

  
**UniCEUB**  
ISSN 2236-1677

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Condicionantes e diretrizes de políticas públicas:** um enfoque comunitarista da transformação social

**Conditioning factors and public policy guidelines:** a communitarian approach to social transformation

João Pedro Schmidt

VOLUME 6 • Nº 3 • DEZ • 2016

# Sumário

<b>INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA CORPORATIVA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA .....</b>	<b>14</b>
Leandro Molhano Ribeiro e Christiane Jalles Paula	
<b>A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA MAGISTRATURA BRASILEIRA: ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE EM MEIO À TENSÃO ENTRE O DEVER DE PRESTAR CONTAS E A GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA JUDICIAL .....</b>	<b>30</b>
Marcelo Roseno de Oliveira	
<b>THE END OF THE WORLD AS THEY KNEW IT: SHOULD FORMER JUDGES BE DENIED ADMISSION TO THE BAR AFTER THE TRANSITION TO DEMOCRACY? .....</b>	<b>42</b>
Stefan Kirchner	
<b>CONDICIONANTES E DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE COMUNITARISTA DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>52</b>
João Pedro Schmidt	
<b>GESTÃO PÚBLICA E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: TEORIA DO ESTADO E TECNOLOGIAS DE GOVERNANÇA DIFUSA PARA CONTROLE SOCIAL .....</b>	<b>74</b>
Thiago Souza Araujo, Kinn Peduti de Araujo Balesteros da Silva e Aires Jose Rover	
<b>A TITULARIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS POR PARTE DE PESSOAS JURÍDICAS. A EMPRESA COMO AGENTE DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: NOTAS INTRODUTÓRIAS AO DIREITO EMPRESARIAL CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>100</b>
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello	
<b>DA TEORIA OBJETIVA DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E OS GRUPOS DE SOCIEDADES SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO .....</b>	<b>121</b>
Daniel Amin Ferraz e Marcus Vinicius Silveira de Sá	
<b>A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA E A TEORIA DA DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA: SEMELHANÇAS E INCOMPATIBILIDADES .....</b>	<b>141</b>
Leonardo Roscoe Bessa e Ricardo Rocha Leite	

<b>A CLÁUSULA DE INTERDIÇÃO DE CONCORRÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO E SUA FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA: O CASO DA COMPANHIA DOS TECIDOS DE JUTA (1914). NOTAS SOBRE SEUS REFLEXOS NORMATIVOS, DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS .....</b>	<b>157</b>
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Daniel Amin Ferraz	
<b>CONDITIONAL CASH TRANSFERS (CCT) IN LATIN AMERICA: ANALYZING THEIR POTENTIALS AND CHALLENGES SPECIAL REFERENCE TO THE ARGENTINE REPUBLIC .....</b>	<b>178</b>
Luciano Carlos Rezzoagli, Gonzalo Chiapello e Florencia Cabrera	
<b>A CONTRADIÇÃO ENTRE A REGULAMENTAÇÃO EXISTENTE E A COMPLEXIDADE DOS FATOS REAIS NO CASO DAS DROGAS PARA DOENÇAS NEGLIGENCIADAS .....</b>	<b>194</b>
Marcos Vinício Chein Feres, Lorena Abbas da Silva, Pedro Henrique Oliveira Cuco e Alan Rossi Silva	
<b>A EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA QUANTO À ORIENTAÇÃO SEXUAL.....</b>	<b>210</b>
Francisco Antonio Morilhe Leonardo	
<b>TRANSEXUALIDADE E O “DIREITO DOS BANHEIROS” NO STF: UMA REFLEXÃO À LUZ DE POST, SIEGEL E FRASER .....</b>	<b>223</b>
Maria Eugenia Bunchaft	
<b>CHINA’S NEW CONCEPT OF DEVELOPMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS.....</b>	<b>245</b>
Di Zhou	
<b>CONTAMINAÇÃO MICROBIOLÓGICA DA ÁGUA: PERSPECTIVAS A PARTIR DO DIÁLOGO ENTRE AS FONTES DO DIREITO .....</b>	<b>260</b>
Patrícia Maino Wartha, Haide Maria Hupffer, Gustavo da Silva Santanna e Fernando Rosado Spilki	
<b>SOLAR PANELS IN BRAZIL: A FEASIBLE PUBLIC POLICY.....</b>	<b>279</b>
Henrique Pissaia de Souza	
<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS NO ESTADO DO AMAPÁ: COMO DESENVOLVER UM ESTADO CUJO TERRITÓRIO ESTÁ 70% PROTEGIDO POR LEIS? .....</b>	<b>290</b>
Linara Oeiras Assunção	
<b>A EDUCAÇÃO DIFERENCIADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL DOS GUARANI E KAIOWÁ NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL .....</b>	<b>310</b>
Isabelle Dias Carneiro Santos	

**ESTADO E RELIGIÃO. O DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E O CRISTIANISMO: INVENTÁRIO DE  
POSSIBILIDADES ESPECULATIVAS, HISTÓRICAS E INSTRUMENTAIS .....330**

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello

**O RIO E A CIDADE: O DIÁLOGO JURÍDICO ENTRE O PLANO HÍDRICO E O PLANO DIRETOR .....360**

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep

# Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social\*

## Conditioning factors and public policy guidelines: a communitarian approach to social transformation

João Pedro Schmidt\*\*

### RESUMO

O artigo objetiva apresentar contribuições da teoria comunitarista ao debate sobre a capacidade das políticas públicas produzirem real transformação social. Essa capacidade é questão relevante no debate político atual, que, ainda, repercute os embates ideológicos dualistas do século XX e está impregnado pelo ceticismo acerca da potência transformadora da política. Inicialmente, o texto explana as condições de guiabilidade de sistemas sociais e de eficácia das políticas sob o enfoque da Teoria da Orientação Social, formulada por Amitai Etzioni, em um enfoque alternativo ao racionalismo e ao incrementalismo. Após, sumariza um elenco de diretrizes formuladas por autores comunitaristas para nortear e conferir sentido democrático e humanístico às políticas. O texto conclui que as contribuições comunitaristas, caracterizadas por uma perspectiva realista, são relevantes tanto no plano analítico (análise de políticas) quanto no plano da ação (planejamento e implementação) para o tema da transformação social. O método é dedutivo e a técnica de pesquisa é bibliográfica.

**Palavras-chave:** comunitarismo; orientação ativa; Amitai Etzioni; políticas públicas.

### ABSTRACT

The article aims to present contributions from communitarian theory to the debate about the capacity of public policies to produce real social transformation. This capacity is a relevant issue in the current political debate, which still reverberates the dualistic ideological clashes of the twentieth century and is impregnated by skepticism about the transformative power of politics. Initially, the text explores the conditions for guiding social systems and policy effectiveness under the approach of the theory of social guidance, formulated by Amitai Etzioni, in an alternative approach to rationalism and incrementalism. Afterwards, he summarizes a set of orientations formulated by communitarian authors to guide and give a democratic and humanistic sense to the policies. The text concludes that communitarian contributions, characterized by a realistic perspective, are relevant both in

\* Recebido em 14/11/2016

Aprovado em 09/12/2016

O artigo resulta dos estudos desenvolvidos durante estágio pós-doutoral realizado junto ao The Communitarian Institute for Policy Studies, da The George Washington University, Washington DC, Estados Unidos, sob a supervisão do Professor Amitai Etzioni, no 1º semestre de 2016. O autor agradece o apoio da CAPES, pela concessão de bolsa do Programa de Estágio Sênior (Processo BEX 5731/15-1), e à Universidade de Santa Cruz do Sul, pelo suporte proporcionado mediante o Programa de Apoio a Estágio Pós-Doutoral.

\*\* Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorado na The George Washington University, Washington DC (2016). Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, docente do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado

the analytical (policy analysis) and action (planning and implementation) for the theme of social transformation. The method is deductive and the research technique is bibliographical.

**Key words:** communitarianism; active orientation; Amitai Etzioni; public policy.

## 1. INTRODUÇÃO

Política pública pode ser definida como um conjunto de decisões e ações de órgãos públicos e organizações da sociedade, dotadas de coerência intencional, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político. Toda política pública constitui uma tentativa de intervenção na realidade social, seja de controle ou de mudança, deflagrada com base na percepção pública de que uma situação indesejada requer intervenção transformadora. Na perspectiva do ciclo de políticas, essa percepção está na origem de um problema político. Uma parte dos problemas políticos é inserida na agenda governamental, condição necessária para a formulação da política, seguida da sua implementação e da avaliação. Esse ciclo envolve múltiplos fatores e agentes de diferentes grupos de interesse, cuja interação e correlação de forças definem os seus desdobramentos práticos.

Nenhuma política é um exercício puramente racional. Vontade, emotividade e racionalidade estão entrelaçados ao longo de todo o ciclo das políticas e são elementos necessários para que a ação coletiva consiga sobrepor-se às tendências inerciais da vida social e transformar uma dada situação. A possibilidade de real transformação social, com base na potência da vontade e da racionalidade, está, porém, em xeque, ao menos no que tange à real capacidade de resolver problemas importantes. Em que pesem os avanços tecnológicos e a sofisticação dos aparatos de gestão, há uma ampla desconfiança sobre a real capacidade de transformação da realidade com base na política, seja por conta de fatores internos ao campo político, como inaptidão ou incompetência dos agentes, seja em decorrência de forças sistêmicas suprapolíticas.

A ciência política vem se ocupando desse tema há décadas. Racionalismo e incrementalismo constituem respostas em sentido oposto.<sup>1</sup> O racionalismo sustenta uma potência significativa da racionalidade e da tecnologia como fatores de transformação social; o incrementalismo não vê mais que mudanças incrementais, pequenos avanços derivados de acordos pragmáticos entre os agentes envolvidos. Entre um e outro, há enfoques mais matizados acerca da capacidade da política em construir soluções para graves questões sociais como a persistência de conflitos entre grupos e nações, a desigualdade social, a pobreza, o desemprego, a degradação ambiental.

