

RACIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DESAFIO  
EPISTEMOLÓGICO

*Hiago Mendes Guimarães<sup>1</sup>*

*Universidade Federal de Santa Catarina*

**Resumo**

Este artigo trata do problema em torno de compreender os pressupostos epistemológicos presentes no tratamento das políticas públicas. Para isso, utiliza-se o conceito do termo políticas públicas, com destaque para os oferecidos por Saravia e Di Giovanni, no intuito de demonstrar que existe uma complexidade inerente aos pressupostos adotados que podem levar a diferentes formas de atuação do estado. Demonstra-se que existem diferentes formas de conceituar e aproveitar a noção de racionalidade, para então promover o embate entre essas formas de entender a racionalidade e os conceitos de políticas públicas abordados. Apresenta-se, por fim, a necessidade de intercâmbio entre academia e os setores governamentais encarregados de gerir as políticas públicas.

**Palavras-chave:** Racionalidade. Decisões políticas. Políticas Públicas. Racionalidade Social. Epistemologia Social

**Abstract**

This article deals with the problem around understanding the epistemological proposals in the treatment of public policy. For that, it uses the concept of public policy term, especially those offered by Saravia and Di Giovanni, in order to demonstrate that there is an inherent complexity to the adopted assumptions that can lead to different forms of state action. It shows that there are different ways of conceptualizing and availing the notion of rationality, and then promote the discussion between these ways of understanding both the concepts of rationality and the concepts of public policy. Presents, finally, the need for exchanges between academia and government sectors in charge of managing public policies.

**Keywords:** Rationality. Political Decisions. Public Policies. Social Rationality. Social Epistemology.

---

1 Doutorando em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

## **1. Introdução**

Nosso interesse neste trabalho está em abordar algumas questões em torno do que chamaremos de uma leitura epistemológica das políticas públicas. Por leitura epistemológica, fazemos referência a ênfase em aspectos filosóficos, dentro do âmbito predominantemente teórico da área de políticas públicas, no que diz respeito ao pressuposto de racionalidade atrelado a prática de decisões políticas na esfera pública. Mais especificamente, tratamos de possibilidades em torno do conceito de racionalidade, juntamente às suas possíveis implicações para uma racionalidade social e epistemológica.

Dito isso, o problema que motiva o presente estudo é demonstrar o desafio presente em se compreender o pressuposto subjacente da racionalidade aplicado às políticas públicas. Para isso, recorreremos a uma abordagem metodológica que atravessa campos diferentes do conhecimento. Primeiramente, tratamos do conceito de políticas públicas, no intuito de perceber como pode ser apreendida a concepção de racionalidade em aplicação neste. Em seguida, partimos para a apresentação de várias concepções de racionalidade, nas quais utilizamos conhecimentos filosóficos e sociológicos sobre o subtema. No que chegamos ao terceiro momento em que propomos o embate das concepções trabalhadas, no intuito de realizar comparações para abordar a questão principal.

Obviamente, mesmo com uma questão específica delimitada, nos encontramos diante de um tema profícuo. Em decorrência da abordagem metodológica adotada, que se vale de saberes de áreas distintas, nos depararemos com questões que não poderão ser aprofundadas de pleno, por limitações de espaço e pertinência ao problema. Isto não impede, entretanto, sugestões e indicações de leituras complementares, que quando pertinentes serão realizadas por meio de notas de rodapé.

## **2. Conceito de políticas públicas e a demanda por racionalidade**

Começamos examinando algumas conceituações de políticas públicas. O

conceito de políticas públicas, de acordo com Saravia (2006), diz respeito a um complexo de decisões tomadas por pessoas ou entes determinados, no intuito manter ou modificar determinada realidade prática, que desperte o interesse daqueles que ficam encarregados de tomar as decisões na esfera governamental. Essas decisões são públicas, como o próprio nome sugere, e visam interagir com a dinâmica social. O autor destaca ainda que existe um aspecto irracional dessas decisões, isto é, estas não obedecem uma ordem linear, visto tratarem de diversos interesses individuais em cada caso concreto. Este é um ponto que mesmo não citado diretamente por Duarte (2013) e Sanson (2013), encontra abrigo em suas respectivas conceituações de políticas públicas.

No que diz respeito às características gerais das políticas públicas, destacamos a partir dos autores citados que: são institucionais, pautadas em uma legitimidade da autoridade constituída; são processos decisórios, que envolvem a coordenação de diversas variáveis para a concretização dos objetivos propostos; são comportamentais, pois implicam uma conduta por parte da autoridade responsável, isto é, uma ação que leve na direção desejada; e causais, já que se tratam do resultado de questões importantes do meio político e social.

Com relação às etapas de uma política pública, podemos enumerar: agenda, quando determinada questão entra na pauta de atuação do governo; elaboração, quando o problema será delimitado e compreendido nos seus pormenores; formulação, que se trata da escolha por alguma das alternativas identificadas na elaboração; implementação, momento em que o aparelho público irá se mobilizar em torno de recursos e qualquer demanda que possa surgir para realização do que foi formulado; execução, que serão as ações concretas da política em andamento; acompanhamento ou controle, que consiste na fiscalização do cumprimento dos objetivos traçados; e avaliação, para mensurar o resultado e os efeitos da mesma, ao que deve ser realizada durante todas as fases anteriores (SARAVIA, 2006).

Ainda sobre as etapas das políticas públicas, Sanson (2013) destaca o importante papel dos chamados grupos de pressão. Estes se mostram como alternativa legítima para mobilizar a ação estatal em torno de determinada questão, bem como atuar no acompanhamento de políticas públicas, tanto na

fiscalização, quanto no controle prático, se for o caso, por meio de intervenção judicial. Os grupos de pressão, desta maneira, são percebidos como agentes legítimos que podem participar do processo em que se dão as políticas públicas. Esta participação pode acontecer desde a organização política, para pautar a necessidade de atuação do Estado em determinada questão ou demanda, até nas etapas propriamente ditas que vão da elaboração a avaliação, como descrito anteriormente.

