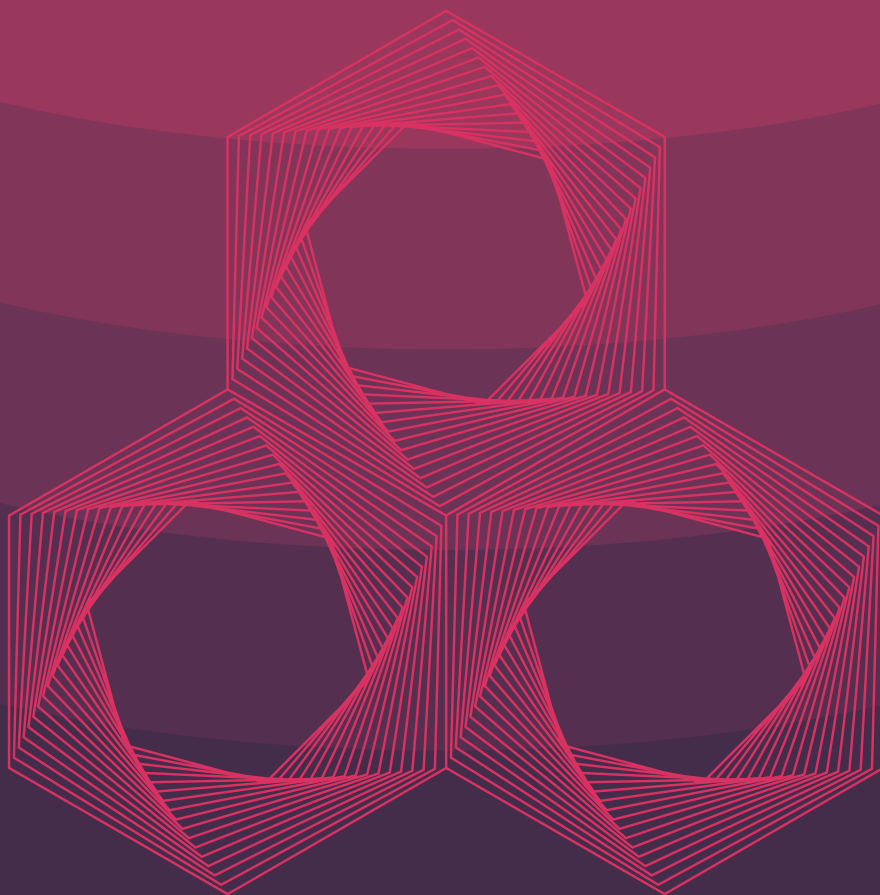


MODERNIZAÇÃO, MERCADO E DEMOCRACIA

POLÍTICA E ECONOMIA EM SOCIEDADES COMPLEXAS

BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS



MODERNIZAÇÃO, MERCADO E DEMOCRACIA

POLÍTICA E ECONOMIA EM SOCIEDADES COMPLEXAS

BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS



**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Aurélio Chaves Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Deliberativo CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Diogo Joel Demarco,
Fabiano Engelman, Hélio Henkin, José Jorge
Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Lúcia
Mury Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,
Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta Ramos,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini, Vanessa Marx.

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil
Corazza, Marco Cepik

//

// CEGOV - TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

MODERNIZAÇÃO, MERCADO E DEMOCRACIA

POLÍTICA E ECONOMIA EM SOCIEDADES COMPLEXAS

BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS


UFRGS
EDITORA


CEGOV
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO

© do autor
1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Heitor Jardim, Luana Geiger

Projeto Gráfico: Heitor Jardim, Luana Geiger

Capa: Walter José Diehl

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



R277m Reis, Bruno Pinheiro Wanderley

Modernização, mercado e democracia: políticas e economia em sociedades complexas [recurso eletrônico] / Bruno Pinheiro Wanderley Reis. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.

440 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Administração pública - Brasil. 2. Política – Economia – Brasil. 3. Governo – Modernização - Inovação. 4. Democracia. 5. Liberalismo. 6. Capitalismo. 7. Estado. 8. Desenvolvimento econômico. I. Título. II. Série.

CDU 35(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-013-6

A meus pais
e à memória de meu avô
Luiz Pinheiro (1896-1985)
– exemplos.

À Fatinha
– motivo.

*“L'économie politique est la véritable et unique
fondement de la politique.”*

Saint-Simon

(*apud* W. G. Runciman, *Ciência Social e Teoria Política*, p. 35)

*“Seek ye first the political kingdom and all things will be
added unto it.”*

Kwame Nkrumah

(*apud* Samuel P. Huntington, “The Goals of Development”, p. 10)

*“We are not students of some subject matter but students
of problems.”*

Karl R. Popper

(“The Nature of Philosophical Problems and their Roots in
Science”, de 1952, em *Conjectures and Refutations*, p. 67)

SUMÁRIO

Prefácio	10
Prefácio do autor, 2020	14
Agradecimentos	27
Introdução	33

PARTE I MODERNIZAÇÃO E POLÍTICA

Capítulo 1 Para um conceito de “modernização”	51
1.1. Sistemas, estruturas e funções	60
1.2. Mercado e inovação técnica: para um conceito de “modernização”	76
Capítulo 2 A política moderna	107
2.1. A esfera da política no contexto da modernização: alguns temas centrais	108

2.1.1. A ignorância da política e a modernidade idealizada: o fim (ou quase) do estado	109
2.1.2. Hobbes e Weber: a racionalização como coordenação de expectativas	122
2.1.3. Instituições e carisma; institucionalização e autoridade	135
2.2. A política nas sociedades modernas: desenvolvimento político?	143
2.2.1. Estado nacional e “crises”; sistema político e <i>capabilities</i>	144
2.2.2. Democracia e autoritarismo em sociedades complexas: modernização acelerada e instabilidade institucional	152
2.2.3. Normas e o problema da cooperação	166
2.2.4. “Desenvolvimento político”	181

PARTE II ECONOMIA E POLÍTICA: INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO ECONÔMICO

Capítulo 3 O mercado e a norma: o estado moderno e a intervenção pública na economia	202
3.1. O lugar do mercado	203
3.1.1. Sociedade moderna e mercado	204
3.1.2. Mercado e democracia	210

3.1.3. O mercado contra o estado?	216
3.2. Explicitando o dilema: o mercado como Dr.Frankenstein (ou, de como o estado vem a agir)	222
3.3. Democracia e desenvolvimento: <i>public choice</i> , capital político, <i>embedded autonomy</i> , transições	242
Capítulo 4 Política e economia no Brasil recente e alguns dilemas contemporâneos	286
4.1. Construção nacional e construção do estado no Brasil	287
4.2. O estado e a burocracia	303
4.3. Intermediação de interesses e o“corporativismo” brasileiro	313
4.4. A economia política do Brasil contemporâneo e sua “agenda pública”	333
4.4.1. O estado e a crise	334
4.4.2. A funcionalidade da inflação e as dificuldades do ajuste	339
4.4.3. A dinâmica política da reforma econômica (e algumas armadilhas previsíveis)	351
Notas finais (à guisa de conclusão): desenvolvimentismo, esquerda, direita, mercado	367
Pós-escrito, outubro de 2019	383
Referências bibliográficas	407
Índice remissivo de nomes	430

Prefácio

Marco Cepik

O livro de Bruno P. W. Reis já deveria ter sido publicado. É motivo de orgulho para a UFRGS e para nós do CEGOV que consigamos fazê-lo agora, mesmo com a pandemia COVID-19. Ao longo dos anos, frequentemente provocado pelo meu ceticismo ou pela minha ignorância, Bruno, com a paciência e a vivacidade que lhe são características, explicou-me teoria política e comentamos as muitas conjunturas. A distância física e os afazeres de ambos tornaram nossas interações menos cotidianas. De longe, acompanhei o amadurecimento de quem reputo ser um dos mais eruditos e consistentes cientistas políticos de nossa geração.

A publicação integral do trabalho, acrescido do pós-escrito, permite ao leitor uma apreensão mais completa das premissas, conceitos, conjecturas e evidências empíricas mobilizados pelo autor. A leitura de “Modernização, Mercado e

Democracia: política e economia em sociedades complexas” ajuda a entender a crise atual que vivemos. Mesmo que se discorde da empreitada ou de pontos específicos do argumento, a interpretação teórica dos problemas políticos subjacentes ao conflito distributivo brasileiro permanece atual e provocativa.

Afinal, os desafios do desenvolvimento e da democracia persistem. No capítulo dedicado ao caso brasileiro, o autor já salientava (em 1997) que o adiamento da pauta redistributiva desde o regime militar constituía um indicador da falta de autoridade do estado, minada também pelo recurso recorrente à coerção para disciplinar os “de baixo”. Desde a elaboração da Constituição de 1988, o poder legislativo restringiu-se a processar demandas distributivas e a compensar sua impotência estratégica com ímpeto regulatório no varejo, o que mal disfarça a dificuldade de nossa sociedade tão desigual em forjar consensos mínimos e duradouros sobre a institucionalidade (procedimentos) e sobre o conteúdo de políticas estruturantes (fins). Por sua vez, governos de coalizão liderados pelo PSDB e pelo PT lidaram como puderam com custos políticos crescentes para equacionar demandas sociais urgentes, interesses clientelísticos (principalmente do capital financeiro), vieses tecnocráticos e pressões internacionais. Equilíbrios precários e pontuados por crises - como as de 1998-1999 e de 2015-2016, erodiram a base fiscal e a legitimidade do sistema político. A atual crise pretoriana da Era Digital encerra, a meu ver, um risco ainda pior do que a mera reiteração histórica de nossa condição semiperiférica. Afinal, sem capacidade de superar o obstáculo da alta desigualdade, o resultante “círculo vicioso

autoritário” arrisca tornar-se uma espiral descendente (*graveyard spiral*) a nos empurrar inferno abaixo. Dada a flecha irreversível do tempo, a cada chance desperdiçada o Brasil se afasta mais da prosperidade econômica, integração social e relevância política global.

O que fazer? Em 1997, o recurso ao conceito de mercado como categoria normativa já exigia do autor uma sofisticada argumentação moral para separá-lo radicalmente da defesa plutocrática da “lei do mais forte” no capitalismo, muitas vezes disfarçada de pregação doutrinária pseudo liberal. Ao revisitar o tema em 2019, Bruno dobra a aposta (*scientific wage*) no potencial emancipatório resultante da combinação entre “mais mercado”, ou seja, erosão competitiva de privilégios semiaristocráticos (como prerrogativa legal ou como provimentos imensamente desiguais) e “mais estado”, bem entendido como um robusto estado liberal-democrático institucionalizado e impessoal. Salienta, entretanto, o quanto a tarefa é cada vez mais difícil de ser realizada isoladamente por estados nacionais no contexto da globalização. E eu acrescentaria que mesmo a China, os Estados Unidos e a União Europeia, estados pós-nacionais de base continental, estão longe de equacionar o problema. Na melhor das hipóteses, serão parte da solução e não catalisadores de catástrofes. Os desafios contemporâneos são inéditos e decorrentes de uma transição rápida (2000-2050), em escala global, com interdependências e alto grau de incerteza entre aspectos demográficos, energéticos, climáticos e tecnológicos. Retrospectivamente, fazem as crises de modernização dos séculos anteriores parecerem relativamente simples. Para dizer o mínimo, as sociedades humanas estão se tornando ainda mais complexas.

Daí a importância de combinar, como faz Bruno, de modo metodologicamente defensável, teorias macro-históricas de perspectiva “desenvolvimental” com um instrumental analítico “micro”, no caso desse livro, expresso no recurso a elementos de teoria da escolha racional, teoria dos jogos e *public choice*. Com o que se sabe hoje sobre as propriedades emergentes de sistemas complexos, e dadas as potencialidades metodológicas da Análise de Redes e das técnicas de modelagem computacional, o exemplo do autor inspira e abre caminhos atualíssimos para a Ciência Política.

Porto Alegre, julho de 2020.

Prefácio do autor, 2020

Bruno P. W. Reis

A defesa desta tese já contava vinte anos quando Marco Cepik me falou de publicá-la pelo CEGOV. Surpreso, fiquei grato pela mera cogitação de uma ideia que eu já havia descartado havia anos, mas ele falava sério. Pediu que arranjasse um pós-escrito que desse conta da passagem desse tempo, que publicaria a tese tal como foi defendida. Eu estava com um memorial pendente com vistas à promoção para professor titular, algo como aquele pós-escrito que ele me pedia seria um subproduto natural, quase inevitável. O memorial foi redigido no primeiro semestre de 2019. Dele recortei e remeti o trecho que concebi dedicado a uma reapreensão dos temas que me ocuparam no doutorado, e que aparece no final do presente volume.

Estava absorto nos afazeres de diretor de faculdade em trabalho remoto sob a pandemia quando fui de novo

interpelado pelo Cepik com as tarefas práticas associadas à publicação de um livro, e que se impõem mesmo quando se trata de trazer à luz trabalho pronto há décadas: revisão das provas, prefácios, orelha, sinopse. Foi quando enfim me dei conta de que era pra valer. Aquela tese de 1997, afinal, viraria livro, por caminhos então insuspeitados, e com uma cara diferente daquela que eu tinha imaginado nos primeiros anos depois da defesa. Por ironia, exatamente a cara com que foi defendida, e que à época nunca havia cogitado publicar intacta.