Esse debate tem raízes antigas. A polêmica entre o racionalismo e o incrementalismo ecoa discussões filosóficas iniciadas na antiga Grécia. A filosofia grega, explica Henrique de Lima Vaz<sup>2</sup>, foi marcada pela visão cósmica ou cosmológica, que percebia o mundo como *kosmos*: um grande Todo perfeito e animado, ordenado segundo uma hierarquia de formas, eterno e estático na sua perfeição, proposta a uma razão que se quer espelho da ordem cósmica. O homem é um microcosmo que reflete (ou deve refletir, ao menos no ato supremo da contemplação) a ordem do *kosmos*, assim como a vida na *pólis* e o direito. Aristóteles, na sua grande síntese do pensamento grego, apresenta o modelo astrobiológico (coordenação dos ritmos de vida e do ritmo dos astros).

Essa *visão cósmica*, uma concepção fatalista e anti-histórica, permeou, também, a cultura cristã medieval. As grandes construções filosóficas medievais, especialmente Agostinho e Tomás de Aquino, pretenderam fazer uma síntese entre a concepção filosófica grega e a religião cristã. Essa síntese entre o cosmocentrismo e o teocentrismo, sendo Vaz, significou o aprisionamento das revolucionárias ideias bíblicas de história e

1 HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, J. F. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Edunb, 2009.

2 VAZ, Henrique L. *Ontologia e história*. São Paulo: Duas Cidades, 1968.

liberdade dentro do horizonte do mundo estático e hierarquizado da concepção filosófica dos antigos.

Foi, apenas, na modernidade que se operou a ruptura com a visão cósmica, com a gradativa difusão da *visão histórica*. O agir humano emancipa-se dos quadros de um mundo estático e eterno, seja na forma cosmo-cêntrica, seja na forma teocêntrica, e descobre-se como feitor de sua história e responsável por ela. Tal história se apresenta como “aberta” e sua direção é dada pelos projetos socialmente elaborados. A “criatividade” é expressão da razão construtora. Trata-se de um panorama decididamente antropológico e antropocêntrico. O agir humano passa a ter como única referência o homem. O mundo, agora, é aventura, e não mais uma morada para o homem. E, nessa aventura, as ambiguidades cedo se manifestam no confronto das ideologias. A Idade Moderna é a Idade das Ideologias, é a época em que diversos grupos ou classes formulam uma própria justificação de sua existência histórica e um projeto próprio.

O impacto da visão histórica, de um mundo sem amarras e sem limites, foi formidável. Em poucos séculos, a ciência e a tecnologia modificaram a face do planeta e produziram condições materiais de vida completamente novas, para o bem e para o mal. As inovações na produção dos meios de vida, de habitação, de transporte, de comunicação, de saber, ensejaram melhorias notáveis para grande parte da população mundial. Entretanto, a ciência e a tecnologia desenvolveram-se sob o influxo da dinâmica capitalista e as mudanças que ajudaram a produzir estão associadas aos impasses da atual sociedade de consumo, como a degradação ambiental, sem que tenham sido eliminados em grande parte do planeta males históricos como fome, doenças, guerras, discriminações e opressões.

A crise das ideologias repercute a decepção com o fracasso dos grandes projetos de transformação do mundo, especialmente o socialismo do século passado. As dúvidas sobre a “guiabilidade” do mundo é mais atual que nunca. A vontade política é capaz de moldar o mundo ou estamos submetidos a forças impessoais, macrosociais? Os voluntaristas acreditam na primeira hipótese; os deterministas, na segunda. E essas posições divergentes se expressam nos debates da ciência política entre racionalistas e incrementalistas. Racionalistas jogam suas fichas no planejamento bem-feito, na previsibilidade conferida por modelos matemáticos, nas novas perspectivas trazidas pela informatização. Incrementalistas, apoiados no exame empírico dos governos de países capitalistas avançados, entendem que a razão técnica e o planejamento não avançam para além das mudanças incrementais.

O presente texto apresenta as linhas gerais da contribuição da Teoria Comunitarista a esse debate. Utilizando-se de raciocínio dedutivo, o texto busca mostrar que os condicionantes e as diretrizes formuladas por vários autores comunitaristas constituem uma arquitetura conceitual própria à análise e formulação realista de políticas públicas, para além do voluntarismo racionalista e da resignação incremental. O problema que conduz o estudo se desdobra em duas questões: quais as razões aduzidas por Etzioni, na sua Teoria da Orientação Social, em favor do argumento de que as políticas públicas, respeitados os condicionamentos sociais, podem produzir mudanças reais na ordem social? E quais são as diretrizes orientativas que devem reger a ação transformadora das políticas? No primeiro momento, o texto explana as condições da guiabilidade de sistemas sociais e da efetividade-eficácia das políticas. No segundo, apresenta um elenco de diretrizes formuladas por autores comunitaristas para nortear e conferir sentido democrático e humanístico às políticas públicas.<sup>3</sup> A técnica de pesquisa é bibliográfica, com recurso a livros e artigos. A teoria de base é o comunitarismo, com destaque para o pensamento de Etzioni.

3 Etzioni distingue a *policy research* da *basic research* na análise de políticas públicas. A primeira compreende os estudos de caráter aplicado, voltados a subsidiar políticas públicas, que têm três características básicas: maleabilidade, escopo da análise, e direcionamento dos resultados e comunicação. A segunda caracteriza-se pelo caráter de aprofundamento do conhecimento teórico sobre determinado tema. O presente estudo pertence à segunda categoria. (ETZIONI, Amitai. The unique methodology of policy research. In: GOODIN, Robert (ed.) *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006b, p. 833-843.)

## 2. CONDIÇÕES DE EFETIVIDADE E EFICÁCIA DAS POLÍTICAS, SEGUNDO A TEORIA DA ORIENTAÇÃO SOCIAL

A *Teoria da Orientação Social (theory of social guidance)* desenvolvida por Etzioni é uma teoria da *orientação ativa (active orientation)*, de caráter sistêmico, apoiada no pressuposto de que há razões empíricas para conceber a dinâmica das sociedades complexas como sistemas, ou seja, conjuntos interligados de partes que se condicionam mutuamente. A sociedade é o sistema mais amplo; economia, política, cultura, religião, são subsistemas<sup>4</sup>. Do ponto de vista da ação política, a questão central diz respeito à maleabilidade do sistema social frente à vontade humana expressa na ação coletiva.

Etzioni enfrenta o tema do alcance da orientação social com base na seguinte formulação: “Sob quais condições os fatores orientadores são, relativamente, mais poderosos? O que torna a sociedade relativamente mais maleável?”<sup>5</sup> Em outras palavras: sob quais condições a capacidade de guiar é reforçada? Trata-se de analisar o alcance da ação coletiva, da vontade coletiva. A resposta do Autor, apresentada em diversas obras e sob diferentes ângulos, inclui várias condições da eficácia da vontade coletiva. Respeitar essas condições é pressuposto para que a orientação social presente nas políticas públicas produza os efeitos pretendidos.

### 2.1. Responsividade: atenção às necessidades básicas do ser humano

Responder às necessidades básicas do ser humano é uma condição fundamental não só da política, mas de qualquer organização e instituição. Etzioni parte do pressuposto de que a flexibilidade das necessidades humanas básicas é limitada. A pirâmide de Abraham Maslow lhe parece uma formulação importante das necessidades humanas, mas não suficiente. Maslow estabelece cinco níveis de necessidades, cada qual sendo condição para o nível seguinte: 1. Fisiológicas; 2. Segurança (abrigo, sustento financeiro); 3. Amor (afeto, pertencimento); 4. Estima (reconhecimento das capacidades pessoais); 5. Auto-realização (tornar-se o que o indivíduo pode ser). Etzioni<sup>6</sup> apresenta uma hierarquia modificada de necessidades: 1. Fisiológicas; 2. Afeto, amor; 3. Reconhecimento, aprovação; 4. Sentido de contexto, de orientação, de coerência ou totalidade; 5. Satisfação repetida; 6. Sentido de estabilidade quanto às expectativas; 7. Adequação dos papéis às diferentes personalidades. A principal crítica de Etzioni à concepção de Maslow é a concepção individualista que a “realização pessoal” (que está no topo das necessidades) adquiriu nas sociedades de consumo. A concepção comunitária insiste na associação entre realização pessoal e vivência comunitária.

A premissa comunitarista fundamental é que as necessidades básicas do ser humano não podem ser manipuladas em longo prazo, embora possam ser por algum tempo mediante formas “não-naturais” (próprias da mídia, de lideranças carismáticas, do fundamentalismo religioso e outras). Em longo prazo, a sociedade não pode ser boa nem mesmo estável sem responder às necessidades dos seus membros. O oposto de responsividade é alienação, um fenômeno agudo em sociedades complexas, reproduzida em instituições e organizações que se valem de coerção ou incentivos econômicos para alcançar seus objetivos. A responsividade descarta o uso reiterado de formas verticais (downward) de decisão política, próprias das modalidades elitistas de governo; requer que as necessidades básicas sejam atendidas mediante formas de decisão baseadas na combinação entre a autoridade e a participação dos cidadãos nas decisões políticas.<sup>7</sup>

4 A grande obra em que Etzioni desenvolve a teoria sistêmica da ação coletiva é *The Active Society*, publicada em 1968 (utiliza-se aqui a versão espanhola, *La Sociedad Activa*, de 1980). A obra está centrada nas condições necessárias para que a sociedade se torne ativa, ou seja, as condições para a formação da vontade coletiva e a organização da ação coletiva para a transformação social. A mudança da linguagem e do repertório conceitual em obras posteriores não invalida os pressupostos afirmados nessa obra.

5 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991, p. 25.

6 ETZIONI, Amitai. *La sociedad activa: una teoría de los procesos societales y políticos*. Madrid: Aguilar, 1980, p. 706.

7 ETZIONI, Amitai. *The active society revisited: a response*. In: McWILLIAMS, W. (ed.) *The active society revisited*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

## 2.2. Poder como persuasão

A Teoria da Orientação social pressupõe que o poder (capacidade de “A” conduzir a ação de “B”) não é algo negativo em si. O poder é indispensável para controlar, modificar tendências e produzir resultados desejados. É uma potência limitada: indivíduos e coletividades não têm capacidade de “desenhar” e “controlar” livremente, como pensam os voluntaristas, mas também não estão submetidos a forças macrosociais, impessoais, conforme alegam os deterministas.

