

- HOGARTH, R. M.; REDER, M. W. Perspectives from economics and psychology. *The Journal of Business*, v. 59, n. 4, p. S185-S207, 1986.
- KEENEY, R. L. Decision analysis: an overview. *Operations Research*, v. 30, n. 5, p. 803-838, 1982.
- HWANG, C. L.; YOON, K. *Multiple attribute decision-making methods and applications*. A state-of-art survey. Berlin: Springer-Verlag, 1981.
- SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, v. 69, p. 99-118, 1955.
- SIMON, H. A.; MARCH, *Teoria das organizações*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- _____. Rationality in psychology and economics. *The Journal of Business*, v. 59, n. 4, p. S209-S224, 1986.

Muddling through I: a ciência da decisão incremental* **5.1**

Charles E. Lindblom**
University of Yale

Imagine-se que um administrador receba a incumbência de formular uma política a respeito da inflação. Ele poderia começar procurando listar, em ordem de importância, todos os valores, ou todas as variáveis, que têm a ver com a questão da inflação, como, por exemplo, pleno emprego, nível aceitável de lucro

* Tradução: Francisco G. Heidemann, Esag/Udesc.

Este talvez seja o texto mais importante a gerar e a influenciar o chamado modelo incrementalista de decisão. Segundo Lindblom, a expressão *muddling through*, por sua conexão a um idiomatismo muito feliz, foi em grande parte responsável pela repercussão extraordinária alcançada pelo autor neste artigo – “método da raiz” e “método da ramescência” – são posteriormente substituídas por outras. O “método da raiz” passa a ser conhecido como modelo sinóptico, ou abordagem racional-compreensiva, ou racional-abrangente, ou racional-global, de decisão, ou simplesmente racionalismo. O “método da ramescência”, por sua vez, corresponde ao método do *muddling through*, do “avanço sem muito esforço ou organização”, das sucessivas comparações limitadas, do incrementalismo desconexo ou desarticulado e acabou se consolidando com o nome de incrementalismo *tout court*. Segundo o dicionário *Caldas Aulest*, a ramescência, em botânica, é a qualidade daquilo que se ramifica ou tende para isso ou à disposição em ramos. Aqui, obviamente, usa-se o termo em sentido figurado, para sugerir ao deliberador que a imagem do manejo ou da poda das árvores é mais praticada e praticável que a imagem da solução pela erradicação das árvores.

Lindblom não esgota neste texto a exposição de sua proposta. No artigo “Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental”, ele recoloca, refina e completa a argumentação. Os dois textos são complementares e indissociáveis para a compreensão adequada de seu argumento em favor da viabilidade e praticidade do método incrementalista diante do racionalista.

O texto original, em inglês, do presente artigo de Lindblom, foi publicado na *Public Administration Review*, Washington, D. C., v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring 1959, sob o título *The science of “muddling through”*. O segundo saiu na mesma *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, nov./dez. 1979, com o sugestivo título “Still muddling, not yet through”.

** No artigo de 1959, C. E. Lindblom apresenta-se como “Associate Professor of Economics” da Universidade de Yale, em Connecticut. Em 1979, aparece com o título de professor “estrelino”

empresarial, proteção das pequenas poupanças, prevenção de quebra da bolsa de valores. Em seguida, ele classificaria todos os resultados ou todas as consequências possíveis da decisão política sob exame em termos de sua maior ou menor eficiência para o alcance máximo desses valores. Esse procedimento, obviamente, exigiria um levantamento enorme dos valores preferidos pelos membros da sociedade e um conjunto de cálculos não menos volumoso sobre as quantidades de valores competitivamente equivalentes. *Aí, então, ele poderia ir adiante e delinear todas as possíveis opções para uma decisão política. Num terceiro momento, ele compararia sistematicamente suas múltiplas alternativas para saber qual delas produziria a maior soma de valores.*

Ao comparar essas propostas de formulação de uma política a respeito da inflação, ele haveria de recorrer a uma teoria que versasse genericamente sobre classes de políticas. Para estudar o caso da inflação, por exemplo, ele compararia todas as opções esboçadas sob a luz da teoria dos preços. Como suas alternativas não vão além do levantamento efetuado, ele consideraria, por um lado, o estrito controle central e a abolição de todos os preços e mercados e, por outro, a eliminação de todos os controles públicos, com total sujeição ao livre mercado, e faria ambas as considerações à luz dos fundamentos teóricos que viesse a encontrar sobre essas economias hipotéticas.

Finalmente, ele procuraria fazer a escolha que, de fato, maximizasse seus valores.

Numa outra possível grande linha de abordagem, ele estabeleceria, como seu objetivo principal, de forma consciente ou inconsciente, a meta relativamente simples de manter o nível dos preços. Apenas algumas outras metas, como o pleno emprego, poderiam condicionar ou atrapalhar esse objetivo. Na verdade, ele deixaria de lado a maior parte dos outros valores sociais por não lhe interessarem

de Economia e Ciência Política na mesma Yale e diretor de seu Instituto de Estudos Políticos e Sociais. Com escritório ainda ativo no *campus*, continua a atender a quem, como o tradutor destes artigos, em 1996 precisou e desejou buscar e compartilhar de sua inspiração e orientação.

Dono de uma produção acadêmica extensa e de repercussão incomum, Lindblom é um dos autores mais citados e resenhados na literatura produzida em língua inglesa sobre economia e política na segunda metade do século 20. A título de ilustração, o artigo aqui incluído "Muddling through 1: A ciência da decisão incremental", publicado originalmente em 1959, foi referido em mais de 490 publicações, entre os anos de 1961 e 1983, de acordo com um levantamento efetuado pelos institutos de pesquisa bibliográfica Science Citation Index (SCI) e Social Science Citation Index (SSCI).

Sua obra é pouco divulgada no Brasil, mas suas idéias estão presentes nos trabalhos de um grande número de estudiosos e autores em todo o mundo, até mesmo no Brasil. O principal livro de Lindblom em língua portuguesa saiu pela Ed. Zahar, em 1979, com o título *Políticas e mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Outros títulos mais conhecidos: *O processo de decisão política* (Editora Universidade de Brasília), *The intelligence of democracy: A strategy of decision*, *Usable knowledge*, *The market system*.

no momento e por ora não tentaria sequer ordenar, em ordem de importância, os poucos valores que julgasse serem de relevância imediata. Se fosse colocado sob pressão, imediatamente admitiria que estava ignorando muitos valores pertinentes e muitas possíveis consequências importantes de suas decisões.

Num segundo momento, ele delinearía aquelas propostas relativamente escassas que lhe haviam ocorrido antes. E daí as compararia entre si. Ao cotejar suas poucas opções, a maioria das quais já lhe sendo familiares em virtude de contruções passadas, ele não encontraria, normalmente, um corpo teórico preciso o suficiente para guiá-lo na tarefa de comparar suas respectivas consequências. Em vez disso, em termos de decisão política, ele confiaria firmemente nos registros de sua experiência passada, em verdade vivenciada em pequenos passos, para prever as consequências de passos semelhantes dados em direção ao futuro.

Além do mais, ele verificaria que as propostas alternativas combinavam objetivos ou valores de maneiras diferentes. Por exemplo, determinada decisão política poderia oferecer estabilidade nos preços à custa de um certo risco de desemprego; outra decisão poderia oferecer menor estabilidade de preços, mas também menor risco de desemprego. Por isso, o próximo passo em sua abordagem — a seleção final — combinaria em uma só decisão a escolha dos valores e a escolha dos instrumentos necessários ao alcance desses valores. Essa abordagem não se assemelharia, como o primeiro método de formulação de políticas, ao processo mais mecânico de escolher os meios que melhor satisfizessem as metas previamente esclarecidas e escalonadas. Já que os praticantes do segundo método esperam alcançar apenas parcialmente suas metas, eles alimentarão a expectativa de repetir incessantemente a seqüência recém-descrita, à medida que mudarem as condições e as aspirações e aumentar a precisão da previsão.

Método da raiz ou da ramescência

Em casos de problemas complexos, a primeira das duas abordagens é obviamente impraticável. Embora seja passível de descrição, ela somente pode ser aplicada a problemas relativamente simples e, mesmo assim, apenas numa forma um pouco modificada. Ela pressupõe capacidades intelectuais e fontes de informação que as pessoas simplesmente não possuem e revela-se uma abordagem ainda mais absurda para a decisão política quando se verifica que o tempo e o dinheiro alocáveis a um problema em aprego são limitados, como aliás só acontecer. É particularmente significativo para os administradores públicos o fato de que as repartições públicas são, de fato, habitualmente instruídas a não

praticarem o primeiro método. Isso quer dizer que as funções e as restrições — política ou legalmente possíveis —, que lhes são prescritas, limitam sua atenção a relativamente poucos valores e a proporcionalmente poucas propostas alternativas entre as incontáveis opções que poderiam ser imaginadas. Na realidade, pratica-se o segundo método.

Curiosamente, no entanto, a literatura sobre tomada de decisão, formulação de políticas, planejamento e administração pública, sanciona a primeira abordagem, em vez da segunda, deixando os administradores públicos, que lidam com decisões complexas, na posição de praticar aquilo que poucos pregam. Para efeito de ênfase, corro algum risco de exagerar. Na verdade, a literatura está bem consciente dos limites da capacidade humana e do fato de que as decisões políticas serão tratadas inevitavelmente de acordo com um método semelhante ao segundo. Mas as atividades desenvolvidas para formalizar a decisão racional de políticas — para expor explicitamente os passos necessários no processo — em geral descrevem a primeira abordagem e não a segunda.¹

A tendência comum de descrever a formulação de políticas, mesmo em casos de problemas complexos, como se ela seguisse o primeiro método, deve-se à atenção dada e aos sucessos alcançados pela pesquisa operacional, pela teoria estatística da decisão e pela análise de sistemas. São as seguintes as características marcantes desses procedimentos, típicos do primeiro método: objetivos claros, avaliação explícita, uma perspectiva amplamente abrangente e, sempre que possível, valores quantificados para possibilitar análise matemática. Mas esses procedimentos avançados, em grande parte, continuam a ser técnicas apropriadas para resolver apenas problemas de importância relativamente modesta, em que o número total das variáveis a serem consideradas é pequeno e os problemas de valor são restritos. Charles Hitch, chefe da Divisão de Economia da Rand Corporation, um dos principais centros de aplicação dessas técnicas, escreveu:

A partir de minha experiência na Rand e em outros lugares, eu diria que de modo geral a pesquisa operacional é a arte da subotimização, isto é, a arte de resolver alguns problemas de nível inferior, e que nossas dificuldades aumentam e nossa competência especial diminui em ordem de grandeza, sempre que tentamos ascender a um novo nível de decisão. O tipo de modelo explícito simples, tão competentemente usado pelos pesquisadores operacionais, pode com certeza refletir a maior parte dos fatores significativos que influenciam o controle de tráfego na ponte George Washington, mas a proporção da realidade relevante que podemos representar, por modelos como este, parece ser quase trivial, quando estudamos, por exemplo, uma decisão importante de política externa.²

Por ser o segundo método tão negligenciado na literatura, proponho-me, neste artigo, a esclarecê-lo e formalizá-lo. Ele poderia ser descrito como o método das sucessivas comparações limitadas. Vou contrastá-lo com a primeira abordagem, que se poderia chamar de método racional-compreensivo.³ De forma mais impressionista e breve, estes métodos poderiam ser nominados como o método da raiz e o método da ramescência — e, por isso, usam-se ordinariamente esses nomes neste trabalho; o primeiro, por pressupor que a decisão deve ser iniciada cada vez de novo a partir dos fundamentos, edificando-se sobre o passado apenas à medida das experiências incorporadas nas teorias, e o delibrador deve estar sempre disposto a recomençar tudo de novo; o segundo, por admitir que a decisão deve ser construída continuamente a partir da situação presente, passo a passo, e em pequenas etapas.

Coloquemos as características dos dois métodos lado a lado e em termos bem simples.

Método racional-compreensivo (raiz)

Método das sucessivas comparações limitadas (ramescência)

- | | |
|---|--|
| <p>1a. A elucidação dos valores ou objetivos é feita de forma distinta e em geral como um pré-requisito para a análise empírica das propostas alternativas de decisão.</p> <p>2a. A formulação de políticas é, portanto, abordada via análise de meios e fins: em primeiro lugar, isolam-se os fins e, depois, buscam-se os meios para atingir os fins.</p> <p>3a. O teste de uma "boa" política consiste em ela revelar-se o meio mais apropriado para atingir os fins desejados.</p> <p>4a. A análise é compreensiva; todo fator de relevância maior é tomado em conta.</p> | <p>1b. A seleção das metas valorativas e a análise empírica da respectiva ação necessária não são coisas distintas uma da outra e sim intimamente interligadas.</p> <p>2b. Como os meios e os fins não são dissociáveis uns dos outros, a análise dos meios e dos fins é, muitas vezes, inadequada ou limitada.</p> <p>3b. O teste de uma "boa" política consiste tipicamente em que vários analisados concordem diretamente sobre uma decisão política (mesmo que eles não concordem que essa decisão seja o meio mais apropriado para o objetivo acordado).</p> <p>4b. A análise é drasticamente reduzida:</p> <ul style="list-style-type: none"> α) Importantes resultados possíveis são deixados de lado. β) Importantes propostas potenciais de solução são ignoradas. γ) Importantes valores afetados não são levados em conta. |
|---|--|

5a. Com frequência, é forte a dependência de teorias.

5b. Uma sucessão de comparações reduz ou elimina em grande parte a dependência de teorias.

