CAPÍTULO 4

TEOREMAS DA CRISE ECONÔMICA

Até o capitalismo liberal o mercado não apunha apenas as funções de integração social. A relação de classe poderia assumir a forma não política de relação de trabalho assalariado, diante do capital assalariado, diante do capital apenas quando os pré-requisitos gerais para a contínua existência da produção capitalista forem cumpridas pelo Estado. Somente as funções estatais suplementares, mas não sujeitas, ao mecanismo de mercado, tornam possível a dominação não política através da apropriação privada da mais valia produzida socialmente. A formação de capital ocorre numa situação de competição ilimitada. Entretanto, as condições garantidoras desta competição, os fundamentos sociais da produção da mais valia, não podem ser reproduzidas por meios capitalistas. Requerem um estado que confronte capitalistas individuais, como não capitalistas, afim de efetuarem sinuosamente a "vontade coletiva-capitalista" ausente na esfera competitiva. Em relação a estes meios não capitalistas, o Estado *limita* a produção capitalista; em relação a sua função, serve para manter em existência. Somente na medida em que o Estado *suplemente* a economia, pode ser *instrumental* para ela.¹

Essa concepção também tem sido aplicada ao aparelho do estado do capitalismo avançado.² Conforme a estratégia,

¹ Marx desenvolveu este conceito em *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (Nova York, 1963). Cf. tb. N. Poulantzas, "The Problem of the Capitalist State", in *New Left Review* (1969), p. 67 e segs.
² W. Mueller e Ch. Neuss, "Die Sozialstaatsillusion", in *SoPo* (1970), p. 4 e segs.; E. Altvater, "Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus", in Jaenicke e outros, *Herrschaft und Krise*, p. 170 e segs.

sem dúvida, o Estado não pode limitar hoje a realização de condições gerais de produção. Pode também intervir no próprio processo de reprodução, isto é, pode criar condições para utilizar capital, melhorar o seu valor de uso, curvar os custos externos e as conseqüências da produção capitalista, ajustar as desproporcionalidades que restringem o crescimento, regular o ciclo econômico geral através política social, fiscal e conjuntural etc. Porém intervenções estatais são contudo ações embora instrumentais para realização do capital, de um não capitalista que espertamente afirma a vontade coletiva-capitalista.

Conforme a *posição ortodoxa*, o Estado capitalista avançado permanece um "capitalista ideal coletivo" (Engels), na medida em que de nenhum modo sustenta o desenvolvimento natural da produção anárquica de bens. Limita a produção capitalista, mas não a controla como uma autoridade de planejamento coletivo capitalista. Em contraste com o Estado liberal capitalista, o Estado intervencionista está, com certeza, implicado no processo de reprodução, não apenas assegura as condições gerais de produção, mas se torna em si uma espécie de órgão executivo da lei do valor. A atividade governamental não suspende a operação espontânea da lei do valor, mas, ao invés disto, sujeita a ela. Donde, a longo prazo, a atividade administrativa precisa até intensificar as crises econômicas.³ Mesmo a luta de classes, que pode levar a regulamentações legais no interesse do trabalho assalariado (como Marx mostrou no seu exemplo de legislação contemporânea para a proteção do trabalho) permanece um "momento do movimento do capital".⁴

Deste modo, a substituição de funções governamentais por funções de mercado não altera, de fato, o caráter inconsciente do processo econômico geral, como pode ser visto nas estritas limitações impostas às manipulações do Estado. O Estado não pode intervir substancialmente na estrutura de propriedade, sem desencadear uma "greve de investimentos"; nem pode evitar, a longo prazo, distúrbios cíclicos do processo acumulativo, isto é, tendências à estagnação produzidas endogenamente; nem pode até controlar os substitutivos de crise, isto é, déficits crônicos no orçamento público e inflação.

³ Altvater, ob. cit., p. 181.

⁴ Mueller e Neusuess, ob. cit.

A *objeção geral* a este ponto de vista, é a questão, se e como, a estrutura de classe mudou, podendo ser respondida apenas empiricamente. Não pode ser determinada de antemão ao nível analítico. Tornar absoluta a estratégia conceitual da teoria do valor priva, toda a teoria econômica das crises, de um possível teste empírico. Até Marx só poderia fundamentar a sua pretensão de ter apreendido o padrão de crise do desenvolvimento do sistema social como um conjunto (incluindo disputas políticas e as funções do aparelho do Estado) através de análises econômicas das leis de movimento da formação de capital, ao apontar o exercício da dominação de classe que assumiria a forma não-política da troca e do trabalho assalariado pelo capital.

Contudo, esta improvável constelação mudou, e as funções socialmente integrativas da manutenção da legitimidade não podem mais ser efetuadas através de funções sistêmicas integrativas do mercado e dos restos decrépitos das tradições pré-capitalistas. Precisam de novo ser transferidas ao sistema político. A atividade governamental agora busca a meta declarada de condução do sistema para evitar crises e, por conseqüência, o relacionamento de classe perde sua forma apolítica. Por estas razões, a estrutura de classe *precisa* ser mantida em lutas em torno da distribuição administrativamente mediada dos incrementos no produto social. Também a estrutura de classe, pode ser agora diretamente afetada pelas disputas políticas. Sob estas condições, os processos econômicos não podem mais ser concebidos enquanto movimentos de um sistema econômico auto-regulativo. A lei do valor pode expressar o duplo caráter dos processos de troca (como processos de condução e exploração), e só enquanto condições, aproximadamente encontradas no capitalismo liberal, permitam que a dominação de classe seja exercida apoliticamente. Como, e em qual extensão, o poder é exercido e a exploração assegurada através de processos econômicos, depende hoje de constelações concretas de poder, que não são mais *predeterminadas* por mecanismo autonomamente efetivo do mercado de trabalho.

Hoje o Estado tem de cumprir funções que nem são explicadas com referência aos pré-requisitos da contínua existência do modo de produção, nem derivadas do movimento imanente de capital.

Este movimento não é mais realizado através de um mecanismo de mercado que pode ser compreendido na teoria do valor, e sim um resultado das forças condutoras econômicas ainda efetivas e de uma ativa contrapartida política, na qual encontra expressão um *deslocamento das relações de produção*.

A fim de se sentir apto à aprender este deslocamento mais precisamente, é significativo distinguir quatro categorias de atividade governamental, e relacioná-las aos imperativos do sistema econômico.

1º) A fim de *constituir* o modo de produção e mantê-lo os pré-requisitos da contínua existência precisam ser realizados. O Estado assegura o sistema da lei civil, como as instituições básicas da propriedade e da liberdade de contrato; protege o sistema de mercado dos efeitos colaterais auto-destrutivos (por exemplo através da introdução da jornada normal de trabalho, da legislação anti-trust e da estabilização da moeda); cumpre os pré-requisitos da produção na economia, enquanto um todo (tais como: educação, transporte e comunicação); promove a capacidade da economia doméstica diante da competição internacional (por exemplo, através de políticas de exportação e das áreas); e se reproduz através da preservação militar da integridade nacional no exterior e pela supressão paramilitar dos inimigos do sistema.

2º) O processo de acumulação de capital requer adaptação do sistema legal a novas formas de organização comercial, competição, financiamento etc (por exemplo, através da criação de novos arranjos legais em direito bancário e comercial e na manipulação do sistema fiscal). Assim agindo, o Estado se limita à adaptações *complementadoras do mercado* num processo cuja dinâmica ele não influencia: pois, o princípio social da organização, bem como a estrutura da classe, permanecem intactas.