O poder está disperso nas engrenagens sociais e as lógicas de decisão de cima para baixo, lógicas de “desenho” e de “controle”, têm alcance limitado. O poder das unidades centrais, do topo (*overlay*), é limitado pelo poder disperso no corpo social, na base (*underlay*). As unidades centrais não têm capacidade de controle pleno; as unidades controladas têm certa capacidade interna de controle e resistência. A “guiabilidade” de um sistema é condicionada largamente pela compatibilidade ou pela possibilidade de compatibilizar os fins que orientam as unidades “*underlay*” e “*overlay*”.<sup>8</sup> Uma sociedade ativa requer o exercício do poder voltado à formação de consenso (congruência de preferências) entre as unidades centrais e periféricas.

Essa é a base da concepção ao mesmo tempo analítica e normativa do poder, uma visão “realista”, que se opõe ao voluntarismo e ao determinismo. A confiança exagerada na capacidade governamental de modificar situações sociais é marca do voluntarismo, o qual desconhece a complexa imbricação das unidades sociopolíticas e o poder nelas disperso. O fato, historicamente, comprovado de que nem nos regimes totalitários os governos lograram implementar muitas das mudanças planejadas evidencia o limite do voluntarismo. Seu oposto, o determinismo, minimiza a importância do poder, desconhece que ao longo de todo o processo de uma política é necessário usar o poder para vencer resistências. O poder é indispensável à política e é mais eficaz quando há maior consenso acerca dos fins entre as diferentes unidades.

A orientação social é um enfoque que reconhece a importância da direção política e da ação governamental, mas destaca que a sociedade ativa depende da formação da vontade coletiva, algo bem mais amplo que a vontade das elites. Somente quando se forma uma vontade coletiva, traduzida em ação coletiva, é que a transformação social se torna possível. A liderança política compatível com a formação da vontade coletiva utiliza amplamente a persuasão (não a força ou a imposição), dialogando com instituições, organizações, redes e comunidades.<sup>9</sup>

## 2.3. Consenso baseado em valores

O poder, sempre, está desigualmente distribuído. A desigualdade refere-se não só a governantes e governados. Diz respeito aos desníveis “inter” e “intra” nas organizações, instituições e corporações, tanto sob o ponto de vista da capacidade de tomar decisões quanto do acesso à informação relevante e às redes de contato, que são insumos do processo de decisão. O limitado alcance do poder centralizado, mesmo em regimes totalitários, requer que a orientação ativa considere atentamente as conexões entre o poder central e o corpo social. Decisões de cima para baixo (*downward*) são necessárias, mas devem ser complementadas e reforçadas por decisões de baixo para cima (*upward*). Os centros de poder devem agir em sintonia com as solicitações provenientes das múltiplas unidades sociais, tanto as da esfera estatal (burocracia estatal) quanto as da sociedade civil (organizações, movimentos sociais) e da esfera privada (empresas privadas).<sup>10</sup>

As conexões *downward-upward* podem estar assentadas em bases diversas, como a força, as vantagens eco-

8 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991, p. 38.

9 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991.

10 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991.

nômicas ou o consentimento baseado em valores. Em ambientes autoritários, são comuns as primeiras; nas relações comerciais, as vantagens econômicas; na orientação ativa em ambientes democráticos, prevalece o consentimento baseado em valores. Há três formas principais de controle social: coerção, incentivos econômicos e valores normativos, às quais correspondem respectivamente as formas de participação alienativa, calculista e moral.<sup>11</sup> A mensagem de que “as organizações que apelam aos valores de seus membros são superiores às que se apoiam em incentivos e muito melhores que as que empregam a força” era o sub-texto presente já nas primeiras obras de Etzioni<sup>12</sup>, uma mensagem pouco notada, segundo o autor.

Nas políticas, há situações em que o consenso é facilitado quando uma alternativa se mostra mais apropriada do que outras tanto sob o ponto de vista da eficiência quanto do ponto de vista dos valores, e, nesse caso, não há dúvidas sobre a decisão a ser tomada. Em outras, há colisão entre as considerações morais e as de eficiência. Gera-se, então, um impasse, uma situação em que a inação temporária é mais apropriado. Nesse caso, a primeira obrigação do analista de políticas é “informar ao cliente e/ou comunidade sobre o conflito e instigar uma terceira opção ou resoluções limitadas para circunscrever o problema”.<sup>13</sup>

A importância da busca de “terceiras opções” é realçada por Etzioni, que avalia como altamente negativa a polarização gerada pelo modelo de *advocacy*, com o embate entre duas opções antagônicas. Esse modelo, repercutido e ampliado pela mídia, leva à tomada de decisões em meio a um clima de alta radicalização entre posições opostas. Do ponto de vista comunitarista, em lugar da polarização é preciso reinstaurar um processo deliberativo com foco no fundamento comum entre as partes, que leve a compromissos comuns e permita vislumbrar soluções de “terceira via”.<sup>14</sup>

## 2.4. Informação e conhecimento sintético

Poder, informação e conhecimento são recursos fundamentais da sociedade ativa e da orientação ativa. Historicamente, todas as burocracias estatais mantêm setores encarregados da coleta e processamento de informações. Os países desenvolvidos gastam cifras expressivas em coleta (incluindo a espionagem), monitoramento e processamento de informações. A quantidade de dados coletados não é o mais importante: a possibilidade de exercer a orientação ativa depende fortemente do processamento das informações, a fim de gerar conhecimento estratégico. O processamento e a interpretação dos dados coletados são aspectos complexos, que envolvem disputas de poder e tensões entre diferentes unidades burocráticas. Um dos focos de tensão é coleta de dados versus interpretação, outro é especialização versus abrangência. A orientação ativa necessita tanto de conhecimento especializado quanto de conhecimento compreensivo.<sup>15</sup> O uso inteligente das informações e do conhecimento é um diferencial que permite a organizações com menos recursos ter mais êxito do que outras que têm maior abundância de recursos, mas não os utilizam criativamente.

O conhecimento é um “fator social”, um atributo das coletividades sociais e não dos indivíduos. Mesmo o conhecimento individual só é compreensível como produto social.<sup>16</sup> O conhecimento é um elo importante entre o poder e o consenso: ele não deve ser considerado apenas sob o ponto de vista das diferenças cognitivas entre diferentes coletividades, mas como fator que permite pensar em novos objetivos comuns, reconhecidos pelas diversas partes, assentando o consenso em novos patamares.

11 ETZIONI, Amitai. *Análise comparativa de organizações complexas: sobre o poder, o engajamento e seus correlatos*. Rio de Janeiro: Zahar, São Paulo: Edusp, 1974.

12 ETZIONI, Amitai. *El guardián de mi hermano: autobiografía y mensaje*. Madrid: Astor Juvenil Palabra, 2006a, p. 82-83.

13 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991, p. 466.

14 ETZIONI, Amitai. *The new normal: finding a balance between individual rights and the common good*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2015, p. 3ss.

15 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991, p. 32.

16 ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Palabra, 2007.

O modelo analítico das ciências naturais inspira as versões racionalistas do processo decisório em políticas públicas. O racionalismo se expressa na ideia de engenharia social, que supõe uma forte capacidade de transformação da realidade social impulsionada por ações governamentais. Essas políticas vêm fracassando, por desconhecer os limites da intervenção social em sociedades complexas, nas quais mudanças sociais são em grande parte não planejadas ou controladas.<sup>17</sup>

O modelo analítico (presente na teoria da escolha racional, na teoria dos jogos e outros) não é adequado para orientar a intervenção social e as políticas públicas. Esse modelo, procede por abstração e fragmentação dos fenômenos estudados, estudando um limitado número de variáveis a cada vez, reunindo, posteriormente, as informações e os achados numa determinada disciplina. No estudo das políticas, não existem as condições para esse tipo de análise. A natureza dos fenômenos – afetados simultaneamente por vários fatores, mutáveis e interligados – não permite que sejam fragmentados e analisados separadamente. O conhecimento requerido para a orientação social nas políticas públicas é de outra ordem: um conhecimento sintético e eclético, que combine relevantes achados de estudos analíticos (de economia, psicologia experimental, administração pública, sociologia quantitativa, ciência política) com conhecimentos empírico-práticos próprios de cada área do conhecimento<sup>18</sup>.

Mesmo assim, o conhecimento nunca cobre todos os aspectos, sempre há lacunas. O enfoque realista reconhece que é necessária a utilização de princípios para cobrir tais lacunas. Há princípios mais simples (como o do ajuste permanente da política e a manutenção de reserva de fundos) e princípios mais complexos, baseados em premissas contra-intuitivas e em modelos matemáticos.<sup>19</sup>

## 2.5. Decisões baseadas em sondagem mista

A orientação ativa, sob a perspectiva realista do pensamento comunitarista, requer um processo de decisão distinto dos usuais moldes racionalistas e incrementalistas. Vivemos tempos de rápidas transformações e de fluxo informacional incessante, que inviabilizam completamente a intenção racionalista de decidir somente após o processamento de todas as informações relevantes, mas seu oposto (abrir mão da intenção de traçar planos estratégicos apoiados em informação relevante) representa uma capitulação à inércia social. O que é possível e realista nos dias atuais é a retomada das linhas clássicas de decisão utilizadas. por exemplo, na medicina, um processo de decisão “humilde” (*humble decision making*), assentado tanto em conhecimento abrangente como especializado, em conhecimento básico e aplicado, denominado por Etzioni<sup>20</sup> de teoria da *sondagem mista* (*mixed scanning*).

A sondagem mista combina a observação ampla com o detalhamento. Em resumidas contas, a tomada de decisão por sondagem mista consiste no seguinte: a) inicia com uma sondagem ampla do problema e das alternativas de solução, definindo os aspectos a serem examinados em detalhe; b) não observa, minuciosamente, todas as formações possíveis, porque é uma tarefa proibitiva, recusando opções que tenham alguma objeção impeditiva (ex: meios não disponíveis, propostas que violem valores básicos dos tomadores de decisão, propostas que ofendem valores de agentes importantes); c) examina detalhada e repetidamente as alternativas que resistiram ao exame da objeção impeditiva, até que reste, apenas, uma proposta, ou escolhe aleatoriamente uma entre as que restam (solicitando ao *staff* responsável que no futuro colete informações que permitam diferenciar entre si essas alternativas); d) implementar a proposta escolhida, fazendo revisões

17 ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Palabra, 2007, cap. 7.