Na análise de Di Giovanni (2009), as políticas públicas devem ser compreendidas a partir de uma abordagem histórica. Isto é, na fuga de as pensar simplesmente como uma intervenção estatal diante de um problema social ou de alguma situação indesejada, mas de perceber que elas resultam do amadurecimento histórico das relações democráticas dentro do Estado. Neste sentido, servem como forma de exercício do poder democrático, que demanda do governo uma atuação diferenciada diante da relação entre esfera pública e esfera socioeconômica. O que nos leva a uma conceituação de políticas públicas como algo que evolui junto com a sociedade e com a forma desta em lidar com a democracia<sup>2</sup>.

---

2 A tarefa de pensar as políticas públicas, no contexto do modelo gerencial da administração pública atual, envolve uma perspectiva histórica sobre o próprio formato estatal, bem como a correspondência desse formato com a democracia. Bresser-Pereira (2005) realiza reflexão nesse sentido, alude que o caminho trilhado, desde o Estado absolutista até o modelo republicano contemporâneo, importa uma série de demandas por direitos e prestações por parte do Estado. Estas se relacionam de forma direta com a esfera econômica, ocasionando eventuais mudanças no caminho da construção democrática, de acordo com a marcha ditada pelo capitalismo.

Desde a necessidade de separação entre público e privado, no absolutismo, até a necessidade de um Estado mais coerente com a economia e com os interesses individuais do republicanismo, temos um caminho de afirmação de direitos, sejam políticos, sociais, republicanos, que nos levam, dentre outros lugares, ao paradigma de Estado social-democrático.

O Estado social-democrático, ou do bem-estar social, fica marcado pela necessidade de uma máquina estatal capaz de promover os direitos sociais da população, com o intuito de desenvolvimento, nos países emergentes, e de melhora de situação, nos países desenvolvidos. O problema está no fato de que esse modelo se apoia no *boom* econômico da era de ouro do capitalismo e na ideologia keynesiana do Estado forte e controlador. Quando esses dois pilares se mostram enfraquecidos por fatores de crise econômica – que envolve, em maior ou menor grau dependendo do país em questão, crise fiscal, endividamento externo, má administração da máquina pública, dentre outros fatores – e pelo crescimento de interesses políticos desviantes à máquina estatal, surge a necessidade de mudança para um modelo mais condizente com a nova realidade.

Obviamente, os motivos e as respostas dadas à crise do modelo social-democrático variam de acordo com a situação em que ocorreram – variando desde ajuste fiscal a reformulação das

A partir deste entendimento, Di Giovanni (2009) busca identificar o que ele chama de estruturas elementares, que seriam aqueles elementos constitutivos básicos das políticas públicas, podendo ser encontrados em todas elas, mesmo considerado especificidades de tempo e lugar – e não excluindo a possibilidade de que outras estruturas, além das elencadas, possam ser identificadas com o passar do tempo. Neste sentido, as estruturas elementares elencadas por ele são: estrutura formal, composta pelo aparato teórico, pelas práticas em questão e os resultados esperados ou eventuais; estrutura substantiva, composta pelos atores sociais e interesses em jogo, grupos de pressão, bem como das regras de interação entre os estes; estrutura material, que diz respeito aos custos, financiamentos e suportes necessários para realização da política; e estrutura simbólica, que diz respeito aos valores, saberes e linguagens envolvidas na realização da política (DI GIOVANNI, 2009).

No tocante ao Estado, e seu formato, podemos recorrer ao que Bastos (2013) trata como uma das características centrais do Estado social, que é o abandono do simples *government by law* em favor do *government by policies*. Isto se deve ao estabelecimento de normas programáticas, voltadas para a consecução de determinados fins sociais, que, por exemplo, podem ser nitidamente observados no art. 3º, da Constituição Federal. Nesse sentido, Marin (2013), em sua explicação sobre o conceito de políticas públicas, afirma que estas, ao envolverem uma grande complexidade de agentes de diferentes áreas, bem como o domínio de diferentes conhecimentos técnicos, demandam uma metodologia nítida. Espera-se que tal metodologia conte com um modelo teórico, nem sempre explícito ou esclarecido, sobre várias questões, tais como o

---

condições de governo. No geral, podemos destacar que as atenções se voltaram para a afirmação de novos direitos, quais sejam, os direitos que Bresser-Pereira chama de republicanos. Estes primam não mais pela influência de uma pluralidade sem rosto de indivíduos diante dos papéis governamentais, mas para a afirmação dos direitos individuais e coletivos de oposição e influência na ação governamental; bem como para a necessidade de reformas na organização administrativa pública, para permitir não apenas o exercício dessa nova demanda de direitos, mas para criar um Estado capaz de gerenciar instituições democráticas aptas a lidar com o cenário econômico e suas eventuais complicações.

Entretanto, como ficará mais nítido adiante, tal citação de Bresser-Pereira é feita com a ressalva de que o modelo de resposta, no formato de políticas públicas, a ser adotado, pode partir de pressupostos científicos variados.

que se espera do governo, quais os limites de sua atuação, como a mesma deve se dar na prática.

Acreditamos que o critério de racionalidade se encontra entre esses pressupostos não explicitados nas teorias das políticas públicas. O motivo para isso talvez seja sua aparente obviedade, visto que não trataríamos de incorrer em práticas que alocam recursos limitados e importantes para diferentes grupos de pressão sem um respaldo de operacionalidade. Nosso problema está na forma com que tal noção, ou conceito, de racionalidade é utilizada. O domínio teórico das políticas públicas, como constatado por todos os autores já citados, envolve dimensões diversas, e. g. política, social, econômica, jurídica<sup>3</sup>, que lidam com diferentes níveis teórico-científicos de análise metodológica.