3º) Estas ações tem de ser distinguidas das ações *substitutivas do mercado* pelo Estado. Este último não apenas leva em conta situações econômicas legalmente dos negócios, que surgiram independentemente, porém, *em reação à fraqueza das forças condutoras econômicas*, torna possível a continuação de um processo acumulativo não mais entregue a sua própria dinâmica. Tais ações por isto criam novas si-

tuações econômicas e negócios, seja através da criação e da melhora de oportunidades de investimentos (demanda governamental de progresso científico-tecnológico, qualificação ocupacional de forças de trabalho etc.). Em ambos os casos, o princípio da organização permaneceu inalterado, como pode ser visto na emergência do setor público estranho ao sistema.

Finalmente, o Estado *compensa* conseqüências disfuncionais do processo acumulativo que elidiram *reações politicamente efetivas*, da parte dos agrupamentos individuais de capital, trabalho organizado ou outros grupos organizados. Pois, por outro lado, o Estado se encarrega das conseqüências externas da empresa privada (por exemplo, dano ecológico), ou assegura a capacidade de sobrevivência dos setores ameaçados (por exemplo, mineração e agricultura) através de medidas de política estrutural. Por outro lado, aplica regulamentos intervenções solicitados por sindicatos e partidos reformistas com objetivo de melhorar a situação social dos trabalhadores dependentes (historicamente, tais intervenções começam com o direito dos trabalhadores organizarem-se e se estendem através de melhoras de salário, condições de trabalho e bem estar social, através de políticas educacionais, de saúde e de transporte). Os começos da despesa do Estado, classificadas hoje enquanto “despesas sociais” e “consumo social”⁵ podem ser remetidos, em grande parte, às solicitações politicamente concretizadas pelo trabalho organizado.⁶

A atividade governamental, nas duas últimas categorias, é típica do capitalismo organizado. A proposta distinção analítica é difícil de sacar empiricamente em muitos casos, porque o Estado capitalista avançado administra as tarefas em ambas as primeiras duas categorias. E assim o faz numa extensão consideravelmente grande, e naturalmente, com as mesmas técnicas empregadas em administrar tarefas que recentemente lhe foram transferidas. Pois a política monetária é hoje uma parte essencial de um planejamento global do Estado, embora assegurar o comércio internacional em termos de moeda e capital, e a reação a ele, pertençam às razões

⁵ O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*.

⁶ As distinções analíticas, propostas aqui, emergiram de discussões com Sigrid Meuschel.

que constituem o modo de produção. Os critérios de demarcação não são a extensão e a técnica de atividade governamental e sim suas funções. O Estado capitalista liberal encarrega-se, se o nosso modelo é correto, de assegurar os pré-requisitos para a contínua existência do modo de produção — e enquanto um suplemento ao mecanismo de mercado — para satisfazer as necessidades do processo de acumulação controlado pelo mercado. Para dizer exatamente, o Estado capitalista avançado também faz precisamente isto, a uma extensão ainda maior e com técnicas mais eficientes. Mas pode cumprir estas tarefas apenas, e, somente na medida em que simultaneamente preencher os hiatos do mercado, intervindo no processo de acumulação e compensando por suas conseqüências politicamente intoleráveis. Em ações deste tipo, as formações de reação às mudanças na estrutura de classe — isto é, outras constelações de poder — são realizadas. Como conseqüência, o princípio da organização social, que repousa em última instância na institucionalização de um mercado desorganizado de trabalho, é também afetado.

Três mudanças acima de tudo, são característicos da mudança nas relações de produção no capitalismo avançado:

(A) Uma forma alterada da produção de mais valia que afeta o princípio de organização social;

(B) Uma estrutura salarial quase política, que expressa um acordo salarial;

(C) A crescente necessidade de legitimação do sistema político, que traz ao jogo demandas orientadas aos valores de uso (demandas que, em certas circunstâncias, estão em competições com as necessidades de realização do capital).

Relembrar: A)

O surto de um setor público é, entre outras coisas, uma indicação que o Estado busca a produção de bens coletivos, aos quais ele torna acessíveis ao poupar para uso privado na forma de infra-estrutura material e imaterial.⁷ Ao desempenhar esta função, o Estado promove o valor de uso de capitais individuais, para bens coletivos servirem para aumentar a produtividade do trabalho. Em termos da teoria de valor, este fato é expresso no barateamento de capital

⁷ P. Mattick, *Marx and Keynes* (Boston, 1969), pp. 123, 188 e segs.; U. Roedel, *Forschungsprioritäten und technologische Entwicklung* (Frankfurt, 1972). p. 32 e segs.

constante e na elevação da taxa de mais valia.⁸ A organização governamental do sistema educacional, que eleva a produtividade do trabalho humano através de qualificação, tem o mesmo efeito.⁹ Estas funções governamentais alteram a forma de produção da mais valia.¹⁰ Após erguer a mais valia *absoluta* através da força física, dilatando a jornada de trabalho, recrutando forças de trabalho subpago (mulheres, crianças) etc., colidiram com os limites naturais (até no capitalismo liberal, como o demonstra a introdução de uma jornada normal de trabalho) de modo que o aumento do valor *relativo* da mais-valia assumiu primeiro a forma de utilização da informação e invenções existentes ou geradas externamente para o desenvolvimento das forças técnicas e humanas de produção. Só com a organização governamental, o processo científico tecnológico e uma expansão sistematicamente administrada da educação contínua, consegue-se a produção de informação, tecnologias, organizações e qualificações que elevem a produtividade, tornando-se um componente do próprio processo de produção. O trabalho reflexivo, isto é, o trabalho aplicado a si mesmo com o objetivo de incrementar a produtividade do trabalho, poder a ser olhado a primeira vista como uma mercadoria coletiva natural. Hoje ele é internalizado no ciclo econômico pois o Estado (ou iniciativa privada) hoje gasta capital para adquirir a força de trabalho indiretamente produtiva de cientistas, engenheiro, professores etc., e para transformar os produtos do seu trabalho em bens diminuidores de custos da categoria a que se referir.¹¹ Se alguém se apegar a uma estratégia dogmática conceitual e concebe o trabalho reflexivo como um trabalho improdutivo (no sentido marxiano), a específica função deste trabalho para o processo de realização é subestimado. O trabalho reflexivo não é produtivo num sentido da produção direta da mais valia. Mas não é tam-

⁸ Neste ponto, mais recentemente, H. Hollaender, *Das Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate* (Regensburg, 1972), *Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft*.

⁹ E. Altvater, F. Huiskens e outros. *Materialien zur Politischen Ökonomie des Ausbildungssektors* (Erlangen, 1971).

¹⁰ A. Sohn-Rethel, *Die ökonomische Doppelnatur des Spätkapitalismus* (Neuwied, 1972) remonta a alterada produção de mais valia a mudanças na estrutura da produção e salários.

¹¹ O'Connor distingue produção absoluta, relativa e "indireta" de mais valia.

bém improdutivo; pois então não teria efeito líquido na produção de mais valia. Marx viu precisamente "que até como dada magnitude do capital operacional, a força de trabalho, a ciência e a terra (pela qual são entendidas economicamente todas as condições de trabalho fornecidos pela natureza independentemente do homem, corporificada nele, formam *poderes elásticos* de capital, permitindo-lhe, dentro de certos limites, um campo de ação independente da sua própria magnitude.¹² Porém ele foi capaz de tratar "ciência" enquanto "natureza", como um bem livre coletivo, sem ter de considerar o trabalho reflexivo expedido na sua produção como um fator peculiar de produção. O capital variável que é pago como renda pelo trabalho reflexivo é investido indiretamente produtivamente, de modo que altera sistematicamente as condições pelas quais a mais valia pode ser apropriada do trabalho produtivo. Pois, contribue indiretamente, à produção de outra mais-valia. Essa reflexão mostra, em primeiro lugar, que as categorias clássicas fundamentais da teoria de valor são insuficientes para a análise da política governamental em educação, tecnologia, ciência. Também mostra que é uma questão empírica se a nova forma de produção de mais valia pode compensar a queda tendencial na taxa de lucro, isto é, se pode operar contra crises econômicas.¹³

Relembrar: B) No setor monopolístico, por intermédio de uma coalisão entre associações de empresas e sindicatos, o preço da mercadoria, conhecido como força de trabalho, é negociado quase politicamente.