18 Segundo Etzioni, o modelo médico (que combina conhecimentos analíticos de diversas disciplinas, com o conhecimento derivado da experiência e de estudos de caso) evidencia os limites do modelo analítico e o realismo do modelo afirmado pela socioeconomia.

19 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991.

20 ETZIONI, Amitai. *Humble Decision Making*. *Harvard Business Review on Decision Making*, Harvard Business School Press: Boston, MA, p. 45-57, 2001.

abrangentes e semiabrangentes com o intuito de evitar dificuldades e fazer correções; e) reservar fatias dos recursos disponíveis para rotinas normais e para revisões, com um gatilho de tempo que desperte a intervalos determinados precipitando revisões abrangentes, antecipando-se a alguma crise.<sup>21</sup>

A sondagem mista, ao afastar-se das pretensões inviáveis do racionalismo e da resignação aos fatos própria ao incrementalismo, leva em conta a natureza racional-emotiva dos seres humanos e conduz a estratégias adaptativas, de cooperação e construção de coalizões, refletindo diferentes perspectivas, personalidades, responsabilidades e poderes. São condizentes com essa abordagem técnicas adaptativas como: tentativas e revisões frequentes, certa procrastinação (demora em agir, buscando melhores opções), sub-decisões na implementação da estratégia para aferir resultados parciais, evitar apostar tudo numa só alternativa, manter reservas estratégicas e adotar decisões reversíveis.<sup>22</sup>

## 2.6. Fatores normativo-afetivos

A concepção antropológica comunitarista (além do tema das necessidades básicas, acima exposto) tem, no seu cerne, a ideia de que a natureza humana tem dois esteios (racionalidade e emotividade) e que são impulsionados por dupla motivação (autointeresse e valores de cooperação). Comunitaristas rejeitam a visão do ser humano como naturalmente mau ou bom. Seres humanos (i) são racionais e emotivos, (ii) são fortemente influenciados pelos outros (contexto sociopolítico) e (iii) têm uma tendência natural tanto à maximização do autointeresse quanto à cooperação<sup>23</sup>. Na economia, na política, na vida em sociedade em geral o comportamento humano é compreensível se se considera não uma motivação e sim duas motivações: a maximização do autointeresse e os valores morais (que indicam “fazer o que é correto”). Essa característica é própria das pessoas comuns, dos especialistas e dos governantes. Por isso, mesmo que a ciência seja um guia importante, é insuficiente para a ação humana. No dia a dia, na resolução de dificuldades nos negócios e na política os seres humanos enfrentam o mundo complexo e mutante de um modo distinto da simples aplicação de um conjunto de variáveis especializadas, próprio do conhecimento científico. Grande parte das decisões individuais é influenciada pelas coletividades sociais e a racionalidade coletiva tem maior impacto na tomada de decisões que as características individuais. A análise socioeconômica da deliberação<sup>24</sup> e decisão, portanto, não deve começar pelos indivíduos e sim pelas coletividades sociais às quais esses indivíduos pertencem.<sup>25</sup>

Toda decisão política envolve *fatores normativo-afetivos*. Não há decisões, apenas, racionais: toda decisão envolve uma co-determinação entre fatores normativo-afetivos e fatores racionais. Por isso, a análise política precisa considerar a dimensão valorativa/moral inerente às políticas públicas. Isso não significa negar a relevância do cálculo racional em busca da eficiência e sim a indispensável compatibilização entre cálculo racional e valores.

Havendo consenso em torno de valores e preferências o processo de decisão, é, relativamente, tranquilo e a implementação guarda coerência com a formulação. Mas, face às constantes situações de conflitos, como o analista de políticas deve proceder? Nesses casos, cabe ao analista contribuir para evidenciar os valores

21 ETZIONI, Amitai. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Edunb, 2009, p. 233-237.

22 ETZIONI, Amitai. Humble Decision Making. *Harvard Business Review on Decision Making*, Harvard Business School Press: Boston, MA, p. 45-57, 2001, p. 54-57.

23 A premissa comunitarista de que o comportamento humanos é explicável com base em dois polos – autointeresse e cooperação – está sempre mais respaldada nos atuais estudos da biologia, da neurociência e da psicologia experimental.

24 Etzioni alerta que a literatura sobre a “deliberação” – no sentido de um processo em que pessoas razoáveis intercambiam pontos de vista e negociam um novo curso de ação – está fortemente influenciada pela maneira individualista de pensar e desconsidera o importante papel das emoções e sentimentos no processo decisório. Na acepção comunitarista, a deliberação é um processo coletivo que envolve razão, emoção e sentimentos. ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1999.

25 ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Palabra, 2007, parte 2.

subjacentes à tomada de decisão e na definição de critérios. Evidenciar os valores subjacentes contribui para a transparência na deliberação pública. A definição de critérios deve ser feita de modo a deixar claros os princípios, diretrizes gerais e os elementos específicos de cada política. O comunitarismo rejeita critérios únicos, como a eficiência, assinalando ser preferível utilizar critérios múltiplos, mas em número limitado.<sup>26</sup>

## 2.7. A voz moral das comunidades

As comunidades são fundamentais na vida humana porque preenchem a profunda necessidade de laços interpessoais significativos, mas igualmente porque proporcionam uma cultura moral compartilhada que pode contribuir para a ordem social. A cultura moral proporciona aos membros a noção do que é correto e incorreto, e incide sobre em todos os planos da vida, inclusive a política. Levar em conta a voz moral das comunidades é indispensável para a legitimidade das políticas.

A voz moral é “uma forma peculiar de motivação: alenta as pessoas a aderirem aos valores que subscrevem”.<sup>27</sup> A voz moral interna insta a pessoa a orientar-se pelos valores aos quais adere e abster-se de condutas que os contrariem. A voz moral da comunidade estimula seus membros a terem uma conduta coerente com os valores da comunidade. A influência da voz moral sobre a conduta das pessoas tende a ser mais forte quando a voz interna é reforçada pela voz comunitária, e a voz comunitária é mais eficaz quando apela a valores já estabelecidos.

Quanto mais eficaz é a voz moral, menos necessária é a coerção. Muitos dos agudos problemas sociais atuais, incluindo o crescimento da violência e da criminalidade, estão relacionados à perda da força moral das comunidades, levando amplos segmentos da sociedade a pedir aos governos mais repressão e coerção, sem êxito. A estratégia para o enfrentamento dos grandes problemas sociais requer um esforço para que as comunidades retomem seu papel moral em favor da coesão e da ordem social.<sup>28</sup>

A voz moral da comunidade particular não pode ser tomada como a última instância ética. As tradições de certas comunidades contêm valores incompatíveis com a democracia e os direitos humanos. Por isso, a voz moral das comunidades particulares deve ser cotejada à luz do diálogo moral com outras comunidades, em busca de uma concepção moral universalista, bem como considerar os ditames da Constituição e das cartas dos direitos humanos.

## 2.8. Cultura política

A ação coletiva só é eficaz quando considera devidamente os fatores contextuais e culturais, ou seja, quando age dentro da história. A ação coletiva pode acelerar, retardar ou, em certos casos, produzir desvios na história, mas trata-se de uma capacidade limitada. O que potencializa a eficácia da ação coletiva é sua adequação às necessidades básicas do ser humano, fortalecendo a condição dos seres humanos como sujeitos da história.<sup>29</sup>

26 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991, p. 463-466.

27 ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1999, p. 150.

28 As vozes das comunidades particulares não são os árbitros definitivos em questões morais. São indispensáveis freios e contrapesos sociais: “a nenhuma comunidade lhe é permitido violar o direito de reunião, de livre expressão, de nenhuma pessoa, seja membro da comunidade, visitante ou um mero transeunte” (ETZIONI, Amitai. *La tercera vía: hacia una buena sociedad*. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001, p. 50). A Constituição estabelece limites para os valores particulares das comunidades e o Estado deve proteger todos os membros de todas as comunidades, acima de valores particulares.

29 ETZIONI, Amitai. *The active society revisited: a response*. In: McWILLIAMS, W. (ed.) *The active society revisited*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005, p. 344.

A cultura política<sup>30</sup> - conjunto de atitudes e orientações políticas que os indivíduos possuem acerca do sistema político e de seu papel no sistema – vigente num dado ambiente social circunscreve o horizonte da ação coletiva. Lembrando o que foi indicado anteriormente, a ideia de revolução socialista era inviável no quadro da antiga visão cósmica do universo fixo e imutável. A cultura política e a cultura moral circunscrevem o alcance das leis e das políticas públicas. Quando as leis e políticas contrariam diretamente os valores morais e a cultura política vigente não há legitimação social, e são comuns as leis que “não pegam”. São exemplos: as políticas proibitivas voltadas ao divórcio, aborto, consumo de álcool e de cigarro, que não raro produziram efeitos contrários aos esperados. Quanto menos aprovação social, mais necessária é a coerção. Quanto mais aprovação social, menos coerção.

Respeitar os condicionamentos históricos não tem a ver com submissão à inércia social. A orientação ativa de caráter transformador equaciona o respeito aos valores e às atitudes dos cidadãos, mas ao mesmo tempo propõe novas formas de pensar e de agir que permitem a construção de um novo consenso em um novo patamar. A política não é a apenas a “arte do possível”, mas a “arte de fazer possível o que parece impossível”.

