As sociedades menos vulneráveis à crença das necessidades falsas são mais propensas a romper o cerco aos mecanismos de dependência, submissão e domínio hierárquico, porque, conforme os conflitos se intensificam e perturbam os contextos formadores, multiplicam-se as possibilidades de recombinação de alianças sociais.

As consequências da teoria social de Unger sobre as políticas públicas passam a ser evidentes em seus objetivos, pois se constituem em programa de reconstrução social que almeja propor alternativas na organização dos governos, da economia, do local de trabalho e da sociedade civil, para além das formas contemporâneas de organizações dessas instituições. Ao distinguir entre rotina e estrutura, Unger propõe a reconstrução das estruturas, de modo a reduzir o papel da crise como catalisador de mudanças. Contudo, as consequências desse projeto espraiam-se para a dimensão dos papéis sociais e da própria personalidade individual. Unger não considera paradoxal a proposição de alternativas institucionais específicas, ao mesmo tempo em que advoga a abertura dos contextos formadores ancorados pela imaginação institucional. Sua argumentação caminha no seguinte sentido:

Se propusermos uma reforma que pareça distante das realidades e debates atuais, o povo há de dizer: interessante, mas utópico. Se propusermos uma reforma próxima da situação atual, o povo há de dizer: viável, mas trivial. Assim, todas as propostas parecem ou triviais ou utópicas. [...] Esse é um dilema falso resultante de um erro acerca da natureza das ideias programáticas.

Um programa como o nosso não é um projeto pormenorizado; ele é o início do mapeamento de um caminho. Os passos ao longo do caminho podem e devem ser descritos, tanto nos pontos próximos da situação atual quanto nos mais distantes. O importante é a direção – e seu efeito sobre a compreensão que as pessoas têm de seus interesses e identidades, bem como sobre os seus problemas práticos. Somente quando não conseguimos reter em nossas mentes uma visão crível de mudança social é que aceitamos um padrão, como substituto, falso de realismo político: o de que uma proposta é realista de acordo com sua proximidade do existente.

É fácil ser realista quando se aceita tudo. É fácil ser um visionário quando não se enfrenta nada. Aceitar pouco e enfrentar muito, e fazê-lo com base numa visão informada pelo traçado de uma mudança gradual e cumulativa, é o caminho e a solução (UNGER; WEST, 1999, p. 39-40).

A direção da reconstrução das políticas públicas experimentalistas proposta por Unger se vê diante do desafio de imaginar arranjos institucionais e práticas sociais que impulsionem o projeto radical, para além do estágio atual das formas contemporâneas de organização do Estado, de maneira a enfraquecer a rigidez das hierarquias sociais presentes nas sociedades contemporâneas. Para o cumprimento dessa tarefa, Unger propõe o aquecimento da política.

2.1. O aquecimento da política para uma política transformadora

Segundo Unger (2001a), a construção de instituições democráticas de alta energia, aquecidas, desinfla o papel da crise como estímulo transformador. A promessa das instituições de alta energia está em seu potencial de democratizar a democracia, de modo a evitar a tendência de oligarquização de qualquer organização e, em especial, da própria democracia.

Sob a perspectiva da teoria social de Unger, a articulação e a recombinação das relações entre mercado, sociedade civil e Estado podem gerar dinâmica de frequente revisão de seu funcionamento, de sorte a consolidar o processo de recrudescimento da dinâmica democrática e mitigar o papel da crise, como fator de transformação social. Nesse sentido, há alguns pontos de partida a serem considerados, especialmente no contexto brasileiro, em termos de agenda programática de cunho estrutural.

O primeiro deles refere-se a cortar o nó a vincular a política ao grande poder econômico. Três medidas parecem imprescindíveis para a consecução dessa tarefa. A primeira dessas medidas, recentemente aprovada no Brasil, é a instituição do financiamento público de campanhas eleitorais com forte limitação da contribuição privada. A proibição do dinheiro privado nas campanhas tem o condão de reforçar o processo de igualdade de condições entre os candidatos concorrentes. Essa medida pode ser combinada à ampliação do acesso aos meios de comunicação de massa por parte dos candidatos, dos partidos políticos e dos movimentos sociais (UNGER, 2008, p. 87-89), além da democratização do acesso à internet. Em entrevista concedida ao jornal inglês *Financial Times*, Unger argumenta que a inclusão digital é fundamental, tanto para o aumento da qualidade da educação quanto para o aprofundamento democrático:

Os brasileiros são fascinados pela internet. Um meio de despertar o país é usar esse recurso e o fascínio gerado por ele até o seu máximo efeito. O primeiro passo relaciona-se com a infraestrutura física nacional a ser desenvolvida pelo governo, em parceria com a iniciativa privada. Atualmente, a maior parte do país, com exceção de partes da Amazônia, já estão cobertos. O segundo passo inclui medidas para fortalecer o acesso popular à rede. O terceiro passo é o projeto para estimular o desenvolvimento de programas de conteúdo nacional e popular. E, em quarto lugar, estrutura de governança com significativa representação da sociedade civil independente fora do Estado (WHEATLEY, 2007, tradução nossa).

Entretanto, o entrelaçamento entre o aquecimento da política e o engajamento cívico passa inevitavelmente por reforma antitruste dos meios de comunicação: é mister modificar o cenário de concentração das mídias nas mãos dos mesmos grupos econômicos. É fundamental ter uma imprensa que dê conta da ampla pluralidade de opiniões existentes no Brasil, e não somente dos interesses particulares de poucas famílias que possuem via direta sempre desimpedida com os ocupantes do poder.

O pressuposto nuclear dessa mudança não é a censura. Ao contrário, é a garantia da pluralidade, o aprofundamento da liberdade de expressão e do direito ao acesso à informação. Um dos caminhos pode ser a diversificação das formas de propriedade dos veículos de comunicação, ao ensejar que fundações independentes e cooperativas de jornalistas possam assegurar a sua participação no mercado (UNGER, 2001b, p.19).

A segunda medida voltada a cortar o laço entre a política e o dinheiro aponta para a promoção das carreiras de Estado, em detrimento dos cargos comissionados de indicação política, o que implica o fortalecimento dos mecanismos de gestão, por meio da profissionalização do funcionalismo e, em última análise, tem consequência no aumento da eficiência do gasto público. Por último, a terceira medida concerne à reforma do processo orçamentário, de forma a evitar alianças obnubilantes entre interesses organizados e poderosos em detrimento da maioria. O objetivo dessa medida é também evitar a manutenção de política de corte clientelista, no qual o orçamento público é costumeiramente fatiado por emendas parlamentares aplicadas ao bel-prazer dos políticos, em seus redutos eleitorais.

O aquecimento da política pressupõe igualmente a elevação do grau de mobilização popular, por intermédio da sua aceleração. É este o segundo ponto de partida para a superação da crise como elemento da transformação institucional. A política transformadora direciona-se para a superação da herança do constitucionalismo originário nos EUA, o qual associa o princípio liberal constitucional clássico de fragmentação dos poderes com o princípio conservador de desaceleração da política⁹. Uma das

consequências centrais desse regime é a promoção de impasses, graças aos inúmeros atores com poder de veto decorrentes do sistema de freios e contrapesos (UNGER, 2001b, p. 123). Isso faz com que o líder do Executivo, especialmente o presidente, seja fraco para transformar, embora seja forte para realizar concessões.

O princípio conservador da desaceleração da política se dá em nome da garantia da liberdade associada à propriedade privada, de modo que as forças contrárias aos projetos reformistas possam ganhar tempo, para se reorganizar na oposição. Assim, os projetos de transformação são obrigados a superar tantos obstáculos que, no contexto de ausência de crises e de situações extremas, são aprovados de forma diluída, compondo uma luta política na qual os partidos passam a buscar a aprovação das segundas melhores soluções.

Diversamente do que supõe a lógica constitucional conservadora, a escolha entre a política institucional desmobilizada e fria – cujas características originais remontam ao ideário de James Madison – e a política anti ou extrainstitucional calorosa, sustentada por um personalismo cesarista (UNGER, 2004, p. XCIII), não é inevitável. A ideia hidráulica defendida por Samuel Huntington (1968), membro da vertente da ciência política conservadora, argumenta que, quanto maior o nível de mobilização popular, menos institucionalizada será a política, de sorte que a estabilidade política ficará comprometida. Por outro lado, considera que, quanto menor o nível de mobilização popular, maior seria o grau de institucionalização da política. Essa vertente acaba por sustentar um fazer político apartado das demandas populares: é o paradoxo da democracia sem povo. Esse maniqueísmo constitucional não é natural ou necessário. Unger enfatiza a organização de política energizada e institucional, a manter o princípio madisoniano da fragmentação do poder e a dispensar o princípio conservador da desaceleração da política.