Neste "mercado de trabalho", o mecanismo de competição é substituído pelos acordos entre organizações, às quais o estado delegou poder legítimo. Esta erosão do mecanismo do mercado de trabalho tem, sem dúvida, conseqüências econômicas (tais como deslocamento da mudança dos custos de fatores para o preço do produto). Porém estes são realmente conseqüências da suspensão de um relacionamento apolítico de classe. Através do sistema de "salários" políticos,¹⁴ negociados à base de escalas salariais, tem sido possível — acima de tudo nos setores de capital e de crescimento inten-

¹² *Capital*, 3 vols. (International Publishers: Nova York, 1967), 1:609.

¹³ U. Roedel, *Zusammenfassung kritischer Argumente*.

¹⁴ R. Hilferding introduziu esta expressão.

sivo da economia — mitigar a oposição entre trabalho assalariado e capital e efetuar um parcial acordo de classe. Sob um ponto de vista Marxiano, é também possível, em princípio, analisar a fixação de preços em mercados organizados, dentro da moldura da teoria valor — uma mercadoria pode ser vendida acima do seu valor. Mas aqui o princípio preço da mercadoria força de trabalho é a unidade de medida do valor de cálculo. A fixação quase política do preço no mercado de trabalho, não pode, portanto, ser tratada de um modo análogo. Pois determina, por sua vez, através do nível médio salarial, a quantidade de valor contra cujos desvios de força de trabalho vendidos acima do valor, precisam ser medidos. Não conhecemos padrão para os custos de reprodução da força de trabalho, independente das normas culturais, nem Marx parte de tal padrão.¹⁵ Sem dúvida, alguém pode apegar-se a uma estratégia dogmática conceitual e equacionar, por definição, o salário médio com os custos de reprodução da força de trabalho. Mas ao agir assim, prejudica num nível analítico a (sem dúvida) questão empiricamente substancial de saber se a nível de classe, organizada politicamente através da sindicalização, talvez tenha tido um efeito estabilizador apenas porque teve êxito num sentido econômico e alterou visivelmente a taxa de exploração em favor das partes melhor organizadas da classe operária.

Relembrar: C) Finalmente, as relações de produção são alteradas por que o deslocamento das relações de troca pelo poder administrativo é ligado a uma condição, na qual o poder legítimo precisa estar ao dispor do planejamento administrativo. De funções que foram acrescidas ao aparelho do Estado, no capitalismo avançado, extensão de assuntos sociais procedidos administrativamente necessitam o incremento de legitimação. Não se discute aqui alguma misteriosa dimensão; a necessidade de legitimação emerge de condições funcionais evidentes de um sistema administrativo que preenche os hiatos funcionais de mercado. Considerando o contexto das revoluções burguesas, é compreensível que o capitalismo liberal seja constituído a forma de democracia burguesa. Porque assim ocorreu, a crescente necessidade de legitimação precisa ser satisfeita por meios da democracia

¹⁵ Marx fala de elemento histórico e moral na determinação do valor da mercadoria "força-de-trabalho"; *Capital*, 1:165.

política (baseada no sufrágio universal). Uma vez mais, uma estratégia conceitual dogmática, que admita a democracia burguesa apenas enquanto uma supra estrutura denominada de classe capitalista, perde de vista o problema específico. Na extensão que o Estado não mais representa apenas a supra estrutura de um relacionamento político de classe, os meios formalmente democráticos em busca da legitimação se demonstram peculiarmente ativos. Isto; nestas circunstâncias, o sistema administrativo é forçado a achar uso para as demandas orientadoras de valor, com meios disponíveis de controle. Na medida em que o sistema capitalista se abastece com uma ideologia viável, um problema comparável de legitimação (que estabeleça condições restritivas a solução do problema de realização de capital) não pode surgir. Novos problemas de legitimação não podem se submeter a um imperativo demasiado genérico de manutenção, na medida em que não podem ser resolvidos sem levar em consideração a satisfação das necessidades legítimas — isto é, a distribuição dos valores de uso — enquanto os interesses da realização de capital proibam precisamente essa consideração. Problemas de legitimação não podem ser reduzidos a problemas de realização de capital. Porque um acordo de classe se tornou o fundamento da reprodução, o aparelho do Estado precisa preencher suas tarefas sistema econômico sob a condição limitante que a lealdade de massa seja simultaneamente assegurada dentro da moldura de uma democracia formal e de acordo com sistemas de valores dominantes universais. Estas pressões de legitimação podem ser mitigadas apenas através de estruturas de um domínio público despolitizado. Um privatismo civil estruturalmente assegurado torna-se necessário para a contínua existência, porque não há equivalente funcional para ele. Onde, surge um novo nível de suscetibilidade a crise que não pode ser aprendido pela posição ortodoxa. Uma *versão revisionista* está contida na teoria econômica das crises segundo os economistas principais da República Democrática Alemã. A teoria do capitalismo monopolista do Estado¹⁶ não está sujeita às objeções antes mencionadas, porque procede do pres-

¹⁶ Institut fuer Gesellschaftswissenschaften do Comitê Central do Partido da Unidade Socialista da Alemanha e outros, *Imperialismus heute* (Berlim, 1965); R. Gruendel, H. Heiningel, P. Hess e K. Zieschang, *Zur Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus* (Berlim, 1967).

suposto que o desenvolvimento natural, não planejado, do processo capitalista de reprodução foi substituído pelo planejamento monopolístico estatal; a operação espontânea de leis econômicas é substituída pela condução centralizada do aparelho de produção. O alto nível ao qual a produção é socializada acarreta uma convergência entre interesses individuais de grandes empresas e o interesse capitalista coletivo na manutenção do sistema. Esta convergência se desenvolve, além do mais, como a contínua existência do sistema enquanto ameaçada externamente pelas competitivas sociedades pós-capitalistas e internamente por forças que transcendem ao sistema. Pois, o interesse capitalista coletivo toma forma, ao qual os monopólios unidos conscientemente buscam a ajuda do aparelho do Estado. Para esse novo estágio de consciência, que supostamente corresponde a um planejamento capitalista que garanta a produção de mais valia em tal modo, que liberte parcialmente as decisões de investimento do mecanismo de mercado. A suposta união do poder dos monopólios com o do Estado é descrito em termos de uma teoria de agência. O centro de controle social é alegadamente subordinado ao interesse capitalista coletivo no sentido que uma (em si mesma progressista) forma de organização do controle de produção permanece ligada ao objetivo de realização de capital. A aberta repolitização do relacionamento de classes, de um lado, torna a dominação monopolista de Estado suscetível a pressões políticas que as forças democráticas (na forma de uma frente popular) pode exercer. A teoria do capitalismo monopolista de Estado também começa com o princípio que a contradição fundamental da produção capitalista não é abortada e sim agravada na nova forma de organização. Entretanto, as crises econômicas agora assumem uma forma diretamente política.