Admitindo-se que o método da raiz é familiar e compreensível, passamos diretamente, por contraste, à clarificação do método alternativo, da ramescência. Ao explicar o segundo, estaremos descrevendo como os administradores, em sua maior parte, tratam na verdade as questões complexas, pois o método da raiz, embora seja o "melhor" como esquema ou como modelo, de fato não funciona para questões complexas, e os administradores vêm-se obrigados a usar o método das sucessivas comparações limitadas em suas decisões.

Fusão entre avaliação e análise empírica (1b)

A forma mais rápida de compreender como se lida com os valores, no método das sucessivas comparações limitadas, é observar como o método da raiz falha em seu tratamento dos valores ou dos objetivos. É tentadora a idéia de que os valores deveriam ser elucidados antes do exame das opções propostas. Mas o que acontece quando procuramos aplicá-la a problemas sociais complexos? A primeira dificuldade que surge é que os cidadãos, os parlamentares e os administradores públicos discordam entre si em relação a muitos valores ou objetivos críticos. Mesmo que se prescreva um objetivo razoavelmente específico para o administrador, sempre resta uma amplitude considerável de desacordos quanto aos subobjetivos. Consideremos, por exemplo, o conflito em torno da localização das casas populares, descrito por Meyerson e Banfield, em seu estudo encomendado pela Chicago Housing Authority⁴ — discordância que ocorreu apesar do objetivo claro de se doar a cidade com um certo número de moradias populares. Possuem natureza conflituosa semelhante a esta os objetivos que se referem ao traçado de estradas, ao controle de tráfego, à administração do salário-mínimo, à construção de instalações para turistas em parques nacionais ou ao controle de insetos.

Os administradores não conseguem fugir desses conflitos pelo levantamento das preferências da maioria porque as preferências em relação à maior parte das questões não são conhecidas ou registradas; na verdade, muitas vezes, as preferências não *existem* pela falta de suficiente debate público que desperte a atenção do eleitorado para uma certa questão. Além disso, faz-se a pergunta: Deve-se considerar a intensidade do sentimento ou da percepção bem como o número de pessoas que preferem cada alternativa? Pela impossibilidade de agirem de outra

forma, os administradores, muitas vezes, vêm-se compelidos a tomar uma decisão antes de tornar claros seus objetivos.

Mesmo quando um administrador resolve seguir seus próprios valores, como critério de decisão, com frequência não saberá de que modo os escalonar, quando eles conflitam uns com outros, como em geral acontece. Suponhamos, por exemplo, que um administrador tenha de transferir para um novo local os inquilinos de um prédio condenado à demolição. Entre os objetivos a serem atendidos no caso podem ser enumerados pelo menos os seguintes: evacuar o prédio o quanto antes possível; arranjar acomodações condizentes para as pessoas deslocadas; evitar atritos com os moradores das áreas aonde não é bem-vinda uma grande afluência de pessoas; lidar persuasivamente com todas as partes envolvidas, se possível.

Como se determina, mesmo que seja apenas para si mesmo, a importância relativa desses valores parcialmente conflitantes? Não basta somente os ordenar por graus de importância; é preciso saber, em termos ideais, o quanto de um valor compensa a gente sacrificar em troca de quanto de outro. Em resposta, pode-se dizer que normalmente o administrador escolhe — e tem de escolher — diretamente a partir das opções propostas em que esses valores estão combinados de maneiras diversas. Ele não consegue, em primeiro lugar, elucidar seus valores e, em seguida, escolher a partir das alternativas propostas.

Um terceiro ponto, mais sutil, está subjacente nos dois primeiros. Os objetivos sociais nem sempre têm os mesmos valores relativos. Um objetivo pode ser altamente valorizado numa circunstância; e outro, numa circunstância diferente. Se, por exemplo, um administrador dá grande valor *tanto* à presteza com que sua repartição consegue levar a termo seus projetos *quanto* às boas relações públicas, pouco importa qual dos dois valores possivelmente conflitantes ele prefira, em algum sentido abstrato ou geral. Os problemas relativos a políticas apresentam-se aos administradores na forma de perguntas como: Considerando o grau em que já tenhamos, ou não, alcançado os valores da presteza de serviço e os valores das boas relações públicas, valeria a pena sacrificar um pouco a presteza em prol de uma clientela mais feliz, ou seria melhor correr o risco de ofendê-la para podermos levar adiante nosso trabalho? A resposta a uma pergunta como essa varia de acordo com as circunstâncias.

O problema do valor é, como mostra o exemplo, sempre um problema de ajustes à margem. Mas não há um jeito prático de expressar valores ou objetivos marginais a não ser em termos de políticas específicas. Que se prefira um valor a outro, numa dada situação de decisão, não significa que o mesmo será o valor preferível em outra situação de decisão, em que ele só poderia ser alcançado se houvesse um grande sacrifício de um terceiro valor. As tentativas de escalar ou

de ordenar os valores em termos gerais e abstratos, de forma que eles não fiquem mudando entre uma decisão e outra, têm por efeito ignorar as preferências marginais relevantes. O significado deste terceiro ponto tem, portanto, um alcance muito profundo. Mesmo que todos os administradores estivessem de acordo entre si a respeito do conjunto de seus valores, objetivos e restrições e a respeito da ordem de preferência que cada um deles desejasse, ainda assim seria impraticável formular seus valores marginais em situações reais de escolha.

Por isso, diante da incapacidade de, primeiramente, formular os valores relevantes e de, em seguida, escolher uma entre as decisões propostas para sua consecução, os administradores têm de fazer sua escolha, diretamente, a partir das opções alternativas que oferecem diferentes combinações marginais de valores. De maneira um tanto paradoxal, o único jeito prático de se descobrir os valores marginais relevantes de alguém, ainda que sejam os próprios, é descrever a decisão política que cada um tomaria para os alcançar. A não ser de forma aproximada e vaga, não conheço outra maneira de descrever, ou mesmo de entender, minhas avaliações relativas – por exemplo, sobre liberdade e segurança, sobre presteza e precisão das decisões governamentais ou sobre impostos baixos e melhores escolas – a não ser relatando minhas preferências em relação às escolhas específicas de decisão possíveis, partindo das opções esboçadas em cada um dos pares.

Em suma, pode-se distinguir dois aspectos do processo pelo qual os valores são realmente tratados. O primeiro é claro: a avaliação e a análise empírica são interligadas; isto é, a pessoa escolhe valores e políticas a um tempo e ao mesmo tempo. Ou, em termos um pouco mais elaborados, a pessoa escolhe simultaneamente uma política para alcançar certos objetivos e escolhe os próprios objetivos. O segundo aspecto relaciona-se a este, mas é distinto: o administrador concentra sua atenção nos valores marginais ou nos incrementais. Esteja ou não consciente disso, ele não acredita que as formulações gerais de objetivos lhe sejam de muita utilidade e acaba, de fato, fazendo comparações marginais ou incrementais específicas. Imaginemos que ele esteja, por exemplo, diante de duas possíveis decisões políticas, X e Y . Ambas lhe prometem o mesmo grau de realização dos objetivos a , b , c , d e e . Mas a proposta X lhe promete algo mais de f do que a proposta Y , ao passo que a proposta Y lhe promete algo mais de g do que a proposta X . Ao escolher entre as duas, ele tem, efetivamente, diante de si a opção do valor marginal ou incremental de f versus a opção do valor marginal ou incremental de g .⁵ Os únicos valores que são relevantes à sua escolha são esses incrementos que distinguem as duas políticas; e quando ele, finalmente, se decide por um dos dois valores marginais, ele o faz mediante a escolha de uma das duas decisões políticas.⁵

A principal diferença constatada entre, de um lado, a tentativa de esclarecer objetivos antes de selecionar políticas e, de outro, a estreita ligação

entre avaliação marginal e análise empírica é que, para problemas complexos, a primeira é irrealizável e irrelevante, independentemente de ser mais ou menos racional, e a segunda é ao mesmo tempo realizável e relevante. A segunda é realizável porque o administrador não precisa tentar analisar todos os valores, mas apenas aqueles pelos quais as opções propostas se diferenciam, e não precisa se preocupar com eles, a não ser quanto à sua diferença marginal. Comparativamente ao método da raiz, a necessidade de que o administrador tem de informações a respeito de valores ou objetivos é drasticamente reduzida e sua capacidade de abarcar, compreender e comparar valores entre as propostas não é forçada além do ponto de equilíbrio.

Relações entre meios e fins (2b)

Comumente, o ato de decidir é formalizado como uma relação entre meios e fins: concebem-se os meios para que sejam avaliados e escolhidos à luz dos fins, que foram, afinal, eleitos, independentemente e previamente à escolha dos meios. Esta é a relação entre os meios e os fins do método da raiz. Mas, de tudo o que se disse até agora, conclui-se que essa relação entre meios e fins só é possível à medida que os valores sejam consensuais, conciliáveis e marginalmente estáveis. Essa relação entre meios e fins, caracteristicamente, portanto, não faz parte do método da raiz, em que os meios e os fins são escolhidos simultaneamente.

Entretanto, qualquer afastamento da relação meios–fins do método da raiz parecerá inconcebível a alguns leitores, pois parecer-lhes-á que somente por meio dessa relação é possível determinar se uma escolha política é melhor ou pior que outra. Como poderá o administrador saber se tomou uma decisão sábia ou tola, se não tem valores ou objetivos prévios para, com base neles, fazer um julgamento? A resposta a essa pergunta leva-nos à terceira diferença distintiva entre o método da raiz e o método da ramescência: como escolher a melhor política.

O teste da “boa” política (3b)

Segundo o método da raiz, a decisão é “correta”, “boa” ou “racional”, se for demonstrado que ela atinge algum objetivo específico, em que se pode especificar o objetivo sem que se necessite descrever claramente a decisão em si. Mesmo quando os objetivos são definidos apenas por meio da abordagem marginal ou incremental de valores, descrita anteriormente, ainda é, às vezes, possível testar se uma decisão política alcança, de fato, os objetivos desejados; mas o enunciado

preciso dos objetivos torna a forma de uma descrição da política eleita ou de alguma alternativa a ela. Para mostrar que uma decisão política é equivocada, não cabe alegar abstratamente que objetivos importantes não foram alcançados; deve-se, em vez disso, argumentar que seria preferível uma outra decisão política.

Até aqui, o afastamento dos modos usuais de se encarar a solução de problemas não é preocupante porque muitos administradores vão logo concordar que a discussão mais eficaz sobre a correção ou o acerto da decisão política toma a forma de uma comparação com outras decisões que poderiam ter sido tomadas. Mas o que dizer das situações em que os administradores não conseguem chegar quer abstrata ou marginalmente, a um acordo sobre valores ou objetivos? Qual será então o teste da "boa política"? Para o método da raiz, não existe teste. Se não houver acordo sobre objetivos, não haverá padrão de "acerto". Segundo o método das sucessivas comparações limitadas, o teste consiste na concordância alcançada em torno da política em si, e esta continua sendo possível mesmo que não haja acordo sobre os valores.

Tem sido sugerido que o consenso contínuo no Congresso norte-americano, quanto à desejabilidade de se ampliar o seguro para idosos, se baseia nos desejos dos progressistas* de fortalecer os programas sociais do governo federal e nos desejos dos conservadores de reduzir as demandas dos sindicatos por planos privados de pensão. Sendo assim, essa é uma demonstração excelente da facilidade com que as pessoas de diferentes ideologias conseguem, muitas vezes, chegar a um acordo sobre uma decisão política concreta. Os mediadores dos trabalhadores referem-se a um fenômeno similar: os contendedores não conseguem concordar sobre os critérios para resolver suas disputas, mas conseguem chegar a um acordo sobre propostas específicas. De maneira semelhante, quando o objetivo de um administrador se confunde com os meios de outro, com frequência, eles conseguem chegar a um acordo sobre uma política.

A concordância em torno de uma decisão política torna-se assim o único teste praticável de que a decisão é correta. Além de provocar controvérsia de todo desnecessária, de nada adianta a um administrador tentar convencer o outro a também concordar com seus fins.

Se o acordo direto em torno de uma política (o critério de uma "boa" política) parece ser um sucedâneo pobre para testá-la contra seus objetivos, deve-se lembrar que os próprios objetivos somente têm validade quando são escolhidos de forma consensual. Por isso, a concordância é o teste da "melhor" política em

ambos os métodos. Mas, enquanto o método da raiz exige acordo prévio sobre os elementos da decisão que constituem objetivos e sobre os objetivos que devem ser perseguidos, o método da ramescência contenta-se com o próprio acordo, onde quer que ele possa ser obtido.

Por conseguinte, num importante sentido, não é irracional o administrador que defende como boa uma certa política, mas não é capaz de especificar para o que ela é boa.

Análise não abrangente (4b)

Em princípio, na análise racional-compreensiva, nada que é importante fica de fora. Mas, é impraticável tomar em conta tudo o que é importante, a menos que se defina de forma tão estrita o que é "importante" que a análise se torna de fato muito limitada. Os limites de capacidade intelectual e de informações disponíveis colocam restrições definitivas à capacidade do homem de ser completo, global. Por isso, na realidade, ninguém consegue aplicar o método racional-compreensivo a problemas realmente complexos, e todo administrador que se defronta com um problema minimamente complexo terá de encontrar modos de simplificá-lo de forma drástica.