O primeiro impulso nessa direção é a introdução de mecanismos de democracia direta. O suporte para esse método já existe: trata-se da utilização de plebiscitos e referendos. O presidente e o parlamento teriam a competência de convocar tais instrumentos, a fim de superar impasses acerca de agendas programáticas causadoras de paralisia governamental. Se a Presidência da República busca liderar uma agenda programática à qual o Congresso impõe seguidos obstáculos, qualquer dos poderes poderia convocar eleições antecipadas e simultâneas para os dois poderes, de modo a superar o impasse, através da construção de nova maioria congressual ou, por outro lado, da eleição de presidente com agenda programática mais próxima daquela defendida pelos congressistas. A superação do impasse programático pela via da convocação de eleições antecipadas, portanto, envolveria o risco de ser derrotado pelo crivo das urnas.

Antes de seguirmos com a proposta de aquecimento da política de Unger, cabe apreciar críticas ao seu projeto radical e, em especial, ao seu mecanismo de superação de impasses. Talvez a mais contundente delas tenha sido dirigida por Galston (1990) e se relaciona ao fato de que o autor brasileiro negaria a fluidez presente na sociedade, o que seria uma das características mais elementares das sociedades modernas. Ademais, sua crítica aos “freios e contrapesos” da organização institucional da política ignoraria a capacidade desse mecanismo de permitir fortemente ações democratizantes, além de menosprezar a possibilidade de proteção dos indivíduos contra atitudes coletivas tirânicas. Galston acrescenta que a análise de Unger dos ciclos de reforma e entrincheiramento desconsidera as transformações não-cíclicas das sociedades liberais no século XX. Por fim, Unger estaria cego aos perigos dos movimentos populistas contemporâneos:

[...] a falsa universalidade da sua concepção da personalidade obscurece o conflito cultural dominante da nossa época. Ironicamente, uma filosofia social que toma como ponto de partida o desmascaramento da supressão dos conflitos termina por sufocar conflitos genuínos em uma estrutura teórica que suprime algumas das mais fundamentais diferenças humanas (GALSTON, 1990, p. 23, tradução nossa).

81

De fato, o projeto experimentalista enfrenta riscos e demanda forte ação política popular, caso contrário, a própria energia da política transformadora poderia fornecer elementos para o seu reentrincheamento, em novo ciclo de rigidez, uma vez que vantagens temporárias poderiam transformar-se em direitos permanentes. Unger (1999) aponta salvaguardas para conter esse risco. A primeira delas é a multiplicação das esferas de poder político e social: pluralismo sem a inibição antitransformadora do modelo de freios e contrapesos, típica do modelo dos EUA. O experimentalismo não faz coro ao republicanismo clássico e sua tentativa de suprimir os interesses privados, em nome dos compromissos públicos. Ao contrário, busca multiplicar a gama de interesses presentes na sociedade: sua essência é pluralista. A segunda salvaguarda é a manutenção, no curto prazo, de pacote de imunidades, com o objetivo de minimizar perdas de determinados grupos e evitar a sua subjugação econômica. A terceira salvaguarda é o apoio institucional ao engajamento dos cidadãos. A transformação institucional depende de projeto de Estado, de cima para baixo, mas também necessita contar com a mobilização popular, de baixo para cima. Ao compreender o indivíduo como um portador de interesses, em vez da versão idealizada do homem desinteressado e em busca do interesse público típico do republicanismo, o experimentalismo recorta a distância entre o público e o privado, a partir do que Unger (1999) chama de categoria intermediária: tudo aquilo que é social. O enfraquecimento das hierarquias sociais rígidas torna os indivíduos mais abertos a auxiliar e a entender o próximo, despidos dos papéis sociais que normalmente desempenham.

Essas salvaguardas minimizam os riscos, mas não os eliminam. Entretanto, o risco de ascensão de poder tirânico e de criação e congelamento de novas hierarquias sociais convive dialeticamente com a esperança da transformação, por meio da abertura das instituições ao novo, à democratização das oportunidades presentes na sociedade.