Inclinado, nos primeiros meses após a defesa (também por recomendação da banca), a um desdobramento da agenda teórica da tese rumo a alguma validação empírica minimamente sistemática, aderi rapidamente à ideia de trabalhar na publicação de variados desdobramentos da tese, bem mais que publicá-la na íntegra. Mas alguns colegas que tinham tido contato com o trabalho tentavam me induzir a uma publicação mais abrangente. Antonio Mitre, em especial, sempre me encorajava, talvez na forma de um ensaio mais especificamente teórico, com os três primeiros capítulos. Como o capítulo 4 é antes uma interpretação livre do caso brasileiro à luz do arcabouço teórico esboçado na tese, e não um teste empírico de hipóteses precisas, aderi à ideia, mas me obrigava para isso à elaboração de um fecho, talvez um novo capítulo final, com uma explicitação do quadro analítico em termos mais assumidamente abstratos, talvez formais. Cheguei a esboçar uma proposta de trabalho nesses termos para o encontro da ABCP em 1998, com o título caracteristicamente ambicioso de “Interdependência, expectativas, mercado: anotações para uma teoria do

desempenho institucional em sociedades complexas”,¹ mas não pude voltar ao Rio de Janeiro naquela ocasião. Numa época ainda desprovida de videoconferências, adiei o esforço – que, claro, nunca se concretizaria.

Uma vez adotado esse plano de aproveitar a parte teórica em um livro independente, o capítulo 4 se tornaria muito naturalmente um artigo autônomo. Convidado pelo saudoso Alberto Tosi para uma mesa proposta por ele próprio junto com Sebastião Velasco e Cruz para o encontro seguinte da ABCP, que teve lugar na PUC-SP

1 O resumo então submetido é uma clara tentativa de detalhamento adicional do núcleo teórico da tese: “Procura-se fundamentar a proposição teórica segundo a qual uma interdependência em escala crescente entre as pessoas induzirá uma organização crescentemente competitiva da sociedade, com crescente centralidade de mecanismos impessoais de atribuição de contingências sociais, como o mercado. Partindo da postulação da impossibilidade de se obter uma sociedade complexa apoiada em critérios de atribuição de *status* simultaneamente não-adscritícios e não-competitivos, o trabalho deter-se-á sobre o uso que faz N. Elias do conceito de “interdependência” para caracterizar o processo histórico comumente identificado como “modernização” como um caso (contingente, não necessário) de processo secular de expansão desses laços de interdependência humana. Argumentar-se-á em favor da tese de que a (possível) continuação deste processo produzirá crescente centralidade do mercado como mecanismo (ainda que precário) de integração sistêmica, bem como – em virtude da necessidade funcional da provisão de uma coordenação mínima das expectativas recíprocas daqueles atores individuais crescentemente interdependentes (cf. Axelrod, Putnam) – a continuidade da expansão de mecanismos burocráticos, impessoais, de tomada de decisão política expressos contemporaneamente nas instituições políticas típicas dos regimes ditos democráticos.” Relendo este resumo depois de décadas, senti de que eu adotava então um ponto de vista mais otimista sobre a integração entre democracia e mercado do que me permitiria hoje, conforme se pode constatar pelo pós-escrito, ao final deste volume.

em novembro de 2000, preparei uma apresentação que juntava a longa seção final (4.4) daquele capítulo com uma reapropriação da primeira parte do capítulo 3, melhorada por um detalhamento maior da noção weberiana do mercado, cuja exposição havia sido aprimorada em sala de aula ao longo daqueles anos. Intitulado “Justiça Social em um Mundo de Estranhos: mercado, democracia, economia – e o caso brasileiro”, o trabalho saiu longo – e desdobrou-se, previsivelmente, em duas publicações: a primeira foi o artigo previsto sobre o caso brasileiro, apoiado basicamente no capítulo 4 da tese, que saiu em junho de 2001; a outra foi a reapropriação melhorada das seções 3.1 e 3.2, que sairia mais tarde, em 2003.²

Àquela altura eu iniciava, apoiado por bolsa de produtividade do CNPq, um último triênio pautado pela contribuição de Robert Putnam em seu célebre *Making Democracy Work*, de 1993, cuja interpretação do caso italiano movimentara a ciência política na década anterior e havia ocupado um lugar central na tese. Da convivência com esse tema resultou mais um artigo, que mobilizou elementos presentes no capítulo 2 da tese (principalmente na subseção 2.2.1) para um exame da contribuição de Putnam em *Making Democracy Work*.³

Uma estadia em Ann Arbor no verão de 2002, para

2 Os artigos são Bruno P. W. Reis, “Mercado, Democracia e Justiça Social: a economia política do Brasil contemporâneo” (*Teoria & Sociedade*, 7: 9-69, de junho de 2001) e Bruno P. W. Reis, “O Mercado e a Norma: o estado moderno e a intervenção pública na economia” (*Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 52: 55-79, 2003).

3 Bruno P. W. Reis, “Capital Social e Confiança: questões de teoria e método” (*Revista de Sociologia e Política*, 21: 35-49, novembro de 2003).

o Summer Institute do ICPSR na University of Michigan, tinha aberto novas perspectivas para o trabalho. Eu tinha ido por meu envolvimento no projeto institucional do “*Hubble Social*”, uma cooperação entre a UFMG, o ISR de Michigan, a University of Cape Town e mais alguma ao redor do mundo. Investi durante a viagem em disciplinas sobre desenho de questionários, mas mesmo ali, mais do que treinamento em pesquisa empírica, acabei trazendo na volta certo apuro teórico para minha apreensão do aparato próprio da escolha racional, desde a teoria dos jogos até a modelagem computacional de sistemas adaptativos complexos. Tanto que o primeiro subproduto da viagem foi meu trabalho mais abstratamente teórico, apresentado na Anpocs apenas dois meses depois da volta.⁴ Por anos lecionei teoria dos jogos e escolha racional de maneira informada pelo período em Michigan, sobretudo (mas não apenas) no programa de treinamento em metodologia quantitativa mantido pela UFMG, conhecido como MQ. Mas o principal aprendizado se deu num workshop sobre modelagem computacional de sistemas adaptativos complexos – que me fez pensar de novas maneiras sobre temas tratados na tese.

Meses depois da volta, cheguei a procurar o professor Henrique Pacca Luna, do Departamento de Ciência da Computação da UFMG, que por sua vez me pôs em contato com Milton Corrêa Filho, então pesquisador do Laboratório

4 Bruno P. W. Reis, “Ir Para Casa em Paz: a economia das virtudes e a apatia como direito”. XXVI Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, outubro de 2002. O trabalho foi, anos depois, traduzido para o inglês e publicado no primeiro número da *BPSR: Bruno P. W. Reis, “Going Home in Peace: the economy of virtues and apathy as a right”, Brazilian Political Science Review, 1 (1): 10-24, março de 2007.*

Nacional de Computação Científica, que se interessava fortemente por modelagem baseada em agentes. Convidou-me a visitá-lo no LNCC, em Petrópolis, e viabilizou nossa ida (minha e de Ricardo Ruiz, do Cedeplar-UFMG) em mais de uma ocasião. Em inícios de 2004 arriscamos um paper apenas exploratório, conceitual, partindo da elaboração feita na seção 2.2.3 da tese para uma apropriação, num algoritmo computacional teoricamente interpretável e operacional, do conceito de confiança interpessoal tal como utilizado por Putnam.⁵ O esforço derivava sobretudo da premissa de que a principal fragilidade do argumento de Putnam sobre o caso italiano decorreria de excessiva linearidade do modelo, que faz suas generalizações a partir de tipos polares empiricamente implausíveis (confiança disseminada ou a falta dela) para resultar, naturalmente, na reafirmação binária dos padrões ali delineados – donde a pertinência de uma conceituação computável de “confiança”, apta a servir como base de testes de uma modelagem não-linear do problema.

Antes que minha deriva profissional me levasse em outras direções mais “práticas”, tive ocasião de rascunhar uma agenda subsequente de pesquisa teórica em dois esboços submetidos a eventos a que não consegui comparecer – e que restaram inacabados. O primeiro foi concebido e aceito para apresentação no XVII encontro anual da *Society for the Advancement of Socio-Economics* (SASE), realizado em Budapeste em junho de 2005. O

5 Bruno P. W. Reis, Milton Corrêa Filho, Ricardo Machado Ruiz, “Multi-Agent Computational Modeling of Interpersonal Trust and Cooperation: a conceptual exploration”. Petrópolis, RJ: Laboratório Nacional de Computação Científica, 2004 (publicação interna, LNCC).

tema do encontro (“*What Counts? Calculation, Association, Representation*”) sugeria apropriação metodológica do tema da associação, e encorajou-me a buscar uma aproximação do tema da “confiança” orientada por categorias próprias à análise de sistemas complexos. Inspirada também por uma disciplina lecionada em 2004 junto ao programa de doutorado em Sociologia e Política, a proposta de trabalho intitulou-se “*Cultural Calculations: some circularities about interpersonal trust and political participation in complex societies*”. Partindo da caracterização weberiana do mercado como uma forma de “socialização entre estranhos” (que eu havia explicitado no artigo que saíra na RBCS em 2003), o resumo buscava questionar a relevância teórica de comportamento culturalmente orientado, concebido em oposição a cálculos racionais estrategicamente orientados. Para tanto, recorria à impessoalidade requerida para a operação das redes de larga escala tão típicas das sociedades complexas para constituir um argumento em favor da necessidade de mecanismos de incentivos individuais de tipo mercantil para promover coordenação em grande escala. Isto posto, contudo, as coisas deixam de parecer tão simples quando passamos a considerar a base normativa da operação do próprio mercado. Longe de serem algo como uma “ordem espontânea”, mercados requerem orientações normativas específicas para operarem rotineiramente. O problema reside em que a consideração simultânea desses dois pontos usualmente nos conduz a circularidades entre os dois níveis de análise, eloquentemente ilustradas pelo trabalho de Putnam sobre a Itália. Em termos práticos, ao estudarmos participação política (ou qualquer outro objeto empírico de análise

política) devemos conferir inequívoca ênfase às estruturas de incentivos com que se defrontam os atores, e concebê-los sim como estrategicamente orientados – mas por outro lado constitui um reducionismo grave presumir que esses incentivos podem ser adequadamente compreendidos sem remissão a condicionantes simbólicos de toda ordem. Pois os incentivos certamente não se reduzem a interesses materiais – e mesmo estes encontram condicionamentos culturais. Assim, elementos culturais podem reter sua relevância teórica se não forem concebidos como opostos ou alternativos a cálculos estratégicos, mas como parte integrante deles, realimentando-se também como propriedade emergente deles, pela cristalização de “equilíbrios” em larga escala, estabilizando no devido tempo repertórios específicos de metaestratégias em variados subconjuntos populacionais. Neste ponto, novamente são bem claras as potencialidades da técnica da simulação computacional de sistemas adaptativos baseada em agentes, que se habilita a lidar de maneira controlável com as não-linearidades que emergem quando tentamos manipular os dois níveis de análise simultaneamente. O tema desdobrou-se também num segundo esboço, intitulado “Calculus, Networks, and Culture: a conceptual exploration on the dynamics of trust”, agora de escopo mais especificamente sociológico, que – feito em co-autoria com Fabrício Fialho – foi aprovado pelo comitê de pesquisa em escolha racional da ISA para apresentação em sessão sobre racionalidade e confiança no Congresso Mundial de Sociologia que teve lugar em Durban, África do Sul, em janeiro de 2006. Não consegui, porém, financiamento para comparecer a qualquer dos dois eventos. Àquela

altura, outras atividades se interpunham a essa agenda de pesquisa, que acabou congelada numa espécie de stand-by permanente desde então.

Sob a perspectiva esboçada naqueles rascunhos, a distinção usual entre (1) regras de natureza normativa, concebidas como relativamente estáveis, internalizadas de algum modo, e tipicamente portadoras de alguma noção de justiça e bem comum; e (2) cálculos estratégicos, adaptativos, responsivos a circunstâncias cambiantes, e orientados para a realização de objetivos auto-centrados – comporta pelo menos dois problemas importantes. O primeiro é teórico-conceitual, e se refere à associação arbitrária do bem comum com normas coletivas estáveis, relativamente fixas, e de estratégia e cálculo com o auto-interesse. Pode-se pensar facilmente em normas compartilhadas que operam em prejuízo do interesse coletivo, e assim postular a necessidade de minuciosa consideração estratégica no esforço de modificar o status quo. Talvez não seja exagero dizer mesmo que toda mudança social deliberadamente induzida por ação política envolva situação análoga – ou mesmo, num registro mais corriqueiro, qualquer esforço de se minorarem os danos de um estado de coisas socialmente dado, mas coletivamente indesejável. O segundo é metodológico, e decorre forçosamente da admissão do primeiro problema. Ele se refere à existência de regras de segunda ordem, já que há regras que dizem ao agente quando aplicar tal ou qual regra (de primeira ordem), ou – talvez mais precisamente – regras que orientam o agente quanto a exceções à aplicação de regras de primeira ordem. Se isto faz sentido, impõe-se imediatamente a conclusão de que não há razão em princípio para mantermos o modelo estritamente confinado a dois

níveis, e pode-se naturalmente pensar em regras de terceira ordem (sobre exceções à aplicação de exceções...), regras de quarta ordem, e assim por diante. Sob tal enquadramento, considerações estratégicas estão profundamente imbricadas com normas. A razão pela qual uma abordagem como essa pareceria pouco frutífera ao longo da maior parte do século XX é bastante clara: ela rapidamente levaria a análise a uma grande confusão de regras e meta-regras e meta-meta-regras, sem clara distinção conceitual entre elas, ou qualquer resultado demonstrável ao final. Hoje, porém, a difusão dos computadores aumenta dramaticamente a nossa capacidade de manipulação (tanto experimental quanto dedutiva) de silogismos complexos, e expressões praticamente não formalizáveis até há pouco são agora exprimíveis em algoritmos simples. O que torna bastante praticável a modelagem do comportamento adaptativo sugerido pelo enquadramento conceitual aqui esboçado, com um largo espectro de combinações concretas de regras operacionais derivadas da operação de um conjunto limitado de regras e meta-regras (e meta-meta-regras... mas, ainda assim, limitado). O alcance dessa nova agenda de pesquisa é bastante concreto, e pode ser brevemente ilustrado por resultados sintetizados, por exemplo, por Brian Skyrms.⁶