Um administrador que contribui para a formulação de uma política agrícola não é capaz de, antes de mais nada, ser competente em todas as opções políticas possíveis. Ele não consegue compreender inteiramente sequer uma única opção de decisão. Ao planejar um programa de recuperação de solo, ele não consegue, prever efetivamente o impacto de uma maior ou menor renda agrícola sobre, digamos, a urbanização — o possível enfraquecimento dos laços familiares, a eventual necessidade de revisões no seguro social e as implicações adicionais de ordem tributária decorrentes das novas responsabilidades federais, com o seguro social, e municipais, com os serviços urbanos. Seguindo por outra linha de consequências, ele também não consegue prever os efeitos do programa de recuperação de solo sobre os preços dos produtos agrícolas nos mercados externos e as consequências implicadas para as relações internacionais, incluindo-se aí as associadas à rivalidade econômica entre os EUA e a URSS.

No método das sucessivas comparações limitadas, chega-se sistematicamente à simplificação por meio de dois caminhos principais. Em primeiro lugar, chega-se a ela, limitando-se as comparações entre as decisões políticas àquelas que diferem proporcionalmente pouco em relação às políticas vigentes. Esta limitação imediatamente reduz o número das opções em apreço e também simplifica drasticamente o caráter da investigação de cada uma. Por isso, não se torna necessário

* Fiel à linguagem usada em seu país, Lindblom emprega o termo "liberal" em oposição a conservador e com sentido semelhante e próximo ao que se dá na Europa e no Brasil ao termo "progressista", usado na tradução.

examinar a fundo cada opção e suas conseqüências; basta estudar os aspectos em que a opção proposta e suas conseqüências diferem do *status quo*. A comparação empírica das diferenças marginais entre as opções propostas que diferem apenas em termos marginais é, obviamente, uma contrapartida à comparação incremental ou marginal de valores discutida anteriormente.⁶

Relevância, mas também realismo

Observa-se comumente que, nas democracias ocidentais, os administradores públicos e os analistas de políticas, em geral, de fato limitam, em boa parte, suas análises a suas diferenças incrementais ou marginais nas opções políticas que são eleitas para produzir diferença apenas incrementalmente. Mas eles não fazem isso apenas porque precisam desesperadamente de alguma maneira de simplificar seus problemas; eles o fazem também por uma questão de relevância. As democracias modificam suas políticas quase exclusivamente mediante ajustes incrementais. As políticas não mudam a todo instante.

Tem-se destacado, com freqüência, o caráter incremental das mudanças políticas nos EUA. Os dois partidos políticos mais importantes do país concordam em questões fundamentais: eles oferecem aos eleitores opções alternativas apenas a respeito de pontos relativamente pouco diferentes. Ambos os partidos são favoráveis ao pleno emprego, mas o definem em termos um pouco distintos; os dois são a favor do desenvolvimento de recursos hidrelétricos, mas por meios ligeiramente diferentes; e ambos favorecem o salário-desemprego, mas não o mesmo nível de benefícios. De maneira semelhante, as mudanças nas posições políticas, no seio dos partidos, em grande parte, acontecem por meio de uma série de mudanças relativamente pequenas, como se pode ver na aceitação apenas gradual da idéia de responsabilidade governamental pela assistência aos desempregados, uma mudança que começou a acontecer nas posições partidárias, no início da década de 1930, e culminou em certo sentido com o *Employment Act* de 1946.

O comportamento dos partidos tem, por sua vez, raízes nas atitudes públicas, e os teóricos políticos não conseguem conceber a sobrevivência da democracia nos EUA sem um acordo fundamental em torno de questões potencialmente desagregadoras, com a conseqüente limitação dos debates políticos a diferenças políticas relativamente pequenas.

Visto que as decisões políticas ignoradas pelo administrador são politicamente impraticáveis e, portanto, irrelevantes, a simplificação analítica a que se chega pela concentração sobre as decisões que diferem apenas incrementalmente não é uma espécie caprichosa de simplificação. Ademais, pode-se argumentar

que, dadas as limitações de conhecimento a que estão sujeitos os formuladores de políticas, a simplificação por meio da atenção restrita a pequenas variações em torno da política vigente permite tirar o máximo proveito do conhecimento disponível.

O segundo método de simplificação analítica consiste em se ignorar, na prática, possíveis conseqüências importantes de diferentes opções políticas, bem como em se ignorar os valores associados a essas conseqüências. Se esta parece ser uma deficiência clamorosa das sucessivas comparações limitadas, pode-se responder que, mesmo que as exclusões sejam aleatórias, as decisões políticas podem ser formuladas de forma mais inteligente com essas comparações limitadas do que com as tentativas fúteis de se chegar a uma compreensividade que vai além da capacidade humana. Na verdade, contudo, mesmo que as exclusões pareçam, de certo ponto de vista, arbitrárias ou aleatórias, não precisam ser uma coisa nem outra.

Alcance de algum grau de completude

Suponha que todo valor negligenciado por uma repartição formuladora de políticas constitua preocupação básica de pelo menos uma outra. Nesse caso, chega-se a uma divisão útil do trabalho, e nenhuma repartição precisa achar que sua tarefa extrapola sua competência. A deficiência de um sistema desse tipo estaria em que um órgão poderia destruir um valor, antes que outro pudesse ser acionado para salvaguardá-lo, ou apesar dos esforços do outro. Mas a possibilidade de se perder valores importantes está presente em qualquer forma de organização, mesmo nos órgãos que tentam incluir em seu planejamento mais do que é humanamente possível.

A virtude de uma divisão de trabalho como essa reside em que todo interesse ou valor importante tem sua sentinela ou seu guardaião. E essas sentinelas podem proteger os interesses em sua jurisdição de duas maneiras bem distintas: em primeiro lugar, reparando os danos causados por outros órgãos; e, em segundo lugar, prevenindo e evitando o mal antes que ele aconteça.

Numa sociedade como a norte-americana, em que os indivíduos são livres para se associar, na busca de praticamente qualquer interesse comum que possam ter, e em que os órgãos governamentais são sensíveis às pressões desses grupos, estamos bem perto do sistema descrito. Quase todo interesse tem sua sentinela. Sem afirmar que todos os interesses têm sentinelas suficientemente poderosas, pode-se argumentar que esse sistema, com freqüência, consegue assegurar uma consideração mais abrangente em prol dos valores de toda a sociedade do que qualquer pretensão de compreensividade intelectual.

Nos EUA, por exemplo, nenhum segmento de governo procura apresentar uma visão compreensiva para a política de distribuição de renda. E, no entanto, desenvolve-se uma política que atende a uma ampla variedade de interesses. Mediante um processo de ajustamento mútuo, associações de agricultores, sindicatos de trabalhadores, municípios e órgãos de educação, autoridades tributárias e repartições de governo com responsabilidade nos campos da habitação, da saúde, das rodovias, dos parques nacionais, do corpo de bombeiros e da polícia alcançam uma distribuição de renda, em que os problemas particulares de renda, acaso negligenciados em um ponto do processo de decisão, acabam se tornando centrais em outro.

O ajustamento mútuo está mais presente do que as formas explícitas que toma a negociação entre os grupos; ele persiste por meio dos impactos mútuos entre os grupos, mesmo que estes não estejam em contato entre si. Apesar de todas as imperfeições e dos perigos latentes, nesse processo onipresente de ajuste mútuo, ele consegue, muitas vezes, acomodar ou ajustar as políticas a um conjunto mais amplo de interesses do que um grupo só conseguiria fazê-lo de modo centralizado.

Observe-se também o modo pelo qual o padrão incremental de tomada de decisão se ajusta ao padrão de pressão múltipla. Pois quando as decisões são apenas incrementais — estreitamente relacionadas com políticas conhecidas — é mais fácil para um grupo prever os tipos possíveis de reação de outros grupos, como também é mais fácil corrigir os danos já causados.⁷

Mesmo o sectarismo político-ideológico e a estreiteza de visão, para usar termos pejorativos, constituem, às vezes, um ruído para a formulação racional de decisões, pois podem garantir duplamente que o que é negligenciado por um órgão, não o será por outro; eles estimulam os funcionários a desenvolver pontos de vista diferentes. Afigura-se como válida a afirmação de que uma coordenação racional efetiva da administração federal, se porventura possível, exigiria um conjunto de valores consensuais⁸ — se for definida como “racional” a prática do método da raiz de tomar decisões. Mas um alto grau de coordenação administrativa vai acontecendo na medida que cada repartição ajusta suas políticas às preocupações das outras repartições no processo de formulação fragmentada da decisão que acaba de descrever.

Apesar de todas as deficiências aparentes da abordagem incremental, na análise das opções de uma decisão política, o método da ramescência, com toda a sua exclusão arbitrária e sua fragmentação, muitas vezes, parece muito superior, comparativamente ao método da raiz. No método da raiz, a exclusão inevitável de fatores é acidental, não sistemática e não justificável por qualquer argumento até agora desenvolvido, ao passo que, no método da ramescência, as exclusões são

deliberadas, sistemáticas e defensáveis. É claro que, em princípio, o método da raiz não faz exclusões; na prática, porém, terá de fazê-las.

O método da ramescência também não negligencia necessariamente as considerações e objetivos de longo prazo. É evidente que valores importantes terão que ser omitidos na consideração de uma política e, às vezes, o único jeito de se dar atenção adequada a objetivos de longo prazo é ignorar considerações de curto prazo. Mas os valores omitidos podem tanto ser de curto quanto de longo prazo.

Sucessão de comparações (5b)

Um elemento distintivo final a se fazer em relação ao método da ramescência é que as comparações, juntamente com a escolha da política, procedem em seqüência cronológica. Não se decide uma política de uma vez por todas; ela é formulada e reformulada indefinidamente. Formular políticas é um processo de sucessiva aproximação a alguns objetivos desejados, em que o próprio objeto desejado continua a mudar sempre que é reconsiderado.

A formulação de políticas é, na melhor das hipóteses, um processo muito árduo. Nem os cientistas sociais ou os políticos ou mesmo os administradores públicos conhecem suficientemente o mundo social para evitar que se repitam erros na previsão de seqüências das medidas tomadas. É sábio, por conseguinte, o formulador de políticas que admite que suas decisões políticas alcancem apenas parte daquilo que ele deseja, e essas decisões, ao mesmo tempo, produzem conseqüências imprevistas e mesmo indesejadas por ele. Se proceder mediante uma *sucessão* de mudanças incrementais, ele consegue evitar, de várias maneiras, erros sérios de conseqüências duradouras.

Em primeiro lugar, seqüências passadas de medidas políticas deram-lhe conhecimento sobre as conseqüências prováveis de passos semelhantes dados em relação ao futuro. Em segundo lugar, ele não precisa tentar saltos enormes rumo a suas metas, avanços que exijam dele previsões que vão além de seu conhecimento ou do conhecimento de qualquer outra pessoa, pois ele jamais alimenta a expectativa de que sua decisão irá representar a solução final de um problema. Em terceiro lugar, ele tem efetivamente condições de testar suas previsões anteriores, à medida que se movimenta no sentido dos passos seguintes. Finalmente, ele pode, com freqüência, remediar erros passados com razoável rapidez — mais rapidamente do que o faria se a política procedesse por passos mais distintos, extensamente distanciados no tempo.

Confronte essa análise comparativa de mudanças incrementais com a aspiração de se usar teoria no método da raiz. O homem não é capaz de pensar

sem classificar, sem subordinar uma experiência a uma categoria mais geral de experiências. Com a palavra "teoria", refiro-me ao empenho de se levar a categorização às últimas consequências possíveis e encontrar proposições genéricas que possam ser aplicadas às situações específicas. Se a análise da raiz, muitas vezes, depende intensamente da teoria assim entendida, o método da ramescência a dispensa.

Segundo a pressuposição dos analistas de raiz, a teoria é o meio mais sistematizado e econômico de levar um conhecimento relevante a influir sobre um problema específico. Mesmo que se aceite essa presunção, resta o fato lamentável de que não existem teorias adequadas a aplicar aos problemas em todas as áreas de políticas, embora haja teorias mais adequadas a algumas áreas do que a outras, como, por exemplo, à política monetária. A análise comparativa, à maneira do método da ramescência, às vezes, toma sistematicamente o lugar da abordagem teórica.

Suponha que um administrador tenha de escolher uma dentre algumas poucas propostas de política que diferem apenas incrementalmente umas das outras ou em relação à política vigente. Ele poderia ter a pretensão de "compreender" cada uma das propostas — por exemplo, conhecer todas as consequências de cada aspecto de cada proposta. Nesse caso, de fato, ele necessitaria de uma teoria. Na verdade, porém, normalmente ele decidiria que, *para fins de formulação de políticas*, precisa conhecer apenas as consequências dos aspectos em que as propostas diferem umas das outras, como se explicou anteriormente. Para essa ambição bem mais modesta, ele não precisa de uma teoria (embora ela possa ser útil, se existir), porque pode proceder no sentido de isolar diferenças prováveis, ao examinar as diferenças de consequências em conexão com as diferenças observadas em políticas passadas, o que é um programa viável, pois ele pode fazer suas observações a partir de uma longa seqüência de mudanças incrementais.

A propósito, sem uma teoria social sobre delinquência juvenil, que seja mais genérica que as produzidas até agora pelos estudiosos, não há como compreender a maneira pela qual as diversas políticas públicas — digamos, de educação, habitação, lazer, emprego, relações raciais e policiamento — possam desestimular ou estimular a delinquência. E quem assume uma visão global dos problemas, conforme preconizam os modelos do método da raiz, precisa dessa compreensão. Se, no entanto, o que se deseja é apenas mobilizar o conhecimento suficiente para ajudar a fazer uma escolha a partir de um pequeno conjunto de propostas políticas semelhantes — por exemplo, propostas alternativas sobre procedimentos judiciais para menores — pode-se fazê-lo pela análise comparativa dos resultados obtidos em medidas políticas semelhantes adotadas no passado.