Mas a tarefa de aquecer a política não se esgota com os mecanismos de superação de impasses. O terceiro ponto na tarefa de diminuir o papel da crise, na mudança social, trata da reconstrução do federalismo. Em vez de federalismo conformado por divisão rígida entre os três níveis da federação, o Estado experimentalista preconiza uma classe de federalismo cooperativo, a associar todos os entes federados em ações e experimentos compartilhados. Dessa forma, haveria a superação de movimento pendular que alterna momentos de centralização no governo central com momentos de descentralização aos Estados e municípios por uma mudança na natureza do mecanismo.

Unger recupera a noção de federalismo como laboratório de inovações, em matéria de políticas públicas, no qual as unidades da federação poderiam aprender com as experiências umas das outras e, a partir daí, aperfeiçoá-las. A medida de funcionamento do federalismo seria muito mais na direção do debate proposto nos EUA, em fins do século XVIII, pelos chamados Antifederalistas do que pelos Federalistas, os quais, por sua vez, teriam se utilizado dessa expressão para mascarar a estocada centralizadora que buscavam encaminhar, na então nova Constituição¹⁰.

Embora os Estados federados estejam presos a uma série de competências repartidas rigidamente pela legislação, a ideia original do federalismo criado nos EUA constituía-se na criação de laboratórios de experimentação de maneiras distintas de se levar a cabo o cumprimento das *policies*. Charles Sabel e Michael Dorf (1998) sugerem uma nova forma de governo, chamada por eles de experimentalismo democrático. No contexto do experimentalismo democrático,

o poder é descentralizado para permitir aos cidadãos e aos outros atores a utilização do conhecimento local para arranjar soluções adequadas às suas circunstâncias individuais, pelo qual as agências nacionais e regionais coordenam o compartilhamento do conhecimento entre os atores que enfrentam problemas similares. [...] No experimentalismo democrático, as unidades subnacionais do governo estão amplamente livres para perseguir as metas e escolher os meios de atingi-las. As agências reguladoras estabelecem e asseguram o cumprimento dos objetivos nacionais, por meio de padrões de desempenho de melhores práticas, com base em informações que as agências reguladas fornecem, em troca da liberdade de experimentar as soluções que preferirem (SABEL; DORF, 1998, p.1, tradução nossa).

A perspectiva de regime federalista operando como laboratório de políticas públicas viabilizaria tanto a constituição de novas institucionalidades quanto o aprofundamento de parceria entre os diversos entes da federação, como os Consórcios Públicos (BRASIL, 2005), elevando a eficiência da oferta de serviços públicos. A noção de laboratório de políticas públicas em federalismo cooperativo não deve confundir-se com paradigma de políticas públicas associado às ciências positivas, despolitizado e impessoal. Ao contrário, deve promover a abertura para a realização de novas experiências de vida e de reconstrução institucional, segundo as contingências das lutas políticas, dos atores e das forças políticas e sociais que operam localmente.

Quando fosse o caso, haveria a possibilidade de conciliar centralização administrativa – através da fixação de metas e padrões nacionais ou estaduais de investimento em políticas públicas – com gestão local descentralizada – por intermédio do fortalecimento de mecanismos de participação popular no formato de órgãos decisórios, e não apenas consultivos. Dessa maneira, a expectativa seria a formação de espécie de corrida para o alto entre as unidades da federação, inclusive por meio de táticas de comparação de desempenho (*benchmarking*), de forma que uns pudessem ora inovar, ora imitar as melhores práticas (SABEL; DORF, 1998).

Complementarmente, a reconstrução federativa careceria de mecanismos de financiamento pautados pela redistribuição dos recursos entre os entes da federação, de modo a mitigar as desigualdades existentes entre os Estados (e os municípios) mais ricos e os mais pobres. Teixeira (2012) sugere ainda a criação experimental de Sistema Nacional de Correção, o qual seria acionado em caso de descumprimento por seguidas vezes das metas estabelecidas, de sorte que o poder central poderia assumir a gestão daquela área, reconstruindo a equipe e os equipamentos necessários até que as metas pudessem ser novamente alcançadas.