Duas objeções podem ser feitas a essa teoria.¹⁷ Em primeiro lugar, o pressuposto que o aparelho do Estado pode planejar ativamente, adiantar e executar, através de uma estratégia econômica central, em interesses de quem quer que seja, não pode ser empiricamente verificada. A teoria do capitalismo monopolista de Estado falha em apreciar (como o fazem as teorias tecnocratas ocidentais) os limites do planejamento administrativo do capitalismo avançado. A

¹⁷ M. Wirth, *Kapitalismustheorie in der DDR* (Frankfurt, 1972).

forma de ação das burocracias planejantes é evitar relativamente as crises. As várias burocracias são, além disso, incompletamente coordenadas e, por causa da sua deficiente capacidade de perceber e planejar, dependente da influência dos seus clientes.¹⁸ É precisamente esta racionalidade deficiente da administração governamental que garante o sucesso dos interesses especiais organizados. As contradições entre os interesses dos capitalistas individuais, entre interesses individuais e o interesse coletivo capitalista, e enfim, entre interesses específicos de um sistema e interesses generalizados, são deslocados para o aparelho do Estado.

Em segundo lugar, o pressuposto, que o Estado age como um agente dos monopólios unidos, não pode ser apoiado empiricamente. A teoria do capitalismo monopolista de Estado superestima (do mesmo modo que o fazem as teorias elitistas ocidentais) o significado dos contatos pessoais e a regulamentação direta das transações. As investigações para o recrutamento, composição e interação das várias elites de poder não podem adequadamente explicar as conexões funcionais entre os sistemas econômicos e administrativos.¹⁹ O modelo sistêmico-teórico desenvolvido por Offe e seus colaboradores parece-me mais adequado. Distingue entre a estrutura de um sistema administrativo, de um lado, e o processo de solução de conflito e formação de consenso, decisão e implementação, por outro. Assim agindo, Offe concebe "estrutura" como um conjunto e regras sedimentadas de seleção, cujo prejuízo é reconhecido enquanto um assunto requerendo regulamentação, que é escolhido como tema, que — com qual prioridade e por quais meios — for atualmente e publicamente regulado etc. Os padrões administrativos, relativamente estáveis de ajudar e impedir, são objetivamente funcionais para a realização do capital, isto é, são independentes das intenções professadas pela administração. Podem ser explicados com a ajuda de regras de seleção, que pré-determinam a constelação ou supressão de problemas, temas; argumentos e interesses.²⁰

¹⁸ J. Hirsch, "Funktionsveraenderungen der Staatsverwaltung in spaetkapitalistischen Industriegesellschaften", in *Blaetter fuer deutsche und internationale Politik* (1969), p. 150 e segs.

¹⁹ C. Offe, "Klassenherrschaft und politisches System. Die Selektivitaet politischer Institutionen", in *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates* (Frankfurt, 1972), p. 66 e segs.

²⁰ *Ibid.*, p. 78 e segs.

CAPÍTULO 5

TEOREMAS DE RACIONALIDADE DA CRISE

O modo de funcionamento do estado capitalista avançado não pode ser adequadamente concebido através do modelo de um órgão executivo inconscientemente ativo de leis econômicas que são ainda espontaneamente efetivas nem através do modelo de um agente dos capitalistas monopolistas unidos, que agem conforme o plano. Envolvido enquanto tal no processo de produção, o Estado alterou as determinações do próprio processo de realização. Na base de um acordo de classes, o sistema administrativo ganha uma limitada capacidade de planejamento, a qual pode ser usada, dentro da moldura de uma busca formalmente democrática de legitimação, para propósitos de evitar reativamente crises nesta situação, o interesse capitalista coletivo na manutenção do sistema está na competição, de um lado, com os interesses contraditórios dos agrupamentos individuais de capital, e, do outro, com os interesses generalizáveis, orientados aos usos de valor, dos vários grupos populacionais. O ciclo de crise, distribuído pelo tempo e desprovido das suas conseqüências sociais, é substituído pela inflação e por uma crise permanente nas finanças públicas. Se este fenômeno de deslocamento indica um comando com êxito da crise econômica, ou apenas o seu temporário deslocamento para o sistema político, é uma questão empírica. Na análise final, a resposta depende se o capital se expandiu assim, de modo a ser apenas indiretamente produtivo, a ponto de atingir um incremento na produtividade do trabalho, e se a distribuição do crescimento na produtividade, em linha de produção, com requisitos funcionais do sistema, for suficiente para garantir

a lealdade de massa e, ao mesmo tempo, manter o processo de acumulação em movimento.

O orçamento governamental é sobrecarregado com os custos comuns de um processo mais e mais socializado. Suporta os custos de estratégias imperativas de mercado e os custos de demanda de bens improdutivos (armamentos e viagens espaciais). Suporta os custos infra-estruturais diretamente relacionados à produção (transporte e sistema de comunicação, progresso científico-técnico, treinamento vocacional). Suporta os custos de consumo social indiretamente relacionados à produção (construção de casas, transporte, assistência médica, lazer, educação, previdência social). Suporta os custos de bem estar social, especialmente desemprego. E, enfim, suporta os custos externalizados do esforço ambiental brotando da produção privada. No fim, estas despesas tem de ser financiadas através de impostos. O aparelho do Estado, portanto, enfrenta simultaneamente duas tarefas. De um lado, supõe-se que eleve o nível necessário de impostos, subtraindo lucros e rendas, e use os impostos disponíveis racionalmente de modo que os distúrbios das crises do crescimento possam ser evitados. Por outro lado, o soerguimento seletivo de impostos, o padrão discernível de prioridades do seu uso e os próprios desempenhos administrativos precisam ser constituídos de tal maneira, que a necessidade de legitimação possa ser satisfeita.

Se o Estado falha na tarefa anterior, há um deficit na racionalidade administrativa; se falha na primeira, resulta um deficit de legitimação (vide Capítulo 6, adiante).

Um deficit de racionalidade pode emergir, porque os contraditórios imperativos de condução, causadores de um desenvolvimento não planejado, parecido com o natural, ao nível de produção anárquica de bens e do seu crescimento crivado de crises, são então operativos dentro do sistema administrativo. Foram fornecidas evidências por Hirsch, para esta tese de anarquia modificada, ao usar exemplos da administração da ciência.¹ A tese tem um certo valor descritivo, pois é possível mostrar que as autoridades, com escassa capacidade de informação e planejamento e com insuficiente coordenação entre si, dependem do fluxo de informação a partir dos seus clientes. São pois incapazes de preservar a

¹ J. Hirsch, *Wissenschaftlich-technischer Fortschritt*, p. 248 e segs.

distância, para eles necessária, a fim de tomar decisões independentes. Os setores individuais da economia podem, conforme o caso, privatizar partes da administração pública, assim deslocando a competição entre interesses individuais e sociais rumo ao aparelho do Estado. O teorema de crises baseia-se agora na reflexão que a crescente socialização da produção, ainda ajustada às metas privadas, consigo traz demandas irrealizáveis, porque paradoxais, perante o aparelho referido. Por outro lado, supõe que o Estado haja à maneira do capitalista coletivo. Ainda por outro lado, capitais individuais competitivos não podem formar ou executar uma vontade coletiva enquanto a liberdade de investimento não for eliminada. Pois emergem os imperativos mutuamente contraditórios de expandir a capacidade de planejamento do Estado, com o objetivo do lucro capitalista coletivo e, contudo, bloqueando exatamente esta expansão, que ameaçaria a continuação da existência do capitalismo. Pois o aparelho do Estado vacila entre a esperada intervenção e a forçada renúncia à intervenção, entre tornar-se independente dos seus clientes num modo que ameaça o sistema e subordina-o aos seus interesses particulares. Os déficits de racionalidade são o inevitável resultado de um desdém das relações nas quais o Estado capitalista avançado se dilui e no qual suas atividades contraditórias se tornam cada vez prolixas.²