Teóricos e práticos

Esta diferença explica — pelo menos, em alguns casos — por que o administrador, freqüentemente, sente que o especialista de fora ou o solvedor acadêmico de problemas em algumas ocasiões não são úteis, e por que eles, ainda por cima, lhe cobram, não raro, a aplicação de mais teoria. E isso explica por que o administrador tantas vezes se sente ainda mais à vontade em confiar em sua experiência e intuição do que em seguir conselhos teóricos. Os estudiosos muitas vezes fazem o administrador percorrer caminhos longos para resolver seus problemas; na verdade, exigem que ele siga as regras mais fundamentais do método científico, quando o administrador sabe que a melhor teoria porventura existente não funcionará tão bem quanto as comparações incrementais mais modestas. Os teóricos não se dão conta de que o administrador com freqüência pratica, de fato, um método sistemático. Mas seria tolice se alongar nessa explicação, pois, às vezes, os deliberradores práticos nem seguem uma abordagem teórica ou comparações sucessivas ou mesmo qualquer outro método sistemático.

Talvez valha a pena destacar que a teoria, por vezes, é de uma utilidade extremamente limitada para a formulação de políticas, pelo menos por duas razões bem distintas. Ela é ávida por fatos; só pode ser construída a partir de um grande volume de observações. E, de uma maneira característica, ela é insuficientemente precisa para que possa ser aplicada a um processo político-decisório que se desdobra à base de pequenas mudanças. Por seu turno, o método comparativo não só dispensa boa parte desses fatos, como dirige a atenção do analista apenas para os fatos relevantes às escolhas finais que o deliberador enfrenta.

Tome-se a teoria econômica como exemplo de precisão teórica. A teoria econômica prevê que uma economia sem moeda ou sem preços alocaria mal os recursos em certas formas específicas, mas essa conclusão diz respeito a uma alternativa muito distante da espécie de decisão política para a qual os administradores precisam de ajuda. No entanto, não basta prever as consequências das políticas que impõem restrições à fusão de negócios, e esse é um tipo de problema para o qual os administradores precisam de ajuda. É apenas em áreas relativamente restritas que a teoria econômica consegue produzir precisão suficiente para avançar na solução de questões políticas; sua utilidade para a formulação de políticas é sempre tão limitada que ela requer complementações via análise comparativa.

Sistema de comparações sucessivas

As sucessivas comparações limitadas são, portanto, um método ou um sistema; não uma falta de método, pela qual os administradores devam se desculpar.

No entanto, suas imperfeições, que não foram exploradas neste trabalho, são muitas. Por exemplo, o método não contém salvaguarda interna para todos os valores relevantes e também pode levar o formulador de decisões a perder excelentes opções políticas, pela simples razão de elas não terem sido sugeridas pela cadeia das sucessivas medidas políticas que ligam o passado à situação presente. Portanto, deve-se dizer que sob os auspícios desse método, como também sob os de algumas variantes mais sofisticadas do método da raiz — como a pesquisa operacional por exemplo —, as políticas continuarão a ser tão tolas quanto sábias.

Por que então se preocupar em descrever o método proposto com todos esses detalhes? Por duas razões. Porque ele é, de fato, um método comum de formulação de políticas e é a base principal de apoio, com a qual contam os administradores, bem como outros analistas políticos, para o tratamento de problemas complexos.⁹ E porque ele será, em muitas circunstâncias, superior a qualquer outro método de decisão existente para a solução de problemas complexos e certamente superior à vã tentativa de compreensibilidade sobre-humana. A razão do administrador público diante da exposição do método será, sem dúvida, menos de descoberta de um método novo do que de familiarização maior com um velho. Mas, ao tornarem-se mais conscientes sobre a prática desse método, os administradores poderão aplicá-lo com mais competência e saberão quando ampliar ou restringir seu uso. (Que eles, às vezes, o pratiquem com sucesso e, outras vezes, sem sucesso, talvez explique as opiniões extremadas que se observam sobre o “avanço sem muito esforço ou planejamento”, que ora é exaltado como uma forma altamente sofisticada de resolver problemas e ora é denunciado como não sendo método algum. Pois suspeito que, na medida em que o que se conhece como “avanço sem muito esforço ou rumo” venha a se configurar como um sistema, ele passa a ser o método.)

Uma das conseqüências incidentais de grande valia que se ganha com a elucidação do método é a luz que ele lança sobre a suspeição do administrador, que, às vezes, entretém a idéia de que seu consultor ou conselheiro não está falando de modo relevante e responsável, quando todas as evidências comuns e objetivas indicam que ele, de fato, está. O problema reside em que a maioria de nós aborda as questões referentes a políticas a partir de uma perspectiva dada por nossa visão da cadeia de sucessivas escolhas políticas construída até o presente. Pensamos sobre as políticas apropriadas para o controle do tráfego urbano, por exemplo, sob a forte influência de nosso conhecimento dos passos incrementais trilhados até agora. O administrador goza de um conhecimento íntimo de suas trajetórias passadas, do qual não compartilham os “estranhos”; e por isso seu pensamento e o do “estranho” serão tão diferentes que podem deixar a ambos perplexos. Os dois podem parecer que estão falando de modo inteligível, mas cada um acha o

outro insatisfatório. A relevância da cadeia sucessiva das políticas fica ainda mais clara quando um cidadão norte-americano tenta discutir, por exemplo, a política antitruste de seu país com um suíço, pois as cadeias trilhadas pelas políticas nos dois países são notavelmente diversas, e os dois indivíduos, conseqüentemente, organizam seus conhecimentos de maneiras bem diferentes.

Se esse fenômeno é uma barreira à comunicação, sua compreensão promete enriquecer a interação intelectual na formulação de políticas. Quando entender a razão da diferença, o administrador pode se sentir estimulado a procurar análises políticas cuja experiência recente em cadeias políticas seja distinta da sua.

Isso traz à tona outra vez a questão, apenas brevemente referida anteriormente, dos méritos da afinidade observada entre os administradores públicos. Enquanto boa parte da teoria das organizações exalta as virtudes dos valores comuns e da concordância em torno dos objetivos organizacionais para o caso dos problemas complexos aos quais não se pode aplicar o método da raiz, as repartições públicas desejariam ter dois tipos de diversificação no seio de seu próprio pessoal: em primeiro lugar, administradores que organizem seu pensamento em função de cadeias de políticas que sejam distintas daquelas familiares à maioria dos membros; e, em segundo lugar, de modo ainda mais freqüente, administradores com valores ou interesses profissionais ou pessoais que favoreçam ou criem diversidade de visão (talvez oriundos de diferentes especialidades, classes sociais, áreas geográficas), de modo que, mesmo no interior de uma única repartição, se possa fragmentar a tomada de decisão, e algumas partes da repartição possam servir de sentinelas a outras.

Notas

1. James G. March e Herbert A. Simon caracterizam a literatura de maneira semelhante. Eles também deram alguns passos importantes, como tem feito Simon, em artigos recentes, no sentido de descrever um modelo menos heróico de formulação de políticas. Ver *Organization*. New York: John Wiley and Sons, 1958, p. 137.
2. HITCH, Charles. *Operations Research and National Planning — A Dissent*. *Operations Research*, v. 5, p. 718, Oct. 1957. Hitch discorda de alguns pontos particulares propostos no artigo ao qual replica; sua afirmação de que a pesquisa operacional se aplica a problemas de nível inferior é amplamente aceita. Para exemplos de tipos de problemas aos quais se aplica a pesquisa operacional, ver CHURCHMAN, C. W.; ACKOFF, R. L.; ARNOFF, E. L. *Introduction to Operations Research*. New York: John Wiley and Sons, 1957; McCLOSKEY, J. F.; COPPINGER, J. M. (Eds.). *Operations Research for Management*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1956. Vol. II.

3. Estou supondo que os administradores, muitas vezes, formulam políticas e assessoram a formulação de políticas e, para fins deste artigo, estou usando tomada de decisão e formulação de políticas como sinônimos.
4. MEYERSON, Martin; BANFIELD, Edward C. *Politics, Planning and the Public Interest*. New York: The Free Press, 1955.
5. O argumento aplica, obviamente, a teoria da escolha de mercado, sobretudo a teoria de escolha do consumidor, às escolhas de políticas públicas.
6. Para uma definição mais precisa da política incremental e uma discussão sobre se uma mudança, que parece "pequena" a um observador, poderia ser vista de modo diferente por outro, ver meu artigo: *Policy Analysis. American Economic Review*, v. 48, n. 298, jun. 1958.
7. A relação entre a prática do método das sucessivas comparações limitadas e o ajustamento mútuo de interesses, num processo de tomada de decisão altamente fragmentado, acrescenta uma nova faceta às teorias pluralistas de governo e de administração.
8. SIMON, Herbert; SMITHBURG, Donald W.; THOMPSON, Victor A. *Public Administration*, Alfred A. Knopf, p. 434, 1950.
9. Em outro lugar, abordei este mesmo método de formulação de políticas nos termos em que o usam seus analistas acadêmicos: LINDBLOM, Charles. *Policy Analysis. American Economic Review*, v. 48, n. 298, Jun. 1958. Embora tenha sido apresentado aqui como um método de administradores públicos, ele não é menos necessário para os analistas mais afastados das questões públicas imediatas, apesar da tendência destes em descreverem seus próprios esforços analíticos como se constituíssem o método racional-compreensivo, com seu apelo particularmente forte à teoria. De maneira semelhante, este mesmo método é empregado para a solução de problemas pessoais, onde às vezes é impossível separar meios de fins, em que aspirações e objetivos estão em constante evolução, e a drástica simplificação da complexidade do mundo real torna-se urgente, se os problemas têm de ser resolvidos em tempo hábil. Para o economista acostumado a lidar com o conceito marginal ou incremental, em processos de mercado, a idéia central no método consiste em que tanto a avaliação quanto a análise empírica são incrementais. É por isso que em outra parte sempre me referi a este método como "o método incremental".

Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental* 5.2

Charles E. Lindblom**
University of Yale

Para um povo farto de seu governo, Abraham Lincoln assegurava "o direito revolucionário de derrubá-lo ou de desmembrar-se". Jefferson também chegou a especular sobre a possibilidade de uma revolução ocasional ser salutar à comunidade política. Não é para discordar desse povo que venho defendendo que o *muddling-through*² — ou o incrementalismo, como é mais comumente chamado — é e deve ser o método usual para a formulação de políticas. É, antes, porque nem a revolução, nem as mudanças políticas drásticas ou até mesmo os grandes passos cuidadosamente planejados, em geral, são exequíveis.

Talvez, no estágio atual do estudo e da prática da formulação de políticas, prevaleça a visão (gradualmente incorporada nos livros de estudo) de que somente passos pequenos ou incrementais — apenas avanços que demandem pouco esforço ou planejamento (*muddling-through*) — são de fato, ordinariamente, praticáveis. Mas as pessoas, em sua maioria, até mesmo muitos analistas e formuladores de políticas, querem separar o "deve ser" do "é". Eles acham que devemos tentar melhorar. Eu também penso assim. O que nos resta fazer, então? Na verdade, é possível esclarecer a questão. Muitos críticos do incrementalismo acreditam que fazer melhor significa, de modo geral, afastar-se do incrementalismo. Já os incrementalistas julgam que, para a solução de problemas complexos, melhorar quer

* Tradução: Francisco G. Heidemann, Esag/Udesc.

A palavra "*partisan*", tantas vezes usada por Lindblom, deriva de partido ou parte, no sentido de partidarismo, parcialismo ou sectarismo, e também de parcialidade ou incompletude. De modo geral, o tradutor recorreu ao termo "parcial" para traduzi-la (por exemplo, "análise parcial"). Para a expressão "*partisan mutual adjustment*" já usou, principalmente, a expressão "entre partes" ou "inter-partes" e às vezes "entre facções" ou até "interpartidário" ("ajuste mútuo entre as partes").

** A nota sobre o autor está no início do capítulo anterior.

dizer, usualmente, praticar o incrementalismo com mais competência e só raramente afastar-se dele.

Das várias formas de afastar-se do incrementalismo destacam-se duas. A primeira é tomar medidas mais arrojadas em política — não ficar brincando, por exemplo, com os nossos problemas de energia, mas tratá-los como um todo integral. A segunda consiste em tentar analisar as propostas políticas de uma forma mais completa e científica do que o fazem os incrementalistas.³ Estas duas ações — iniciativas de grande escala e análise compreensiva — evidentemente relacionam-se de forma íntima e afinam-se muito bem com as noções convencionais de “planejamento”. Configura-se, portanto, claramente uma opção. Deve a fórmula geral para melhorar a formulação de políticas consistir: (1) de mais ciência e mais ambição política, ou (2) de um incrementalismo novo e melhorado, a opção que, aliás, tem a minha preferência?

Hoje, tenho condições de analisar melhor as opções do que há vinte anos.⁴ Início com um pedido de desculpas por ter, às vezes, confundido *política* incremental com *análise* incremental e por ter diferenciado de modo inadequado três versões de análise incremental. Essencialmente, é fácil especificar o incrementalismo *como padrão político*. Nesse sentido, o incrementalismo consiste em mudança política por meio de pequenos passos (independentemente do método de análise usado). Definido assim, o incrementalismo varia em grau. Elevar ou diminuir a taxa de desconto, de tempos em tempos, é extremamente incremental. A decisão original de usar a taxa de desconto como método de controle monetário ainda é uma decisão modestamente, mas não excessivamente, incremental. Reorganizar o sistema bancário, mediante a criação do Banco Central, também é incremental, embora menos. Eliminar o uso do dinheiro, como desejaram fazer tanto os soviéticos quanto os cubanos, nos primeiros anos de suas revoluções, não é incremental. Não importa em que ponto se trace a linha divisória, basta que se entenda que o tamanho dos passos, na formulação de políticas, pode ser distribuído ao longo de um *continuum* de passos, que vai desde os pequenos até os grandes.