## 2.9. Mobilização social e cidadãos ativos

Comunidades, organizações e instituições, geralmente, estão focadas nos seus objetivos próprios, com baixo nível de ativos (assets) voltados à ação coletiva, o que constitui um limite para a mobilização social em torno de causas coletivas. A mobilização social resulta de um processo de ativação social, que ocorre em contextos específicos nos quais grande parte das unidades sociais voltam-se para causas coletivas, como em processos revolucionários ou de independência nacional. Nesses momentos, o poder dos movimentos sociais se apoia no intenso asceticismo e compromisso dos seus membros.<sup>31</sup>

Mudanças profundas dependem de ativação social e mobilização social intensa, que não são eventos corriqueiros. Nos processos de mobilização, o *cidadão ativo* (sujeito voltado à ação coletiva, imbuído de conhecimento e de disposição para a participação) desempenha papel insubstituível. Os cidadãos ativos são elos entre as unidades sociais (organizações, instituições) e a esfera pública, e são responsáveis pela importante tarefa de levar as unidades sociais a dedicar parte de sua energia à ação coletiva, impulsionando a mobilização social. Eles representam a voz moral das comunidades na esfera pública, mas também podem desafiar aspectos culturais particularistas das comunidades em nome de novas formas de pensamento, os quais podem assentar a base de novos consensos.<sup>32</sup>

Em síntese, retomando a questão central proposta por Etzioni, *a sociedade é mais maleável e os fatores orientadores são mais poderosos* quando: (i) o poder é responsivo, (ii) se expressa fundamentalmente como persuasão e (iii) assenta-se em consenso baseado em valores; (iv) as decisões políticas se sustentam em informação confiável e conhecimento sintético, (v) utilizam sondagem mista, (vi) levam a sério os fatores normativos-afetivos, (vii) estão sintonizadas com a voz moral das comunidades e (viii) respeitam os limites e potencialidades do contexto histórico; e (ix) quando as comunidades, organizações e instituições envolvem-se fortemente na ação coletiva social, sob impulso de cidadãos ativos.

30 Os estudos de *cultura política* e *socialização política* tiveram forte expansão nos Estados Unidos a partir da obra *The Civic Culture*, de Almond e Verba, publicada em 1963. Uma de suas premissas reafirmadas nos estudos é que no âmbito político “a cultura importa” (culture matters). A estabilidade de um sistema político assenta-se na sintonia entre a cultura e as instituições, mas a estabilidade não é fixa, pois as atitudes políticas se transformam ao longo do tempo. Transformações profundas são próprias de momentos de instabilidade, quando a cultura política não corresponde mais às instituições e aos processos políticos. SCHMIDT, João P. *Juventude e política: a socialização política dos jovens brasileiros na virada do milênio*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

31 ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991, p. 36.

32 ETZIONI, Amitai. *La sociedad activa: una teoría de los procesos sociales y políticos*. Madrid: Aguilar, 1980.

### 3. POLÍTICAS PARA QUE? DIRETRIZES DE ORIENTAÇÃO ATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Atendidas as condições acima, a Teoria da Orientação Social estabelece que é possível que a vontade política produza (ao menos parcialmente) as transformações intencionadas e que o planejamento governamental alcance os objetivos.

Cabe, então, a pergunta: ação coletiva e políticas públicas para que? Quais são os objetivos e qual o horizonte descortinado pelo realismo comunitarista num mundo cambiante, aparentemente inacessível às boas intenções das lideranças e dos gestores?

Dentre o conjunto diversificado de autores, como Amitai Etzioni, Robert Bellah, Michael Sandel, Michael Walzer, Benjamin Barber, Philip Selznick, Jonathan Boswell e Henry Tam, sobressaem-se as diretrizes abaixo elencadas, próprias de um ideário inovador que recoloca a comunidade no núcleo do debate político.

#### 3.1. Boa sociedade

*Boa sociedade* é um conceito relevante em vários autores comunitaristas. Seguindo a tradição aristotélica, endossam o pressuposto de que a ação política deve expressar valores éticos associados ao bem comum. Etzioni distingue três tipos ideais: sociedade civil, boa sociedade e Estado prescritivo.<sup>33</sup> *Sociedade civil* é uma noção que remete a sociedades que têm um rico tecido de associações voluntárias e outros corpos intermediários situados entre o indivíduo e o Estado, e cujos cidadãos têm os meios necessários para manter uma tal sociedade. Estados Unidos e Grã-Bretanha são casos exemplares desse conceito, que não inclui a dimensão dos valores e está associado com o discurso individualista dos direitos humanos. *Boa sociedade* remete a sociedades que se apoiam, principalmente, sobre a infraestrutura moral e a controles sociais informais para fortalecer um núcleo limitado de valores morais substantivos. Os primeiros kibutz são exemplos dessa noção, que ressalta o papel dos valores na vida social. *Estado prescritivo* remete a sociedades com frequente recurso à coerção, que reforçam valores morais expressos em uma extensa lista de valores, como acontece em regimes teocráticos (Iran, Afeganistão), na URSS, no regime nazista e certas comunidades norte-americanas de meados do século XX.

Robert Bellah et al.<sup>34</sup> afirmam que boa sociedade é um conceito aberto à deliberação comum de cada sociedade, cujos critérios clássicos são paz, prosperidade, liberdade, justiça e democracia. Etzioni<sup>35</sup> a define como a sociedade em que as pessoas se tratam mutuamente como fins, como totalidades pessoais e não como fragmentos e como membros de uma comunidade, unidos por laços de afeto e compromisso mútuo.

A boa sociedade envolve a ideia de *boa vida*, uma vida compatível com a satisfação das necessidades básicas de todos. Não é uma utopia futura. É um parâmetro para as sociedades atuais. Em cada momento histórico, a construção da boa sociedade compreende desafios e tarefas, que, nesse momento histórico, exige respostas para fenômenos como o deficit cívico dos cidadãos, a exacerbação consumista, a devastação ambiental, as desigualdades e injustiças sociais, o terrorismo e as guerras. A boa sociedade é um referencial moral para a sociedade civil: não basta uma vida associativa forte e um grande número de organizações sociais, é preciso que as organizações expressem valores cívicos e morais compatíveis com a boa vida.

#### 3.2. Bem comum e direitos individuais

*Bem comum*, ou interesse público, ou bem público, designa os bens que servem a todos e às instituições que os asseguram. As concepções individualistas sugerem que essa noção, com longa trajetória na tradição

33 ETZIONI, Amitai. Law in civil society, good society, and the prescriptive state. *Chicago-Kent Law Review*, v. 75, n. 2, p. 355-378, 2000.

34 BELLAH, Robert et al. *Habits of the heart: individualism and commitment in American life*. 3ª ed. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1996, p. 9.

35 ETZIONI, Amitai. *La tercera vía: hacia una buena sociedad*. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001, p. 15.

filosófica grega, romana e cristã, não tem substância, que não passa de um agregado de interesses individuais. Com isso, perde-se a referência para o que em cada sociedade concreta é considerada “a coisa certa a fazer, por si só, por si mesma”. Reafirmar o conceito de bem comum é indispensável, para os comunitaristas, pois carrega critérios para dirimir conflitos, razões para que se faça sacrifícios em prol de outros ou do bem futuro, e representa um guia do esforço coletivo.

Às perguntas “o que é o bem comum?” e “quem decide sobre o que é o bem comum?”, Selznick<sup>36</sup> responde: “nós todos decidimos, não abandonando nossos interesses e perspectivas específicos, mas transcendendo-os quando necessário e descobrindo maneiras de vinculá-los a interesses e ideais mais abrangentes”. O bem comum não é uma substância, diz respeito a uma virtude do procedimento. Não envolve um exercício de imaginação abstrata ou de raciocínio dedutivo: é um processo de aprendizagem social, através de instituições deliberativas. Enquanto os liberais fixam sua atenção nas diferenças de opinião e nos riscos do consenso, os comunitários enfatizam a importância do consenso e da inteligência coletiva para encontrar respostas criativas aos problemas, melhorando a vida das pessoas e das comunidades. A confiança na inteligência coletiva (pensar juntos) está no núcleo do bem comum: “o bem comum deve ser entendido como uma interminável questão, uma resposta coletiva aos problemas definidos por novas circunstâncias e novas ideias”.<sup>37</sup>

A busca da boa sociedade e do bem comum não pode ser orientada pela “antiga regra de ouro”, que estabelecia a superioridade do bem comum e da ordem social sobre os direitos individuais, e sim com base na “nova regra de ouro”: “respeita e defende a ordem moral da sociedade da mesma maneira que queres que a sociedade respeite e defenda tua autonomia”.<sup>38</sup> A nova regra de ouro demarca uma diferença entre o comunitarismo e as visões coletivistas: a comunidade e o indivíduo são igualmente importantes, são dois polos que tem o mesmo valor e que se exigem mutuamente.

Esse equilíbrio traz importantes consequências para o tema da privacidade e da restrição de certos direitos em nome do bem público, tema particularmente polêmico quando se aborda o terrorismo. Os comunitaristas se opõe ao discurso unilateral dos direitos sem responsabilidades, emprestam apoio a restrições legais em nome da segurança pública, mas são defensores pertinazes das garantias individuais, ameaçadas tanto pelos excessos do Estado quanto pelos excessos do mercado.

### 3.3. Democracia forte

A democracia só é capaz de responder às demandas sociais quando dotada de robustos meios de participação dos cidadãos nas decisões públicas. O instituto da representação é indispensável às democracias de massa, mas o voto é, apenas, um elemento da democracia. Comunitários não endossam a ideia da democracia majoritária, reivindicam uma *democracia forte*, participativa, um autêntico autogoverno de cidadãos, na formulação de Barber<sup>39</sup>, capaz de sintetizar os impulsos participativos da esfera local (localismo) com as grandes questões globais. Ao reconhecer que o conflito é inerente à vida em sociedade, a democracia forte transforma, politicamente, os conflitos, “torna o dissenso uma ocasião para o mutualismo e o interesse privado um instrumento epistemológico para a reflexão pública”.<sup>40</sup>

A cidadania, a participação social e a deliberação não podem ser pensadas com base na relação entre o Estado e o cidadão individual. Cidadãos pertencem a coletividades, a comunidades. Por isso, a democracia

36 SELZNICK, Philip. *The moral commonwealth*. Berkeley: University of California Press, 1992, p. 27

37 SELZNICK, Philip. *The moral commonwealth*. Berkeley: University of California Press, 1992, p. 135.

38 ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1999, p. 18.

39 BARBER, Benjamin. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. 2ª ed. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003.

40 BARBER, Benjamin. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. 2ª ed. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003, p. 151.

requer que o Estado esteja atento às comunidades e às organizações sociais, aos seus valores, suas tradições e seu capital social. Nas sociedades complexas é inviável que o Estado seja responsivo a cada indivíduo isoladamente considerado, mas pode ser responsivo às coletividades sociais, dialogando com elas, apoiando-as na resolução das questões que estão ao seu alcance (princípio da subsidiariedade), desconcentrando as decisões, mas sem abrir mão da articulação entre as unidades centrais e as demais unidades (princípio do federalismo), buscando soluções conjuntas mediante o uso da inteligência coletiva.<sup>41</sup>

### 3.4. Justiça social: liberdade e igualdade

Liberdade e igualdade foram tratadas ao longo do século XX, especialmente no período da Guerra Fria, como princípios norteadores do capitalismo e do socialismo, respectivamente. Esse simplismo deve ser superado. Ambos estão compreendidos na ideia de justiça social<sup>42</sup>. São princípios de mesma importância e grandeza, juntamente à fraternidade (da qual se fala adiante), compatíveis e complementares entre si.