Mencionarei três das objeções feitas a este argumento.

a) Desde que a contradição fundamental do capitalismo se deslocou do sistema econômico ao administrativo, também mudam os termos pelos quais também podem ser resolvidos. No sistema econômico, as contradições expressam-se diretamente nas relações entre quantidades de valor e indiretamente nas conseqüências sociais da perda de capital (bancarrota) e perda dos meios de subsistência (desemprego). No sistema administrativo, as contradições expressam-se em decisões irracionais e nas conseqüências sociais da falência administrativa, isto é, na desorganização de áreas de vida. Bancarrota e desemprego marcam claramente os reconhecíveis patamares do risco pelo não desempenho das funções. A desorganização de áreas de vida movimenta-se por contrastes, ao longo de uma continuidade. E é difícil

² C. Offe fala de um "dilema político da tecnocracia".

dizer onde jazem os patamares da tolerância e em qual extensão a sua percepção for ainda tolerada e o que já for intolerável pela experiência, podendo ser adaptado ao ambiente crescentemente desorganizado.

b) Ainda mais importante é o fato que, no sistema econômico, as regras da ação estratégica, como as dimensões de lucros e perdas, sejam estabelecidas. O meio de troca não permite resolução de conflitos através de adaptação constante e mútua de orientações de ação; não é disponível o princípio de controle de maximização do lucro. O sistema administrativo, em contraste, entra em negociações orientadas por acordo com os setores da sociedade do qual depende. "Negociação" é aplicada sob pressão à recíproca adaptação das estruturas de expectativa e de sistemas de valores. A maneira de reagir, na qual operam as estratégias preventivas, expressa a limitada capacidade de manobra do aparelho do Estado. O Estado *pode* tornar claro aos seus parceiros de negociação, como os interesses generalizáveis da população diferem dos interesses individuais organizados, bem como do interesse capitalista coletivo, na existência contínua do sistema. Contudo, o uso do poder legítimo requer *levar em conta a legitimação ingrediente* entre *diversos* domínios de interesses; mas tal ingrediente não pode existir por dentro de um sistema de troca legitimado enquanto um todo.

c) Finalmente, as tendências de crise não podem se afirmar inconscientemente através da ação administrativa coletiva, do mesmo modo como podem através do comportamento particularizado dos participantes do mercado individual. Isto é, enquanto meio de exercício do poder, não é mais aguda a distinção entre processos não planejados, parecidos ao natural, de um lado, e planejamento de outro, como no caso de jogos estratégicos nos quais a intencional seqüência de regras pode ter indesejados efeitos colaterais. Em vez disto, *a prevenção da crise converte-se em tema*, enquanto meta de ação. Para o sentido dos processos decisórios, jazendo na zona crepuscular entre desenvolvimento não planejado, parecido ao natural, e desenvolvimento planejado, o modo característico de justificação é aquele seguido pelo sistema administrativo e por suas partes negociantes. Ação administrativa, demandada ou desejada, justifica-se em cada caso por uma racionalidade sistemática, projetada a partir

de perspectivas de ação,³ isto é, pelos desempenhos funcionais de controle para metas funcionais fictícias que, desde que nenhum dos participantes controle o sistema, ninguém pode cumprir. Os acordos políticos não formam, à maneira das decisões de opção econômica no sistema controlado pelo mercado, um contexto parecido ao natural, tecido com ações individuais propositais racionais. Pois não existe incompatibilidade *logicamente necessária* entre os interesses no planejamento capitalista global e a liberdade de investimento, necessária para planejar e renunciar à intervenção, independência do aparelho do Estado e dependência em relação aos interesses individuais. A possibilidade, que o sistema administrativo possa abrir um caminho de acordo entre pretensões competitivas que permitiriam uma suficiente quantidade de racionalidade organizacional, não pode ser excluída, desde o início, por motivos lógicos.

Levando em conta estas objeções, alguém, sem dúvida, tenta construir um segundo estágio do desenvolvimento não planejado, análogo à natureza, para o sistema administrativo. As diversas variantes do planejamento capitalista burocraticamente independente, também se distinguem do tipo de planejamento democrático acoplado à formação da vontade democrática, na proporção de problemas imprevistos, resultantes de cada um, e precisando ser elaborados, caso por caso, num modo *ad hoc*. Estes problemas podem tornar-se tão concentrados que, no fim, até o recurso ao tempo disponível não mais lhe oferece uma saída. O teorema das crises poderia ser reformulado, como se segue; esta forma de *inconsciência secundária* ergue uma fachada que o aparelho do Estado precisa retirar, a fim de minimizar os custos emergindo das compensações às vítimas despossuídas pelo processo de acumulação. Até hoje o crescimento capitalista ocorre através da concentração de empresas e pela centralização e transferência de propriedade de capital,⁵ que torna a expropriação e a redistribuição de capital fatos normais.

³ Esta é uma consequência da penetração de *linguagem* sistêmica-teórica na autocompreensão da administração estatal.

⁴ St. Cohen, *Modern Capitalist Planning* (Cambridge, 1969).

⁵ H. Arndt, *Die Konzentration der westdeutschen Wirtschaft* (Pfullingen, 1966); J. Hufschmid, *Die Politik des Kapitals* (Frankfurt, 1970) e G. Kolko, *Wealth and Power in America: An Analysis of Social Class and Income Distribution* (Nova York, 1962).

Exatamente esta normalidade se torna problemática, na extensão que o Estado apresenta reivindicações a desempenhar o papel de uma responsável autoridade de planejamento, à qual os afetados podem cobrar suas perdas e com a qual podem se confrontar com demandas por compensação e prevenção. A efetividade deste mecanismo reflete-se, por exemplo, na política estrutural. Na extensão que os recursos econômicos não bastam para sustentar plenamente as vítimas capitalistas do crescimento capitalista, então surge o dilema de ora imunizar o Estado contra tais pretensões, ora deformar o processo de crescimento. A primeira alternativa leva a uma nova aporia. A fim de garantir a continuação do processo de acumulação, o Estado precisa assumir funções planejantes cada vez mais claras. Porém estas não precisam se identificar enquanto desempenhos administrativos, pelos quais o Estado é responsável, porque doutro modo seria imputável de compensações, que retardam a acumulação. Deste modo, o teorema da crise de racionalidade permanece, sem dúvida, dependente dos pressupostos empíricos sobre os impasses econômicos no crescimento capitalista.