Pois bem. Aonde isso nos levaria? No que tange aos propósitos de inquirição conceitual presentes naquele resumo de Budapeste, algumas implicações poderiam ser preliminarmente levantadas – particularmente no

6 Cf. Brian Skyrms, *The Evolution of the Social Contract*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996; e Brian Skyrms. *The Stag Hunt and the Evolution of Social Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

que toca ao propósito, sempre fugidio, de caracterização operacionalmente apropriável do conceito de cultura. De saída, aquele enquadramento endossava a crítica feita por James Johnson à maneira como a literatura sobre “cultura política” se apropriara do tema ao longo dos quarenta anos anteriores.⁷ Para Johnson, em vez de uma coleção relativamente volátil de opiniões capturáveis num questionário de survey, a cultura exprimiria antes – à maneira de Clifford Geertz – as “lentes” interpretativas pelas quais diferentes povos examinariam e compreenderiam o mundo à sua volta. Aqui, também, ao adotarmos uma montagem mais ambiciosa do problema, parece conceitualmente problemática a aproximação entre “cultura” e “opinião”. Uma noção relevante de cultura para o arcabouço que eu perseguia então não seria redutível a opiniões coletáveis num survey, uma vez que seria frequentemente inviável, dentre as respostas coletadas, discriminar entre a adesão verbal a uma regra corriqueira (que os metodólogos chamam de efeito de “desejabilidade social”) e sua operação efetiva na vida cotidiana. A cultura se constituiria antes pela emergência, identificável em um nível agregado de análise, de variados mapeamentos de regras e meta-regras que informam e condicionam comportamentos de indivíduos ou organizações – e destes se realimentam. Importa dizer, neste ponto, que não é relevante o nível de análise de onde se parte aqui: se do plano agregado, de onde se contempla

7 James Johnson, “*Conceptual Problems as Obstacles to Progress in Political Science: Four Decades of Political Culture Research*”, *Journal of Theoretical Politics* 15 (1): 87-115, 2003 (traduzido no Brasil: J. Johnson, “*Problemas Conceituais como Obstáculos ao Progresso da Ciência Política: Quatro Décadas de Pesquisa em Cultura Política*”, tradução de Ronaldo de Noronha, *Teoria & Sociedade*, 12 (1): 128-63, junho de 2004).

uma cultura “dada” e se indaga sobre seus efeitos na conduta das pessoas, ou se das regras adotadas no plano individual, de onde se infeririam padrões agregados específicos, em princípios definíveis e tipificáveis. Trata-se apenas de dois níveis de análise possíveis do mesmo objeto empírico, e que portanto devem ser mutuamente consistentes. Idealmente, deveríamos ser capazes de alcançar um conjunto de padrões culturais identificáveis que viriam a compor uma taxonomia apta a apoiar esforços de diagnóstico mais informados – mas é claro que estamos muito aquém desse desiderato. Avanços nessa agenda, contudo, tenderiam sim a favorecer compreensão mais matizada de processos complexos relacionados à dinâmica da participação e da apatia política, com seus conteúdos cognitivos e valorativos subjacentes.

No que toca a meu próprio trabalho, porém, a reflexão sobre instituições iniciada na tese encontrou uma síntese provisória em novo trabalho, levado à ANPOCS EM 2007.⁸ Àquela altura, porém, o atendimento natural das demandas profissionais postas pelo contexto político já me levava para longe dessa agenda teórica rumo à discussão do sistema eleitoral e do financiamento de campanhas no Brasil – onde uma demanda pública proporcionava com muito maior intensidade o estímulo e a cobrança que realimentam a agenda de trabalho. Desde então, como costuma acontecer,

8 Bruno P. W. Reis, “Valores e Estratégia na Política da Inovação Institucional: anotações para uma teoria geral das instituições políticas”, XXXI Encontro Nacional da Anpocs, outubro de 2007. O trabalho apresentado permaneceu inacabado até que encontrasse destino publicado sob a forma das três primeiras seções de Bruno P. W. Reis e Vera Alice Cardoso Silva, “Instituições Políticas”, em Dawisson Belém Lopes e Márcia Miranda Soares (orgs.), *Sonhos e Labores: O Cinquentenário do Primeiro Departamento de Ciência Política do Brasil, 69-87. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018.*

eu havia abandonado com resignação tranquila o modesto esforço de autoconhecimento intelectual empreendido na tese à “crítica roedora dos ratos” – ou, mais propriamente, à obsolescência progressiva dos arquivos de texto.

Quando afinal Cepik me surpreendeu com a proposta generosa de publicação da tese, mais de vinte anos depois de sua defesa, havia perdido o sentido qualquer esforço de modificação ou atualização, que a esta altura meio que deturparia o trabalho ao desconectá-lo de sua intenção ou seu contexto original. Independente de seus méritos e deméritos, 22 anos depois da sua defesa, boa parte do interesse que a tese poderá talvez reter residirá fatalmente no mero registro de uma tese de seu tempo, no “instantâneo” marcado no processo de formação intelectual de um professor iniciante. Por isso a tese sai agora intacta, tal como defendida no Iuperj em 16 de dezembro de 1997, sob a orientação de Maria Regina Soares de Lima e banca composta por Fabiano Santos, Fernando Limongi, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Renato Lessa: agradecimentos, introdução, considerações finais, tudo sai aqui tal com se encontrava lá – apenas se acrescentam, até como esclarecimento, novos prefácios do editor e (este) do autor, assim como um pós-escrito, de 2019, ao final do texto.

Belo Horizonte, agosto de 2020.

Agradecimentos

Um trabalho que, além de concluir sete anos de doutorado, exprime também – pela cada vez menos peculiar trajetória de seu autor – o resultado de dois intensos anos de aprendizagem no mestrado certamente deve muito a mais pessoas do que seria possível nomear aqui.

Em primeiro lugar, creio ser meu dever expressar meu débito com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me beneficiou com diversas bolsas de estudo (aperfeiçoamento, mestrado e doutorado) ao longo de sete dos últimos dez anos.

Minha orientadora, a Prof.^a Maria Regina Soares de Lima, se dispôs muito gentilmente a assumir minha orientação em momento particularmente delicado de meu doutorado (a quarenta dias do prazo para a entrega do projeto), quando eu já sequer morava no Rio de Janeiro, e soube contornar, com seriedade e serenidade, todas as

dificuldades de comunicação e acompanhamento do trabalho advindas da distância.

Ao Departamento de Ciência Política da UFMG – minha casa em múltiplos sentidos –, a cujo corpo docente me orgulho de pertencer já há quase quatro anos e em cujo interior foi integralmente redigido o presente trabalho, devo a oportunidade que me foi concedida de amadurecer as reflexões aqui contidas no interior da rotina privilegiada de professor universitário – que nos concede tanto a sala de aula para enunciar e submeter nossas ideias ao crivo dos estudantes durante sua gestação quanto o necessário retiro temporário quando chega a hora de transformá-las em texto inteligível. Particularmente devo mencionar as pessoas de Marco Cepik, Vera Alice Cardoso Silva, Jarbas Medeiros, Fátima Anastasia, Antonio Mitre, Leo Avritzer e – mais recentemente – Renato Boschi e Eduardo Zauli, como colegas que em ocasiões distintas e de formas variadas submeteram-se pacientemente às elucubrações de um colega doutorando às voltas com sua tese. À Prof.^a Vera Alice eu devo também um curso de Política Comparada que frequentei antes de minha admissão, e que certamente exerceu papel importante nos rumos posteriormente tomados pela tese.

No Iuperj, como é fartamente sabido por todos aqueles que já frequentaram esta casa, contei com um ambiente profissional extremamente estimulante, de que pude desfrutar sobretudo nos dois anos do mestrado: Alberto Almeida, André Nogueira, Frederico Durão Brito, Leandro Piquet Carneiro e, na qualidade privilegiada de membros honorários, Octavio Amorim, Célia Lessa, Luis Fernandes

e Tereza Ventura compuseram o núcleo do que se pode de modo amplo denominar como “minha turma” naqueles anos. Merece menção à parte entre os colegas de mestrado meu querido amigo Adriano Cerqueira, conterrâneo que conheci apenas quando ambos nos mudamos para o Rio, mas que rapidamente se tornou daqueles raros amigos que se sabe eternos. Fomos e voltamos juntos, e dele e de Letícia eu sempre pude contar com a amizade fraterna, a atenção desinteressada e – posteriormente – mesmo o carinho dos filhos.

Ainda entre aqueles com quem convivi no Iuperj, não posso deixar de mencionar o hoje Prof. Fabiano Guilherme Mendes Santos. Em momento importante da elaboração do projeto desta tese, pude me valer da camaradagem que resultara de minha permanência anterior no Rio para obter generosas pistas que ajudaram a dar rumo e orientação ao projeto então em elaboração. É verdade que posteriormente o projeto sofreu novas e inesperadas inflexões, mas dessas devo dizer que ele é completamente inocente.

Eu seria gravemente injusto se não mencionasse aqui também a importância crucial do Prof. Luiz Werneck Vianna nos meus anos de formação no Iuperj. Sua grande generosidade com o meu trabalho, sua extraordinária receptividade a um aluno que afinal tinha formação e interesses em muitos pontos tão diferentes dos seus, seu incentivo e sua confiança manifestados de várias formas em diferentes momentos naqueles anos desempenharam papel profundamente marcante – certamente maior do que ele imagina – no meu processo de profissionalização.

De Leila Frischtak obtive, em decorrência de breve contato no XVIII Encontro Anual da Anpocs em 1994, não apenas o impulso para uma importante reorientação da tese, a que me refiro na introdução, mas também o generoso envio de abundante material resultante do projeto do Banco Mundial “*Comparative Research on Governance Capacity and Adjustment*” por ela coordenado. Infelizmente, a orientação “teórica”, ou – de maneira menos autoindulgente – “monográfica”, que dei à tese acabou por minar minha capacidade de processamento adequado do material empírico ali contido, ao dedicar a discussões sobre a literatura teórica o tempo que teria sido necessário para o exame adequado dos variados casos ali contemplados. Outros certamente saberão aproveitar com mais competência que eu próprio as valiosas evidências ali agrupadas.

Tampouco hesitei em abusar do parentesco com a Prof.^a Elisa Reis para dela me beneficiar em diversos momentos. Na elaboração do projeto ela foi uma interlocutora crítica imprescindível, que por telefone me salvou de cometer impropriedades e ingenuidades diversas. Também para a redação do primeiro capítulo da tese encontrei nela uma leitora minuciosa, que me apontou diversos erros, impropriedades e lacunas. Esforcei-me por seguir suas recomendações, mas bem sei que não consegui atender a todas – o que de saída deve isentá-la de culpa pelo que lá se encontra escrito.

A propósito, o extenso número de familiares próximos que tenho no Rio tornaram minha estadia no Iuperj mais fácil de inúmeras maneiras. Devo mencionar especialmente meus tios Iracema e Dico Wanderley, que em

momentos diferentes e de maneiras diversas propiciaram-me simplesmente algum lugar onde morar.

Já escrevi em outro lugar – mas nunca é demais repetir – que a meus pais eu devo o simples fato de algum dia ter me envolvido com ciências sociais. Particularmente a influência substantiva de meu pai sobre o meu trabalho pode ser facilmente constatada por qualquer pessoa que passe os olhos sobre as referências bibliográficas desta tese – a despeito do fato de que ele sempre fez questão de se manter a uma respeitosa distância da evolução do trabalho. Mas é apenas justo dizer que de meu pai e minha mãe obtive não apenas a formação humanística mas também o exemplo do trabalho dedicado, rigoroso e desinteressado. Pude aprender com eles e com meu avô Luiz Pinheiro que é real a recompensa de uma dedicação desinteressada ao trabalho e às pessoas que nos cercam. Na companhia deles – além de Sílvia, Maurício, Cacá, Didinha e Daniel – tenho uma “casa” onde viver, um lugar no mundo onde nos habituamos a discussões às vezes intensas, e que certamente me ajuda a exercer a profissão que escolhi.

Da Fatinha, minha esposa, minha mais querida amiga já há tantos anos, posso apenas dizer que é para merecê-la que me esforço a cada dia de trabalho. E é a ela que ofereço este modesto resultado, na esperança de – agora finalmente livres das obrigações que nos impusemos nesses primeiros sete anos – poder apenas compartilhar gostosamente a aventura que se anuncia com o aumento da família nos próximos meses.

Finalmente, uma última palavra eu gostaria de dedicar

à memória de Antônio Luiz Paixão, com quem infelizmente nunca tive um relacionamento muito mais que ocasional – ainda que sempre afetuosos. A ele eu deverei para sempre a generosa acolhida de um projeto de aperfeiçoamento que lhe foi apresentado, em 1987, por um esbaforido estudante de economia, às vésperas do esgotamento do prazo para entrega de um projeto ao CNPq. Aquele foi, sob vários aspectos, o ponto de partida de todo o trabalho que encontra aqui uma síntese provisória. Contudo, jamais tendo eu passado de um amador em sociologia, não ousarei dedicar à sua memória o presente resultado.

Belo Horizonte, novembro de 1997.