Neste sentido, a própria menção a um aspecto irracional nas políticas públicas, aduzida por Saravia (2006), com paralelo em Duarte (2013) e Sanson (2013), destacada acima, assume contornos importantes para nossa investigação. Consideramos que se trata de um indício da existência de questões latentes na conexão de campos de saberes diversos, no que tange à sua fundamentação teórica<sup>4</sup> e adequação a um pressuposto unificado de racionalidade. Razão pela qual nos concentraremos em usos possíveis da noção de racionalidade, na tentativa de identificar os liames teóricos de conexão entre os diferentes campos do saber envolvidos nas políticas públicas.

---

3 Ronald Dworkin (*apud* BASTOS, 2013, p. 126), define políticas públicas como “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas) [...]”.

4 Faz-se importante destacar, nesse ponto, especificamente no que tange a conceituação de Saravia, que o mesmo se pauta em um modelo institucionalista de políticas públicas, o que importa uma visão do fenômeno própria do modelo norteamericano, voltada para a maximização da eficiência, e que reflete o momento de formação da identidade teórica do tema na realidade brasileira, visto que tal abordagem ganhou força no Brasil no contexto dos problemas econômicos que marcaram as duas últimas décadas do século XX e que demandaram maior “profissionalismo” em torno do tratamento dado às políticas públicas; tanto que a partir desse período presenciamos a racionalização operacional de diversas políticas, no intuito de maximização da eficiência. Sobre essas questões Cf. Cortes e Lima (2012), Vaitsman, Andrade e Farias (2009).

### 3. Desdobramentos do conceito de racionalidade

#### 3.1 Racionalidade e racionalização social

A concepção da noção contemporânea de racionalidade, no que tange às políticas públicas, se forma nos desenvolvimentos teórico-metodológicos da sociologia e da economia. Temos em Max Weber um marco teórico inicial, visto que o este introduziu o conceito de racionalidade no seu rol de conceitos sociológicos fundamentais, o que abriu portas para diversos desenvolvimentos posteriores de seus estudos, em variadas direções, no que se destacam a Escola de Frankfurt e especialmente Jürgen Habermas.

Em um de seus textos clássicos, *Economia e Sociedade*, Weber (1999) faz duas importantes distinções. A primeira entre uma racionalidade instrumental e outra orientada por valores. A segunda distinção se dá entre uma racionalidade formal e uma substantiva. A primeira distinção aborda a importante questão sobre o que se pretende com a racionalidade, isto é, sobre sua finalidade, se orientada para abordagem instrumental, de acordo com os fins estabelecidos; ou pautada por critérios axiológicos, da ordem dos valores, em relação ao seu uso. Já no caso de racionalidade formal e substantiva, temos uma distinção procedimental, no caso da formal ligada aos esquemas de calculabilidade e previsibilidade; enquanto a racionalidade substantiva, traz a noção da preocupação na escolha do curso de ação em relação as suas possíveis consequências.

Elster (2000) apresenta alguns comentários interessantes sobre esse assunto. Para ele, é importante que as noções acima não sejam confundidas, no sentido de preservação do rigor metodológico aplicado por Weber em seu quadro conceitual. No sentido de evitarmos simplificações de fenômenos sociais complexos. Ele nos alerta que o objeto de referência da racionalidade, tal como apresentada por Weber, na grande maioria dos casos em que aparece em seus textos, está mais voltada para o agir institucional do que para uma abordagem comportamental individual.

Na *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Weber (2004) deixa mais nítida a relação existente entre a racionalidade, no seu grau elevado de

formalização e o chamado espírito do capitalismo, essencial para consecução dos objetivos (fins) de crescimento econômico. Aqui temos pautado o desprestígio das condutas direcionadas estritamente à virtude pessoal, que podem chegar a serem percebidas como beirando a irracionalidade. Neste sentido, temos a constatação da afirmação estrutural, através do modo de produção capitalista, de um modelo de racionalidade orientado para finalidades circunscritas ao aperfeiçoamento e perpetuação do referido modelo, ainda que em eventual detrimento de um campo axiológico específico e divergente.

Desse modo, e para as finalidades de nossa investigação, temos um entendimento de racionalidade voltado para a instrumentalização técnica do método científico, no intuito de perseguir aprimoramentos de ordem majoritariamente econômica nas sociedades avançadas. Para isso, deve-se contar com uma objetividade analítica pertinente a tal finalidade, bem como constante avaliação de sua pertinência e efeitos na sociedade, considerado o paradigma do modo de produção capitalista. Como lembra Elster (2000), a abordagem da racionalidade instrumental de Weber chega mesmo a dar maior ênfase à eficiência que à consistência. O que nos conduz, conforme Weber (2003), no caminho do desencantamento do mundo e das relações sociais em função do progresso metodológico do método científico.

Um exemplo da fruição desses pensamentos pode ser encontrado em Habermas (1968), que, aqui vinculado à Escola de Frankfurt<sup>5</sup>, dá continuidade ao pensamento sobre a racionalidade weberiana, ao desenvolver sua noção de instrumentalidade técnico-científica, concentrando-se no aspecto de dominação político-cultural existente nessa relação. O interesse de Habermas, entretanto, se volta para uma ruptura paradigmática do entendimento da racionalidade como aspecto da consciência, quantitativa, para se voltar ao estudo da linguagem e da comunicação intersubjetiva<sup>6</sup>.

---

5 Sobre a Escola de Frankfurt cf. Wiggershaus (2002).

6 Sobre esse ponto ver Bleicher (1980, p. 215-294).

### 3.2 Racionalidade e matematização da natureza

Edmund Husserl (2008), em seu *A Crise da Humanidade Europeia e a Filosofia*, realiza denúncia ao mundo europeu, de que este haveria se prestado a uma concepção de racionalidade, proveniente do Iluminismo, portadora do gene da matematização da natureza. Neste sentido, os dados do mundo deveriam ser submetidos à razão para proporcionar o conhecimento exato proveniente das ciências naturais. A crítica de Husserl se estabelece no contexto de afirmação teórica das ciências humanas, em que pesa a importância da habilitação do conhecimento humano para lidar com as questões objeto desse domínio científico (que o autor identifica como o mundo da vida, *Lebenswelt*). Isto demanda, pois, a concepção de uma racionalidade divergente do modelo matemático, racionalista e objetivista.