Alguém precisa também levar em conta que uma necessidade, crescentemente exponencial, de planejamento, cria impasses atípicos ao sistema. O planejamento a longo prazo, nas sociedades complexas, defronta-se com cada sistema administrativo, e não só os capitalistas avançados, com dificuldades estruturais que F. W. Scharpf submeteu a lúcida análise em diversos estudos.⁶ Inclino-me a pressupor que nem *todo* incrementalismo — isto é, cada tipo de planejamento limitado aos horizontes a médio prazo e sensível aos impulsos externos — *eo ipso* reflete o deficit de racionalidade de uma administração sobrecarregada. Alguém pode, em qualquer caso, acrescentar fundamentos lógicos aos limites para a racionalidade de prevenção, que tiver de investigar a *capacidade de acordo* dos negócios, sem estar apto de antemão a trazer ao público a discussão da capacidade de generalização destes interesses. A limitação capitalista avançada da racionalidade consiste na inadmissibilidade daquele tipo de planejamento

⁶ F. W. Scharpf, "Planung als politischer Prozess", in *Die Verwaltung* (1971) e "Komplexitaet als Schranke der politischen Planung", in *Politische Vierteljahresschrift*, caderno especial 4 (1972): p. 168 e segs.

que, conforme R. Funke, possa designar-se como incrementalismo democrático.⁷

Outro argumento, para o inevitável desenvolvimento dos deficits de racionalidade no planejamento administrativo, surge de uma original reflexão de C. Offe. Offe designa três *hostis* ao sistema, enquanto sistematicamente inevitáveis. Eles se preocupam com o alastramento de padrões de orientação, tornando-lhe difícil manter o controle de comportamento de acordo com o sistema.⁸

Primeiro, as condições limitantes, sob as quais as decisões estratégicas de negócio são feitas, alteram-se nos mercados organizados dos setores público e monopolístico. Grandes empresas têm um tão largo alcance temporal e material de alternativas, de modo que suas decisões, no sentido de uma *política* de investimento (que requer pressupostos adicionais para sua implantação), tomam o lugar da escolha racional determinada por dados externos. Portanto, a mais alta administração precisa adotar padrões políticos de avaliação e decisão, em vez de *estratégias* de ação fixadas *a priori*.

Além disto, em conexão com as funções do setor público, emergem esferas ocupacionais nas quais o trabalho abstrato é crescentemente substituído por trabalho concreto, isto é, trabalho orientado para usar valores. Isto é verdade nos setores de serviços públicos (transporte, saúde, habitação, lazer). É verdade nos sistemas científicos e educacionais e no desenvolvimento da pesquisa e da tecnologia. O *profissionalismo radical* é uma indicação que o trabalho profissional, em tais áreas, pode ser desligado dos padrões privatistas de carreira e de mecanismos de mercado e que podem ser orientados a metas concretas.

Enfim, a proporção inativa da população, que não se reproduz através do mercado de trabalho, cresce diante da população ativa, que recebe renda. Esta última inclui crianças escolares e estudantes, desempregados, aqueles vivendo de rendas, favorecidos pela previdência social, donas-de-casa não profissionalizadas, doentes e criminosos. Também estes

⁷ R. Funke, *Exkurs ueber Planungsrationality* (manuscrito, MPIL) e *Organisationsstrukturen planender Verwaltung* (dissertação na Universidade de Darmstadt, 1973).

⁸ C. Offe, "Tauschverhaeltnis und politische Steuerung", p. 27 e segs.

grupos podem desenvolver padrões de orientação como aqueles surgidos em contextos de trabalho concreto.

Estes "corpos estranhos", no sistema de emprego capitalista, proliferam no limite que a produção se socializa e exercem um efeito restritivo no planejamento administrativo. Levando em consideração a liberdade de investimento da empresa privada, o planejador capitalista usa a condução global, que influencia seus dirigidos através da alteração de fatos externos.

Os parâmetros que podem alterar em conformidade com o sistema — a saber, taxas de juros, impostos, subsídios, gratificações de negócios, distribuição secundária de venda etc. são como se fossem regras de valor monetário. São precisamente estes valores que perdem seu efeito de condução, enquanto a orientações abstratas, de modo que valor de troca se torna mais fraco. As conseqüências problemáticas de uma socialização da produção, acelerada através de uma intervenção estatal, destróem portanto as condições de aplicação de importantes instrumentos da própria intervenção estatal. Este argumento não tem, sem dúvida, a força de uma contradição lógica.

As três antes mencionadas tendências amparam a visão que o processo de acumulação ocorre através de meios em vez de troca. Entretanto, agora ocorrem, decisões racionais, em lugar outrora do mercado, bem como a politização de certas orientações ocupacionais e na socialização desconexa com o mercado, daqueles que não recebem renda por si, tendo de estreitar o espaço de manobra da administração. Também a participação pode, com certas precauções, ser mais funcional para desenrolar-se através do planejamento administrativo, em vez de reações comportamentais controladas por estímulos externos.⁹ A extensão que estes fenômenos que atualmente levam a impasses relacionados com crises, é uma questão, não de deficits na racionalidade do planejamento e sim de conseqüências de situações motivacionais inadaptáveis. A Administração não é apta a motivar seus sócios a cooperar. Falando grosseiramente, o capitalismo avançado não

⁹ F. Naschold, *Organisation und Demokratie* (Stuttgart, 1969); "Komplextaet und Demokratie", in *Politische Vierteljahreschrift* (1969), pp. 494 e segs.; vide a crítica de Luhmann e a resposta de Naschold in *Politische Vierteljahreschrift* (1969), pp. 324, 326 e segs.; vide tb. S. e W. Streeck, *Parteiensystem und Status quo* (Frankfurt, 1972).

necessita sofrer danos quando os meios de controle, através de estímulos externos, falham em certas esferas comportamentais, nas quais previamente funcionaram. Mas isto o leva a cair em dificuldades quando o sistema administrativo não mais pode tomar suas funções de planejamento importantes para sua contínua existência, por causa do controle, por quaisquer meios, sobre áreas relacionadas ao planejamento de comportamento, as quais em geral deslizaram da sua percepção. Mas esta predição não pode ser deduzida de um afastamento da racionalidade da administração e sim, no melhor dos casos, do afastamento de motivações necessárias ao sistema (vide Capítulo 7, adiante).

CAPÍTULO 6

TEOREMAS DE LEGITIMAÇÃO DA CRISE

O conceito de crise da racionalidade é modelável segundo o de crise econômica. De acordo com este conceito, os imperativos contraditórios de produção afirmam-se através de ações racionais propositais não dos participantes do mercado porém dos membros de administração; manifestam-se em contradições que indiretamente ameaçam a integração de sistema e assim põe em perigo a integração social.

Vimos que uma crise do sistema econômico pode ser contada apenas quando disputas políticas (lutas de classes) mantém e não mudam condições estitucionais limítropes da produção capitalista (por exemplo, o movimento Cartista e a introdução da jornada normal de trabalho). Na extensão que o relacionamento de classe se tenha repolitizado e o Estado assumiu funções de substituições do mercado, bem como tarefas de suplementação do mercado (tornado possível uma forma de produção de mais-valia "mais elástica"), a dominação de classe não pode mais assumir a forma anônima de lei de valor. Em vez disso, depende agora, de constelação factuais do poder, se e como a produção de mais-valia pode ser garantida através do setor público e como olham os termos de acordo de classes. Com este desenvolvimento, as tendências de crise deslocam-se sem dúvida, do sistema econômico para o administrativo. Na verdade, a auto do sistema de troca, mediada apenas através do mercado, é destruída. Porém depois que o fascínio liberal capitalista da produção de mercado se rompeu (e todos os participantes se tenham tornado, mais ou menos, bons praticantes da teoria de valor), o desenvolvimento natural, não planejado, do processo econômico, pode restabelecer-se, pelo menos de forma secundária, no sistema

político. O Estado precisa preservar em resíduo de inconsciência, a fim de que dele não brote em suas funções de plamar sem fechar suas contas. Pois, as tendências das crises econômicas continuam no planalto da elevação dos gastos de modo racional proposital, para obter meios fiscais.