Introdução

Desde bastante cedo em minha formação profissional, quando eu apenas começava minha graduação em Ciências Econômicas, espantava-me na macroeconomia a sua pretensão de não apenas compreender, mas sobretudo lidar com os fenômenos do universo econômico a partir de grandes números que representavam agregações em larga escala de uma infinidade de pequenas ações cotidianas cumpridas rotineiramente, muitas vezes distraidamente, por cada um de nós. Convivendo com um processo já antigo de inflação crônica que naquele início dos anos 80 apenas começava a se tornar agudo, eu ficava perplexo não com os sucessivos reveses da política econômica daquele tempo, como talvez se possa imaginar, mas, ao contrário, com o fato de que, bem ou mal, o governo pudesse de fato influir nos acontecimentos (e, muito particularmente, na velocidade em que subiria o índice de preços) a partir do manejo de alguns – relativamente poucos – instrumentos de política econômica: tarifas, juros, emissão

de moeda, gastos diretos, para não mencionar a pura e simples coerção estatal através da qual se impõem diversos mecanismos de controle de preços, inclusive a política salarial e os direitos sociais e trabalhistas. Particularmente o problema da inflação sempre me pareceu o mais intrigante: constituído por oscilações variadas dos preços de uma infinidade de minúsculas transações cotidianas empreendidas por virtualmente todos os habitantes do país, o índice no entanto aparecia como um dado para quase todos os agentes tomados individualmente – e apenas o governo, por uma complexa pilotagem de uns poucos agregados macroeconômicos, parecia ser (embora cada vez menos) capaz de influir em seu comportamento.

Estimulado por um rápido curso de metodologia das ciências sociais, lecionado pelo Prof. Renan Springer de Freitas para alunos de graduação em economia, obtive junto ao CNPq, ao final de minha graduação, uma bolsa de aperfeiçoamento para o desenvolvimento de um projeto ambiciosamente denominado “Racionalidade Individual, Contexto Institucional e Capitalismo: Um Plano de Estudos”, em que eu pretendia justamente atacar minhas perplexidades básicas sobre essa interação micro-macro, debruçando-me sobre a apropriação feita pela ciência política e pela sociologia do arsenal metodológico típico da ciência econômica, consubstanciada na lógica da ação coletiva à Olson, no uso da teoria dos jogos – enfim, na “teoria” da escolha racional.¹

1 O relatório final entregue ao CNPq foi mais tarde publicado pelo Iuperj (graças a generosa acolhida que obtive do Prof. Werneck Vianna), já então sob um título mais compatível com seus modestos resultados finais: “Reflexões sobre a Epistemologia de Popper e o Individualismo Metodológico”.

Cheguei ao IUPERJ em 1989, armado dos rudimentos dessa literatura, e prossegui nessa linha de estudos durante o mestrado, integrando-me ao Laboratório de Estudos Marxistas Contemporâneos (constituído sob a coordenação do Prof. Luiz Werneck Vianna a partir da leitura de *Making Sense of Marx*, de Jon Elster) e frequentando uma disciplina de introdução à teoria dos jogos oferecida pela Prof.^a Maria Regina Soares de Lima no primeiro semestre de 1990. Dessas duas atividades resultou um trabalho sobre classes sociais e ação coletiva que – concluído já no início de 1991 – teve papel importante na definição dos rumos tomados por meu doutorado.² A aproximação com o tema das classes sociais a partir de Olson – e da caracterização das classes como “grupos latentes” típicos – propiciou-me um retorno à antiga curiosidade em relação ao fenômeno da inflação, agora associado ao tema do conflito distributivo e dos efeitos suprainstanciais (“macro”) da dinâmica da agregação de interesses individuais infinitesimais (“micro”), recurso típico da *rational choice*.

Enquadrando, numa abordagem inicial, a estrutura de preferências dos atores envolvidos no conflito distributivo sob inflação crônica como um “dilema do prisioneiro”, o presente trabalho nasceu da constatação da afinidade lógica existente entre o problema da estabilização e o da própria instauração de uma ordem normativa a partir do “estado de natureza” definido por Hobbes no *Leviatã*.³ Tomando as “sociedades pretorianas”

2 Trata-se de B. P. W. Reis, “O Conceito de Classes Sociais e a Lógica da Ação Coletiva”.

3 O projeto, defendido em dezembro de 1991, foi posteriormente adaptado e publicado como um artigo independente, sob o título “O Conflito Distributivo em Sociedades Pretorianas”.

tal como descritas por Samuel Huntington como “uma *proxy* moderna do estado de natureza hobbesiano”, esse projeto inicial analisava as condições da emergência de cooperação espontânea (endógena) num dilema do prisioneiro tal como estipuladas pela literatura relevante (Robert Axelrod, Michael Taylor), para constatar a improbabilidade da obtenção dessas condições nos contextos de fragilidade institucional que caracterizam as sociedades pretorianas.⁴ Genericamente, postulava-se que o baixo “grau de governo” (ou, mais de acordo com o jargão contemporâneo, a falta de *governance*) dessas sociedades tornava seus governos comparativamente menos capazes de arbitrar uma solução cooperativa para o dilema do prisioneiro que caracteriza o conflito distributivo, e que o equilíbrio subótimo dominante resultava na reafirmação continuada de pretensões de renda mutuamente incompatíveis, com resultado inflacionário. A solução teria de envolver, em alguma medida, a institucionalização estável do sistema político, de maneira a prover a necessária instância coordenadora a um encaminhamento negociado do conflito distributivo.

Entendo que esse argumento é basicamente correto (e ele se mantém no presente trabalho), mas nestes últimos cinco anos operou-se um progressivo deslocamento de ênfase. Antes de mais nada, é necessário salientar que o argumento exposto acima incorpora dois níveis de análise: o primeiro – digamos, o plano “econômico” da análise – reside na especificação da estrutura lógica da situação típica dos

4 A partir do trabalho de Robert Putnam, *Making Democracy Work*, de 1993, que vincula o bom desempenho institucional à existência de redes estáveis de cooperação no interior da sociedade, essa relação ganhou fundamentação empírica muito mais sólida.

atores individuais imersos no conflito distributivo a partir da utilização de certas estruturas de interação bastante elementares da teoria dos jogos (assim, afirma-se que o conflito distributivo poderia ser genericamente descrito como um dilema do prisioneiro, uma solução cooperativa estável deveria envolver sua transformação num “jogo da garantia” etc.); o segundo plano – digamos, “sociológico” – está incorporado no recurso a Huntington, e todo o substrato sociológico implicitamente presente em seu argumento sobre as raízes da fragilidade institucional de países submetidos a processos acelerados de *modernização*. Em sua forma original, o projeto conferia clara ênfase à composição do plano “econômico” do argumento, e o recurso a Huntington servia apenas para fornecer – um tanto “impressionisticamente” – certas características básicas do contexto nacional dentro do qual a inflação havia prosperado, e que tornava sua remoção particularmente penosa.

Nos anos imediatamente seguintes, todavia, foi bastante fácil perceber que vários colegas tinham tido a mesma ideia que eu, e a configuração do problema inflacionário como um dilema do prisioneiro típico, com equilíbrio subótimo, começou a se tornar um lugar comum – e, o que é “pior”, eventualmente configurado de maneira formalmente mais rigorosa ou empiricamente mais fundamentada do que eu poderia fazer.⁵ Por outro

5 O trabalho foi levado a cabo também por economistas, mas não só. Gustavo Franco, “Inércia e Coordenação”, talvez seja até hoje o mais frequentemente citado, mas Edward Amadeo, “O Desafio da Estabilização no Brasil”, pp. 1-2, também classificou a nossa inflação como um “problema de ação coletiva”. Para mencionar um não-economista, William Smith, “Reestruturação Neoliberal e Cenários de Consolidação Democrática na América

lado, os aspectos do argumento até ali deixados em segundo plano começavam a dar sinais de que mereceriam mais atenção. Um primeiro sinal claro nessa direção derivou da leitura atenta que uma amável proposta de redação de uma resenha – prontamente aceita, mas jamais atendida – me levou a fazer do volume *Estado, Mercado e Democracia*, organizado por Lourdes Sola e publicado em 1993.⁶ Publicação particularmente importante no cenário editorial acadêmico brasileiro – tanto pela relevância quanto pelo inusitado de seu conteúdo, congregando uma série de trabalhos de autores de diversas partes do mundo, a maioria inéditos mesmo em seus idiomas de origem –, sua leitura me provocava, todavia, a forte sensação de que estamos todos basicamente perdidos, tateando no escuro diante do objeto constituído pelas relações entre o sistema político e o sistema econômico; ou entre democracia e mercados; ou, ainda, mais especificamente, entre o processo de democratização e o desafio do ajuste estrutural das economias. Foi frequente a impressão de que o núcleo “duro” dos argumentos dos capítulos – especialmente daqueles dedicados aos estudos de casos –

Latina”, pp. 211-6, também incluiu o comportamento *free-rider* em políticas de estabilização em sua interpretação da lógica macroeconômica na América Latina. Mesmo melhorias e refinamentos não tardaram a surgir: Leslie Elliott Armijo, “*Inflation and Insouciance*”, contesta diretamente a caracterização de Franco da inflação como um problema de ação coletiva, e destaca as consequências perversas do fato de que nem todos os atores importantes desejam a estabilização; e William Ricardo de Sá, “Jogos Inflacionários e Jogos de Estabilização”, mostra que os problemas relacionados à estabilização vão muito além da presença de “caronas”.

6 Sou extremamente grato à Prof.^a Maria Hermínia Tavares de Almeida pelo gentil convite. E – *ainda* – seu devedor.

residia sobretudo nos aspectos econômicos, apoiando-se no recurso à teoria econômica; e foi inevitável a sensação de que nossas principais lacunas estão a demandar reflexão em *teoria política*.

Fundamentalmente, quase todos os trabalhos me pareceram estar às voltas com o problema huntingtoniano básico da instabilidade política crônica e – mais especificamente – do déficit de autoridade (ou, como é mais comum se referir a ele nos dias de hoje, de legitimidade) do estado em sociedades sob processo de modernização acelerada. Mas poucos o formulavam com clareza, e apenas Lourdes Sola e James Malloy se referem explicitamente a Huntington. Seu trabalho torna-se central para o tema por tratar precisamente dos efeitos ambíguos que processos de modernização acelerada produzem nos sistemas políticos de sociedades tradicionais. Ambíguos porque ao mesmo tempo que estes processos costumam – ao diluir distinções estamentais tradicionais – engendrar algum tipo de democratização política, eles também invariavelmente produzem grave instabilidade político-institucional, ao deslocar sistemas de dominação vigentes, em alguns casos, há vários séculos. Em termos clássicos, os novos sistemas políticos, criados às vezes de maneira um tanto abrupta, se veem em dificuldades para lograr o reconhecimento de sua autoridade por todos os cidadãos – assim, a crise política deflagrada pelo processo de modernização não encontra solução automática na mera instauração de novas regras.

O trabalho sofreu uma inflexão definitiva durante o XVIII Encontro Nacional da Anpocs, em 1994, quando

se tornou claro para mim que era este plano “sociológico” o aspecto do argumento a ser privilegiado na análise. Lá pude assistir a uma comunicação de Lourdes Sola em que ela discutia as dificuldades enfrentadas pelo Banco Central do Brasil para exercer seu papel de autoridade monetária nos anos recentes, e destacava a importância – na ampliação dessas dificuldades – da radical incerteza em que mergulhava a conjuntura política brasileira naqueles anos, em virtude das múltiplas “transições” simultaneamente enfrentadas: democratização, reforma do estado, combate à inflação, reforma constitucional e transição tecnológica. Complementarmente, Leila Frischtak se dirigia frontalmente ao problema da “capacidade de governo” (totalmente análogo ao “grau de governo” a que se referia Huntington) a partir do efetivo exercício de liderança institucional pelo estado, escapando à “captura” pelos grupos privados mais poderosos. Em seu diagnóstico, o sucesso de um projeto de reformas do aparato estatal enfrenta o paradoxo de requerer um estado “forte” (com capacidade de governar autonomamente) para contornar a elevada taxa de desconto temporal das preferências dos atores relevantes, decorrente do alto grau de incerteza da conjuntura. O desafio final, portanto, era *institucionalizar* as mudanças eventualmente obtidas, de modo a torná-las rotineiras e irreversíveis.⁷

7 Leila Frischtak, “A Capacidade Governamental do Estado”, apresentação realizada em 26 de novembro, e Lourdes Sola, “Estado, Reestruturação da Economia e Governabilidade: O Brasil em Perspectiva Comparada”, 24 de novembro. Ambas as apresentações foram feitas no interior do grupo de trabalho sobre “Elites Políticas”, coordenado por Renato Lessa (o trabalho de Lourdes Sola foi posteriormente publicado com o título “Estado, Regime Fiscal e Ordem Monetária: Qual Estado?”, na *Revista Brasileira de*

Pareceu-me claro que a questão decisiva era compreender as razões porque alguns estados conseguiam reunir a autoridade necessária para *governar* e outros não. Compreender a lógica que prendia alguns países no interior do ciclo perverso de instabilidade institucional crônica, violência cotidiana e espasmos periódicos de franco autoritarismo, sob estados que pareciam ser simultaneamente hiperdimensionados e débeis, centralizadores e ineficazes. Identificar condições favoráveis à operação eficaz de normas democráticas impessoalmente formuladas. Compreender os mecanismos pelos quais as mesmas instituições podem funcionar melhor em alguns lugares que em outros. Em suma, compreender alguns mecanismos condicionantes da carência de *governance* – a que se referiu Leila Frischtak – tão frequente nos países periféricos, para em seguida identificar algumas consequências econômicas presumíveis dessa falta. Traduzindo para o jargão de trinta anos atrás, perseguir as consequências econômicas do “pretorianismo de massas” definido por Huntington.