Esse pensamento crítico encontra paralelo no Brasil<sup>7</sup>, pelas mãos de Farias Brito, pensador cearense que denuncia a atitude cientificista e objetivista do pensamento acadêmico. Ao afirmar que o estabelecimento da filosofia<sup>8</sup> como disciplina independente requer uma concepção de racionalidade distante do ideal matematizante das ciências naturais (FARIAS BRITO, 2006).

Essas concepções coadunam com o cenário de afirmação epistemológica das ciências humanas. A busca por autonomia nessas ciências, em relação as ciências da natureza, passou pelo processo de desenvolvimento de sua fundamentação filosófica diante do modelo já estabelecido das ciências naturais. Pode-se afirmar, inclusive, que esta não é uma questão encerrada, visto que mesmo hoje nos deparamos com a problemática em torno da forma correta de fazer ciência, que envolve necessariamente o processamento e interpretação de um conjunto de dados, que podem indicar resultados amplamente divergentes a depender do modelo de análise, e dos fundamentos deste, que será utilizado.

Obviamente, as amplas questões, que decorrem naturalmente do parágrafo

---

7 Do ponto de vista cronológico, podemos inclusive dizer que o pensador brasileiro antecipa essa discussão em algumas décadas.

8 Utiliza-se aqui o termo filosofia e não ciências humanas, como em Husserl, pelo fato de na obra do pensador cearense a filosofia ser apresentada como antecessora teórica dos estudos e pensamentos sobre a práxis social humana. Sobre esse ponto Cf. Farias Brito (1957, p. 41-7).

anterior, não podem ser respondidas em poucas linhas. Quando falamos do que se entende por ciências humanas, por métodos científicos de pesquisa e processamento de dados, assim como das considerações que seguem a partir do já tratado sobre a abordagem weberiana, prezamos pela abertura das questões. Isto é, no sentido de fomentar um debate o mais aberto possível, considerada a interseção dos diversos campos de saber aqui abordados.

### **3.3 Racionalidade e método científico**

A noção de racionalidade encontra o método científico no cenário moderno, no contexto de afirmação teórica dos procedimentos eficazes para realizar ciência. A necessidade constatada de elaborar construções teóricas dotadas de sentido, pautadas na lógica da pesquisa e do processamento de dados, levou vários pensadores a trabalharem uma noção de racionalidade apta a atender os anseios científicos.

Dentre os muitos pensadores que poderiam exemplificar esse uso do termo, trabalharemos com Karl Popper e Thomas Kuhn.

Popper (2001) desenvolve sua epistemologia como uma proposta de teoria do método, em que o pesquisador deve lidar basicamente com duas dimensões simultâneas de pesquisa, a saber: a de análise lógica dos enunciados científicos, confrontando uns contra os outros, para concluir qual é o mais apropriado para o caso concreto; e uma dimensão de escolha do método a ser utilizado, que deverá, por certo, passar por adaptações a depender do objeto em questão, mas que, no geral, deve permitir que os enunciados científicos possam ser submetidos ao teste de provas que possam auferir sua falseabilidade. Desse modo, de maneira bastante resumida, temos uma aplicação da noção de racionalidade que funciona como fomentadora do método científico, que deverá segundo a mesma, ser apto a lidar com diversos enunciados científicos, na realização de confrontos e testes, que deverão trazer a termo certas pretensões teóricas que não se adequem aos critérios em questão.

Dito isso, passamos a uma breve apresentação sobre outro autor da filosofia da ciência, falamos de Thomas Kuhn (1998). Ele questiona esse caráter

metodológico das ciências voltado para a falseabilidade de determinada teoria, isto é, de denúncia por desconexão entre os dados teóricos e os eventos observados de acordo com os métodos científicos aplicados. Para isso, ele propõe uma análise histórica da ciência, capaz de demonstrar que mudanças metodológicas extremas são recorrentes e seguem o caminho de adequação entre anomalias científicas e os novos fenômenos apresentados.

Essas anomalias fazem o contraponto com o que o autor chama de ciência normal. Esta seria aquela pautada em um paradigma estabelecido de como a atividade científica deve ser executada, ou seja, quais os métodos, conceitos e verdades aceitos dentro da perspectiva então dominante. O contraponto, as anomalias, surge juntamente com os novos fenômenos, dados ou eventos, para os quais o paradigma estabelecido já não é mais suficiente. Desta maneira, temos uma revolução dentro dos padrões, a partir da qual devem surgir novos métodos, conceitos e verdades, aptos a lidar com a modificação constatada dos fatos de trabalho (KUHN, 1998).

Esse ponto sustenta o caráter racional das escolhas que devem ser feitas pelo pesquisador, no intuito de dar conta das mudanças evidenciadas. O conflito entre os posicionamentos de Popper e Kuhn é um exemplo prático disso, uma vez que estes o fazem escolhas diferentes, com base no que consideram mais adequado para a atividade científica, no que concerne ao método a ser utilizado.

### **3.4 Desenvolvimentos recentes na noção de racionalidade**

A noção de racionalidade contemporaneamente lida com uma série de desenvolvimentos em diversas frentes. Focaremos, entretanto, nos aspectos vinculados à economia e às ciências sociais, no que diz respeito ao modelo formal aplicado na teoria da escolha racional. Nosso intuito é ilustrar um campo de pensamento mais próximo ao contexto temático das políticas públicas, dentre os vários que abordam o tema da racionalidade.

Bárbara Dias (2013), ao apresentar a teoria da escolha racional, explica que a esta se pauta em uma noção de racionalidade instrumental, que indica uma relação específica entre sujeito e objeto. Nesta relação, determinado indivíduo se

encontrará diante de uma situação de escolha, em que seus interesses e desejos pessoais serão os vetores determinantes para sua tomada de decisão. Para a teoria da escolha racional, esse encontro será definido de forma abstrata, a partir do critério de definição do comportamento dos sujeitos na forma pura. Isto é, com base em uma definição de elementos comportamentais que possam ser aplicados a todos os indivíduos e que possam ser separados dos demais elementos, secundários neste passo, que caracterizam os casos concretos. De modo que com base nesses conhecimentos gerais o cientista social seja capaz de prever as ações individuais, ou melhor, as possibilidades de ações do indivíduo em determinada situação.