Mas, se não desejamos recair dos teoremas da crise econômica, a atividade governamental pode encontrar o limite *necessário* apenas em legitimações viáveis. Enquanto as motivações permanecem presas às normas requerendo explicações, a introdução do poder legítimo do processo de reprodução significa que "a contradição fundamental" pode irromper num questionamento, rico de conseqüências práticas de normas que ainda estão por baixo da ação administrativa. E tal questionamento impedirá se os termos correspondentes, problemas e argumentos não forem poupados através de predeterminações suficientemente sedimentadas. Porque a crise econômica foi interceptada e transformada num sobrecarregamento sistemático do orçamento público, isso arrancou o manto do destino natural da sociedade. Se falha a crise administrativa governamental, ela faz atrás de demandas programáticas *que se colocaram nela*. A penalidade pelo fracasso é a retirada da legitimação. Pois a meta da ação contrasta precisamente nesse momento, nos quais necessita expandir-se drasticamente.

Subjacente a este teorema de crise está a reflexão geral que uma identidade social determinada indiretamente, através da capacidade de integração asseguradora do sistema, seja constantemente vulnerável na base das estruturas de classe. Pois as conseqüências problemáticas da contradição fundamental, processada e transformada, da produção social para interesses não generalizáveis, são concentradas, como O'Connor tenta mostrar; na região focal do soerguimento estratificado e do emprego particularístico das escassas quantidades de taxas que uma política de crise, ao tentar evitá-la, se exaure e se esgota. Por outro lado, a filtragem administrativa e fiscal de tendências de crise economicamente condicionadas, torna as frentes das repetidamente fragmentadas por condições de classe menos compreensíveis. O acordo de classes enfraquece a capacidade organizacional das classes, continuando a existir latentemente. Por outro lado, con-

flitos secundários dispersos também se tornam mais palpáveis, porque não aparecem como crises objetivas sistêmicas e sim provocam diretamente questões sistêmicas de legitimação. Isto explica a necessidade funcional de formar o sistema administrativo, tanto quanto possível, independente do sistema legitimante.

Esta meta é servida pela separação das funções instrumentais da administração, a partir de símbolos expressivos que liberam uma específica prontidão a seguir. Estratégias familiares deste tipo são a personalização de questões substantivas, o uso simbólico de audiências, julgamento de peritos, requisitórios judiciais e também as técnicas de publicidade (copiadas da competição oligopolística), que ao mesmo tempo confirmam e exploram as existentes estruturas de prejuízo e que guarnecem certos conteúdos positivamente, outros negativamente, através de apelos ao sentimento, aos estímulos de motivações inconscientes¹ etc. O domínio público, estabelecido para a legitimação efetiva, tem, acima de tudo, a função de dirigir atenção a tópicos, isto é, a impulsionar outros temas, problemas e argumentos abaixo do patamar da atenção e, portanto, de subtraí-los à formação de opinião. O sistema político assume tarefas de planejamento ideológico (Luhmann). Assim agindo, o espaço de manobra é sem dúvida, estreitamente limitado, pois o sistema cultural é especialmente resistente ao controle administrativo. *Não há produção administrativa de significados*. A produção comercial e o planejamento administrativo de símbolos exauram a força normativa das pretensões de validade contra os fatos. A busca de legitimação se auto derrota, logo que o modo da procura é descoberto.

As tradições culturais têm suas próprias condições vulneráveis de reprodução. Permanecem "vivas", enquanto assumem forma num modo natural não planejado, ou são moldadas com consciência hermenêutica. (Onde quer que a hermenêutica, enquanto acadêmica interpretação e aplicação da tradição, tiver a peculiaridade de derrubar o caráter natural da tradição que manipulou e que contudo dela retém um nível reflexível).² A apropriação crítica da tradição destrói

¹ M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Chicago, 1964) e *Politics as Symbolic Action* (Chicago, 1971).

² H. G. Gadamer, *Wahrheit und Methode* (Tuebingen, 1969).

o caráter natural do discurso. (Onde quer que a peculiaridade da crítica consista na sua dupla função;³ dissolver analiticamente, ou numa crítica de ideologia, pretensões de validade que não possam ser redimidas discursivamente; porém, ao mesmo tempo, liberta os potenciais semânticos da tradição).⁴ Nesta extensão, a crítica não é menos uma forma de apropriar tradição que a hermenêutica. Em ambos os casos, os conteúdos culturais apropriados retêm sua força imperativa, isto é, garantem a continuidade de uma história, através da qual indivíduos e grupos podem se identificar consigo próprios e com os outros. Uma tradição cultural perde precisamente esta força logo que esteja objetivamente preparada e estrategicamente empregada. Em ambos os casos, condições para reprodução de tradições culturais são danificadas, e a tradição fica minada. Isto pode ser visto no efeito museu de um historicismo hedonístico, bem como na montagem e no desmonte que resulta da exploração dos conteúdos culturais para propósitos administrativos do mercado. Aparentemente, as tradições podem reter força legitimante apenas enquanto não forem arrancadas dos sistemas interpretativos que lhe garantem continuidade e identidade.

A dissimilaridade estrutural, entre áreas de ação administrativa e áreas de tradição cultural, constitui então num limite sistemático às tentativas de compensar os deficits de legitimação através de manipulação consciente. Sem dúvida, um argumento de crise pode ser construído, a partir daí, apenas em conexão com o mais vasto ângulo que a expansão da atividade estatal produz num efeito colateral do crescimento desproporcionado na necessidade de legitimação. Considero um crescimento desproporcionado provável, não apenas porque a expansão dos assuntos processados administrativamente torna necessária a lealdade em massa para novas funções de atividade estatal e sim porque os limites do sistema político deslizam diante do deslocamento do sistema cultural, enquanto um resultado desta expansão. Nesta situação, assuntos culturais que eram tidos como estabelecidos, e que eram previamente condições limítrofes para o sistema político, caem dentro da área de planejamento administrativo.

³ A. Wellmer, *Critical Theory of Society* (Nova York, 1971), p. 41 e segs.

⁴ J. Habermas, "Bewusstmachende oder rettende Kritik?", in *Zur Aktualität Walter Benjamins* (Frankfurt, 1972). p. 173 e segs.

Pois, as tradições referidas da problemática pública, e todos os mais discursos práticos são transformados em tema

Um exemplo de tal processamento direto administrativo da tradição cultural é o planejamento educacional e em especial, o planejamento do currículo. Onde quer que as administrações escolares, formalmente e meramente, tenham de codificar um cânone que assume a forma um modo natural, não planejado, o presente planejamento de currículo se baseia na premissa que os padrões culturais bem que poderiam ser de outro modo. O planejamento administrativo produz uma pressão universal em favor da legitimação, numa esfera que outrora se distinguiu precisamente por seu poder de auto-legitimação.⁵ Outros exemplos da perturbação indireta de assuntos tomados culturalmente como estabelecidos podem ser encontrados no planejamento regional urbano (propriedade privada da terra), no planejamento do sistema de saúde ("hospital sem classe social"), e finalmente no planejamento familiar e nas regras do casamento o (que relaxam tabus sexuais e diminuem os patamares da emancipação). O efeito final é uma consciência da contingência, não só dos conteúdos da tradição, quanto também das técnicas da tradição, isto é, da socialização. A escolaridade formal compete com a educação familiar desde a idade pré-escolar.

A problematização das rotinas de educação das crianças pode ser vista nas tarefas populares pedagógicas, que as escolas estão assumindo através dos direitos dos pais e consultas aos indivíduos, bem como num jornalismo pedagógico — psicológico, científico, a propósito do assunto.⁶

Em qualquer nível, o planejamento administrativo produz efeitos não desejados deslocantes e publicizantes. Estes efeitos, que enfraquecem a justificação potencial das tradições, foram arrancados do curso natural de desenvolvimento. Uma vez esteja destruído o seu inquestionável caráter as colaborações de pretensões de validade só podem ocorrer através de um distúrbio.