É impossível perseguir seriamente essas questões sem referência ao macroprocesso comum com que têm tido de lidar todas as nações do globo nos últimos séculos, e que se tornou conhecida na literatura sociológica como “modernização”. Claro, um processo dessa magnitude tem sido experimentado com características próprias em cada caso, condicionado por prioridades e ritmos variados, sem dúvida, mas obedecendo em toda parte a padrões

Ciências Sociais n.º 27, de fevereiro de 1995, e no volume *Lições da Década de 80*, organizado conjuntamente pela própria Lourdes Sola e por Leda Paulani, que veio a público no final do mesmo ano).

universalmente identificáveis e produzindo problemas bastante análogos – tanto que é notório o processo de padronização e uniformização de costumes e hábitos (e problemas) por que tem passado o mundo sobretudo ao longo do século XX. A modernização, aqui, é entendida em seu sentido mais lato – de inspiração weberiana – como um processo macro-histórico de racionalização das diversas esferas da vida social deflagrado com a dinamização da vida econômica nos aglomerados urbanos a partir da Baixa Idade Média, que traz consigo simultaneamente os processos correlatos e muitas vezes contraditórios de diferenciação (e especialização) estrutural e diluição estamental, incorporação política e burocratização. Este tema ocupou posição central na produção da análise política comparada nos anos 60, mas curiosamente “saiu de moda” nos últimos vinte anos.⁸ Não que a abordagem feita então estivesse isenta de contaminações etnocêntricas e simplificações que às vezes – embora nem tão frequentemente quanto lhe foi posteriormente imputado – atribuíam linearidade excessiva a certos processos bastante mais complexos e imprevisíveis; mas aquele enquadramento tinha o inegável mérito de pelo menos propiciar ao estudioso uma visão macro-histórica que lhe permitiria analisar os problemas sob um prisma mais ambicioso do que o acompanhamento sôfrego do noticiário.

8 Hoje fala-se muito menos em “modernização” que em “modernidade”, menos num *processo* do que num *projeto*, e o deslocamento da ênfase não deixou de se refletir no tipo de literatura que se ocupa do tema: trabalhos de orientação mais empírica passaram a se referir muito menos ao tema, que tendeu a ficar confinado à discussão de natureza mais filosófica em que, por exemplo, Jurgen Habermas tem se batido com os arautos de uma suposta “pós-modernidade” precipitadamente anunciada. Ver, a respeito, Habermas, “La Modernidad: Un Proyecto Inacabado”.

Com efeito, talvez algumas das principais dificuldades da ciência política contemporânea derivem, em certa medida, da ambição um tanto exagerada de prover respostas e “soluções” imediatas à agenda dos políticos, mediante uma teorização *ad hoc* que acaba fazendo com que, após termos passado a década de setenta debruçados sobre o colapso das democracias e a emergência de regimes autoritários, passemos a década seguinte escrevendo livros e mais livros sobre a transição para a democracia – em ambos os casos deixando de situar na devida perspectiva o fenômeno geral da *instabilidade* política de determinadas sociedades (tão claramente relacionado a nossas preocupações contemporâneas com a “capacidade de governo”), que faz com que pareçam se alternar indefinidamente regimes autoritários com interregnos democráticos.⁹

Ainda que talvez perseguindo ênfases próprias, o ânimo deste trabalho compartilha integralmente a rejeição da “ideofrenia” etnocêntrica manifestada por Wanderley Guilherme dos Santos alguns anos atrás. Também aqui se parte da presunção de que

“todas as sociedades modernas enfrentam ciclicamente vários problemas comuns: o do alargamento da participação e o da institucionalização da competição política, o da formação de identidades sociais [...], o da superação dos obstáculos à ação coletiva, o da integração institucional e o do planejamento autônomo em um mundo cada vez mais interdependente.”¹⁰

9 Para a formulação original dessa observação, ver Fábio W. Reis, “Para Pensar Transições”, pp. 76-7.

10 W. G. dos Santos, *Razões da Desordem*, pp. 9-10.

Se “todas as sociedades modernas enfrentam ciclicamente vários problemas comuns”, então é em princípio admissível a pretensão de se caracterizar uma específica coleção de problemas que se manifeste de modos semelhantes em todas elas mediante um único conceito “guarda-chuva” – como terá sido o caso com o processo de transformação social em larguíssima escala que a ciência social habituou-se a chamar de “modernização” (o que, de fato, é apenas um truísmo: se todas aquelas sociedades podem ser chamadas “sociedades modernas”, é porque elas compartilham características comuns expressas pelo adjetivo comum – “modernas”). O relevante aqui é constatar que este processo básico comum, ao compartilhar características semelhantes, razoavelmente generalizáveis, em toda parte (ainda que revestido de formatos os mais variados, e caminhos próprios a cada coletividade que o tenha enfrentado), produziu universalmente algumas implicações específicas sobre a operação da política e da economia em todas as sociedades a ele submetidas. As implicações do macroprocesso observado no plano material (ou econômico) sobre a política acabaram por tornar-se, em grandes linhas, o tema central da primeira parte da tese. Procedimento “invertido” na segunda parte, em que se exploram – de maneira um pouco mais contextualizada – as implicações do sistema político (condicionado pela modernização) sobre a operação do sistema econômico. Assim, para alcançar o tema das relações entre a política e a inflação no Brasil, o presente trabalho busca explorar como problema teórico-analítico central os desafios que a modernização impõe sobre as condições de exercício do poder político e, reciprocamente, os efeitos que os

sistemas políticos tipicamente engendrados ao longo do processo produzem sobre a operação da economia. O Brasil aparece, ao final, caracterizado como um caso que ilustra algumas vicissitudes a que estão sujeitos países precariamente institucionalizados, em processo de modernização acelerada.

O trabalho se encontra dividido em quatro capítulos, acrescidos de uma breve conclusão. O primeiro realiza o esforço de caracterizar de maneira tão clara e simples quanto me foi possível o processo de modernização, evitando os equívocos mais comumente apontados em seu uso, de modo a me propiciar uma “entrada” segura para o desenvolvimento posterior do argumento. Talvez dedicar todo um capítulo a este objetivo resulte em certo hiperdimensionamento do tema, mas o fato é que – ciente das pesadas críticas que o recurso abusivo à modernização vem sofrendo nas últimas décadas – escrevi o texto como se me dirigisse a um leitor que contestasse liminarmente a própria existência de semelhante processo, expondo-me frequentemente ao risco de eleger certos “moinhos de vento” para combater. O segundo capítulo prossegue averiguando as implicações da simples existência da modernização para as condições de exercício do poder político. Fundamentalmente, sua tendência à centralização burocrática em estados nacionais (e posterior internacionalização), bem como a paralela e paradoxal tendência à democratização do exercício desse mesmo poder, que tem sua capacidade de coagir enormemente ampliada ao longo do processo. Estes dois primeiros capítulos compõem a primeira parte do trabalho, que toma a dimensão econômica – ou, mais propriamente,

material – do processo como variável independente e se pergunta acerca de seus impactos sobre a organização institucional da sociedade, principalmente no que toca às instituições políticas.

Na segunda parte, inverte-se o sentido da causalidade, e são analisados os impactos que a ordem política engendrada pela modernização, discutida no capítulo 2, tende a produzir sobre a economia – ou seja, os efeitos das instituições políticas sobre o “substrato” material e social. O terceiro capítulo debruça-se sobre o momentoso problema das relações entre o estado e o mercado, entre a democracia e o desenvolvimento, procurando destacar como a plena operação de uma economia de mercado requer a existência de um estado plenamente institucionalizado para assegurar a operação impessoal das normas vigentes, e também atuar distributivamente de maneira a minimizar as inevitáveis externalidades provocadas pela intensificação dos laços de interdependência humana que a própria expansão do mercado favorece. Ao final, o último capítulo se volta sobre o caso brasileiro, buscando detectar a maneira como os temas discutidos no restante do trabalho se manifestam no contexto brasileiro, certas vicissitudes características do nosso próprio processo de modernização, e os principais desafios que se podem previsivelmente divisar para os desdobramentos desse processo no futuro próximo. Ao final, algumas notas – à guisa de conclusão – buscam explicitar muito brevemente a forma de inserção do caso brasileiro dentro das características do macroprocesso de modernização aqui descrito, além de tecer algumas considerações sobre a hegemonia desenvolvimentista

observada no Brasil ao longo do século e os desafios que ela nos lega.

Embora o presente trabalho não se ocupe diretamente – no máximo muito marginalmente – de questões metodológicas, eu ficaria contente se ele pudesse ser visto como uma ilustração da possibilidade de se utilizarem paralelamente recursos tanto “macro” quanto “micro”; tanto “sociológicos” como “econômicos”. Pode-se dizer que meu trabalho tentou – talvez de maneira um tanto intuitiva – utilizar conjuntamente as abordagens “economicista” e “sociológica” no sentido em que as identificou Fabiano Santos há alguns anos.¹¹ Houve sim, de minha parte, uma tentativa deliberada de mostrar como categorias próprias à sociologia política e aos recursos metodológicos da “escolha racional” podem ser perfeitamente utilizadas em conjunto em benefício da análise efetuada. Infelizmente, um trabalho puramente metodológico voltado diretamente para o tema está muito acima da minha capacidade, e o intenso debate sobre “micro” e “macro” travado na década passada parece-me já ter levado o assunto próximo da saturação.

De qualquer maneira, retrospectivamente posso constatar que me vi permanentemente compelido por este tema, e o próprio objeto geral da tese situa-se precisamente na confluência entre o plano das interações pessoais observadas entre agentes privados “infinitesimais”, de um lado, e o plano da busca de uma ordenação normativa dessa interação no contexto da modernização, do outro.

11 Fabiano Santos, “Por uma Teoria Política de Agentes Econômicos”, pp. 199-200. Não recorro, efetivamente, à abordagem por ele descrita como “institucionalista”.

PARTE I
MODERNIZAÇÃO
E POLÍTICA

“However, it is also in the nature of historical subject matter that it demands not only configurational and situational analysis but ultimately a directional analysis. Only from a developmental perspective can we establish which individual actions have fateful consequences for basic social configurations. Only in this manner can we separate events that transcend a given structure from those that preserve it, events that lead to a transformation from those that remain within the range of a given structure.”

Wolfgang Schluchter,
The Rise of Western Rationalism (1979), p. 176.

CAPÍTULO 1

PARA UM CONCEITO DE “MODERNIZAÇÃO”

Uma aproximação rigorosa do lugar comum segundo o qual os problemas econômicos têm frequentemente raízes “políticas” sugere irresistivelmente uma análise das condições de possibilidade da vigência eficaz das instituições políticas, de maneira a propiciar o adequado arcabouço normativo à operação rotineira do sistema econômico. Isto nos convida à tentativa de, ao buscar analisar comparativamente os diversos contextos teoricamente concebíveis, estabelecer uma “direção” típica para os processos em curso nos últimos séculos no que respeita à constituição dos estados nacionais tal como os conhecemos hoje – já que é no interior desses estados que as diversas estruturas normativas encontraram vigência e, em alguns casos, se solidificaram em conjuntos de

instituições rotineiramente reconhecidos pelas populações. Esta busca de uma “direção”, todavia, não necessariamente tem de derivar de uma orientação, digamos, “profético-historicista”, ambiciosamente orientada para a imputação de caminhos inapeláveis à história, mas sobretudo da busca de um critério *valorativo* que possa servir de instrumento de avaliação comparativa das diversas experiências nacionais isoladas, sem o qual a comparação corre o risco de se reduzir a um exercício estéril de comparação de números, em que as eventuais diferenças observadas nada poderão significar senão a expressão de “peculiaridades locais”, eventualmente “culturais”, condenando-nos a um niilismo relativista incapaz de reflexão *crítica*.

A busca dessa direção nos impele inevitavelmente rumo ao tema geral da “modernização”, tal como interpretado originariamente no pensamento sociológico clássico e, depois, na literatura sobre política comparada, que a ele recorreu abundantemente – com erros e acertos, sem dúvida, mas no geral de maneira muito mais fecunda do que pode nos fazer crer o seu quase completo abandono por cientistas sociais respeitáveis nos últimos anos. Se se constata que temos em alguns países uma precária institucionalização política que produz certos efeitos danosos sobre a economia, e se buscamos portanto estabelecer de maneira teoricamente defensável certas consequências econômicas daquela precária institucionalização decorrente de um processo de mudança social particularmente acelerado (na medida em que se inicia “atrasadamente” em relação aos países “centrais”), então não temos escolha senão tentar reconstruir um conceito de modernização que possa resistir às críticas mais procedentes

feitas contra o abuso deste conceito nos anos 60 e, ao mesmo tempo, nos ajudar a diagnosticar o macroprocesso em curso na constituição de nossa unidade de análise, que ainda é o estado-nação “moderno”.

Para um adequado tratamento do tema aqui proposto, portanto, não se pode escapar a uma adequada elaboração prévia do próprio conceito de “modernização”, ou da “modernidade”. Tantas vezes referidos com a naturalidade dos conceitos de significado tido por óbvio, seu significado porém resiste como foco de controvérsias bastante acirradas. Existe, sem dúvida (e a própria ciência social moderna nasce a partir desta percepção), uma forte opinião segundo a qual os tempos modernos se distinguem profundamente de todo o resto da história da humanidade. Todavia, a especificação precisa dessa diferença tem resistido bravamente às inumeráveis polêmicas que atravessaram o século, e segue desafiando a imaginação e a capacidade de pesquisa dos melhores teóricos de nosso tempo.

Um primeiro ponto curioso que talvez valha a pena ressaltar é a observável “migração” ocorrida nas últimas décadas, do uso generalizado da palavra “modernização” para sua quase extinção no âmbito da literatura acadêmica, substituída avassaladoramente pela referência à “modernidade”. Aparentemente, tal migração obedeceu a um propósito de se evitarem certas implicações determinísticas, de cunho etnocentrista, usualmente associadas, com boas razões, ao uso do termo “modernização” feito pela sociologia política americana dos anos 60. É possível, todavia, que sua substituição usual pela referência à “modernidade” feita pela sociologia contemporânea, longe de evitar este problema,

acabe por agravá-lo a partir de uma reificação da época contemporânea que, tentando evitar apontar um estado de coisas ideal – ou, de algum modo, melhor – implícito no termo “modernização”, acaba por postular de maneira simplificadora um certo estado de coisas que de alguma maneira descreva a nossa época e possa estar reunido por debaixo do rótulo “modernidade”. Tentando evitar supor um estado de coisas ideal a ser alcançado, a adesão ao termo “modernidade” acaba por supor que um certo estado de coisas *já chegou*.