É importante salientar, ainda, que nesta perspectiva, ficam excluídas possibilidades de valores ou crenças individuais concernentes a uma diversidade cultural. O padrão de indivíduo que dispomos diz respeito a uma noção vinculada a de consumidor, da teoria econômica. Neste sentido, este deverá sempre buscar a satisfação de determinados interesses básicos, a partir do pressuposto de que todos se dirigem para a satisfação desses interesses. Para isso, fará uso de uma lógica de meios insuficientes com interesses formulados de forma pessoal, ou seja, os indivíduos fariam um cálculo de custo e benefício contido em todas as escolhas (DIAS, 2013).

Orlando Gomes (2007), ao tratar do tema, afirma que tal posicionamento teórico entende o processo cognitivo como aportado em um paradigma isento de falhas. Isso acontece porque se todos os indivíduos podem ser mensurados, no que concerne às suas escolhas, da mesma maneira, conclui-se que todos devem possuir a mesma aptidão cognitiva. O que está relacionado, também, com a desconsideração do contexto de decisão, já apresentada anteriormente.

Dessa forma, estamos diante de um posicionamento altamente formal de previsão e determinação positiva do comportamento humano. A noção de racionalidade que pode ser apreendida desse meio é a da razão instrumental, que no contexto de nossa discussão, entendida como análoga à noção utilizada nas análises das ciências naturais. Aqui, concluímos nossa exposição de noções de racionalidade e nos permite entrar no campo da análise das políticas públicas. O estudo conceitual nesse sentido se fará muito importante, para ilustrar

posicionamentos metodológicos divergentes, que impõem um verdadeiro desafio epistemológico a ser processado na concepção de políticas públicas, conforme veremos a seguir.

#### **4. Etapas das Políticas Públicas e tematização do uso conceitual de racionalidade: uma imagem ilustrativa**

Neste tópico, recuperaremos as etapas das políticas públicas, conforme rol apresentado no tópico dois, na conceituação de Saravia (2006). O objetivo central é a partir dessa retomada das etapas sermos capazes de observar a problemática central do trabalho, qual seja, os desafios inerentes aos pressupostos de racionalidade presentes no campo teórico das políticas públicas. Neste sentido:

(i) A primeira etapa na formulação de uma política pública é a *agenda*. Esse ponto sinaliza o momento em que determinada questão social deverá entrar na pauta de atividades governamentais, como uma temática a ser abordada dentro da agenda de governo. A inclusão de uma questão na pauta importa mobilização política considerável. Nesse interim, temos a ação de diversos grupos de pressão, que irão mobilizar forças políticas em torno do objetivo de chamar atenção para determinado problema. Isto demonstra a importância da sociedade civil organizada na atividade governamental, visto ela poder se mobilizar diretamente em torno dos assuntos que lhe afligem, através de vários tipos de organizações específicas (como ONG's, sindicatos, dentre outras), na manifestação dos direitos sociais, (SANSON, 2013).

(ii) Em segundo, temos a etapa de *elaboração*. Esse momento se refere à ocasião em que, uma vez incluso na agenda, o problema deverá ser estudado e balizado, para que possa ser compreendido em sua complexidade e para que possam ser indicadas possibilidades de solução para o mesmo.

(iii) Em terceiro, temos a etapa de *formulação*. Nela, teremos a avaliação sobre quais alternativas de soluções, propostas na fase anterior, devem ser adotadas para resolução do problema, bem como na concepção do plano de ação

que será adotado para cumprir os objetivos propostos.

(iv) Em quarto, temos a *implementação*. Nesta etapa, temos o momento em que o Estado se mobiliza para instaurar o plano de trabalho proposto nas fases anteriores, no que se refere à capitalização dos recursos que serão necessários para prática da política, uma referência à estrutura material elencada por Di Giovanni (2009).

(v) Em quinto, temos a *execução*. Essa etapa se refere ao momento de aplicação propriamente dita da política, isto é, quando esta será realizada por meio de medidas concretas que deverão entrar em andamento para realizar o projeto arquitetado nas etapas anteriores.

(vi) Em sexto, temos o *acompanhamento* ou *controle*. Este momento se trata da fiscalização em torno da realização efetiva dos objetivos e metas previamente estabelecidos, ao que essa fase pode se encontrar em pleno vigor nas anteriores, no sentido de garantir a eficiência das políticas públicas.

(vii) Por fim temos a *avaliação*, que deve ponderar o andamento da política em todas as fases anteriores, bem como, após a conclusão da política, indicar os resultados obtidos e os efeitos da mesma.

Ora, a redução a essas etapas essenciais para realização de uma política pública nos leva a constatação de que o processo de produção destas está afetado por um complexo epistêmico. Isto é, uma conjunção de saberes, de áreas diversas do conhecimento, em torno de um objetivo comum. Expliquemo-nos melhor, aduzimos que etapas como *elaboração*, *formulação* e *execução*, exigem capacidades técnicas específicas e pontuais, que naturalmente deverão variar de acordo com a política, na demanda de conhecimentos científicos especializados, por exemplo: mensuração de indicadores econômicos e demográficos em torno de uma política pública voltada à previdência social. Se observarmos, porém, a etapa de *agenda*, poderemos apreender com facilidade que estamos diante de outra demanda de conhecimentos que, especializados, por certo, divergem do aspecto técnico ressaltado no exemplo de uma política para a previdência.

Façamos, agora, o exercício de pensar o conceito de políticas públicas, bem como as concepções de racionalidade retratadas anteriormente. Pode-se compreender que com a decomposição do conceito de políticas públicas por

etapas, encontramos um conjunto de concepções divergentes de racionalidade.