O federalismo cooperativo é método que carrega objetivo duplo: o primeiro deles é reconstituir política regional, pelo incentivo às variações regionais, em termos de instituições. No Brasil, as instituições atuantes na seara de política regional estão todas vinculadas à União: SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), DNOCS (Departamento Nacional de

Obras Contra as Secas), Banco do Nordeste e Banco da Amazônia (cuja maioria das ações pertencem ao Tesouro Nacional), apenas para citar algumas. O pressuposto de política regional contemporânea é a provisão de compensações para o atraso relativo, ao passo que o federalismo cooperativo, como laboratório de políticas públicas, aponta para a construção de novas vantagens comparativas a partir daquelas já existentes. A formação dos Consórcios Brasil Central e Amazônia Legal apontam para essa nova perspectiva, na medida em que os Estados consorciados vão tomando a frente no processo de definição das políticas públicas prioritárias para a sua região, em detrimento de decisões centralizadas por parte do governo federal. Se o primeiro objetivo do federalismo cooperativo culmina no incentivo à diversidade, o segundo objetivo direciona para a criação de padrões mínimos de qualidade para as políticas públicas: quer evitar que as pessoas se tornem reféns do seu local de nascimento. Uma criança que nasça na Ilha do Marajó – uma das regiões mais pobres do país, no Pará –, por exemplo, deve ter acesso aos mesmos conteúdos escolares mínimos de uma criança que nasça nos Estados mais bem aquinhoados do país, além de poder frequentar uma unidade escolar minimamente estruturada e que dê condições de aprendizado.

83

Ao prover o questionamento da interpretação do que chama de ciência social empírica, Unger avança para a proposição de mecanismos de superação dos impasses, através de política aquecida e mobilizada, em detrimento da política fria, desmobilizada e congelada.

3. Conclusão

Este artigo procurou analisar criticamente o Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon, ao descortinar seus pontos fortes e suas lacunas. O âmago da discussão relacionou-se com o entendimento dos modos de ocorrência da mudança institucional. Ao focar-se em método excessivamente tocado pelo descritivismo-processualista das políticas públicas, deixa de lado os meandros da história, suas contradições e confusões, bem como obscurece as estruturas mantenedoras dos processos de desigualdade e exclusão e, de outro lado, aqueles que legitimam a subjugação de grupos sociais por outros. Em suma, a consideração de que as instituições e a sociedade existente são frutos das lutas políticas travadas por grupos sociais no passado é mantida sob as brumas da naturalização do mundo. Assim, embora o tema institucional aflore em sua teoria, durante a jornada pelos três fluxos, é tratado como variável externa. Essa postura acrítica acaba por legitimar as desigualdades presentes na estrutura social. Além disso, a transformação passa a ser refém das crises. As obras de Kingdon, especialmente *Agendas, Alternatives and Public Policy*, tornaram-se um marco para a análise de políticas públicas nos EUA e, posteriormente, *et orbi*. A influência de teorias derivadas da Biologia para a explicação do processo de agendamento das políticas públicas é uma característica que o distinguiu, quando da publicação desse livro, de seus colegas da escola hegemônica da Ciência Política produzida nos EUA. Entretanto, pensamos que essa peculiaridade não alterou a insuficiência de fundo, típica das produções da ciência social positiva: o ofuscamento da análise dos conflitos presentes na sociedade.

O experimentalismo institucional de Roberto Mangabeira Unger, por sua vez, caminha na senda da abertura das instituições às revisões constantes. A investigação dos pressupostos do pensamento social enredados nos processos de racionalização, escapismo e, especialmente, humanização do inevitável, apresenta as razões das limitações transformadoras da política reformista de administração do mundo. A iniciativa de “dourar

a pílula” e praticar, no máximo, políticas públicas de redistributivismo fraco e marginal de bens e direitos tem como razão nuclear a incapacidade teórica da ciência social positiva de distinguir entre estrutura e rotina – inépcia teórica que legitima, naturaliza, produz e reforça a realidade social, permeada por ordens hierárquicas e desigualdades. É uma vertente que evita problematizar os conflitos e expõe sua visão de mundo embalada por linguagem baseada na idealização do bem-estar coletivo e de esquemas de dever moral. Não é casual, portanto, que tanto a expressão popular quanto o eleitorado estejam ausentes do quadro de atores visíveis e invisíveis, envolvidos no processo de agendamento das questões de políticas públicas.