Todavia, posta a questão nesses termos, a modernidade é a Inglaterra vitoriana ou o estado do bem-estar social do pós-guerra? O individualismo de que a sociedade norte-americana se constituiu em arquétipo, ou o organicismo nazi-fascista (ou comunista)? A prosperidade e a expansão das possibilidades de consumo oferecidas pelo mercado, ou os surtos de fome recorrentes na África? Naturalmente, a presunção geral é a de que ela é tudo isso. Mas, para essa solução, é crucial a remissão a um *processo* subjacente, cuja complexidade dinâmica produz resultados episódicos próprios em circunstâncias distintas – desde que se possam deduzir essas consequências a partir de um conjunto identificável, minimamente parcimonioso, de características elementares do processo, presentes ao longo de todo o percurso. O formato de sociedade tipicamente esperável da operação desse conjunto de fatores pode, em princípio, configurar algo a que chamemos “modernidade” – um *tipo ideal* como qualquer outro. Mas o processo estará inequivocamente presente, mesmo de maneira implícita, pois embora se possa em princípio privilegiar a descrição – por mais complexa que se revele – do “estado de coisas” historicamente observado ao longo da modernização, ele

nunca poderá ser caracterizado teoricamente senão como um “instantâneo”, num ponto qualquer do tempo, dos resultados concretos de um processo que lhe é subjacente, de uma dinâmica social específica engendrada a partir da confluência de um determinado conjunto de circunstâncias, séculos atrás. Assistimos ainda ao desenrolar deste processo – contraditório, tenso, muitas vezes extremamente violento, e ainda presa de oscilações esporádicas que fazem com que tudo pareça reverter, que valores supostamente enterrados para sempre ressurgam com força inaudita logo adiante, adiando e, com frequência, frustrando os sonhos otimistas dos modernizadores mais utópicos. Concebendo, portanto, as peculiaridades da história dos últimos séculos como as vicissitudes de um processo (de cuja “conclusão” podemos efetivamente estar muito mais distantes do que a ciência social do século XX tendeu a acreditar – do leninismo a Fukuyama, passando pela sociologia política americana dos anos 60), podemos legitimamente nos perguntar sobre as suas características básicas. Poderei dizer que vejo, assim, um mundo em “modernização”, se puder estabelecer as linhas básicas deste processo, seus elementos deflagradores, suas linhas de mudança, sua *direção* geral. A “modernidade” se caracterizará sobretudo pela extrapolação na direção do futuro das linhas básicas de continuidade do processo em curso. Numa palavra, a modernidade se constitui sobretudo como utopia. Não é por acaso que Habermas a ela se refere como “projeto inacabado”. Isto é apenas outra maneira de dizer “processo em curso”, buscando ao mesmo tempo desvencilhar-se de certa “teleologia objetiva”.¹²

12 Jürgen Habermas, “La Modernidad”. Para uma crítica do recurso à “teleologia objetiva”, ver Jon Elster, “Marxism, Functionalism, and Game Theory”, pp. 454-5.

Do outro lado, como procura sustentar Wolfgang Schluchter,¹³ não há nada de recomendável em si mesmo em se despir a análise sociológica de qualquer vestígio de uma interpretação “direcional”. Esta afirmação Schluchter a faz no contexto de um extraordinário esforço de reconstrução da teoria da história de Max Weber, autor comumente desvinculado de qualquer suspeita de adesão a “determinismos” ingênuos. Segundo Schluchter, embora Weber seja usualmente tido como fundador de uma sociologia histórica que rejeita o evolucionismo e a filosofia da história (leitura que encontra defensores em intérpretes como Reinhard Bendix, Guenther Roth e Johannes Winckelmann, entre outros), podem-se também encontrar interpretações da obra de Weber que o situam como um pensador, digamos, “evolucionário” – e Schluchter cita o exemplo da obra de Friedrich Tenbruck.¹⁴ De outra maneira, não há como fazer sentido de temas weberianos clássicos tais como a constatação da mudança do critério decisivo de estratificação, do nascimento para a propriedade, e daí para a posição ocupacional (sucessivamente, estamento, classe e ocupação);¹⁵ tampouco haveria como fazer sentido da tese

13 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 176 (ver acima a epígrafe desta parte da tese).

14 Tenbruck, “The Problem of Thematic Unity in the Works of Max Weber”, *apud* Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 4. Também Charles Tilly, “Western State-Making and Theories of Political Transformation”, pp. 603-4, considera Max Weber, assim como Marx e Durkheim, um exemplo de autor “desenvolvimentalista” (*developmentalist*). Ele evoca o testemunho de Robert Nisbet, *Social Change and History*, para a tese de que o “desenvolvimentalismo” constitui o âmago da ciência social no Ocidente desde a sua origem no século XIX.

15 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 80.

de que as diversas “orientações *estruturalmente* possíveis” da ação (“para valores” ou “para o sucesso”) pudessem ser sujeitas a desenvolvimento. Naturalmente, afirmar que Weber tenha produzido uma abordagem “desenvolvimental” (*developmental*)¹⁶ da história não implica afirmar que sua teoria possa ser reduzida a uma série linear de estádios históricos sucessivos e inevitáveis. Segundo Schluchter, ao contrário, “Weber’s developmental history contrasts one cultural tradition with others for the sake of identifying its distinctiveness and its specific historical course”.¹⁷

Não obstante, é claro que a conceituação tradicional da ideia de modernização, particularmente a que resultou dos inúmeros trabalhos sobre o tema produzidos sobretudo nos anos 60, padece de problemas flagrantes que foram corretamente apontados por vários críticos na década de 70. Reinhard Bendix talvez tenha sido o mais influente desses críticos, e certamente terá contribuído de maneira importante para o progressivo abandono da referência ao conceito de “modernização” nos anos que se seguiram ao seu ataque, publicado pela primeira vez em 1967.¹⁸ Apesar do fato de que a maior parte dos argumentos de Bendix seguramente procede (qualquer reconstrução de um enfoque “desenvolvimental” deveria tomar a sério a sua crítica), certamente aquele enfoque dos anos 60 retém importância ainda hoje. Pois, para o próprio

16 Pretendo recorrer ao barbarismo “desenvolvimental” para traduzir a palavra inglesa “*developmental*”, tendo em vista a contaminação do adjetivo “desenvolvimentista”, entre nós no Brasil, com políticas de industrialização acelerada, Juscelino Kubitschek, substituição de importações etc. (a que me refiro brevemente no capítulo final da tese).

17 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 175.

18 Bendix, “Tradition and Modernity Reconsidered”, esp. pp. 274-314.

Bendix, se por um lado é real o perigo – contra o qual nos alerta Weber – de se confundirem com a realidade os tipos ideais a que recorremos profissionalmente (fenômeno análogo à célebre “reificação” a que Marx gostava de aludir), por outro lado deve-se admitir que se pode por meio deles construir seqüências de desenvolvimento de grande valor heurístico.¹⁹ O tom de Bendix é sobretudo de cautela metodológica, mais que de rejeição frontal do recurso à modernização para a reflexão sobre a sociedade e a política. Assim, ele nos adverte que a tradição e a modernidade não são mutuamente excludentes, e persistem invariavelmente elementos “tradicionais” em sociedades “modernas”, assim como elementos modernos são identificáveis muito antes da era “moderna”; que em quase todos os casos a modernização mistura fatores endógenos e *exógenos*, com forte ação governamental – o que denota um processo não tão “espontâneo” quanto eventualmente somos levados a acreditar; e, finalmente, que a industrialização não parece ter efeitos internacionalmente tão uniformes quanto desejariam os modernizadores mais otimistas.²⁰ Em outras palavras, ele nos alerta para a possibilidade de que a “modernização” – apesar de ser quase universalmente observável – jamais venha a alcançar uma “modernidade” *a priori* definida, mas ao mesmo tempo insiste em que não é possível refletir sobre a mudança social sem remissão a estruturas de compreensão apoiadas em mecanismos do tipo “antes-e-depois” – e, tomados todos os cuidados, ele reafirma explicitamente o contraste entre tradição e modernidade, apoiado em traços “canônicos”, como o processo de progressiva “diferenciação estrutural” identificado por Neil Smelser na

19 Bendix, “Tradition and Modernity Reconsidered”, pp. 275-6.

20 Bendix, “Tradition and Modernity Reconsidered”, pp. 290-3.

crescente divisão do trabalho e na emergência de estruturas sociais sempre mais especializadas funcionalmente, bem como a interação complexa entre essa diferenciação (potencialmente desintegradora) e a emergência de novas formas de integração. Bendix observa, por exemplo, que na economia tradicional há elevada integração *dentro* das unidades domésticas e das comunidades, e baixa integração *entre* elas – e durante a modernização observa-se uma tendência à inversão desse padrão, com crescente interdependência entre unidades produtivas diversas, entre a família e o mercado etc.²¹

Se se trata, porém, de recorrer a uma visão “desenvolvimental” e de implicações macro-sociológicas de largo alcance histórico, seria indispensável parar por um momento para discutir algumas questões metodológicas envolvidas. Assim, a primeira parte do presente capítulo (seção 1.1) buscará argumentar em favor da ideia de que não há qualquer incompatibilidade *a priori* entre a literatura macro-sociológica dos anos 60 e 70 (que lidava com noções como modernização, sistemas, estrutural-funcionalismo) e o recurso ao arsenal teórico-metodológico da escolha racional. Na segunda e maior parte do capítulo (seção 1.2), se tentará então construir uma compreensão do conceito de “modernização” que seja em princípio compatível com as principais críticas formuladas contra as teorias da modernização em voga nos anos 60.

21 Bendix, “Tradition and Modernity Reconsidered”, pp. 280-4. O trabalho de Smelser a que ele remete o leitor é *The Sociology of Economic Life*, pp. 101-2, 106 e 112. O processo de intensificação da interdependência humana é identificado também por Abram De Swaan, *In Care of the State*, pp. 2-3, apoiado em Norbert Elias (ver abaixo, seção 3.2).

1.1. Sistemas, estruturas e funções

“[...] there seems to be no particular reason why a concern for stability should be combined with a belief that societies have built-in stabilizing tendencies [...]. For example, one might take the achievement of stability as problematic and then ask by what means it could be achieved, given rational goal-seekers.”

Brian Barry,
Sociologists, Economists and Democracy (1970), p. 181.

Embora nem todos os autores da “teoria da modernização” em suas variadíssimas formas recorram explicitamente à parafernália metodológica associada ao paradigma funcionalista e à “teoria dos sistemas”, talvez seja lícito afirmar a existência de certa afinidade metodológica entre uma coisa e outra. Se não se trata de pura narrativa histórica, mas de teorização, parece mesmo ser difícil fazê-lo sobre processos macro-históricos sem algum “funcionalismo”. Não se trata, é claro, de afirmar que as sociedades “são” sistemas e, “portanto”, estáveis. Mas se elaboramos tipos ideais e esperamos deles alguma utilidade, é porque eles nos permitem descolarmo-nos da realidade tal como a vemos, em contínuo e aparentemente caótico movimento, para congelá-la numa ideia atemporal, fictícia, que, verossímil ou não, pode ajudar-nos a compreender melhor um determinado fenômeno a partir da especificação de uma série de características definidoras, inclusive suas condições hipotéticas de estabilidade e de instabilidade – mesmo sem nada presumir a respeito da estabilidade ou da instabilidade intrínsecas de manifestações históricas concretas do tipo

ideal em pauta. Entendo, portanto, que seria útil proceder uma breve discussão de alguns pontos salientes relacionados a este tópico, com o intuito de explicitar determinados aspectos relevantes – e substantivos – do uso que aqui se fará do conceito de modernização.

Para começar desde o começo, podemos recuar até a noção matemática do conceito de sistema, que consiste em um conjunto de equações em que qualquer modificação no número de incógnitas ou de equações, ou no valor de um dos coeficientes, modificará a solução de todo o sistema. Assim, de maneira bem simples temos, segundo Bertalanffy, que sistema é um “conjunto de elementos interdependentes”, ou, de forma um pouco menos imprecisa, conforme a visão de Condillac, “uma ordem em que todas as diferentes partes se sustentam mutuamente”.²² Já aqui se poderá querer ver empecilhos à utilização da ideia de sistemas em teoria social, apontando na noção de Condillac um viés conservador que se revelaria no fato de que, se as sociedades *são* sistemas, então isto implicaria afirmar que todas as suas diferentes partes se sustentam mutuamente, ou seja, que as sociedades têm uma tendência intrínseca à estabilidade. É preciso cautela, porém.