Podemos presenciar uma racionalidade aos moldes weberianos e do método científico (Popper/Kuhn), ao lidarmos com um cenário de recursos limitados, em que diferentes hipóteses de solução de problemas precisam se relacionadas e a sociedade aguarda uma resposta por parte do Estado. Ao mesmo tempo, somos desafiados a pensar a realidade voltada para o mundo da vida, trabalhado por Husserl, que demanda compreensão das condições fáticas das vidas dos indivíduos que são alvo da ação de intervenção, em eventual avaliação dos resultados da política. Nesta esteira, somos, ainda, chamados a pensar a vida desses mesmos indivíduos no ínterim matematizante da teoria da escolha racional, no intuito, nítido, de proporcionar maior sucesso e eficiência aos resultados da política.

A questão é que o campo das políticas públicas envolve, como já afirmamos, um complexo epistêmico. Entendemos que este não pode ser ignorado ou relegado a uma dimensão de irracionalidade, como encontramos em Saravia (2006) ao se referir ao conceito de políticas públicas. Ora, o que temos, de fato, se trata da presença de diferentes níveis de discursos ou gramáticas racionais, presentes em um conceito carregado de enorme aglutinação significativa. Os diferentes registros de racionalidade encontrados no conceito de políticas públicas não podem ser ignorados, mas devem ser trabalhados como parte integrante da matéria, com consciência do desafio que importam<sup>9</sup>.

Tal indicação de um elemento irracional converge com uma crítica plausível ao nosso argumento. Pode-se afirmar que o gestor de políticas públicas, ou o indivíduo encarregado da realização de uma política, parte de uma concepção prática que adote *um* critério pressuposto de racionalidade, dentre os que tratamos ou outros possíveis. De modo que essa concepção, levada a cabo em cada uma das etapas destacadas, permita o surgimento de lapsos de irracionalidade, nos momentos em que elementos estranhos ao pressuposto

---

<sup>9</sup> Faz-se importante destacar que a conscientização da importância da aceitação de diferentes formas de racionalidade, deve ser feita de forma prudente. Tentativas de recepção de uma prática científica mais aberta, no que tange ao que se entende por racionalidade, podem ser feitas, com manutenção da honestidade e autonomia científicas. Como exemplo Cf. Gaiger (2007).

adotado surjam.

Entendemos que tal cenário pode ser considerado factível, embora não anule nosso argumento. Vejamos: o gestor de políticas públicas deve ser encarregado da realização de diferentes políticas, atividade para a qual deve contar com uma equipe especializada, que deve variar de acordo com a área em questão, ao que ambos adotarão critérios lógicos, para o aproveitamento dos recursos, que irão pressupor uma ou outra concepção de racionalidade. A questão está em que nível discursivo de racionalidade é mais ou menos útil para ser aplicado em cada etapa. O que temos é um problema metodológico, sobre os fundamentos epistemológicos aplicados às políticas públicas, que está diretamente associada ao aproveitamento de recursos e maximização dos resultados positivos.

Como afirmamos anteriormente, tal questão não pode ser simplesmente ignorada na prática, visto que o serviço público envolve, ou ao menos deveria envolver, a responsabilidade com recursos limitados, no que o ideal de conhecimento em constante reformulação deve ser visto como uma qualidade a ser buscada. A conceituação de Di Giovanni (2009), entretanto, se volta para um aspecto mais preocupado com a formação social das políticas públicas, visto entender as mesmas como uma forma de realização do poder nas sociedades democráticas atuais. Lida com os aspectos técnicos, mas não deixa de considerar questões inerentes à realidade da vida das comunidades a serem afetadas, em função da preocupação com o elemento histórico de entendimento.

Se observarmos as estruturas elementares das políticas públicas, veremos que existe uma separação entre campos de conhecimento, que permitem uma organização mais produtiva do pensamento, em torno do objeto em questão. A separação por estruturas diferentes (formal, material, substantiva e simbólica), que conta com a honestidade científica do autor em reconhecer o caráter subjetivo desse tratamento, permite que possamos compreender nitidamente a complexidade em torno do que se entende por racionalidade. Se relacionarmos as estruturas material e simbólica, por exemplo, teremos de considerar que temos desafios diferentes, a saber, na primeira trataremos de lidar com os aspectos essenciais (financiamento, suportes técnicos, etc) para execução das

políticas. Já na segunda temos um tratamento voltado para os valores suscitados pela intervenção estatal, na linguagem a ser objeto de análise, para compreensão da interação política dos diferentes grupos sociais, com relação aos efeitos culturais causados pelas políticas públicas.

Certamente, podemos argumentar aqui, como fizemos com Saravia, no sentido de demonstrar interações entre diferentes modelos de racionalidade. Por exemplo, a teoria da escolha racional aplicada à estrutura material, enquanto a concepção de Husserl aplicada à estrutura simbólica, o que nos levaria a resultados semelhantes aos obtido com Saravia. No caso deste exemplo, precisamos considerar a ressalva de compreendermos que o conceito de Saravia se encontra mais aberto à realidade prática social, bem como ao entendimento em torno da complexidade epistemológica referente às políticas públicas, visto estar voltado para o entendimento histórico, que é mais condizente com o tratamento às questões humanas.

O que nos leva a questionar, dentro dos pressupostos de tais conceituações, qual seria mais adequada para o campo de políticas públicas. Ora, entendemos que o conceito apresentado por Di Giovanni, dada sua percepção mais evidente da realidade social, visto partir do entendimento das políticas públicas em sua realidade histórica, é mais condizente com a realidade social e acadêmica. Isto acontece porque o campo de políticas públicas, mesmo ao fazer referência a conhecimentos dotados de técnicas típicas do modelo naturalista de ciência, necessita da complementação presente nos pressupostos teóricos das ciências humanas, visto o mesmo lidar essencialmente com questões sociais e políticas. Trata-se de uma área de conhecimentos sumamente interdisciplinar.