Contraponto a essa política desmobilizada e fria, Unger propõe o seu aquecimento. Política aquecida para dar olhos à vitalidade anárquica brasileira. Política aquecida, na qual a mudança estrutural seja a regra, não a exceção. Enquanto a noção tradicional de políticas públicas incorpora sua orientação para a resolução de problemas episódicos, localizados, pontuais, o experimentalismo é orientado para a mudança estrutural, de modo a diagnosticar oportunidades a serem aproveitadas, por meio de método de reformismo revolucionário. Dito de outro modo, as transformações estruturais, ainda que reformistas, podem, em seu conjunto, proporcionar mudanças de caráter revolucionário. Aqui, mais importante do que o resultado é a direção.

É por essa razão que discordamos de crítica feita por Cornel West ao *constructo* de Unger. A primeira delas refere-se ao fato de que sua teoria destina pouca atenção aos temas culturais e políticos do cotidiano da vida da maioria das pessoas, como o renascimento dos conflitos religiosos e nacionalistas (muitas vezes, com traços xenofóbicos), a perda de importância dos sindicatos, os efeitos das drogas nas sociedades, a quebra do núcleo familiar tradicional e o nascimento de novas formas de constituição familiar, o impacto da mídia de massa, entre outros fatores. West afirma que, embora Unger valorize a política das relações pessoais e da vida cotidiana, dá pouca importância a ela, mantendo sua preocupação vaga e carente de conteúdo prático (WEST, 1987, p.265). West é bastante incisivo nas críticas a Unger, mesmo que tenha escrito um livro em parceria com o teórico brasileiro (ou talvez justamente por isso). O sociólogo norte-americano acrescenta que o discurso de Unger possui matriz eurocêntrica e patriarcal, ao manter-se relativamente silencioso em relação às questões que poderiam promover e encorajar a participação e a politização das massas. Finaliza, afirmando que, assim como propõe a sua teoria, todos os programas e visões de mundo de conteúdo emancipatório devem estar sujeitos à revisão e transformação. É dessa maneira que West sugere a Unger a inclusão, em sua análise, de temas candentes no cotidiano das pessoas.

Comprometer-se com a direção significa, igualmente, voltar os olhares também para o futuro, para as possibilidades apresentadas para a construção da sociedade, por meio das lutas políticas combatidas entre os diversos grupos sociais e para a solução dos conflitos identificados por West. Ao tornar a mudança institucional refém da crise, o pensamento social contemporâneo e a teoria de políticas públicas acabam por reverberar a agenda da impossibilidade de mudanças profundas. Unger liberta a mudança institucional de seu cativeiro e, ao tratar de temas estruturais nas sociedades contemporâneas paralelamente ao aquecimento da política, sugere agenda programática profundamente democratizadora.

O filósofo Richard Rorty pontua, a respeito do trabalho de Unger:

Ele não faz movimentos em nenhum dos jogos que sabemos jogar. Provavelmente a sua audiência natural esteja no Terceiro Mundo – onde seu livro poderá tornar possível uma nova ideia de futuro nacional. Talvez algum dia permita aos cidadãos letrados de algum país ver perspectivas onde antes só viam perigo – enxergar um futuro nacional até então impensado, ao invés de ver seu país condenado a desempenhar o papel que algum teórico estrangeiro tenha escrito (RORTY, 1990, p.40, tradução nossa).

A apreciação do comentário de Rorty nos possibilita realçar a contribuição teórica acadêmica de Unger, que há muito se destaca pela profusão de ideias inovadoras. Do ponto de vista teórico-metodológico mais amplo, o artigo procura criticar a ciência social positiva, da qual Kingdon é membro proeminente, a partir da visão de um teórico social oriundo do Sul global e que, embora lecionem em universidade dos EUA, mantém com esta parte do mundo fortes laços e legado transformador. Constitui-se em crítica direta, ainda, ao transplante acrítico de teorias sociais amplamente difundidas em potências hegemônicas, que, quando aterrissam e se difundem em países como o Brasil, servem como camisa-de-força para a análise da sociedade local e de seus desafios. Sua limitação teórica também impõe limitação de ordem prática: impede-nos de visualizar oportunidades de transformação imediatas, dificultando a superação dos problemas nacionais. Essa força do pensamento ungeriano fez com que Richard Rorty descrevesse Unger e sua obra de maneira tão inspiradora, identificando a capacidade do autor brasileiro em mobilizar os espíritos de grandeza e de transformação social.