Em primeiro lugar, o recurso a sistemas em teoria social deve claramente evitar qualquer presunção de natureza ontológica quanto a se estabelecer o que as sociedades “são”. É sempre, ao contrário, um recurso heurístico voltado para a compreensão integrada de fenômenos complexos, em princípio decomponíveis, para fins de análise, em partes integrantes

22 *Apud* Raymond Boudon e François Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (verbete “Sistema”), p. 504.

mutuamente relacionadas. Nada disso tem de implicar a afirmação ontológica de que as sociedades *sejam* sistemas, seja lá o que for que isso queira significar.²³ Para utilizar a fórmula a que recorre Giuliano Urbani, trata-se sempre de um “sistema observante” (“um conjunto de hipóteses interpretativas [...] capazes de investigar as relações que caracterizam a convivência interindividual própria de qualquer coletividade”), e não de um “sistema observado” (“um conjunto de relações intersubjetivas reais, historicamente presentes numa dada comunidade e, por conseguinte, constitutivas de um [sistema] específico”).²⁴ Esta segunda aceção se presta a uma série de bem-fundadas objeções metodológicas: em teoria social, seria necessariamente precária a determinação precisa dos limites entre o sistema e seu meio ambiente, bem como a distinção precisa (empiricamente referida) entre, de um lado,

23 De passagem, gostaria de compartilhar aqui a opinião de sabor popperiano (por seu aspecto “anti-essencialista”), já expressa por Fábio Wanderley Reis, “Rationality, ‘Sociology’ and the Consolidation of Democracy”, pp. 15-6, de que *não* é objetivo da ciência social “explicar” a sociedade como tal, ou dizer em poucas palavras o que a sociedade é. Tal como a física ou biologia, que não *explicam* a matéria ou a vida, mas antes *postulam* sua existência para estudar suas propriedades e – aí sim – explicar *fenômenos específicos* que se relacionam à matéria ou à reprodução da vida, tampouco a sociologia tem de “explicar a sociedade”, mas sim, postulada sua existência, debruçar-se sobre suas propriedades para melhor compreender – e, naturalmente, explicar – diversos fenômenos que têm lugar na sociedade.

24 Urbani, “Sistema Político”, p. 1164. Embora esta oposição entre “observante” e “observado” não deva ser levada longe demais (já que qualquer referência empírica supõe a possibilidade de estabelecer correspondência entre ambos), a referência à formulação de Urbani tem aqui o propósito exclusivo de explicitar a rejeição à idéia de que o mero recurso à noção de “sistema” em ciências sociais traga consigo, necessariamente, a implicação ontológica de que as sociedades *são* sistemas. Sou grato ao Prof. Fábio W. Reis por ter-me alertado para esta dificuldade.

transformações ocorridas no bojo de um mesmo sistema e, do outro lado, seu colapso e completa substituição por outro. Por exemplo, em que bases podemos afirmar que tenha havido colapso de um sistema social e sua substituição por *outro* sistema, digamos, na França de 1789? Ou na Rússia de 1917? Ou, alternativamente, terá havido apenas transformações mais ou menos profundas no interior de um mesmo sistema social, que sobrevive na medida em que sobrevivem costumes e tradições diversas do sistema anterior? Em suma, será de todo possível falar no colapso de um sistema em teoria social? Salta aos olhos aqui a impropriedade da analogia entre sociedade e sistema, já que a própria “sociedade” é uma construção conceitual *ad hoc*, frequentemente associada de maneira mais ou menos arbitrária a estados nacionais de modo a atribuir a cada estado a representação de uma “sociedade” que lhe seria subjacente.²⁵

Já à primeira acepção (“sistema observante”) não podemos renunciar sem que praticamente nos impossibilitemos de teorizar. Por exemplo, se podemos falar de “capitalismo”, ou “feudalismo”, ou “sociedade moderna”, é porque lhes atribuímos determinadas características típicas e assim estipulamos as condições (ideais) de seu funcionamento adequado, de sua manutenção no tempo, de sua “reprodução” ou “equilíbrio”.²⁶ Se essas condições se observam ou não, de maneira a podermos

25 Para uma breve discussão deste ponto, ver Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, esp. pp. 20-6.

26 Para uma aproximação entre os conceitos de “reprodução”, de origem marxiana, e “equilíbrio”, tão caro à economia neoclássica, ver Boudon e Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (verbete “Reprodução”), pp. 473-8, esp. p. 477.

descrever as sociedades que estudamos a partir daqueles modelos, ou ainda se o sistema tal como o definimos descreve adequadamente o conjunto de fenômenos que pretendemos analisar, são questões empíricas, que ora responderemos afirmativamente, ora negativamente. Mas podemos perfeitamente, em bases puramente lógico-analíticas, discutir se tais ou tais condições são mesmo ou não necessárias à reprodução de um sistema tal como definido em determinada obra.

Assim, como afirmam Boudon e Bourricaud, em sociologia, qualquer efeito de agregação pode ilustrar um mecanismo de sistema,²⁷ desde que possamos estipular as condições em que o referido efeito irá se estabilizar e se manter, bem como – por oposição – suas condições de instabilidade. Assim, portanto, é perfeitamente admissível recorrer-se a noções como “sistema social”, e pode-se perfeitamente conceber esse sistema como uma rede complexa de subsistemas. Mas é importante reter que, assim como todos os demais conceitos, “as noções de sistema e de meio correspondem a distinções sempre convencionais”,²⁸ e que, portanto, o recurso à noção de sistema – ao “recortar” de maneira inevitavelmente arbitrária determinados aspectos do “mundo real” para fins de análise – não pode pretender implicar em princípio qualquer presunção apriorística de equilíbrio ou de estabilidade relativamente a esse mesmo “mundo real”.

Falar em sistemas – do modo como os compreendo aqui – é falar em “estruturas” que desempenham determinadas

27 Boudon e Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (verbetes “Sistema”), p. 505.

28 Boudon e Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (verbetes “Sistema”), p. 506.

“funções”. É falar num todo funcionalmente articulado cujas “estruturas” componentes cumprem determinadas funções tidas como necessárias e/ou suficientes à preservação daquele todo, o sistema.²⁹ A noção de “função”, por sua vez, somente incorpora um tipo peculiar de explicação sociológica (“funcionalista”) se implica a assimilação da estrutura em pauta por um tipo de mecanismo coordenado – sistêmico – que estabeleça algum tipo de causalidade objetiva que produza continuamente o desempenho dessa função. Caso contrário, o desempenho de uma função incorporará necessariamente um modo de explicação de tipo teleológico, ou intencional. Ou seja, há uma dependência recíproca entre a busca da interpretação do funcionamento das sociedades como sistemas compostos por estruturas mutuamente dependentes e o modo de explicação funcionalista. O problema é que a estrutura lógica da explicação funcionalista é razoavelmente complexa e, portanto, os requisitos do recurso válido a uma explicação funcionalista são relativamente exigentes.³⁰ Não

29 Boudon e Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (verbetes “Estrutura”), pp. 221-3, enumeram nada menos que seis acepções sociológicas correntes do termo “estrutura”. Embora elas não necessariamente sejam mutuamente excludentes (e tampouco me pareça provável que a lista seja exaustiva), parece-me que a terceira acepção por eles apresentada (p. 222) é a que melhor se encaixa genericamente no sentido que persigo aqui:

“a noção de estrutura designa frequentemente os elementos estáveis de um sistema [...] em oposição a seus elementos variáveis. A noção de estrutura de um modelo, por exemplo, designa ou os parâmetros [coeficientes] do modelo, ou o conjunto das funções que ligam as variáveis entre si, ou ainda o conjunto dos parâmetros e das funções”.

30 Para a estrutura lógica da explicação funcional, a referência clássica é Carl Hempel, “The Logic of Functional Analysis”. Pode-se também recorrer, para uma apresentação bastante didática, a Arthur Stinchcombe, *Constructing Social Theories*, cap. 3, esp. pp. 80-101.

basta, por exemplo, identificar suas presumíveis “funções latentes” (funções não reconhecidas pelos atores) para dar uma estrutura como funcionalmente explicada.³¹ Podemos, todavia, preservar o funcionalismo como uma modalidade valiosa de análise interpretativa, que especifica modos ideais de operação de determinadas estruturas, dentro de contextos específicos. Assim, podemos concordar com G. A. Cohen em que pode fazer sentido constatar que “*A* é funcional para *B*” e que esta constatação pode nos ajudar na compreensão e análise sociológica do fenômeno “*A*”, mesmo que não estejamos em condições de demonstrar cabalmente que “*B* explica funcionalmente *A*”.³² Poderemos, não obstante, conceber de maneira articulada um determinado contexto social a partir da pesquisa em torno do cumprimento de um elenco de funções tidas como básicas.

Voltando-nos agora um pouco mais diretamente para a ciência política, cumpre reconhecer que o “estrutural-funcionalismo” tomado de empréstimo da sociologia ao longo do século foi contribuição crucial para a “conversão realista” frequentemente notada quando se contrasta a ciência política do século XX com o estudo da política que predominava antes. Há um claro deslocamento de

31 A posição contrária é usualmente atribuída a Robert Merton (ver, por exemplo, Elster, “Marxism, Functionalism, and Game Theory”, p. 455). Não conheço a obra de Merton o suficiente para emitir um juízo sobre a sua opinião acerca desse ponto. Todavia, em *Social Theory and Social Structure*, p. 108, n. 55, ele dá a entender uma postura cautelosa a respeito, ao considerar a análise funcional “as a method for the *interpretation* of sociological data” (ênfase dele), ao invés de falar na *explicação* de fenômenos sociológicos.

32 Cohen, “Reply to Elster on ‘Marxism, Functionalism, and Game Theory’”, pp. 490-2.

ênfase, da análise da estrutura normativa que caracteriza as instituições políticas para a observação das funções que elas desempenham. Esta mudança talvez seja particularmente evidente em boa parte da produção teórica dos anos 60 (particularmente no trabalho de autores ligados ao meio universitário norte-americano, tais como Almond e Powell, Deutsch, Easton etc.),³³ mas – como atentamente sublinha Bobbio – está presente com bastante nitidez também nos trabalhos pioneiros dos “fundadores” da ciência política contemporânea no final do século XIX e início do século XX, como Gumplowicz, Mosca, Pareto, Michels, Schmitt etc., sendo claramente este conteúdo “sociológico” o que distanciará a ciência política produzida dali em diante da matriz jurídica observada até então.³⁴ Naturalmente, deve-se reconhecer que a abordagem “cibernética” (usualmente associada sobretudo com os nomes de Karl Deutsch e David Easton) constitui uma exacerbação muito particular da ênfase numa ramificação sociológica específica, que – tributária das elaborações de Talcott Parsons em torno do “sistema social” – se apoiará pesadamente na teoria dos sistemas, tendo levado sua utilização a um nível talvez despropositado. Com ênfase na análise da resposta a estímulos (*input-output*), a abordagem procurava valer-se do aparato mais técnico da teoria cibernética apostando na sua presumível utilidade em comparações complexas, em que as diversas peculiaridades dos diferentes sistemas políticos em questão pudessem ser

33 Aqui ocorrem-me particularmente Almond e Powell, *Comparative Politics*; Easton, *A Framework for Political Analysis*; e Deutsch, *The Nerves of Government* e *Politics and Government*.

34 Ver N. Bobbio, “Ciência Política”, p. 165, para as referências a Mosca e Gumplowicz.

substituídas com proveito analítico pelo melhor ou pior desempenho das várias *funções* típicas de qualquer sistema político moderno. Todavia, a promessa era maior do que o que se acabou por realizar. Talvez porque, quando se trata de política, ou, genericamente, de sistemas sociais, há uma série de problemas – relacionados basicamente com a já referida dificuldade da especificação precisa dos limites do sistema no tempo e no espaço, bem como as dificuldades envolvidas na especificação precisa de critérios objetivos de funcionalidade e desfuncionalidade – que impõem relativa arbitrariedade à análise.³⁵ Semelhantes imprecisões na especificação de um sistema em teoria social acabam provavelmente por anular o presumível ganho em rigor e objetividade que se alcançaria com o recurso à linguagem dos sistemas.

Naturalmente, resta a outra ponta da análise. Estamos aqui falando insistentemente de sistema social, de estruturas e funções, e tudo isso poderia levar o leitor a acreditar que se busca aqui uma desqualificação do papel do indivíduo e de suas escolhas na conformação do tecido social. Tudo isto pode, de fato, dados os termos em que se coloca o debate metodológico atual nas ciências sociais, soar como abandono ou crítica velada das teses do individualismo metodológico, hoje em voga nos modelos de interação elaborados pela teoria da “escolha racional”. Não se trata disso, porém. Se certamente não é plausível a tarefa de *deduzir* a sociedade a partir do procedimento metodológico radicalmente individualista da generalização e agregação do

35 Sobre dificuldades relacionadas com o problema da especificação empírica da funcionalidade e da desfuncionalidade, ver Alvin Gouldner, “Reciprocity and Autonomy in Functional Theory”, *apud* Gabriel Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, p. 99.

comportamento de um indivíduo racional calculador (sequer é possível caracterizar um comportamento como sendo ou não racional na ausência do contexto da ação propiciado pelo ambiente em que o indivíduo se encontra, ou seja, na ausência de alguma configuração da *sociedade*),³⁶ por outro lado podemos compartilhar com Parsons a determinação do “foco” do sistema social: “the social-system focus is on the conditions involved in the interaction of actual human individuals who constitute concrete collectivities with determinate membership”.³⁷ Uma afirmação como esta seguramente atribui lugar crucial na construção do sistema a modelos que busquem estabelecer de maneira formal os nexos porventura existentes entre determinados padrões de interação entre indivíduos dotados de estruturas de preferências (ou normas internalizadas) tomadas como dadas, de um lado, e certas consequências socialmente presumíveis destes padrões de interação, do outro.³⁸ E isto é precisamente o que fazem (ou procuram fazer) os diversos modelos de interação derivados da abordagem da “escolha racional”, que nada mais faz que oferecer a

36 Ver, a respeito, Fábio W. Reis, “Identidade, Política e a Teoria da Escolha Racional”. Pode-se recorrer também a outro trabalho do mesmo autor, “Rationality, ‘Sociology’ and the Consolidation of Democracy”, esp. seção IV, “Rationality as Related to Identity and Autonomy”, pp. 22-7, onde se apóia a discussão do tema da racionalidade sobre a tensão contida na idéia de “ação informada”.