Com respeito aos três significados do incrementalismo como análise de políticas, agora fica claro que, na literatura e até mesmo em meu trabalho, cada um dos tipos de análise, apresentados a seguir, às vezes toma o nome de incrementalismo:

1. A análise restrita à consideração das propostas políticas que diferem apenas incrementalmente do *status quo*.

Este tipo chama-se *análise incremental simples*.

2. A análise caracterizada por um conjunto mutuamente favorável de estratégias simplificadoras e focalizadoras, dos quais a análise incremental simples

é apenas um, e os demais estão listados em meu artigo de vinte anos atrás,⁵ e, especificamente:

- a. limitação da análise a umas poucas propostas de decisão que sejam mais ou menos familiares;
- b. uma fusão da análise das metas e outros valores políticos com os aspectos empíricos do problema;
- c. uma preocupação analítica maior com os males a serem remediados do que com as metas positivas a serem perseguidas;
- d. uma seqüenciação de tentativas, erros e novas tentativas;
- e. uma análise que explore, não todas, mas somente algumas possíveis consequências importantes da proposta considerada;
- f. uma fragmentação do trabalho analítico entre os muitos participantes (interessados) na formulação da política.

A este método complexo de análise dei o nome de *incrementalismo desconexo*.

3. Qualquer análise limitada a certo conjunto calculado ou cuidadosamente escolhido de estratégias, que tem por fim simplificar os complexos problemas políticos, isto é, abreviar a análise “científica” convencionalmente abrangente.⁶ Passei a chamar, agora, a esta prática de *análise estratégica*.

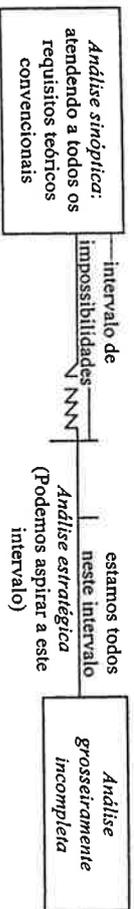
O incrementalismo desconexo é uma entre várias formas possíveis de análise estratégica, e a análise incremental simples é um entre vários elementos na análise incremental desconexa. Podemos agora examiná-las uma a uma, para ver por que cada qual deve receber preferência diante da busca da análise “científica” convencional, que tenho em geral rotulado de “sinóptica” em reconhecimento à sua pretensão de ser completa, cabal.⁷ Vamos começar com a análise estratégica.

O caso da análise estratégica

O caso da análise estratégica como norma ou ideal é simples: nenhuma pessoa, comissão ou equipe de pesquisa, mesmo dispondo de todos os recursos da moderna computação eletrônica, tem condições de esgotar a análise de um problema complexo. Estão em jogo valores interativos em número tão grande⁸ e são tantas as propostas possíveis e as seqüências a serem acompanhadas no curso de um futuro incerto — que o melhor que se pode fazer é chegar a uma análise parcial ou, segundo os termos de Herbert Simon, a uma “racionalidade limitada”.⁹

Não preciso rever aqui as muitas razões, constantes na literatura de ciências sociais, para explicar nossa incapacidade de chegar a um domínio intelectual sinóptico dos problemas sociais complexos.

Considere-se um *continuum* sobre o qual se ordene a análise, de acordo com sua *completude* ou qualidade sinóptica. Por sobre ele podemos distribuir tanto as propostas hipotéticas como as reais.



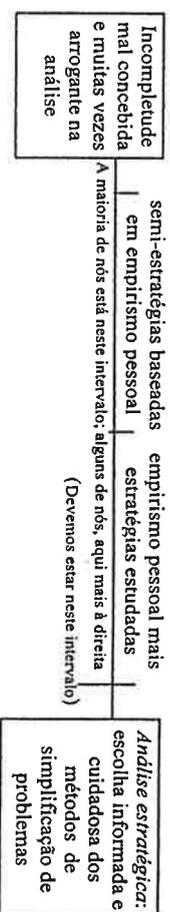
O *continuum* sugere várias observações. Como formuladores de políticas, administradores, analistas de políticas e pesquisadores, em geral, nos saímos muito melhor do que a situação extrema mais indesejável que se possa imaginar. Em casos de problemas complexos, no entanto, nunca chegamos perto da sinopse; pelo contrário, nos mantemos à grande distância dela. Alguns praticam melhor a análise estratégica do que outros – isto é, empregam, de maneira inteligente e séria, uma variedade de estratégias simplificadores, como a sequencição habilidosa de tentativas de acerto e erro.

Uma vez obtida a concessão, os críticos podem perguntar: Não representa a extremidade esquerda do *continuum* – isto é, a análise completa ou sinóptica – o único ideal defensável? Não deveríamos, portanto, continuar a insistir nesta direção? Para alguns críticos, as respostas parecem óbvias, mal valendo a pena refletir sobre elas. Considere-se, no entanto, uma analogia simples. O ser humano sempre alimentou o sonho de voar. A ambição de tentar voar sem auxílio, sem qualquer estratégia para lográ-la, por acaso algum dia representou um ideal ou uma norma útil? Embora o mito de Ícaro de fato estimulasse a imaginação, o voo só se torna uma ambição útil para aqueles que aceitam que é impossível voar sem a ajuda mecânica e que admitem a idéia de usar asas artificiais e outros arranjos para voar.

A realização de façanhas impossíveis de sinopse é um ideal inservível, inútil. O desejo de aprimorar a análise de políticas mediante o uso de estratégias é uma aspiração *directional* e *norteadora*. Aponta para alguma coisa a ser feita, algo a ser estudado e aprendido, e algo a que se pode efetivamente chegar. Que outro tipo de aspiração, norma ou ideal dá orientação ou guia especificamente o escultor do corpo – que sonha em ter a força de um gorila ou acalenta a intenção de superar Arnold Schwarzenegger? De que serve a uma soprano a aspiração

impossível de atingir uma nota seis oitavas acima da nota mais alta jamais cantada, ou a determinação de alcançar o lá superior ao dó máximo? De que vale a uma pessoa que detesta listas telefônicas memorizar todos os números de telefone que possa um dia, por acaso, vir a usar, ou memorizar o conjunto menor, ainda que também difícil, dos números que usa com mais frequência? A aspiração à sinopse não ajuda o analista a escolher tarefas administráveis, ao passo que o desejo de desenvolver estratégias mais aprimoradas lhe é positivamente útil.

Suponho que, ao não compreenderem esse ponto, os analistas que refletem sobre a solução de problemas, segundo moldes convencionais mais antigos, pretendem fazer sinopse; mas, por desconhecerem o caminho para chegar a ela, acabam sucumbindo a padrões piores de análise e decisão do que aqueles que, com seus olhos abertos, entretêm o ideal norteador da análise estratégica. Novamente, com o auxílio de um diagrama, tenho condições de saber o que de fato acontece na análise de políticas. Podemos dispor, ao longo de um *continuum*, a extensão dos graus realmente possíveis de completude da análise.



Diante de problemas complexos e preso a uma aspiração inútil que simplesmente o adverte a “ser completo”, o analista, de forma consciente ou inconscientemente, acaba confuso e desorientado. Entretanto, quando segue um ideal orientador de análise estratégica, ele consegue, de modo consciente e aberto, cambalear com alguma competência. Portanto, como ideal, a tentativa de desenvolver análises estratégicas melhores ser-lhe-á muito mais útil do que a opção de afastar-se da análise estratégica, na busca impraticável de aproximações à sinopse. Qual é o ideal adequado para a pessoa que se desloca, percorrendo regularmente os mesmos trajetos de ida e volta (*commuter*): pernas miraculosamente longas ou um serviço de ônibus melhor? O que é que se pode efetivamente fazer em relação a uma ou a outra opção?

Para problemas sociais complexos, até mesmo as técnicas analíticas formais – como análise de sistemas, pesquisa operacional, administração por objetivos, Pert (Program Evaluation and Review Technique), por exemplo – precisam ser desenvolvidas em torno de estratégias e não como tentativas que visem à sinopse. Algumas formulações teóricas dessas técnicas e todos os

exemplos de sua aplicação bem-sucedida a problemas complexos ilustram esse ponto importante.

O caso do incrementalismo desconexo

A essa altura deve estar claro por que endosso a análise estratégica como norma e, além disso, o incrementalismo desconexo como uma de suas espécies. O incrementalismo desconexo é uma estratégia praticada com habilidade variável. O uso cuidadosamente sério do incrementalismo desconexo como norma poderia melhorar o esforço analítico de muitos analistas, pelas várias razões dadas a conhecer no artigo de vinte anos atrás. Colocá-los numa linha produtiva de análise, enquanto os afastaria das tentativas convencionais de completude formal que sempre terminam, no caso de problemas complexos, em expedientes mal justificados. A tentativa (pretensamente) sinóptica e convencional de escolher e justificar a localização de um conjunto novo de moradas populares, pela análise de todas as necessidades de terra e de todas as configurações de desenvolvimento potenciais do município, sempre degenera em pelo menos superficialidade quando não em fraude. A análise incremental desconexa pode fazer algo melhor.

A objeção válida que se levanta ao incrementalismo desconexo, como *método analítico prático*, é que se pode encontrar tipos melhores de análise estratégica, e não que se pode recorrer à alternativa da sinopse. A objeção válida ao incrementalismo desconexo como *norma* ou *ideal* para a análise é que existem ideais estratégicos melhores, e não que a sinopse é o ideal útil.¹⁰ Há outras espécies de análise estratégica ou pelo menos outros ideais hipotéticos de análise estratégica? Eu diria que existem mais caminhos do que nos damos ao trabalho de descobrir; há, portanto, ainda muita pesquisa a ser feita. Uma primeira alternativa evidente, explorada num conceito com o qual o incrementalismo desconexo tem algo em comum, é a “satisfação” (*satisficing*), de Simon.¹¹ Dror e Etzioni também estudaram alternativas.¹² Diante das estratégias alternativas frequentemente disponíveis, é óbvio que a análise nem sempre precise de incrementalismo desconexo.

Toda análise é incompleta, e toda análise incompleta pode deixar de fora algo que acaba se revelando crítico a uma boa política. Mas — e este é um “mas” a que se deve dar um assento proeminente nas salas de aula da controvérsia sobre o incrementalismo — isso quer dizer que, no caso de problemas complexos, todas as tentativas de sinopse são incompletas. A escolha entre sinopse e incrementalismo desconexo — ou entre sinopse e qualquer forma de análise estratégica — é simplesmente uma escolha entre uma incompletude muitas vezes acidental e mal estruturada, por um lado, e uma incompletude deliberada e planejada, por outro.

Têm-se identificado muitas deficiências específicas na análise incremental desconexa: por exemplo, observa-se que ela com frequência consegue encontrar somente uma solução ótima “local”, uma política melhor apenas que as políticas próximas e incrementalmente diferentes, mas que é possivelmente bem inferior a uma proposta de decisão política mais distante e jamais examinada. A análise incremental desconexa tem muitas falhas, como as têm todas as formas possíveis ou concretamente imagináveis de formulação e análise de políticas. Acho que simplesmente não consegui comunicar aos leitores o quanto acredito que são falhas a formulação e a análise de políticas, mesmo sob as melhores circunstâncias. É evidência desse meu insucesso a afirmação atribuída a mim, por Langdon Winner, de uma certa “lógica maravilhosa”, que promete que “os planejadores podem ser bem-sucedidos” e que “a incompreensão da grande escala não é um obstáculo à boa formulação de decisões.”¹³ É evidente que é um obstáculo e um obstáculo trágico. E é por isso que precisamos de estratégias analíticas, como o incrementalismo desconexo, para aproveitar ao máximo nossa capacidade reduzida de compreender.

Um aspecto do incrementalismo desconexo que arquivei há alguns anos, a título de assunto inacabado, e ao qual pretendo retornar em breve, é a relação entre sua orientação remedial — sua preocupação com os males identificáveis a serem sanados, em vez dos fins abstratos a serem perseguidos — e o que parece ser a necessidade da mente humana por um conjunto amplo (e alguns diriam “mais elevado”) de ideais ou ambições duradouras. Eu mesmo estou comprometido com alguns desses ideais; isto é, eu os uso. Entretanto, eles muitas vezes são apenas distante e vagamente operacionais na análise específica dos problemas políticos. Na melhor das hipóteses, só podem ser analisados de modo incompleto — ficando vagamente guardados na mente, onde são assediados por contradições internas. Eles não representam, como tem sido sugerido, uma orientação sinóptica distante de análise incremental, porque a sinopse dos valores continua sendo impraticável. Eles talvez entrem em nossa reflexão de forma mais significativa por meio da negociação de trocas compensatórias, em que os ganhos incrementais numa frente são compensados por perdas em outras.

O caso da análise incremental simples

A análise incremental simples — que se restringe à análise dos possíveis afastamentos pequenos ou incrementais em relação ao *status quo* — não pode ser defendida isoladamente das estratégias mais complexas, como o incrementalismo desconexo, do qual é parte. É apenas um aspecto da análise e é útil ou não,

dependendo das circunstâncias e do estratagemas do qual faça parte. Na medida em que, no entanto, podemos falar sobre um aspecto da análise (tendo em mente sua relação com a estratégia mais ampla da qual é parte), podemos esclarecer algumas confusões existentes na literatura. Para começar, é muito fácil provar que, nas sociedades em que a mudança política real procede por etapas incrementais, dificilmente dá para negar a relevância freqüente da análise incremental simples. Se os deliberadores políticos têm de escolher entre as propostas A, B e C, parece útil que se analise um pouco tão-somente essas propostas.