(Recebido para publicação em julho de 2017)

(Reapresentado em outubro de 2017)

(Aprovado para publicação em dezembro de 2017)

Cite este artigo

BIASOLI, Felipe Iraldo Oliveira. As políticas públicas e a transformação institucional: entre os arranjos redistributivos marginais e a *policy* transformadora. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e) anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol. 8 | N. 2, pp. 67-89, Dezembro 2017. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>

Notas

1. Doutorando em Ciência Política Pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Tem como áreas de interesse: Teoria Política; Instituições, Políticas Públicas; Desenvolvimento. Email: fbiasoli@id.uff.br
2. Uma das marcas dos estudos de políticas públicas é a substituição do termo “state” pelo termo “government”, o que traz consequências para a análise dos contextos em que as *policies* são debatidas.
3. Em meio a essa agenda, surge o debate de várias propostas relacionadas ao tema da corrupção: desde a proposta legislativa conhecida como Dez Medidas Contra a Corrupção, promovida pelo

Ministério Público Federal, até a atualização da Lei de Abuso de Autoridade, discutida pelo Congresso Nacional.

86

4. Embora não seja o objetivo deste artigo mensurar a influência das ideias do PPSB no Brasil, é possível citar a relevância de autores como Manoel Bonfim, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque, Nestor Duarte, Caio Prado Júnior, Vitor Nunes Leal, Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes, dentre outros, para a discussão do Brasil contemporâneo e mesmo para a formação da identidade nacional e dos mitos fundadores do país. Apesar de todas as divergências intelectuais (e são muitas!) entre eles, todos têm em comum o fato de terem produzido interpretações inovadoras sobre o Brasil, a partir de obras que detêm, em graus diversos, caráter ensaístico. Renato Lessa (2011) trata do processo de institucionalização da Ciência Política no Brasil e os conflitos inerentes, diante da presença da tradição de pensamento anterior aqui existente.

5. Dentre os livros de Unger publicados na aurora do século XXI, destacam-se *Política: os textos centrais, a teoria contra o destino* (2001a), *A segunda via: presente e futuro do Brasil* (2001b), *False necessity: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy* (2004), *The self awakened: pragmatism unbound* (2007), *O que a esquerda deve propor* (2008). Entretanto, sua produção acadêmica é profícua e inicia-se ainda em meados da década de 70 do século passado.

6. De modo geral, a noção de estrutura e a de contexto formador podem ser intercambiáveis, em Unger.

7. Unger (2007) identifica três tendências no pensamento contemporâneo ligado às ciências sociais empíricas: a humanização, a racionalização e o escapismo. Essas tendências frequentemente se misturam e coincidem na crença de que as sociedades não podem ser transformadas.

8. Segundo Giovanni Reale e Dario Antiseri (2005), as escolas hegelianas de esquerda e de direita conformam termo cunhado por David Friedrich Strauss, em 1837. Ao utilizar-se do significado dos termos “esquerda” e “direita”, nascidos das discussões travadas no Parlamento francês, Strauss chama a atenção para divergência aberta por seguidores de Hegel sobre a questão religiosa e a questão política. Para o nosso objetivo imediato, basta compreender as origens da discórdia quanto à política. A direita hegeliana, formada por Karl Friedrich Göschel, Kasimir Conradi, Georg Andreas Gabler, dentre outros, defendia a noção de que “o Estado prussiano, com suas instituições e suas realizações econômicas e sociais, devia ser visto como o ponto de chegada da dialética, como a realização máxima da racionalidade do espírito” (REALE; ANTISERI, 2005, p.151). Por outro lado, a esquerda hegeliana, representada pelo próprio David Strauss, além de Bruno Bauer, Max Stirner, Arnold Ruge, Ludwig Feuerbach e Karl Marx, advogava que, pela “teoria da dialética [...] não era possível deter-se em configuração política e que a dialética histórica deveria negá-la para superá-la e realizar uma racionalidade mais elevada” (REALE; ANTISERI, 2005, p.151). Em suma, se a direita

hegeliana procurava justificar o *status quo* presente no Estado prussiano e a negação da transformação, a esquerda hegeliana, diversamente, negava o Estado existente, abrindo passo para a transformação, a partir do método dialético.