Isto nos remete ao importante papel da academia na realização de políticas públicas, sobre o aproveitamento da pesquisa científica pelos gestores para melhoramento do rendimento de seus trabalhos. Soare (2013) aponta para a necessidade da criação de uma ligação entre a pesquisa acadêmica e o *policy-making*, por meio de várias medidas, tais como: a criação de fundos de pesquisa; compartilhamento de dados; convocação de especialistas para composição de comitês, no sentido de transpassar o interesse estritamente político, por partes das autoridades, e de arrogância acadêmica, por parte dos pesquisadores, que

levaria a um mútuo desdém excludente e improdutivo.

De um ponto de vista externo, o compartilhamento de resultados de pesquisa com autoridades específicas é uma boa iniciativa, para realizar recomendações e espalhar o conhecimento produzido no âmbito acadêmico. O que, por certo, deve ser acompanhado de honestidade científica e uma série de cuidados de apresentação para que o que foi produzido possa ser compreendido fora do ambiente especializado. Por outro lado, as autoridades governamentais poderiam adotar uma atitude convidativa a academia, para envolve-la nas questões principais que serão abordadas em seus planos de gestão, compartilhando dados, formando comitês multissetoriais, dentre outras ações afirmativas (SOARE, 2013).

O principal é que se possa haver a cooperação e para que haja tal parceria a iniciativa deve partir dos dois lados, na evidência de que o saber compartilhado e transversal tem muito a oferecer para o processo de realização de políticas públicas.

#### **4.1 O exemplo da juventude como questão social**

Um exemplo útil para nosso estudo pode ser encontrado na temática dos jovens como questão social e como sujeitos de políticas públicas. Para isso, recorreremos à análise de Andrade e Aquino (2011), que constata a importância crescente e evidente alcançada pelos jovens, no que se refere ao seu papel nas questões sociais brasileiras. A partir dos autores citados, podemos dizer que a questão social da juventude entra na pauta do mundo contemporâneo a partir de duas perspectivas paradigmáticas:

A primeira entende a juventude como etapa problemática. Nela, o jovem é agente de desestabilização social, para o qual deve pesar o aparelho estatal, como forma de repressão e combate aos efeitos nocivos da ação jovem. Essa perspectiva encontra fundamento teórico na sociologia funcionalista, da Escola de Chicago<sup>1</sup>, e encontra fortes ecos na atualidade, apesar de ter sido formulada

---

10 Sobre a Escola de Chicago, para uma visão mais ampla, com indicação nossa para atenção no que se refere aos estudos de delinquência juvenil, Cf. Becker (1996).

na primeira metade do século XX.

A segunda perspectiva entende a juventude como fase preparatória para a vida adulta. Nesse caminho, temos o indivíduo como criança, que será socializado e treinado para assumir suas funções na vida adulta, após o período de transição – juventude. Os problemas comumente associados com essa fase são entendidos como falhas ou desvios do processo natural de amadurecimento do indivíduo.

Ocorre que novos fenômenos sociais atestam a incapacidade desses modelos teóricos de explicação. Dentre os quais: (1) as mudanças demográficas na realidade internacional, que delegam aos jovens um importante papel no crescimento e no desenvolvimento nacional; (2) mudanças no comportamento sexual, que seria compreendido como marca da vida adulta, mas que passa a encontrar seu início regular e socialmente aceitável ainda na juventude; (3) o questionamento em torno da passagem da fase infantil para adulta, que estaria dessincronizada, uma vez que a juventude passa a ser vista como uma fase autônoma na vida do indivíduo, e não como período de transição<sup>11</sup> (ANDRADE; AQUINO, 2011).

A importância da juventude em nossa realidade, os questionamentos apontados em torno de nossa forma de entender tal questão, apontam para a necessidade da complementação mútua de conhecimentos diversos em torno do tratamento do problema. Isto juntamente com a necessidade de posicionamento governamental em torno do jovem enquanto sujeito de políticas públicas. A consciência metodológica de que o valor verdade pode ser questionado a depender do campo de conhecimentos e dos pressupostos epistemológicos utilizados tem muito a acrescentar ao campo de públicas. Isto é, do ponto de vista de uma atuação crítica, distanciada de qualquer tipo de cilada relativista.

Qual seria a visão teórica mais apropriada ao entendimento dessa questão? Poderíamos partir de uma visão como a de Saravia, que parte de um modelo de racionalidade institucionalista, voltado à operacionalidade, com os pressupostos de racionalidade direcionados para uma visão mais matemática da sociedade. A

---

11 Para uma visão da juventude como conceito sociológico e da interação dos problemas e perspectivas em apreço Cf. Brunet e Pizzi (2013).

alternativa seria partirmos de um entendimento como o de Di Giovanni, atento à operacionalidade prática, mas consciente de seus pressupostos históricos, isto é, com ponto de partida na interação social e nos efeitos inerentes às políticas públicas sobre a vida dos indivíduos, em sua interação com a esfera estatal.

## **5. Considerações finais**

O estudo do conceito de racionalidade implicado como pressuposto na prática de políticas públicas traz consigo, por certo, um grande número de questões a serem abordadas. Nossa questão inicial, a saber, de apresentar a complexidade presente na compreensão do pressuposto da racionalidade nas políticas públicas, foi respondida de forma razoável. Embora precisemos considerar que tenhamos ficado distantes de exaurir a questão, o que nos levou a uma limitação do escopo de comentários temáticos.

O conceito de políticas apresentado por Saravia se mostrou passível de crítica, em face de seu viés marcadamente institucionalista, no qual temos a percepção do elemento irracional, que serviu de ensejo para o tratamento da questão principal da qual nos encarregamos. Este elemento irracional, percebido por Saravia, pode ser entendido como parte de uma trama complexa em torno do uso realizado do conceito de racionalidade. Observamos que existem várias aplicações para a referida noção, o que nos levou a questionar se algumas concepções não seriam mais úteis que outras, na perspectiva do aproveitamento de recursos.