A liberdade envolve o reconhecimento dos direitos humanos como autoevidentes, como valores universais, a serem respeitados em todas as culturas, sem necessidade de outras fontes de justificativas.<sup>43</sup> As conquistas do liberalismo nesse terreno são indiscutíveis, assim como as limitações ínsitas aos modelos políticos e econômicos historicamente engendrados sob o qualificativo liberal. Amartya Sen, cuja perspectiva de liberdade e justiça se aproxima da concepção comunitarista, supera a perspectiva individualista comum aos enfoques liberais, evidenciando que a liberdade guarda estreita relação com as oportunidades concretas e a fruição de direitos facultadas aos cidadãos, devendo o desenvolvimento de um país ser mensurado pelo alargamento de liberdades reais proporcionadas à população.<sup>44</sup>

A igualdade foi o *leitmotiv* das lutas operárias, sindicais e dos regimes socialistas ao longo dos últimos séculos. O descrédito do modelo socialista estatizado no século passado não reduz em nada a importância das lutas por mais igualdade social, e o movimento comunitarista reafirma a importância de limitar a desigualdade com medidas como o estabelecimento de um “mínimo básico”, forte investimento em políticas sociais, programas educacionais que proporcionem uma medida de igualdade de resultados, programas de novos empregos para desempregados, incentivos fiscais a famílias trabalhadoras, salário-mínimo suficiente para as necessidades básicas das famílias, impostos progressivos, aumento dos impostos sobre heranças e efetividade dos impostos sobre patrimônio. Essas medidas devem estar acompanhadas de um grande esforço em prol de valores de uma vida em comunidade com igualdade.<sup>45</sup> Nesse sentido, o comunitarismo reforça a centralidade de políticas voltadas a assegurar um mínimo existencial para todos<sup>46</sup>, compreendendo políticas de transferência de renda e de renda mínima<sup>47</sup>, de erradicação da extrema pobreza, de desenvolvimento sustentável em países caracterizados por agudo quadro de desigualdade social, como o Brasil.

41 SELZNICK, Philip. *The communitarian persuasion*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

42 Sobre a teoria da justiça no comunitarismo, duas observações rápidas. 1. Os comunitaristas opõem-se à tese liberal da prioridade da justiça em relação ao bem e ao vínculo entre justiça e liberdade individual, retomando a associação aristotélica entre justiça e virtude na perspectiva do bem comum. 2. As teorias comunitaristas, por seu viés não-estatizante das políticas públicas, proporcionam suporte conceitual às concepções comunitárias de resolução de conflitos, como justiça restaurativa, mediação comunitária e outras formas históricas. Sobre o primeiro aspecto ver: SANDEL, Michael. *Justiça - o que é fazer a coisa certa?* 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. A respeito do segundo, ver: THEMUDO, Thiago S. Sociedades primitivas e direito contemporâneo: de que forma a justiça tribal pode nos ajudar a repensar a nossa justiça. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 303-317, 2015.

43 ETZIONI, Amitai. *Hot spots: American foreign policy in a post-human rights world*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2015.

44 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

45 ETZIONI, Amitai. *La tercera vía: hacia una buena sociedad*. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001, cap. 5.

46 A pertinência da ação do poder judiciário para assegurar o mínimo existencial face aos limites impostos pela reserva do possível é objeto de debate intenso no Brasil. Ver a respeito: ANDRADE, Diogo C. Políticas públicas, mínimo existencial e poder judiciário: a questão do direito à moradia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 1, p. 151-166, 2016.

47 SOUZA, Pedro B. Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 1, p. 167-184, 2016.

Michael Walzer<sup>48</sup> desenvolve uma das reflexões mais interessantes sobre o tema. Para ele, a igualdade simples é um ideal inadequado para os seres humanos: “sabemos que o dinheiro igualmente distribuído ao meio dia de domingo terá sido desigualmente redistribuído antes do fim da semana”. A igualdade simples é inaplicável em regimes democráticos; exige um tipo de Estado centralizado e ativista, um Estado que exerce controle contínuo e invasivo sobre a vida social. A distribuição de bens ao longo do tempo seguiu critérios distintos, como mérito, hereditariedade, amizade, necessidade, livre intercâmbio, lealdade política, decisão democrática, os quais coexistem de forma tensa, invocadas por grupos concorrentes. Não é possível encontrar um único princípio distributivo: os princípios da justiça são pluralistas na forma, os significados sociais dos bens mudam com o tempo, o que leva à mudança do sentido das distribuições justas e injustas. A igualdade compatível com o ideal do pluralismo é a igualdade complexa: os diferentes bens devem ser distribuídos por agentes diferentes e mediante procedimentos diferentes.

A igualdade complexa requer o respeito às fronteiras das diferentes esferas: dinheiro não deve se converter em força política, talento esportivo não deve se converter em prestígio educacional, força física em mérito científico, e assim por diante. Cada esfera de bens requer um regime interno próprio e ser autônomo em relação a outras esferas. Nessa sociedade haverá muitas desigualdades pequenas, mas a desigualdade não será multiplicada pelo processo de conversão. A defesa das fronteiras e da autonomia das diferentes esferas é um desafio permanente. Para a democracia, é fundamental a experiência de “governar” em uma esfera e “ser governado” em outra, ou seja, ter maior acesso aos bens de uma esfera e menos de outra.

### 3.5. Equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado

A boa sociedade requer o equilíbrio de três sócios – o Estado, a comunidade e o mercado -, um tripé em que cada parte deve cuidar que “as demais não ultrapassem suas funções, para assegurar que ninguém usurpe a tarefa que outro pode realizar melhor”.<sup>49</sup> Não se trata de uma fórmula matemática que se aplique do mesmo modo a todos os países. Nas sociedades asiáticas, é, proeminente, a força dos valores coletivos e da coesão social, em detrimento dos valores individuais; nelas, o equilíbrio do tripé requer o reforço da autonomia individual. Nos países do socialismo estatizante a onipresença do Estado invadiu a seara da sociedade civil e do mercado: neles, impunha-se maior autonomia dessas esferas. Nas sociedades ocidentais atuais, o aparato estatal e os mecanismos de mercado são extremamente avantajados: aqui é preciso reforçar as comunidades e suas organizações.<sup>50</sup>

Quais são as atribuições de cada sócio do tripé, à luz de suas forças e fraquezas? Em resumidas contas, entre as principais atribuições do Estado estão: regular o mercado, cuidar da defesa, da segurança, da saúde e da proteção ambiental. O mercado é o melhor motor para a produção de bens e serviços, de geração de oportunidades de trabalho, de emprego e de progresso econômico. A comunidade é o espaço de criação e recriação de valores morais, de impulso das mudanças sociais e a melhor alternativa para a prestação de diversos serviços públicos em mãos do Estado.

O Estado, além do papel regulador na economia, tem a função de articulação e coordenação das políticas públicas. O Estado democrático tem a incumbência de evitar a supremacia dos interesses particulares sobre o interesse público, buscando articular os interesses específicos em prol do bem comum e tolhendo os interesses que lhe são incompatíveis. Quanto à execução dos serviços públicos, respeitados os recursos dos diferentes agentes e as especificidades de cada área, sejam os mesmos prestados em cooperação entre entes estatais, do terceiro setor e do setor privado. A cooperação reforça a pluralidade socioeconômica e política e ao mesmo tempo consolida a ideia de que há um chão comum, um bem comum construído pelas diferentes esferas.

48 WALZER, Michael. *Esferas da justiça*. uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

49 ETZIONI, Amitai. *La tercera vía*: hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001, p. 75.

50 ETZIONI, Amitai. *La tercera vía*: hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001.

### 3.6. Cooperação pública

A cooperação pública, segundo Jonathan Boswell,<sup>51</sup> designa a ação articulada e convergente de entes sociais, privados e estatais em vista de fins públicos, ou seja, “processos nos quais empresa, sindicato e outras organizações setoriais colaboram livremente entre si e com outros grupos ou governo em favor de interesses públicos”. Trata-se de uma “comunidade econômica imperfeita”, que tem enorme importância num mundo dominado por visões extremadas de dirigismo estatal e de competição.

O exame histórico, diz Boswell, revela que a cooperação pública está na dependência de três fatores: (i) estruturas e instituições apropriadas, (ii) crenças comunitárias e (iii) situações catalíticas, percebidas como emergenciais, próprias de momentos em que as forças sociais e econômicas tendem a convergir em prol do interesse comum, comuns em tempos de guerras e situações de catástrofes. Em geral, a cooperação pública contínua se dá na presença dos seguintes elementos: a) alguns rudimentos de estruturas favoráveis à cooperação; b) um movimento político que encarne os ideais comunitários de cooperação; c) um evento catalítico (guerra ou ameaça); d) uma fase de aglutinação impulsionada pelo movimento político; e) construção comunitária e aperfeiçoamento das estruturas.<sup>52</sup>

A cooperação pública é uma noção complementar à do equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado. Nas atuais sociedades complexas, a união de esforços de diferentes agentes estatais, comunitários e privados é a única forma de enfrentar grandes problemas, como a pobreza, as desigualdades sociais e as questões ambientais. Ao tornar-se pública, a cooperação torna-se transparente, permitindo o acompanhamento crítico e a contribuição dos cidadãos.