Não é contra a análise incremental simples de propostas incrementais realmente constantes na agenda política que se faz a objeção mais freqüente e básica; ao contrário, é à prática política de mudanças apenas incrementais que se contrapõe. Isso quer dizer que a objeção não é contra a análise incremental, mas contra a política incremental, com a qual a análise incremental se enquadra muito bem.

Vamos, portanto, fazer uma digressão explícita da apreciação da análise incremental, para examinar a política incremental. Pode-se dizer muita coisa a favor e contra a última, e estou cada vez mais impressionado com o que se deve dizer contra as formas de política incremental praticadas na Europa Ocidental e na América do Norte.

Política incremental

Quando vista em termos abstratos, a política incremental parece ser muito boa. Ela é racionalmente exploratória, quando é associada a seqüências de tentativas de acerto e erro. Em toda controversia política, ela diminui a proporção das apostas e, assim, anima os perdedores a suportar suas perdas, sem quebra do sistema político. Ajuda a manter o vago consenso geral em torno dos valores básicos (porque nenhuma questão política específica em essência jamais os afronta), o que muitas pessoas acreditam ser necessário para que a forma democrática de governo tenha aceitação voluntária e generalizada.

Além do mais, na política o incrementalismo, em princípio, não é lento. Ele não é, portanto, necessariamente uma tática conservadora. Uma seqüência rápida de pequenas mudanças pode produzir alteração drástica no *status quo* de uma forma mais rápida do que o faria uma grande mudança política, implementada apenas uma vez ou outra. Se a velocidade da mudança é o produto do tamanho do passo pela freqüência do passo, as configurações de mudança incremental constituem, em circunstâncias ordinárias, o método mais rápido de mudança de que se dispõe. Poder-se-ia, evidentemente, responder que os passos

drásticos em política não precisam ser mais raros que os passos incrementais. Há certeza razoável, contudo, de que em quase todas as circunstâncias essa posição é falsa. Os passos incrementais podem ser dados rapidamente porque são apenas incrementais. Eles não entorrem o caldeirão, não suscitam grandes antagonismos e grandes dissidências paralisantes, como o fazem as propostas de mudança mais drástica.

Nessa linha de argumentação, nada ameniza a profunda hostilidade que muitas pessoas, com muita razão, sentem em relação ao incrementalismo político. Por exemplo, muita gente vê os Estados Unidos de alguma forma presos a uma política incremental que torna seu governo incapaz de enfrentar eficazmente seus grandes problemas, como a degradação ambiental, a escassez de energia, a inflação e o desemprego. Comparto essa preocupação e gostaria de elucidar a relação deste país com o incrementalismo político.

A política norte-americana e europeia ocidental sofre de sérias inabilidades para resolver seus problemas. Uma delas, particularmente acentuada nos EUA, é a difusão do poder de veto em todo o sistema político. Além dos poderes de veto encontrados na Constituição e nos procedimentos legislativos, há ainda os poderes de veto mais onipresentes que estão consagrados nos direitos de propriedade. Não me refiro aos direitos que você e eu temos sobre nossos bens pessoais, mas aos direitos de propriedade das empresas de negócios, que lhes facultam, com a ajuda da interpretação jurídica, vetar muitas formas de regulamentação governamental, a que — não fossem esses direitos — poder-se-ia recorrer para enfrentar nossos problemas. Mesmo os direitos de propriedade sobre informação das empresas põem obstáculos no caminho dos reguladores, que não conseguem pôr a mão nos fatos necessários.

Talvez uma forma melhor de demonstrar esse ponto — simultaneamente ampliando-o um pouco mais — seja observar uma característica fundamental das políticas nos sistemas orientados pelo mercado. Tendo transferido muitas ou a maioria das grandes tarefas de organização e coordenação na sociedade às empresas de negócios, sujeitando em seguida os administradores dessas empresas aos estímulos de mercado, e não a suas ordens (o que as regras constitucionais dessas sistemas essencialmente proíbem), a única forma de fazer com que as tarefas atribuídas sejam realizadas é dar aos empresários todo o estímulo que os motive efetivamente a agir. Isso torna esses sistemas políticos incapazes de seguir muitos rumos políticos, que — por mais interessantes que possam parecer, para, por exemplo, a conservação de energia ou a proteção ambiental — ameçam cortar por baixo os estímulos ao desempenho das empresas.¹⁴

Essa feição estrutural particular da política nas sociedades orientadas pelo mercado, ao lado de outras dificuldades na formulação de políticas, é muitas vezes

confundida com o incrementalismo político. Não é o incrementalismo que impede de ver, com clareza, nossas dificuldades; é a estrutura dos poderes de veto que dificulta e torna insuficientemente frequentes até mesmo as medidas incrementais. (Essa mesma estrutura, além do mais, faz com que as iniciativas drásticas, de natureza menos incremental, se tornem ainda mais difíceis — de modo geral, simplesmente impraticáveis.) Se pudéssemos imaginar uma política incremental sem os excessivos poderes de veto que atualmente a envolvem, creio que julgaríamos ser a política incremental um instrumento adequado para lidar de forma mais eficaz com nossos problemas. Se estamos dispostos a comprar essa vantagem pelo preço que temos de pagar por ela — um papel menor para as empresas de mercado no sistema —, esta é outra questão.

Outra fonte de timidez na política norte-americana é o conservadorismo ideológico, que tem sua origem nas muitas doutrinações que fluem da estrutura de empresa privada. Muitos líderes políticos, bem como cidadãos comuns, têm dificuldade de abrir suas mentes para admitir a possibilidade de que a Constituição norte-americana, com suas muitas restrições à vontade popular, incluindo-se aí as garantias da Emenda nº 14 às empresas, não é um conjunto adequado de regras para lidar com nossos grandes problemas atuais. É igualmente difícil para eles permitirem que suas mentes explorem livremente — e reconsiderem suas justificativas tradicionais para — a autonomia extraordinária concedida à empresa de negócios e seu poder de obstruir ou impedir o governo de resolver problemas.¹⁵ Entretanto, um grau elevado de homogeneidade de opiniões políticas tímidas não é consequência de incrementalismo político. Se há qualquer relação entre os dois, o incrementalismo político é antes a consequência que a causa.

Creio que esses comentários são superiores à lógica duvidosa que muitos críticos do incrementalismo político têm usado: a formulação de decisões políticas nos Estados Unidos, que é incremental, é inadequada. Livremo-nos, pois, da política incremental. Minha cabeça, que está cheia de cabelos, está doendo. Tenho de raspá-la.

A essa altura seria importante que o crítico do incrementalismo político mostrasse que, apesar de o incrementalismo não ser a fonte de nossos problemas de vetos generalizados e de timidez governamental, ainda assim a política incremental não nos ofereceria uma saída — especificamente, um caminho para reduzir os poderes de veto. A essa opinião poderiam ser dadas várias respostas. Uma é que, por mais popular que tenha sido a aspiração revolucionária alimentada por alguns de nossos jovens mais brilhantes, há apenas dez anos, uma causa revolucionária não tem defensores suficientes e militantes potenciais para merecer muita consideração. De qualquer modo, é sempre um método não confiável de mudança social, que tanto gratifica como decepção a seus agentes. Hoje já não se apresenta

à vista uma situação potencialmente revolucionária — como a que tiveram um Lenin, um Castro ou um Mao, um Samuel Adams ou um Jefferson.

Salvo revolução, deveríamos quicá tentar fazer então uma reforma constitucional ampla do governo norte-americano? Se fosse possível realizá-la, essa proposta cairia na categoria das políticas dos grandes passos, que forçam ou ultrapassam os limites da política incremental. Eis outros exemplos de grandes passos: a implantação efetiva de um programa compreensivo de energia, conforme desejam o presidente Carter e muitos norte-americanos; ou, em nível local, a efetiva reconstrução inteiramente planejada de uma cidade, em termos sociais e físicos; ou a implementação de uma grande solução integrada contra a degradação ambiental; ou um plano de desenvolvimento realmente operacional para um país em desenvolvimento. Para muitas pessoas, essas são visões felizes, mas, exceto em raras circunstâncias, elas continuam sendo irrealizáveis. São bombardadas por vetos de todo lado. Excessivos interesses conflitantes destroçam-nas. A solução integrada e operacional de um problema depende da implementação cabal de um conjunto extenso de compromissos específicos. As probabilidades de consenso entre as elites políticas ou os cidadãos, em torno desses conjuntos amplos de compromissos, são extremamente reduzidas.

Além disso, entre os que se recusam a fazer acordo estarão muitos líderes e muitos cidadãos informados e cautelosos, que sabem que muitos elementos específicos incluídos no programa integrado estão fadados ao equívoco. Eles acreditam que, de qualquer amostra ampla de tentativas empreendidas para resolver problemas sociais, um grande número sempre acabará por ter errado o alvo ou piorado a situação. Eles não de preferir ver o sistema político lidar individualmente com cada elemento. Não que os erros serão evitados, mas porque cada elemento receberá, em consequência, maior atenção e será observado com mais cuidado, com vistas a *feedback* e correção.¹⁶ É, mais uma vez, porque temos boas razões para esperar que essas grandes tentativas fracassem se nós procedermos incrementalmente na política. Não é por causa da política incremental que deixamos de fazer essas tentativas.

Creio, portanto, que, por mais pobre que seja a política incremental, ela oferece a melhor chance de se introduzir no sistema político as modificações e as mudanças intermediárias provocadoras de mudança que o cidadão descontente deseja. Isso não dá grande esperança, mas é o que se pode esperar que proporcione o estilo de política norte-americano. Se vivemos num sistema concebido pelos pais da constituição para frustrar em grande parte a vontade popular, o sucesso deles ao fazê-lo assim nos faz pensar que, mesmo que tentássemos realizar uma nova convenção constitucional, as mesmas consequências poderiam vir a acontecer.

A política incremental é também um meio de se introduzir furtivamente mudanças no interior do sistema político. Mudanças importantes na política e no sistema político com frequência acontecem de forma bem indífera e até surpreendente para muitos participantes do sistema. A ascensão da grande empresa e a expansão do governo burocratizaram pesadamente a vida moderna — e esta burocratização invadiu sorrateiramente a vida da maioria dos cidadãos, sem que eles jamais tivessem debatido a questão ou até mesmo tivessem compreendido à época a transformação que estava se processando. As mudanças incrementais acumulam-se; muitas vezes, acontecem mais coisas que alcança a vista. Se, por um lado, esta é uma objeção à política incremental, essa sua característica também sugere que um reformador habilidoso poderia aprender caminhos de dissimulação e surpresa, chegando assim a objetivos que sofreriam resistência efetiva, se seu programa fosse dado a conhecer em termos mais completos. Essa possibilidade obviamente levanta importantes questões de moralidade política.

Uma última questão sobre política incremental: Seria verdade, conforme é muitas vezes sugerido na literatura de ciência política, que as democracias se comprometem com mudanças somente por via de medidas incrementais, enquanto os governos autoritários conseguem avançar a passos mais largos? Parece claro que os próprios sistemas autoritários em geral procedem por incrementos. Na verdade, alguns sistemas autoritários são relativamente bem-sucedidos em suprimir qualquer tipo de mudança política. O ritmo de mudança na União Soviética, por exemplo, seja ele incremental ou não, não é demonstravelmente mais rápido do que nos EUA e pode até ser mais lento. No entanto, os sistemas autoritários, pelo menos às vezes, são capazes — aparentemente com mais frequência do que os sistemas democráticos — de promover mudanças não incrementais, como ilustram a abrupta coletivização da agricultura, na União Soviética, e o *Grande Salto para o Futuro* e a *Revolução Cultural*, na China (bem como o *Holocausto* e a recente destruição de cidades e o extermínio de grande parte da população no Camboja).

A razão mais comumente alegada para a incapacidade democrática de agir com vigor comparável, em tantas ocasiões equivalentes, é que a mudança política não deve ofender o consenso fundamental que compreende as regras do jogo e os outros valores básicos, sem os quais se torna impossível existir um governo democrático não coercitivo. Pequenos passos não transformam o esquema democrático; grandes passos, sim.

Embora esse argumento possa ser válido, não temos evidência sólida a seu respeito, e eu o estou achando cada vez menos confiável. É demasiadamente simples, atribuindo efeitos em excesso a uma única causa. Para que uma comunidade

política se divida em formas politicamente perigosas — sempre que entrem em sua agenda política questões mais amplas, que impliquem perdas e ganhos maiores — faz-se necessário, ao que parece, pelo menos mais uma variável: a de quão firme é a adesão de seus membros às várias causas, valores e percepções de seu próprio interesse.

Nas sociedades contemporâneas, os participantes políticos vinculam-se menos pelos laços flexíveis ou adaptáveis da razão do que pela doutrinação por intermédio da qual foram criados: pelos pais, pela escola e pelas constantes propagandas que a *midia* promove sobre o estilo de vida norte-americano (*American way*), a empresa privada, a Constituição e outros fatores. É fácil imaginar um corpo de cidadãos mais hábil que o nosso para lidar com as grandes questões, porque eles são menos doutrinados, menos vezeiros e mais reflexivos em sua consideração dessas matérias — e, particularmente, mais abertos a possíveis formas alternativas de satisfazer suas carências.