Esta análise se encontra ilustrada pela apresentação das políticas públicas por etapas, que demonstram claramente que em diferentes momentos fazemos, ou poderíamos de forma eficaz, fazer uso de diferentes noções de racionalidade. O que se ratifica pela exposição da problemática do jovem enquanto questão social, em função da complexidade teórica e prática envolvida no processamento da questão.

Ao nos voltarmos, porém, para a conceituação de Di Giovanni, presenciamos um tratamento da questão mais condizente com o estatuto

científico do campo das políticas públicas. Concluimos isso porque ele se volta para o tratamento de questões essencialmente humanas, no que o autor parte de pressupostos humanistas, da análise histórica para entender de que se tratam as políticas públicas. Isso sem desconsiderar o aspecto interdisciplinar presente às políticas públicas. Motivos pelos quais, entendemos como mais apropriada à referida conceituação, dada sua consciência mais desenvolvida dos problemas em torno da racionalidade das políticas públicas.

Obviamente, esse não era nosso problema inicial e temos nítido que as conceituações de políticas públicas não se resumem aos dois autores trabalhados. Isto demonstra o caráter ilustrativo de suas posições em torno do problema principal. Dessa forma, temos o entendimento acerca da complexidade em torno do conceito de racionalidade, juntamente à sua interação com os campos de conhecimento e atuação humana na prática social. Sem falar por certo, do desafio epistemológico presente nas políticas públicas, para compreendê-las como meio de interação com a sociedade.

A indicação da necessidade de parceria entre a produção acadêmica de conhecimento e dos *policy-makers*, fez-se um resultado sobressalente, que entendemos merecer destaque, visto que se trata de um tema riquíssimo, diante do qual toda a análise que desenvolvemos poderia ser compreendida como um reflexo do tema maior. Neste sentido, a proposta desenvolvida que procurou demonstrar o desafio presente em compreender os pressupostos subjacentes ao paradigma científico aplicado, com concentração no conceito de racionalidade, valeu-se de um intercâmbio de conhecimentos filosóficos, sociológicos, jurídicos, dentre outros. O que demonstra o valor da pesquisa transversal na busca da solução, ou gerenciamento, dos problemas sociais.

A consciência sobre o que de fato estamos fazendo, sobre quais os pressupostos que estamos assumindo ao realizar determinada atividade é necessária, eficaz e condizente com o aproveitamento do tempo e dos recursos disponíveis. Por essa razão defendemos o maior empenho nos estudos metodológicos e epistemológicos no campo de públicas, no qual o presente se faz um humilde feixe de luz.

## 5. Referências

- ANDRADE, C. C. de; AQUINO, L.. Juventude como questão social e o jovem como sujeito de políticas públicas no Brasil. In: BIASOTO JUNIOR, G.; PALMA E SILVA, L. A. (Org.). *Políticas Públicas em Questão*. São Paulo: FUNDAP, 2011.
- BASTOS, E. A. V.. Algumas reflexões sobre a cidadania na definição e implementação de políticas públicas. In: DIAS, J. C.; SIMÕES, S. A. de S. (Coord.). *Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém: CESUPA, 2013.
- BECKER, H.. A Escola de Chicago. *Mana*, Vol. 2, nº 2, Out, 1996.
- BLEICHER, J.. *Hermenêutica Contemporânea*. Lisboa: Edições70, 1980.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. Construção do Estado e Administração Pública: uma abordagem histórica. *FGV-EAESP/GVPesquisa*, Relatório de Pesquisa nº 27, 2005.
- BRUNET, I.; PIZZI, A.. La delimitación sociológica de la juventud. *Ultima Década*, nº 38, CIDPA Valparaíso, Jul., p. 11-36, 2013.
- CORTES, S. V.; LIMA, L. L.. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, nº 87, p. 33-62, 2012.
- DIAS, B. L. da C. V.. Ensaio crítico de alguns pressupostos da teoria da escolha racional. In: DIAS, J. C.; SIMÕES, S. A. de S. (Coord.). *Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém: CESUPA, 2013.
- DI GIOVANNI, G.. As estruturas elementares das políticas públicas. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP – UNICAMP*, Caderno de Pesquisa nº 82, 2009.
- DUARTE, C. S.. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. (Org.). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.
- FARIAS BRITO, R.. *A Base Física do Espírito*. Edições do Senado Federal. Vol. 53. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Finalidade do Mundo: estudos de filosofia e teologia naturalista*. Vol. 1. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1957.
- GAIGER, L. I.. A outra racionalidade da economia solidária. Conclusões do primeiro Mapeamento Nacional no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 79, Dez., p. 57-77, 2007.
- GOMES, O.. Racionalidade e escolha. *Economia Global e Gestão*, Vol. 12, nº 2, Lisboa, Ago., p. 53-71, 2007.

- HABERMAS, J.. *Técnica e ciência como “ideologia”*. Lisboa: Edições70, 1968.
- KUHN, T. S.. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 5ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- MARIN, A. C.. Public Policies Explained. *Research and Science Today Supplement*, Jul., p. 203-13, 2013.
- POPPER, K.. *A Lógica da Pesquisa Científica*. 9ª Ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2001.
- REALE, G.; ANTISERI, D.. *História da Filosofia: de Nietzsche à Escola de Frankfurt*. Vol. 6. São Paulo: Paulus, 2006.
- SANSON, A.. Os grupos de pressão e a consecução de políticas públicas. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. (Org.). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.
- SARAVIA, E.. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAZERI, E. (Org.). *Políticas Públicas*. Vol. 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006.
- SOARE, L.. Creating linkage between academic research and policy-making. *Europoly*, Vol. 7, nº 2, p. 89-102, 2013.
- VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. de; FARIAS, L. O.. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência e Saúde Coletiva*, nº 14, p. 731-741, 2009.
- WEBER, M.. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.
- \_\_\_\_\_. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia*. 7ª Ed. São Paulo: Ática, 2003.
- WIGGERSHAUS, R.. *A Escola de Frankfurt: história, desenvolvimento teórico, significação política*. Tradução: Lilyane Deroche-Gurgel e Vera de Azambuja Harvey. Rio de Janeiro: DIFEL., 2002.