A agitação dos assuntos culturais, que foram tomados como estabelecidos, adianta pois a politização de áreas de

⁵ Na República Federal da Alemanha a discussão foi detonada por S. B. Robinson, *Bildungsreform als Revision des Curriculum* (Neuwied, 1967).

⁶ U. Oevermann desenvolve interessantes argumentos na estratégia de pesquisa do Institut fuer Bildungsforschung (Berlim, 1970).

vida previamente designadas à esfera privada. Mas este desenvolvimento significa perigo para o privatismo civil, assegurado formalmente através das estruturas de domínio público.

Os esforços na participação e a plethora de modelos alternativos — especialmente nas esferas culturais, tais como escolas e universidades, imprensa, igreja, teatro, editoras etc. — são indicadores deste perigo, bem como o crescente número de iniciativas do cidadão.⁷

Demandas e tentativas de planejamento participatório também podem ser explicadas nesse contexto.

Porque o planejamento administrativo crescentemente afeta o sistema cultural — isto é, as enraizadas representações de normas e valores daqueles afetados — e torna incertas as atitudes tradicionais, muda o patamar das mudanças aceitáveis. A fim de executar inovações no processo de planejamento, a administração experimenta a participação daqueles afetados.

Sem dúvida, as funções de participação no planejamento governamental são equivalentes.⁸

Áreas cinzentas emergem no que não é claro, se a necessidade de regulação do conflito cresceu ou decresceu pela participação. Quanto mais planejadores se colocam sob a pressão da formação de consenso do processo planejador, tanto mais é provável uma tensão que ricocheteie em dois motivos contrários. Demandas excessivas resultando de pressões de legitimação, que a administração não pode satisfazer sob condições de um assimétrico acordo de classes; que contraem o horizonte do planejamento e diminuem o grau de inovação possível, vistos sócio-psicologicamente, ambos motivos podem ser integrados no mesmo padrão interpretativo antagônico. Pois, analiticamente separáveis, os tipos de oposição podem ser representados pelo mesmo grupo. Por esta razão, apresentar a retensão ao “poder de trabalho da participação” (Naschold) é um meio externo e, para a administração, arriscado de enfrentar deficits de legitimação.

⁷ H. E. Bahr e outros, *Politisierung des Alltags* (Neuwied, 1972); Offe, “Bürgerinitiativen”, *Strukturprobleme*, p. 153 e segs.

⁸ R. Mayntz, “Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung”, in *Demokratie und Verwaltung* (Berlin, 1972), p. 341 e segs.

Estes argumentos emprestam apoio à afirmação que as sociedades capitalistas avançadas caem em dificuldade de legitimação. Mas são suficientes para estabelecer a insolubilidade de legitimação de problemas, isto é, levam necessariamente à previsão de uma crise de legitimação. Mesmo se o aparelho do Estado tivesse de ter êxito ao levantar a produtividade de trabalho em distribuir participação na produtividade, de tal modo que um desenvolvimento econômico livre de crises (senão de distúrbios) fosse garantido, o crescimento ainda teria de ser alcançado de acordo com prioridades que tomam forma enquanto função, não de interesse generalizáveis da população, e sim, das metas privadas da competição e do lucro.

Os padrões de prioridades, que Galbraith analisou do ponto de vista de "riqueza privada versus pobreza pública",⁹ resultam de uma estrutura de classe que é, como sempre, mantida forçadamente. Na análise final, *esta estrutura de classe* é a fonte do deficit de legitimação.

Vimos agora que o Estado simplesmente não pode assumir o sistema cultural e que a expansão das áreas de planejamento estatal atualmente tornam problemáticos os assuntos que foram outrora culturalmente considerados estabelecidos. "Significação" é um escasso recurso e está se tornando ainda mais escasso. Por conseqüência, as expectativas orientadas aos valores de uso — isto é, expectativas orientadas por sucesso — erguem-se na sociedade civil. O crescente nível de demanda é proporcional a crescente necessidade de legitimação. O valor, recorrido fixamente, precisa ocupar o lugar do recurso escasso da "significação". A falta de legitimação precisa ser ultrapassada por recompensas conforme o sistema. Uma crise de legitimação surge assim que as demandas por tais recompensas, cresçam mais rápidas do que a quantidade disponível de valor, ou quando cresçam expectativas que não podem ser satisfeitas com tais recompensas.

Porém por que não deveriam os níveis da demanda ser mantidos dentro dos limites da capacidade de operação do sistema político e econômico? Poderia, depois de tudo, ser a taxa de crescimento do nível da demanda, de tal modo

⁹ A respeito vide H. P. Widmaier, *Machtstrukturen in Wohlfahrtsstaat*, Regensburger Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft (1973).

que suas forças na produção e manutenção dos sistemas, fossem precisamente aqueles processos de adaptação e aprendizagem possíveis, dentro dos limites do modo existente de produção. O óbvio desenvolvimento, no pós-guerra das sociedades capitalistas avançadas, mantém o ponto de vista de que isto já ocorreu.¹⁰ Tanto quanto o programa de bem estar social, em conjunção com uma espalhada e comum consciência tecnocrática (que, em caso de dúvida, torna inalteráveis as restrições responsáveis pelos impasses) pode manter um grau suficiente de privatismo civil, a legitimação *não necessita ter de culminar* numa crise.

Offe e seus colaboradores questionam se a forma de procurar legitimação não torna necessário para os partidos competidores se excluïrem entre si nos seus programas e assim erguerem as expectativas da população cada vez mais altas.

Isto poderia resultar num inevitável hiato entre o nível de pretensão e o nível de sucesso que levaria a decepções entre o público eleitor.¹¹ A forma competitiva demográfica de legitimação então geraria custos, que não poderia cobrir. Assumindo que este argumento pudesse ser suficiente verificado empiricamente, teríamos de explicar porque as democracias formais têm de ser mantidas em todas as sociedades capitalistas avançadas. Que se consideram apenas as condições funcionais do sistema administrativo por variantes: é um Estado previdenciário conservativo autoritário que reduzisse a participação política de cidadãos a um nível inofensivo, ou um Estado fascista autoritário que mantivesse a população aos pedaços num nível relativamente alto de imobilização permanente, sem ter de sacar demasiado através de medidas do bem estar social. Ambas as variante são, a longo prazo, obviamente menos compatíveis com o capitalismo desenvolvido, que a constituição de uma democracia de massa com governos compatíveis, pois o sistema sócio-cultural produz demandas que não podem ser atendidas em sistemas autoritários.

Esta reflexão ampara minha tese de só um rígido sistema sócio-cultural, incapaz de ser marginalmente funcionalizado para as necessidades do sistema administrativo, pode

¹⁰ Shonfield, *Modern Capitalism*.

¹¹ Offe, "Krisen und Krisenmanagement", p. 220.

explicar um agravamento das dificuldades legitimantes de uma crise de legitimação. Uma crise de legitimação só pode ser predita se as expectativas que não podem ser cumpridas ou com a disponível quantidade de valor, ou em geral, com recompensas conforme o sistema — sejam produzidas sistematicamente. Uma crise de legitimação, então, precisa ser baseada numa crise de motivação — isto é, uma discrepância entre a necessidade de motivos declarados num Estado, pelo sistema educacional e pelo sistema ocupacional de um lado, e a motivação apresentada pelo sistema sócio-cultural por outro lado.