Portanto, num futuro bem distante, talvez possa haver passos políticos maiores — não largos de todo, mas significativamente menos incrementais do que hoje. Vale a pena pensarmos a respeito, mesmo que não possamos prevê-los.

De volta à análise incremental simples

Ao voltar de nossa digressão à política incremental, para dar continuidade à apreciação da análise incremental simples, temos de dar uma satisfação à objeção segundo a qual a análise incremental simples, da mesma forma que a análise incremental desconexa, da qual faz parte, estimula o incrementalismo político. O hábito da análise, como se observa tanto em políticos como em professores, leva-nos todos a pensar sobre mudança social de uma forma pequena, tímida e conservadora. Estou de acordo, apesar de a causação vir de ambos os lados, e o fenômeno ser algo semelhante a um círculo vicioso.

No entanto, a correção não significa a supressão ou o abandono da análise incremental, que continua sendo necessária e útil, por todas as razões arroladas anteriormente, mas sim a suplementação da análise incremental com uma reflexão ampla, muitas vezes altamente especulativa e até utópica, sobre suas orientações e possíveis características, próximas e distantes no tempo. As obras *Walden two*, de Skinner, *Poverty of power*, de Commoner, *O medo e a liberdade*, de Fromm, *Modern capitalism*, de Shonfield, *O Estado na sociedade capitalista*, de Miliband, *Uma teoria da justiça*, de Rawls, e o *Contrato social*, de Rousseau, ilustram a variedade de ingredientes necessários, grandes e pequenos, para se pensar sobre política.

Essas análises têm alguns traços especialmente pertinentes. Elas não são sinópticas — nem mesmo as mais amplamente ambiciosas dentre elas: os diálogos, de Platão, ou o *Leviatã*, de Hobbes. Muita coisa é omitida; poucas questões são examinadas a fundo, e delas obtemos não uma conclusão definitiva, mas novos *insights* — sobretudo poderosos fragmentos de compreensão. Esses métodos libertam-nos de procedimentos tanto sinópticos quanto incrementais de análise.

Além disso, essas obras não nos oferecem uma base sólida para fazer escolhas políticas. Não visam a contribuir para a formulação de políticas pela apuração dos prós e contras das alternativas propostas de decisão. Mas elevam, de modo considerável, o nível de sofisticação intelectual com que pensamos sobre política. Por não terem em vista explicitamente problemas de formulação de políticas, muitas delas precisam de um trabalho substancial de interpretação e tradução para terem significado prático — como algumas efetivamente acabam tendo para milhões de participantes na formulação de políticas.

Algumas dessas análises libertadoras têm menos o efeito de dar-nos informações do que de despertar nossa consciência, e nisso reside seu grande impacto em nossas mentes. Elas nos dizem o que sabemos, mas ignorávamos que sabíamos; e o que sabemos, mas até então não tínhamos conseguido tornar útil.¹⁷

Entre os vários tipos de análise que não pretendem ser sinópticos nem incrementais, há um muito modesto que com frequência oferece uma contribuição altamente valiosa para a formulação de políticas. É a análise de uma ou poucas questões ou variáveis centrais que são críticas às escolhas políticas. O estudo da questão “*Por que Joãozinho não sabe ler?*” não é uma tentativa de sinopse nem de análise incremental, é simplesmente uma tentativa de pôr às claras algumas informações ou de desenvolver algum entendimento essencial à boa formulação de políticas. Essas intervenções modestas, mas críticas ou vitais, de pesquisa, na formulação de políticas, talvez representem a análise profissional em sua forma mais proveitosa. Elas oferecem o tipo de contribuição que a pesquisa profissional está apta a prestar e deixam a maior parte da avaliação das propostas políticas nas mãos dos políticos e dos administradores, a quem mais compete, por direito, quicô, fazê-la.

Ajuste mútuo entre interesses setoriais e pluralismo

Alguns críticos do incrementalismo não conseguiram entender a distinção entre incrementalismo político e o que é denominado e analisado como ajustamento mútuo entre as partes em meu livro *The intelligence of democracy*. O ajuste

mútuo entre as facções, encontrado em graus variados em todos os sistemas políticos, expressa-se como uma formulação fragmentada ou grandemente descentralizada de políticas, em que os vários participantes, semi-autônomos, influenciam mutuamente uns aos outros (como sempre fazem), com a consequência de que a tomada de decisão política revele certas características interessantes. Uma é a de que as políticas são fruto de ajustamento mútuo; é mais fácil descrever as políticas como fatos do que como decisões. Outra é que as políticas são influenciadas por um amplo espectro de participantes e interesses (comparativamente às que resultam de uma formulação mais centralizada). Um terceiro traço é que a relação entre uma política e suas boas razões é obscura, porquanto os muitos participantes atuarão por razões diversas.

Segundo uma quarta característica, apesar da fraqueza ou da ausência de uma coordenação central dos participantes, seus ajustamentos mútuos de muitos tipos (dos quais a barganha é apenas um) há de coordená-los até certo ponto como formuladores de políticas. Em muitas circunstâncias, seus ajustamentos mútuos alcançam uma coordenação superior, isto é, traduzem uma tentativa de coordenação central, que frequentemente é tão complexa que escapa à competência de qualquer coordenador. Essa proposição não nega as falhas óbvias de coordenação que marcam o governo e são especialmente evidentes em Washington. Apenas afirma que a coordenação, a duras penas alcançada por nossos governos, se deve frequentemente mais ao ajustamento interpartidário do que ao esforço de coordenação central.

É possível imaginar uma nação que pratique incrementalismo político sem qualquer ajustamento mútuo entre as partes, ou com um mínimo de ajustes. Pode-se também imaginar ajustamento mútuo entre partes para uma formulação não incremental de políticas. Na realidade, os dois encontram-se intimamente interligados em todos os sistemas políticos nacionais; ambos têm o efeito de reduzir as tarefas analíticas.

O “ajustamento mútuo entre as partes” define precisamente um dos significados do “pluralismo”. As objeções ao ajuste mútuo entre as partes, muitas vezes expressas como objeções ao pluralismo, com frequência começam com a alegação de que nem todos os interesses são representados por seus participantes e que os participantes não exercem influência proporcional ao número dos cidadãos em cujo nome atuam. Quem pode negar tamanha obviedade? Mas esta não é uma objeção convincente contra o ajuste mútuo entre as partes, a menos que se possa demonstrar que a decisão política mais centralizada represente um conjunto mais completo de interesses e o faça de forma mais consistente com princípios de igualdade democrática. Em muitos casos, não o faz. Para as pessoas comprometidas com democracia, a questão do ajustamento mútuo entre

as partes *versus* as formas mais centrais de formulação de políticas gira, portanto, parcialmente, em torno de saber qual dos dois consegue lidar melhor com as formidáveis desigualdades políticas. Como as desigualdades no ajustamento mútuo entre as partes são muito grandes, há quem admita simplesmente que a formulação mais centralizada de decisões represente um avanço. Embora frequente, essa opinião é simplesmente ingênua. Forte autoridade central pode ser — e historicamente tem sido, em caso após caso — um instrumento para proteger desigualdades historicamente herdadas.

Uma segunda objeção importante ao ajustamento mútuo interpartes — de novo expressa comumente como uma objeção ao pluralismo — é de que ele é fraudulento. Os vários participantes de fato não representam a variedade de interesses e valores da população. Em vez disso, compartilham interesses e valores dominantes, e suas relações recíprocas desmentem os que afirmam encontrar no pluralismo uma competição salutar de idéias. No caso extremo, segundo argumentam os críticos, a política é estabelecida por uma classe dirigente com aparência de diversidade pluralista.

Acho difícil negar que há um grande teor de verdade nessa crítica. Diverdimos as questões políticas em duas categorias: aquelas relativas às questões políticas ordinárias, e aquelas que constituem as grandes questões pertinentes à estrutura fundamental da vida político-econômica. As grandes questões incluem as que se referem à distribuição de renda e de riqueza, à distribuição do poder político e aos privilégios das empresas. O ajuste mútuo entre as partes atua sobre o primeiro conjunto, isto é, sobre as questões ordinárias (ainda que com vícios de desigualdade na participação e tendências preocupantes de corporativismo). Já em relação às grandes questões, o ajuste mútuo interpartes é fraco ou não acontece. O tratamento político das grandes questões é governado por um elevado grau de homogeneidade de opinião — e fortemente fundado em doutrinação, eu acrescentaria. Como se tem observado com frequência, graças à homogeneidade de opinião (isto é, à ausência de uma competição de idéias), as grandes questões simplesmente não são incluídas na agenda.¹⁸

Uma terceira objeção contra o ajuste mútuo interpartes acaba sendo uma objeção à forma particular que ele toma em muitos países, até mesmo nos EUA. Trata-se de uma forma em que, embora nenhum dos participantes possa iniciar uma mudança isoladamente, muitos ou todos podem vetá-la. Isso não é essencial ao ajuste mútuo entre as partes, mas é a forma como a praticamos nos EUA. Esse fato levanta a possibilidade de que uma resposta estudada para as imperfeições existentes na formulação de políticas via ajuste mútuo entre as partes poderia existir que se mudasse sua forma ou suas regras dominantes, em vez de tentar suprimi-la. Os críticos do ajustamento mútuo interpartes às vezes parecem sucumbir a

uma lógica não mais cautelosa que a seguinte: não posso usar meu carro, porque tem um pneu furado; é melhor vendê-lo.

Política e análise

Ao confundir o ajuste mútuo entre as partes com o incrementalismo em suas várias formas, Charles L. Schultze associou incorretamente a análise incremental (especificamente, o incrementalismo desconexo) com as rudezas e as irracionaisidades da “política” e equiparou suas formas mais convencionais de análise, pretensamente sinópticas, à “análise” em si.¹⁹ Se conseguisse sustentar sua idéia — de que o incrementalismo resolve os problemas pelo poder, e seus métodos os resolvem com o cérebro —, ele obteria uma vitória fácil em seu ataque ao incrementalismo. Mas ele cometeu pelo menos dois erros.

Em primeiro lugar, o incrementalismo analítico é análise. Não é simplesmente uma substituição de política por análise. O “incrementalismo” designa os três tipos de análise discutidos antes — que são métodos mais modestos que os endossados por ele, mas ainda assim são métodos de análise. O que ele deveria ter dito é que o ajuste mútuo entre as partes é, até certo ponto, uma substituição de política por análise, mas não incrementalismo. A coordenação de participantes é, em grande parte, deixada a suas interações políticas recíprocas e, em todo caso, não é uma coordenação analítica dirigida centralmente; como seria se fosse idealizada por um coordenador suficientemente cerebral. Seus padrões de interação podem ser deliberados — isto é, várias autoridades podem ser solicitadas a interagir — ou os padrões podem se formar de modo não intencional. Em ambos os casos, sua coordenação emerge dos efeitos políticos que os afetam reciprocamente, e não de uma coordenação centralmente analisada.

Incrementalismo à parte, o segundo erro de Schultze consiste em deixar escapar o significado dos componentes analíticos do ajustamento mútuo interpartes e, na verdade, de toda a “política”. No ajuste mútuo entre as partes e na política em geral, os participantes recorrem intensamente à persuasão para se influenciarem uns aos outros; por isso, eles estão constantemente envolvidos em análises que visam a descobrir fundamentos para converter seus adversários políticos, ou os participantes indiferentes, em seus aliados ou em seus simpatizantes.

É este tipo de análise — a análise parcial que visa a influenciar o ajuste mútuo — uma forma adequada de reunir informações e conhecimentos para a formulação de políticas? O conceito histórico da competição de idéias reconhece, pelo menos vagamente, sua importância. Os procedimentos adversários, nos tribunais civis, mostram nossa extrema dependência dela, em algumas espécies de tomada

de decisão. Toda contribuição que os grupos de interesse dão à formulação de políticas, em grande parte, eles a fazem mediante a análise parcial. Eu até acho que a análise parcial é o ingrediente analítico mais característico e também o mais produtivo à política. A formulação de políticas pode se tornar mais competente à medida que se tenta compreender de forma mais completa como a análise parcial poderia ser aprimorada e não restringida, conforme parece insinuar Schultzze.²⁰

Finalmente, eu gostaria de evocar as possibilidades ainda pouco exploradas da formulação inteligente e democraticamente responsável de políticas que existem nas combinações mais reinadas da análise incremental (em todas as suas três formas), na política incremental e no ajustamento mútuo interpartes, incluindo a análise parcial. Essas possibilidades são percebidas, mas não inteiramente elaboradas, na obra *Representative government*, de John Stuart Mill, e em outros tratados liberais que versam a respeito de uma competição de idéias associada à educação política via participação política. De forma mais surpreendente, elas aparecem no pensamento maolista, com sua ênfase na obtenção do crescimento econômico, não pelo ajuste afinado do desenvolvimento via cúpula, mas pelo acionamento amplo da inteligência e dos incentivos mediante a fragmentação de responsabilidades e a acumulação de ganhos incrementais crescentes.²¹ Os mesmos *insights*, novos ou lembrados, agora brotaram da tradição da ciência econômica ortodoxa, em consequência de uma nova linha de desenvolvimento, elaborada por Harvey Leibenstein, e de seu conceito de eficiência-X.²² Mais significativos ainda para os céticos do incrementalismo e do ajuste mútuo entre as partes são nossos novos *insights* a respeito de como a ciência funciona. A formulação convencionalmente sinóptica ou “científica” de políticas acaba se revelando definitivamente não consistente com a ciência.