87

9. A obra *Ensaio sobre a Lucidez*, do escritor português José Saramago (2004), apresenta uma crítica vívida sobre a desilusão da população com a democracia desmobilizadora, na qual a maior parte dos eleitores da capital de um país inominado vota em branco, deslegitimando o governo eleito. Após uma série de discussões na mais alta cúpula do país, resolve-se que o país realizará nova eleição em seguida, com o objetivo de diminuir o número de votos em branco e eleger um governo com maior grau de legitimidade. A segunda eleição falha miseravelmente em cumprir seu intento, de modo que, a partir daí, desenvolve-se a trama do livro.

10. A comparação entre os Artigos da Confederação e as teses dos Antifederalistas com as teses Federalistas e a Constituição dos EUA, aprovada em 1787, dão a real dimensão da tentativa centralizadora proposta pelos federalistas. Como a causa do federalismo era extremamente popular nos EUA daquele período, habilmente os senhores que propunham a estocada centralizadora se autointitularam federalistas, assim fazendo com que a simpatia popular migrasse em favor de suas causas (KETCHAM, 2003)..

Referências bibliográficas

AANDERSON, James. *Public policy making: an introduction*. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1984.

ANDERSON, Perry. Roberto Unger and the politics of empowerment. In: ANDERSON, Perry. *A zone of engagement*. London: Verso, 1992. p.130-148.

BAUMGARTNER, Frank. John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting. In: ZAHARIADIS, Nikolaos (Ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Northampton (USA): Edward Elgar, 2016.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan; TRUE, James. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999.

BRASIL. *Lei 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can theory of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v.17, n.1, p.1-25, 1972.

DELEON, Peter. The Historical Roots of the Field. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert (Org.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

88

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River (New Jersey): Prentice-Hall, 2002.

GALSTON, William. False universality: Infinite personality and finite existence in Unger's politics. In: LOVIN, Robert; PERRY, Michael (Org.). *Critique and Construction: a symposium on Roberto Unger's politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p.14-28.

HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

JENKINS, William. *Policy Analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson, 1978.

KETCHAM, Ralph. *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates: the clashes and the compromises that gave birth to our form of government*. New York: Signet Classics, 2003.

KINGDON, John. *Candidates for Office: Beliefs and Strategies*. New York (USA): Random House, 1966.

KINGDON, John. *Congressmen's Voting Decisions*. New York (USA): Harper and Row, 1973.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LASSWELL, Harold. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park (Maryland - USA): University of Maryland Press, 1956.

LASSWELL, Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LESSA, Renato. Da Interpretação à Ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 82, p.17-60, 2011.

LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, n.32, p.298-310, 1972.

MUCCIARONI, Gary. The garbage can model and the study of policy making: a critique. *Polity*, v.24, n.3, p.459-482, 1992.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da filosofia*, 5: do romantismo ao empiriocriticismo. São Paulo: Paulus, 2005.

SABEL, Charles; DORF, Michael C. *A Constitution of Democratic Experimentalism*. Cambridge (Massachusetts, EUA): Harvard University Press, 1998.

SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993. p.211-235.

- SARAMAGO, José. *Ensaio sobre a Lucidez*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 89
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, 2006.
- TEIXEIRA, Carlos Sávio Gomes. Federalismo e política social em perspectiva transformadora. *Revista Política Democrática*, n. 34, nov. 2012.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *Política: os textos centrais, a teoria contra destino*. Tradução de Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2001a.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *A segunda via: presente e futuro do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001b.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *False necessity: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy*. Cambridge (Massachusetts/ EUA): Cambridge University Press, 2004.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *The self awakened: pragmatism unbound*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 2007.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O que a esquerda deve propor*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- UNGER, Roberto Mangabeira; WEST, Cornel. *O futuro do progressismo americano: uma iniciativa de reforma política e econômica*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WEST, Cornell. *Between Dewey and Gramsci: Unger's emancipatory experimentalism*. *Northwestern University Law Review*, v. 81, 1987.
- WHEATLEY, Jonathan. Interview transcript: Roberto Mangabeira Unger. *Financial Times*, Dec. 10, 2007. Disponível em: <<http://www.law.harvard.edu/unger/english/docs/rmufintimes.doc>>. Acesso em: 10 de junho de 2017.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. *Markets, States and public policies: privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.
- ZAHARIADIS, Nikolaos; TRAVIS, Rick. *A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy*. *Policy Studies Journal*, n.30, p.495-514, 2002.