### 3.7. As funções públicas do terceiro setor e das redes sociais

A compreensão da relevância da ação comunitária na esfera pública é prejudicada por bloqueios culturais como a dicotomia público/privado. Essa dicotomia sugere que o mundo social e político é explicável com base em dois polos opostos: o público e o privado, associando o primeiro ao Estado e o segundo ao mercado. Nesse cenário preto-e-branco, as organizações da sociedade civil, por não serem estatais, são caracterizadas como privadas, o que atenta contra a história e tem severas consequências para a análise política. O comunitarismo, ao substituir a díade público/privado pela tríade Estado/comunidade/mercado, fundamenta a criação de uma nova gramática, uma gramática que permite uma análise mais consistente das políticas públicas e proporciona as bases para que o terceiro setor seja reconhecido como um setor específico.<sup>53</sup>

O *terceiro setor* pode ser definido como o conjunto das organizações da sociedade civil<sup>54</sup>. O termo foi utilizado, pioneiramente, por Etzioni, no início da década de 1970, e ainda está se consolidando do ponto de vista conceitual. É um conceito guarda-chuva (assim como setor não lucrativo, setor filantrópico, setor voluntário), que abriga organizações sociais com propósitos e formas estruturação bastante variados, mas que nominalmente é apropriado para distinguir um conjunto de entidades mantidas pela sociedade em relação àquelas organizações mantidas pelo Estado (setor público) ou próprias do mercado (setor privado).

51 BOSWELL, Jonathan. *Community and the economy: the theory of public co-operation*. London: Routledge, 1994, p. 13.

52 BOSWELL, Jonathan. *Community and the economy: the theory of public co-operation*. London: Routledge, 1994, p. 93-94.

53 O comunitarismo e a economia social europeia convergem no sentido de atribuir ao *terceiro setor* uma acepção ampla, incluindo o conjunto das organizações criadas e mantidas pela sociedade, distintas das organizações estatais e das mercantis. A literatura e legislação norte-americana utilizam o termo *setor não-lucrativo*, um conceito restritivo, que exclui cooperativas e entidades mutualistas em função de distribuírem (parte dos) resultados econômicos alcançados.

54 A literatura trata geralmente o terceiro setor como equivalente a associativismo e como um elemento da sociedade civil. Mas, comunitaristas como Etzioni e Bellah consideram que o termo sociedade civil está excessivamente envolto em categorias liberais, que os autores dão pouca atenção à dimensão dos valores das organizações e que em muitas formulações o conceito de sociedade civil exclui a família, fundamental para o tema dos valores. O termo *boa sociedade* seria mais adequado. Mesmo concordando com esse alerta, entende-se aqui que não há prejuízo em considerar o terceiro setor como um elemento da sociedade civil.

O princípio organizador do terceiro setor é a mutualidade, a milenar capacidade de agir conjuntamente para a resolução de problemas. As organizações atuais deitam raízes na longa tradição associativa da humanidade, muito anterior ao Estado moderno e ao mercado, segundo a clássica lição de Piotr Kropotkin.<sup>55</sup> Na história ocidental, muito antes de haver escolas, hospitais e formas de proteção social patrocinadas pelo Estado houve escolas, hospitais e instituições comunitárias. Mesmo após o advento dos regimes de *welfare state*, as ações comunitárias continuaram sendo indispensáveis à proteção social dos cidadãos e inúmeras organizações sociais continuam prestando serviços públicos, estando à frente de universidades, escolas, hospitais, museus, bancos comunitários, casas de cuidados de crianças e idosos, cooperativas e organizações de ajuda mútua. Em sociedades pluralistas, as organizações sociais continuam essenciais tanto para tornar a democracia forte quanto para a prestação de serviços públicos.

A ação comunitária possui, ainda, outra face fundamental do ponto de vista sociopolítico: a proteção social e a qualidade de vida não dependem apenas da ação política organizada na forma de políticas públicas, dependem fortemente de vínculos comunitários e redes sociais informais. “Os laços comunitários e as redes sociais têm poderosos efeitos sobre a saúde, felicidade, sucesso educacionais, sucesso econômico, segurança pública, e (especialmente) bem-estar infantil”, assegura Putnam.<sup>56</sup> Considerando riscos comuns a crianças e jovens, como consumo de drogas e consumo de álcool, a família e a comunidade constituem *air bags* que minimizam as consequências negativas, diz o Autor. Em caso de desemprego, as redes sociais são fundamentais para a sobrevivência e a reinserção no mercado de trabalho. A coesão social da vizinhança é um fator fundamental de proteção social, essencial para enfrentar problemas familiares e pessoais. E reside aí uma das faces da desigualdade social: variadas pesquisas nos Estados Unidos apontam que os cidadãos com maior nível econômico e escolaridade têm redes sociais mais amplas e profundas, seja nos círculos próximos da família e vizinhança, seja nos círculos mais amplos da sociedade. As crianças pobres estão vivendo em ambientes cada vez mais hostis e com menos coesão social, o que inclui a menor frequência a igrejas. Superar o fosso social requer tanto a melhora dos serviços públicos quanto o reforço dos vínculos comunitários e laços sociais.

### 3.8. Poder local e poder global

Particularidade e universalidade não se opõem, na visão comunitarista. São dimensões que se exigem mutuamente e se completam. Afirmar a importância do poder local não dispensa que se preste atenção às instâncias do poder central em cada país e que se reafirme o imperativo de construir instituições políticas que arbitrem as questões de todo o globo.<sup>57</sup>

O poder local é um território natural do pensamento comunitário. Ao afirmar a importância das pequenas comunidades e sua relação com a política, os comunitaristas buscam resgatar os vínculos dos cidadãos com as instituições que lhes são mais próximas. O princípio da subsidiariedade – deixar aos indivíduos, famílias e organizações a resolução de problemas que estão ao seu alcance, cabendo ao poder central intervir nas questões mais abrangentes e complexas – é invocado para apoiar modelos que abrem espaço à participação de cada cidadão e cidadã nas decisões locais e regionais, reivindicando dos agentes governamentais respeito e atenção às demandas das comunidades.<sup>58</sup>

O entendimento de que o olhar local pode ser o melhor âmbito para pensar soluções para os problemas mundiais, que os gestores locais são os melhores intérpretes das questões globais, é ilustrado na análise de Barber<sup>59</sup> de que os prefeitos têm as melhores capacidades de gerir o mundo. No atual sistema político, ar-

55 KROPOTKIN, Piotr. *Ajuda mútua: um fator de evolução*. São Sebastião: A Senhora Editora, 2009.

56 PUTNAM, Robert. *Our kids: the American dream in crisis*. New York: Simon & Schuster, 2015, p. 207.

57 SELZNICK, Philip. *The moral commonwealth*. Berkeley: University of California Press, 1992.

58 TAM, Henry. *Communitarianism: a new agenda for politics and citizenship*. Macmillan: Basingstoke, 1998.

59 BARBER, Benjamin. *If the mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven & London: Yale University

gumenta o Autor, as instâncias centralizadas dos Estados nacionais são disfuncionais e não respondem aos desafios de um mundo marcado pela interdependência. As cidades, especialmente grandes metrópoles, são estruturas mais abertas e que dialogam melhor com os requerimentos de um mundo de crescente interconexão. As cidades vêm respondendo mais eficazmente que os Estados nacionais aos desafios da globalização em questões como a imigração e a diversidade cultural e religiosa, geralmente, de forma menos dogmáticas e mais prática. Localidade e globalidade, nessa perspectiva, não são terrenos opostos, são complementares.

A essência da Teoria Política Comunitarista não é a ênfase no poder local e sim a sua interconexão com o poder global. O localismo, ao estabelecer o foco nas questões locais, torna as comunidades reféns das grandes forças que regem a economia e a política internacional. Trata-se de, simultaneamente, pensar e agir localmente e pensar e agir globalmente. A ação global envolve o reforço das redes de cooperação entre organizações da sociedade civil, melhorar a eficácia das estruturas já existentes (como a ONU) e construir novas estruturas (como parlamentos mundiais).

### 3.9. Superação da sociedade de mercado

O comunitarismo não adota uma posição antimercado nos moldes marxistas. Não faz uma condenação do mercado enquanto forma econômica, ao contrário, reconhece sua relevância enquanto propulsor da atividade econômica. Mas aspectos importantes da crítica marxista ao capitalismo reaparecem na avaliação rigorosa acerca do atual mercado capitalista, particularmente, no que se refere ao avanço do dinheiro nas diferentes áreas da vida humana, ao consumismo exacerbado, à cultura individualista que subjaz à globalização econômica e à depredação ambiental.

Sandel<sup>60</sup> diz que, nas últimas décadas, os valores de mercado passaram a governar nossa vida em níveis inéditos: a lógica da compra e venda não se aplica mais apenas a bens materiais, mas orienta a vida no seu todo. Com isso, “fomos resvalando da situação de ter uma economia de mercado para a de ser uma sociedade de mercado”. O dinheiro está comprando coisas que não deveria comprar. São exemplos preocupantes as escolas, hospitais, prisões e serviços de segurança que se orientam por critérios de lucro; a terceirização da guerra e da gravidez; a venda do direito de poluir; os sistemas de financiamento eleitoral; a utilização do próprio corpo para anúncios publicitários; o comércio de órgãos humanos, entre outros. Quando decidimos que certos bens podem ser comprados e vendidos, decidimos, implicitamente, que são tratados como mercadorias, mas muitos bens não devem ser tratados dessa maneira. Saúde, educação, vida familiar, natureza, artes, deveres cívicos, os seres humanos – nada disso deve ser objeto de compra e venda.

Na mesma linha, vai a avaliação de Barber.<sup>61</sup> O capitalismo tardio, movido pelo consumismo, caracteriza-se por corromper crianças, infantilizar adultos e engolir cidadãos. Sua dinâmica não está assentada na produção de mercadorias, e sim na produção de necessidades. O consumismo é sua característica central, consumismo que separou completamente a democracia e o capitalismo. Houve um tempo que o capitalismo produtivista atendia necessidades reais. Hoje, quando a capacidade de produção é nitidamente maior, grande parte dos seres humanos nos países não desenvolvidos são excluídos do consumo, enquanto nos países desenvolvidos são adotadas estratégias massivas para obter lucro atendendo “necessidades inventadas” daqueles cujas necessidades essenciais já foram satisfeitas.

O capitalismo de consumo é insustentável e inaceitável. É preciso redimensionar o papel do público na vida social e bloquear o poder do dinheiro. Trata-se de reformar as estruturas econômicas *pari passu* à transformação política, moral e cultural. É um processo complexo, que requer a participação ativa dos cidadãos e das comunidades em que estão inseridos.

---

Press, 2013.