Michael Polanyi, Lakatos e Kuhn, entre outros, vêm mostrando, em seu trabalho científico, que as próprias comunidades científicas caracteristicamente praticam tanto o incrementalismo como o ajuste mútuo interpartes, se bem que com outros nomes.²³ Até as “revoluções” científicas”, de Kuhn, são realizações de incrementalistas parciais. Suas reconsiderações de como se pratica a ciência são, creio, objeções conclusivas ao ideal sinóptico.

Pós-escrito

Jamais compreendi bem por que o incrementalismo, em suas várias formas, veio a ter um lugar tão proeminente na literatura sobre formulação de políticas. O artigo original da *Public Administration Review* (PAR) foi reimpresso em aproximadamente quarenta antologias. Sempre pensei que, embora algum

propósito se tenha servido com o esclarecimento das estratégias incrementais de análise e formulação de políticas, fazê-lo representava para mim apenas acrescentar um toque de articulação e organização às idéias que já circulavam amplamente. Também não entendi bem a frequência com que se resiste à análise incremental como norma. Ainda me parece quase óbvio que os problemas complexos não possam ser analisados em sua totalidade, e que precisemos, portanto, de estratégias para uma parcialidade competente.

Pensei que havia me aventurado em território estranho a todos os cientistas sociais e administradores somente quando assinalei que a fragmentação da formulação de políticas e a consequente interação política entre os muitos participantes não são apenas métodos para dobrar o poder (como têm sido vistos numa longa tradição de pensamento, que inclui tanto Montesquieu como os fundadores da república norte-americana), mas são métodos, em muitas circunstâncias, para elevar o nível de informação e racionalidade a influir nas decisões. Isso me levou a examinar a análise de políticas como um processo social em si mesmo, não limitado ao que vai na cabeça do analista e, portanto, ao conceito de “inteligência” do ajuste mútuo entre as partes.

Também imaginei que era útil elaborar as formas em que os problemas sociais muitas vezes podem antes ser encarados (não bem, mas com um pouco menos de incompetência) pelas “resultantes” de interações do que pelas “decisões” de alguém que entende do problema em mãos. Se o jogo de “cara ou coroa” permite resolver melhor alguns problemas do que podem as tentativas, fúteis, de analisar o que não é analisável (ou tentativas vãs de análise, quando há total carência de informações), então não constitui surpresa que várias formas de interação social possam às vezes lidar melhor com problemas do que pode a análise, ainda mais quando esta é, quando muito, apenas uma análise grosseiramente incompleta. Nem sempre é necessário entender o problema social para aliviá-lo — um fato simples, mas ainda largamente negligenciado.²⁴

Em vez de querer estimular diferentes tentativas de questionar a utilidade da análise incremental e do ajustamento mútuo entre as partes, inicialmente eu tinha a esperança de que o artigo da *PAR* e as publicações subsequentes estimulassem os colegas a tentar articular outras estratégias que evitam a aspiração impossível da sinopse, formular mais precisamente o incrementalismo desconexo como essa estratégia e modelar o ajuste mútuo entre as partes como mecanismo de “racionalidade” social, e não, como tem sido historicamente, um mecanismo para controlar a autoridade central. Estas expectativas mostraram-se totalmente ilusórias.

Alguns de meus colegas me dizem que não entendem como, ou se eu efetivamente concilio a visão benigna de pluralismo, presente em meu trabalho sobre incrementalismo e ajuste mútuo entre as partes, com o ceticismo em torno do

pluralismo, expresso em meu trabalho mais recente intitulado *Política e mercados*, e sua ênfase sobre uma cidadania doutrinada e a influência e poder político desproporcionais que os negócios exercem sobre a política. Estou enganando a mim mesmo ao acreditar que segui uma linha consistente de pensamento? Como já observei, as questões políticas que entram na agenda política, nas assim chamadas democracias ocidentais, são quase inteiramente questões secundárias, e sua formulação decisória é de fato pluralística, mas flagrantemente adernada. Quanto às grandes questões, que raramente entram na agenda, o pluralismo é fraco a ponto de ser invisível. É verdade que os estudos anteriores enfatizam o que funciona (mesmo que mal) na política, e os mais recentes, o que não funciona (se bem que persista). Em ambas as fases ou etapas, procurei por mecanismos semi-ocultos. A única coisa que acho errada em relação às duas etapas é sua ordem. Temo que tenha me tornado mais ousado somente com a idade, embora prefira negar essa interpretação. De qualquer modo, as pressões e as influências sutis dos colegas de academia são poderosas no desenvolvimento do ensino e dos trabalhos acadêmicos de um pesquisador. Se nos opomos (sic) a ceder-lhes em relação ao que acreditamos, acabamos, quase inconscientemente, muitas vezes, cedendo naquilo que decidimos estudar.

Para um incrementalista desconexo, nunca existe última palavra; e esta não pretende ser a "última palavra sobre incrementalismo" — o que de vez em quando tenho sido convidado a fazer. Tenho apenas uma compreensão limitada sobre os conceitos discutidos aqui. Tendo me ocupado por alguns anos com política e mercados, havendo, assim, direcionado meu interesse para a pesquisa mais extensa do incrementalismo, voltei agora ao estudo do conhecimento e da análise para a formulação de políticas e outras formas de solução de problemas sociais.²⁵ "Com ou sem muito esforço ou planejamento", espero sempre chegar a algum sucesso satisfatório.

Notas

1. Agradeço a James W. Fester, David R. Mayhew e Edward W. Pauly por seus bons comentários a uma versão anterior.
2. Tenho agora a oportunidade de agradecer a William B. Shore, ex-diretor executivo da revista, por ter intitulado meu artigo de 1959 com os termos "The science of muddling through" (*Public Administration Review*, v. 19, 1959), um título que talvez tenha contribuído tanto quanto o próprio conteúdo para a atenção que o artigo recebeu.
3. Especificamente, são os seguintes os passos convencionais, com os refinamentos adequados para lidar com probabilidades:

- a. Identificar e organizar, em relação coerente, a meta e os valores incidentais pertinentes à decisão política a ser feita.
- b. Identificar todas as importantes propostas políticas que poderão realizar os valores.
- c. Analisar todas as possíveis consequências importantes de cada proposta política considerada.
- d. Escolher a proposta política cujas consequências se identificam melhor com o passo *a*.

4. O único aprofundamento significativo da idéia do incrementalismo que poderia reivindicar para mim nesse meio tempo é a tentativa de colocar o incrementalismo, bem como o ajuste mútuo entre as partes, na história intelectual, mostrando que ele se ajusta a um modelo semi-implícito de "boa" organização social de larga circulação e é contestado por outro. Ver o capítulo: Sociology of planning: Thought and social interaction, BORNSTEIN, Morris (Ed.). *Economic planning, East and West*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1975, que foi subseqüentemente revisito e transformado nos capítulos 19 e 23 de meu livro *Política e mercados*: os sistemas políticos e econômicos do mundo. Rio: Zahar, 1979. Nos anos intermediários, também explicitarei o incrementalismo desconexo em mais detalhe, incluindo junto à extensa discussão uma análise de certos problemas tomados do discurso filosófico, em David Braybrooke e Lindblom, *The strategy of decision* (New York: Free Press, 1963). Também desenvolvi a correspondente análise do ajuste mútuo entre as partes, em *The intelligence of democracy* (New York: Free Press, 1965).
5. E de forma mais completa em Braybrooke e Lindblom, *A strategy of decision*, cap. 5.
6. A título de ilustração, os estratagemas mais conhecidos incluem formas como tentativas de acerto e erro, rompimento de gargalo, limitação da análise a umas poucas propostas, rotinização de decisões e recurso à decisão em situações de crise, entre outros.
7. No artigo de há vinte anos, a sinopse chamava-se método da "raiz" (em oposição ao método da "ramescência", que era outro termo para incrementalismo).
8. A que se somam todas as complicações da análise axiológica que decorrem do caráter evasivo dos valores e de sua resistência à verificação "científica".
9. SIMON, Herbert A. *Models of man*. New York: John Wiley, 1957, p. 198.
10. Além disso, uma alternativa para o incrementalismo praticado é o incrementalismo mais competente: por exemplo, dar mais atenção à monitorização de políticas com o objetivo de obter *feedback* e correção.
11. SIMON, Herbert A. "A behavioral model of rational choice". *Quarterly Journal of Economics*, v. 69, Feb. 1955.
12. DROR, Yehzekel. *Public policymaking reexamined*. San Francisco: Chandler, 1968, cap. 14; ETZIONI, Amitai. *Mixed-scanning. Public Administration Review*, v. 27, 1967.

13. Em LAPORTE, Todd R. (Ed.). *Organized social complexity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975. p. 70.
14. Desenvolvido com mais detalhes em *Política e mercados*, parte V.
15. Ver *Política e mercados*, cap. 15 e 17.
16. Esta afirmação estou disposto a reivindicar a mim, apesar das óbvias debilidades da monitoração dos resultados para fins de *feedback* e correção que marcam a maior parte da formulação incremental de políticas.
17. Sobre a consciência como uma das duas formas de conhecer, ver uma discussão esclarecedora, em: GOLDNER, Alvin G. *The coming crisis of Western sociology*. New York: Basic Books, 1970. p. 491-495; *Enter Plato*. New York: Basic Books, 1965. p. 267-272.
18. BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. The two faces of power. 56 *American Political Science Review*, Dez. 1962.
19. SCHULITZ, Charles L. *The politics and economics of public spending*. Washington, D. C.: Brookings, 1968, cap. 3, passim.
20. Para um enunciado mais completo das razões, ver: LINDBLUM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. Schulz e eu concordamos pelo menos em torno de alguns benefícios que se pode ter com um tipo de participante parcial – “o partidário da eficiência” interessado em pesquisa. Mas é apenas a esta categoria muito especial de *partidário*, ilustrada pelo economista profissional ou pelo analista de sistemas, que Schulz demonstra apreço elevado.
21. Minha própria reflexão é devida a Albert O. Hirschman, que me alertou cedo sobre a importância dos incentivos, além da capacidade intelectual, para a resolução de problemas complexos. Ver: HIRSCHMAN, Albert O.; LINDBLUM, Charles E. “Economic development, research and development, policy-making: Some converging views”. *Behavioral Science*, Apr. 1962.
22. LEIBENSTEIN, Harvey. Allocative efficiency vs. X-efficiency. *American Economic Review*, v. 56, Jun. 1966. Também seu *Beyond economic man*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.
23. POLANYI, Michael. The republic of science. *Minerva*, v. 1, out. 1962; LAKATOS, Imre; MUSGRAVE, Alan (Ed.). *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970; KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1978. Para um estudo empírico e detalhado sobre o incrementalismo, o ajustamento mútuo interpartes e a análise parcial – especialmente sobre a última – ver também MITROFF, Ian. *The subjective side of science*. New York: Elsevier, 1974.
24. Mais desenvolvido em: LINDBLUM, Charles E.; COHEN, David K. *Usable knowledge*. New Haven: Yale University Press, 1979. p. 19-29.
25. A título de introdução, Lindblom e Cohen, *Usable knowledge*.

Comentário

Além da “raiz” e da “ramescência”: por uma nova ciência para a formulação de políticas públicas

Charles M. Dennis*

Desde o final da década de 1950, os cientistas sociais vêm concentrando esforços sistemáticos de análise e elaboração teórica para determinar como se formula políticas, quer públicas ou privadas. Pode-se encontrar a origem desses esforços no artigo seminal de Charles E. Lindblom “The science of muddling through”, publicado pela primeira vez no início de 1959, na *Public Administration Review* (LINDBLUM, 1978). Vinte anos mais tarde, Lindblom (1979) retomou seu trabalho pioneiro com a finalidade de refinar seus argumentos. O objetivo deste breve comentário é rever esses artigos de Lindblom com a finalidade de: a) identificar os principais pressupostos latentes que sustentam os *insights* de Lindblom e mostrar como esses pressupostos subentendidos levaram a busca teórica a um beco sem saída;¹ b) reformular o empredimento teórico sobre uma base alternativa de ciência social; e c) delinear os parâmetros de uma nova ciência para a formulação de políticas com base nas obras de Alberto G. Ramos, sobretudo em seu livro *A nova ciência das organizações*: uma reconceitualização da riqueza das nações.

* Charles M. (Mike) Dennis participou, durante mais ou menos quarenta anos, no processo de formulação de políticas públicas em governos municipais, tendo exercido diversos papéis em várias arenas políticas: planejador urbano, diretor de pesquisa e análise de orçamento público, analista orçamentário numa repartição central de orçamento, gerente de contratos em programas de saúde, diretor de orçamento numa entidade de saúde mental e consultor financeiro do setor privado junto a vários órgãos públicos. A partir de 1983, foi o diretor financeiro e o controlador do município-cidade de Santa Mônica, Califórnia, nos Estados Unidos. Nessa posição, concebeu e implementou sistemas de alocação e administração de recursos, visando ao desenvolvimento de sistemas sociais multidisciplinares com o uso de verbas e técnicas diversas de participação do cidadão nos processos orçamentários e, ultimamente, com a criação de parcerias colaborativas com outras entidades do setor privado, público e sem fim lucrativo, e o emprego da tecnologia de computação e telecomunicação. Mike Dennis estudou sob a orientação do professor A. G. Ramos e auxiliou-o na preparação do livro *A nova ciência das organizações*: uma reconceitualização da riqueza das nações. Tem alguns de seus estudos publicados nas revistas *Administration & Society* e *National Tax Journal*, e lecionou administração pública na University of Southern California (USC) e na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em Florianópolis. Formado em Ciência Política, tem mestrado em Administração Pública pela University of California Los Angeles (Ucla) e doutoramento incompleto em Administração Pública, na USC, em Los Angeles.