60 SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra*: os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

61 BARBER, Benjamin. *Consumido*: como o mercado corrompe crianças, infantiliza adultos e engole cidadãos. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2009.

### 3.10. Fraternidade e felicidade na cultura comunitária pós-moderna

Em lugar da “velha normalidade”, a orientação ativa nas políticas públicas está desafiada a edificar uma “nova normalidade”, compatível com a boa vida e a boa sociedade, capaz de atender as necessidades básicas de todos. A nova normalidade implica em substituir uma vida dedicada a buscar níveis crescentes de consumo (cuja contrapartida é dedicar ao trabalho a maior parte do tempo e das energias) por uma vida de consumo moderado, com mais tempo e energia para atividades sociais, atividades espirituais e para o envolvimento comunitário. Dedicção a atividades sociais significa mais tempo e energia para a família, filhos, parentes, vizinhos, clubes. Dedicção a atividades espirituais (transcendentais) significa mais tempo e energia para a participação religiosa (para os que têm religião) e de espiritualidade, engajamento em atividades culturais, estudo, artes. O envolvimento comunitário significa mais tempo e energia para participar no debate e resolução de questões da comunidade e em decisões públicas.<sup>62</sup>

Esse novo estilo de vida responde, adequadamente, às necessidades básicas de todos os seres humanos, é sustentável do ponto de vista ambiental e saudável do ponto de vista da coesão social. Uma vida rica em laços sociais, atividades espirituais e envolvimento comunitário produz contentamento e felicidade. Amplas pesquisas da psicologia, medicina e sociologia comprovam que crescimento da renda só está associado ao aumento de felicidade nos níveis iniciais, aqueles das necessidades fisiológicas e de segurança. No nível superior, o da autorrealização pessoal, o aumento de renda não é são é irrelevante como está associado às frustrações derivadas do desgaste produzida pelo trabalho absorvente requerido pelo consumo exacerbado.<sup>63</sup>

A boa vida deve ser pensada de modo diferente daquele derivado da hierarquia de necessidades de Maslow, segundo Etzioni,<sup>64</sup> por não levar devidamente em conta a necessidade do envolvimento comunitário, especialmente no seu nível mais alto, o da auto-realização. Essa concepção acabou sendo interpretada em sentido individualista. A concepção comunitária repõe a visão aristotélica de que a autorrealização pessoal só pode ser alcançada pela participação na *pólis*.

O estilo de vida não-consumista e não-materialista encontra inspiração em variados movimentos e comunidades ao longo de toda história do capitalismo, como as comunidades utópicas e na contracultura dos anos 1960, sem concordar com modelos de negação do consumo ou de criação de comunidades numa esfera paralela. É preciso instaurar a nova normalidade abrindo fissuras na velha normalidade.

A sustentabilidade dessa forma de vida vem sendo verificada por meio dos levantamentos do *índice de saúde social*,<sup>65</sup> que evidenciam que muitos países com menor renda são mais saudáveis que países com alta renda. A boa vida comunitária produz contentamento e felicidade pessoal e é uma vida sustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social. Dedicar tempo aos filhos, familiares, vizinhos e amigos, envolver-se em clubes e organizações, engajar-se na ação coletiva, participar das decisões públicas – tudo isso gasta poucos recursos naturais, é compatível com as tendências de baixo crescimento econômico do século XXI e reforça o tecido social esgarçado pela cultura individualista e belicista do atual modelo de globalização.

62 ETZIONI, Amitai. *The new normal: finding a balance between individual rights and the common good*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2015.

63 ETZIONI, Amitai. *The new normal: finding a balance between individual rights and the common good*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2015. ETZIONI, Amitai. *Hot spots: American foreign policy in a post-human rights world*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2015a.

64 ETZIONI, Amitai. Transforming the active orientation. *Issues in Science and Technology*. National Academies Of Sciences, Engineering, And Medicine. The University Of Texas At Dallas Arizona State University, p. 78-85, 2016.

65 ADÁN, José Pérez. *Diez temas de sociología: vivir una sociedad familiar y humana*. 2ª ed. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, 2002.

## 4. CONSIDRAÇÕES FINAIS

A Teoria da Orientação Ativa (ou orientação social) é um referencial promissor para a análise de políticas públicas, cujas categorias ajudam a organizar as contribuições dos comunitaristas para o debate político sobre os rumos da transformação social em tempos de desesperança e resignação. É uma construção conceitual que se quer realista, preocupada em sustentar-se face ao exame de adequação, poder interpretativo e validade empírica ao qual deve resistir toda teoria voltada à ação.<sup>66</sup>

Os condicionantes que incidem na ação coletiva e nas políticas públicas, sintetizados na parte inicial do texto, mostram que o esforço político em prol da transformação social somente é viável se estiver apoiado numa adequada interpretação antropológica, do poder e dos vínculos entre a política e a vida social, evitando as ilusões do voluntarismo e a resignação do determinismo. As diretrizes para as políticas públicas, elencadas na segunda parte, exemplificam o esforço de variados autores em apresentar linhas de ação política-inovadoras, visando à construção de um modo de vida sustentável e saudável, inspirado em uma cultura comunitária pós-moderna.

Essas diretrizes, viáveis à luz dos condicionantes elencados, são de extrema relevância para o debate político dos dias atuais por razões variadas: propõe uma nova síntese entre as clássicas aspirações à liberdade, igualdade e fraternidade; atualiza o tema da busca da felicidade associada à vivência comunitária; agrega a temática da sustentabilidade social e ambiental. No plano das políticas públicas, enaltece o papel da sociedade civil sem atribuir-lhe funções que são melhor cumpridas pelo setor público ou privado, ressalta o papel imprescindível das redes sociais e o permanente desafio da sinergia entre Estado, comunidade e mercado.

No conjunto, condicionantes e diretrizes sinalizam o caminho indicado pelo pensamento comunitarista e expressam a fertilidade política de um modo de pensar que recoloca os laços comunitários no centro dos debates sobre os rumos da sociedade e da inovação política. Talvez o maior mérito do comunitarismo esteja em mostrar que, muito mais que apelos piedosos e discursos grandiloquentes sobre a importância da vida comunitária, a política inspirada em ideais comunitários só tem eficácia quando sedimenta o planejamento racional no solo dos valores e crenças disseminados nas comunidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADÁN, José Pérez. *Diez temas de sociología: vivir una sociedad familiar y humana*. 2ª ed. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, 2002.
- ANDRADE, Diogo C. Políticas públicas, mínimo existencial e poder judiciário: a questão do direito à moradia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 1, p. 151-166, 2016.
- BARBER, Benjamin. *If the mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven & London: Yale University Press, 2013.
- BARBER, Benjamin. *Consumido: como o mercado corrompe crianças, infantiliza adultos e engole cidadãos*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2009.
- BARBER, Benjamin. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. 2ª ed. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003.
- BARBER, Benjamin. *Un lugar para todos: como fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2000.

66 ETZIONI, Amitai. *The active society revisited: a response*. In: McWILLIAMS, W. (ed.) *The active society revisited*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005, p. 347.

- BELLAH, Robert et al. *Habits of the heart: individualism and commitment in American life*. 3ª ed. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1996.
- BELLAH, Robert et al. *The good society*. New York: Vintage Books, 1991.
- BOSWELL, Jonathan. *Community and the economy: the theory of public co-operation*. London: Routledge, 1994.
- ETZIONI, Amitai. Transforming the active orientation. *Issues in Science and Technology*. National Academies of Sciences, Engineering, And Medicine. The University of Texas at Dallas Arizona State University, p. 78-85, 2016.
- ETZIONI, Amitai. *The new normal: finding a balance between individual rights and the common good*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2015.
- ETZIONI, Amitai. *Hot spots: American foreign policy in a post-human rights world*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2015.
- ETZIONI, Amitai. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Edunb, 2009, p. 232-249.
- ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Palabra, 2007.
- ETZIONI, Amitai. *El guardián de mi hermano: autobiografía y mensaje*. Madrid: Astor Juvenil Palabra, 2006.
- ETZIONI, Amitai. The unique methodology of policy research. In: GOODIN, Robert (ed.) *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 833-843.
- ETZIONI, Amitai. The active society revisited: a response. In: McWILLIAMS, W. (ed.) *The active society revisited*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- ETZIONI, Amitai. *La tercera vía: hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo*. Madrid: Trotta, 2001.
- ETZIONI, Amitai. Humble Decision Making. *Harvard Business Review on Decision Making*, Harvard Business School Press: Boston, MA, p. 45-57, 2001. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=2157020>. Acesso em 20/06/2016.
- ETZIONI, Amitai. Law in civil society, good society, and the prescriptive state. *Chicago-Kent Law Review*, v. 75, n. 2, p. 355-378, 2000.
- ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1999.
- ETZIONI, Amitai. *A responsive society: collected essays on guiding deliberative social change*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass, 1991.
- ETZIONI, Amitai. *La sociedad activa: una teoría de los procesos sociales y políticos*. Madrid: Aguilar, 1980.
- ETZIONI, Amitai. *Análise comparativa de organizações complexas: sobre o poder, o engajamento e seus correlatos*. Rio de Janeiro: Zahar, São Paulo: Edusp, 1974.
- HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, J. F. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Edunb, 2009.
- KROPOTKIN, Piotr. *Ajuda mútua: um fator de evolução*. São Sebastião: A Senhora Editora, 2009.
- PUTNAM, Robert. *Our kids: the American dream in crisis*. New York: Simon & Schuster, 2015.

- SCHMIDT, João P. *Juventude e política: a socialização política dos jovens brasileiros na virada do milênio*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.
- SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- SANDEL, Michael. *Justiça - o que é fazer a coisa certa?* 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- SELZNICK, Philip. *The moral commonwealth*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- SELZNICK, Philip. *The communitarian persuasion*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- SOUZA, Pedro B. Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 1, p. 167-184, 2016.
- SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.
- TAM, Henry. *Communitarianism: a new agenda for politics and citizenship*. Macmillan: Basingstoke, 1998.
- THEMUDO, Thiago S. Sociedades primitivas e direito contemporâneo: de que forma a justiça tribal pode nos ajudar a repensar a nossa justiça. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 303-317, 2015.
- VAZ, Henrique C. *Ontologia e história*. São Paulo: Duas Cidades, 1968.
- WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.