37 Parsons, “An Outline of the Social System”, p. 34.

38 Raymond Boudon, *La Place du Désordre*, p. 39, também situa Parsons – juntamente com Weber, Simmel, Pareto, Mosca e Merton – dentro do ramo que ele chama de “sociologia da ação”, e que compõe, com a economia, o paradigma geral da ação dentro das ciências sociais, derivadas diretamente da filosofia iluminista francesa e da filosofia escocesa do século XVIII.

esta tarefa uma técnica formal – adequada, em princípio, sobretudo para aplicação nos (numerossíssimos) casos que envolvem interação estratégica. Como sugere John Roemer em seu comentário ao célebre debate entre Jon Elster e G. A. Cohen sobre marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos, nada nos impede de montar um sistema conceitual funcionalmente articulado – apreendendo suas condições de estabilidade – para em seguida descobrir suas tendências dinâmicas através do detalhamento “micro” da interação de estratégias individuais que a teoria dos jogos propicia.³⁹ Para Roemer, o arcabouço funcionalista nos auxilia num tipo de análise eminentemente estática. Configura um sistema e delinea suas condições de estabilidade. Ocorre, todavia, que os padrões de comportamento necessários à estabilidade de um sistema social *nem sempre* são mantidos, dando lugar a crises, convulsões sociais, revoluções – enfim, à mudança. E a compreensão da mudança, portanto, certamente requererá um esforço analítico que inclua a dimensão estratégica contemplada pela teoria dos jogos, complementarmente a um bom diagnóstico “macro” do contexto em que estão imersos os atores, eventualmente esboçado – por que não? – em moldes funcionalistas.

Precisamente neste ponto encontra-se, portanto, uma chave importante para a reflexão teórica sobre mudança sociopolítica. Seria necessário um esforço de integração, ou mesmo meramente de utilização conjunta,

39 Roemer, “Methodological Individualism and Deductive Marxism”, pp. 513-4. A polêmica entre Elster e Cohen a que me refiro encontra-se em Elster, “Marxism, Functionalism, and Game Theory” e no já citado trabalho de Cohen, “Reply to Elster...”.

de um arcabouço teórico “macro” funcionalmente articulado com o instrumental analítico formal (“micro”) da teoria dos jogos. E a teoria da modernização aqui pode ser bastante valiosa, pois já traz em si mesma – e nisso se distingue da teoria dos sistemas estritamente considerada – a compreensão de um processo de mudança, de um processo de mudança *sistêmica*, e secular, macro-histórico. Não se ocupa, todavia, de atores e conjunturas específicos – pois é óbvio que atores específicos não agem ao longo de séculos, nem conjunturas específicas duram séculos –, o que pode tornar precária sua utilização para o estudo de determinados eventos e casos empíricos concretos. Daí a elevada contribuição, repito, que um esforço de integração desse material poderia significar para as ciências sociais em geral.⁴⁰

Alentada corroboração desta empreitada pode-se encontrar num conhecido comentário de David Lockwood, publicado em 1956, ao *The Social System* de Parsons, que havia aparecido quatro anos antes. A partir da distinção sociológica entre “norma” e “substrato”, e do reconhecimento da prioridade atribuída por Parsons à “estruturação normativa da ação”,⁴¹ Lockwood irá apropriar-se da problemática ali

40 É necessário deixar claro, todavia, que não estou imaginando “reinventar a roda” ao propor essa integração. A proliferação de esforços análogos já era detectada há mais de dez anos por Jeffrey Alexander, “O Novo Movimento Teórico” – o que tampouco tem necessariamente de implicar que eu subscreva integralmente as teses ali propostas por Alexander.

41 Lockwood, “Some Remarks on ‘The Social System’”, p. 136. Na p. 143, n. 11, Lockwood atribui a distinção entre “norma” e “substrato” a Karl Renner, *Mensch und Gesellschaft: Grundriss einer Soziologie* (1952), pp. 230-3.

envolvida tendo em vista seus desdobramentos na área da política, alcançando algumas conclusões de especial interesse aqui. Paralelamente ao estabelecimento da oposição entre “norma” e “substrato” na ciência social em geral, Lockwood irá chamar atenção para o fato de que a própria problemática geral da teoria política moderna tal como originariamente constituída por Hobbes no século XVII trata, a rigor, do mesmo problema, ao debruçar-se, em seu plano mais geral, sobre o problema das relações entre *escassez* e *política*. “Escassez”, aqui, deve ser entendida não no sentido forte – de falta absoluta de recursos suficientes para que todas as pessoas possam assegurar sua sobrevivência cotidiana – mas num sentido técnico mais preciso, de que é necessário alocar recursos escassos entre fins alternativos; de que não é possível se atingirem, simultaneamente, todos os fins; que nem todas as vontades, de todas as pessoas, podem ser satisfeitas ao mesmo tempo. A constatação deste problema – agregada à paixão humana fundamental que é o medo da morte violenta – é o que basta, no esquema hobbesiano, para consagrar a necessidade da “norma”, e a necessidade da norma reclama a necessidade da imposição da observância da norma – no limite, pela força –, donde a necessidade do *poder político*. A relação de subordinação lógica da “guerra de todos contra todos” do estado de natureza hobbesiano frente a um estado de escassez é bastante evidente: se todos os desejos de todos os homens podem ser simultaneamente satisfeitos sem que a realização do desejo de um interfira na possibilidade de realização dos desejos dos demais, então é claro que não haverá guerra alguma – e não haverá necessidade de ordem alguma, de “estado civil” algum, de *sociedade* alguma.⁴² Esta é,

a propósito, precisamente a situação que configura o “estado natural” desenhado por Rousseau no *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*: um estado primitivo (entendido o “primitivo” aqui como a ausência de normas; não como “primeiro”, “original”, ou “inicial”) *sem* a hipótese da escassez. Donde o “bom selvagem”, o relativo torpor da vida natural. Mas onde quer que haja coexistência, há escassez – e o “estado de natureza” de Hobbes nada mais é que um estado primitivo *com* a hipótese da escassez. Da conjunção entre escassez e ausência de normas (portanto, da conjunção entre *coexistência* e ausência de normas), nada

ma não ser necessário invocar a escassez de recursos para explicar a generalização da agressão mútua no estado de natureza hobbesiano. Mas ele claramente tem em mente a escassez no sentido forte que descartei acima: falta absoluta de recursos suficientes para que todas as pessoas possam assegurar sua sobrevivência. Isto fica evidente no exemplo que ele emprega logo a seguir (pp. 216-7):

“O cenário do mundo natural pode ser abundante, dotado de recursos ilimitados. Ainda assim, não se pode excluir a hipótese de que o agente, sem trair sua razão, prefira eliminar quem está próximo e desprevenido a ter de caminhar para alcançar o bem, tão mais facilmente acessível pelo método mais cruel.”

Soares está correto em afirmar que o cenário descrito é perfeitamente compatível com a existência de recursos suficientes para assegurar a sobrevivência de todos. Não se trata, portanto, de um cenário de escassez em seu sentido “forte”. Não obstante, ainda se trata, sim, de um cenário de escassez tal como o defini. Se para se obter pacificamente um bem qualquer for necessário caminhar uma determinada distância, que deve ser grande o suficiente para que o assassinato de um vizinho nos requeira menor esforço, e – ainda mais importante – o vizinho prefira combater por seu bem, com o risco da própria vida, a caminhar ele próprio a distância depois de nos tê-lo cedido pacificamente, então não podemos falar rigorosamente de “recursos ilimitados”. Impõe-se a cada um a necessidade de uma “economia” de recursos (entre os quais deve-se incluir o próprio esforço físico), de um cálculo, de uma escolha entre alocações alternativas de recursos, sim, escassos.

mais se pode esperar senão a guerra.⁴³ Donde a implicação mútua entre poder e conflito que Lockwood detecta em Hobbes; a dependência funcional da norma em relação ao conflito. Dando eco ao argumento marxiano a respeito do contratualismo jusnaturalista – ao mesmo tempo que estabelece uma ponte entre as formulações parsonianas em torno do sistema social, de um lado, e a subordinação lógica da política à escassez, do outro –, Lockwood afirmar:

“[...] the presence of a normative order, or common value system, does not mean that conflict has disappeared, or been resolved in some way. Instead, the very existence of a normative order mirrors the continual potentiality of conflict. [...] when we talk of the stability or instability of a social system, we mean more than anything else the success or failure of the normative order in regulating conflicts of interest.”⁴⁴

43 Uma compreensão da política como a “economia da coexistência” encontra-se em Fábio W. Reis, “Política e Políticas”, pp. 173-4, e será referida mais abaixo, subseção 2.2.4.

44 Lockwood, “Some Remarks on ‘The Social System’”, p. 137. Uma exposição rápida da crítica marxiana às teses contratualistas sobre a origem e a natureza do “estado civil” pode ser encontrada em Bobbio, “Marxismo”, p. 740:

“O que para os escritores precedentes, é a sociedade pré-estatal, ou seja, o reino da força irregular e ilegítima – seja este o *bellum omnium contra omnes* de Hobbes, ou o estado de guerra ou de anarquia que, segundo Locke, uma vez iniciado não pode ser abolido senão através de um salto para a sociedade civil e política, ou a *société civile* de Rousseau, onde vigora o pretensão direito do mais forte, direito que na realidade não é direito, mas mera coação, ou o estado de natureza de Kant, como estado ‘sem nenhuma garantia jurídica’ e, portanto, provisório – é para Marx, ao contrário, o Estado, que, como reino da força ou conforme a conhecida definição que ele dá em *Il Capitale*, como ‘violência concentrada e organizada da sociedade’ (vol. 1, p. 814), é, não a abolição nem a superação, mas o prolongamento do estado de natureza como estado histórico (ou pré-histórico), não tanto imaginário ou fictício mas real da humanidade.”

Assim, Lockwood, que desconsidera qualquer especulação marxiana em torno da superação da escassez (e, assim, do estado – ver discussão abaixo, subseção 2.1.1), pôde acompanhar Parsons em considerar que “Marx’s fundamental insight into the dynamics of social systems” foi demonstrar o fato de que “interests of a non-normative kind are not random in the social system, but systematically generated through the social relations of the productive process”. Assim, sublinha Lockwood, “Marx agrees with Hobbes that conflict is endemic to social interaction”, mas pode dar um passo adiante com a introdução da divisão social do trabalho na análise, e transformar a “guerra de todos contra todos” na “guerra de uma classe contra outra”, que (mesmo que a ela não se possam reduzir todas as disputas, como eventualmente sugere a escatologia marxista) certamente conforma clivagens sociais decisivas que não podem ser ignoradas num esboço apropriado do sistema social⁴⁵ – ou tampouco na configuração do contexto em que se moverão os atores individuais de um modelo apoiado na “escolha racional”.

Essa ubiquidade do problema da escassez, apontada acima, pode converter-se em argumento decisivo em favor do ponto de vista metodológico aqui defendido. Se considerarmos a identificação, feita por Olson, da microeconomia como uma “teoria do comportamento racional”, aplicável “sempre que tenhamos um problema de utilização de meios escassos para a consecução de objetivos de qualquer natureza”,⁴⁶ então o recurso

45 Lockwood, “Some Remarks on “The Social System””, p. 137. Para a opinião de Parsons sobre a contribuição de Marx, Lockwood se apóia em Parsons, “Social Classes and Class Conflict in the Light of Recent Sociological Theory”.

46 Mancur Olson, “As Relações entre a Economia e as Outras Ciências

ao aparato *rational choice* se impõe como parte irrecusável da análise política, condição do rigor dedutivo de nossas análises acerca da interação estratégica entre atores inseridos num ambiente de escassez – independentemente da natureza “macro” ou “micro” dos argumentos que nos levam a identificar o estado de escassez como constitutivo do campo geral da política.

1.2. Mercado e inovação técnica: para um conceito de “modernização”

“Any study of social change, defined even in terms of change in institutionalized value patterns, must be based on concepts which can interrelate the realistic and normative structure of the situation with the resultant actions of individuals and groups.”

David Lockwood,
“Some Remarks on ‘The Social System’” (1956), p. 141.

Um dos primeiros desafios de quem se propõe apoiar-se no recurso a um conceito como o de modernização é dispor-se a defender a plausibilidade de certa noção de desenvolvimento histórico que resulte, em última análise, na imputação de uma “direção” à história (mesmo que se pretenda evitar a postulação, na mesma escala temporal, de qualquer “evolução” da espécie humana em seu sentido biológico). A presunção em favor da existência do “progresso” na história da humanidade é certamente um dos preconceitos mais arraigados da tradição intelectual do Ocidente – e muitas vezes insuficientemente demonstrado, como insistentemente

Sociais”, *apud* Fábio W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, p. 17.

tem sublinhado Robert Nisbet.⁴⁷ Meramente afirmar, por exemplo, que não apenas Marx, mas também Weber era “desenvolvimentalista”, ou mesmo que toda a ciência social contemporânea é “desenvolvimentalista”, não chega a constituir um argumento em favor de uma abordagem “desenvolvimentalista”. É necessário, antes, demonstrar a *plausibilidade* de uma interpretação “desenvolvimentalista” da história – bem como a fecundidade das interpretações e explicações que possam dali ser extraídas – perante as fortes críticas que a linearidade histórica ingênua muitas vezes inferida a partir das teorias da modernização merecidamente atraiu para si. É necessário delinear um conjunto de hipóteses explicativas sobre o processo de modernização que possa responder às críticas feitas ou, pelo menos, incorporá-las numa nova interpretação dos acontecimentos dos últimos séculos.

De saída, todas as tentativas de teorização da modernização (ou da sociedade moderna, ou da modernidade, como queiram) partem claramente e apoiam-se no caso europeu. O risco de se produzirem “teorias” que sejam apenas uma generalização descuidada da experiência europeia – inclusive com referência a estádios ou etapas definidos conforme a aproximação de cada caso em relação ao europeu – é inevitavelmente grande. Não são infundadas as acusações de etnocentrismo frequentemente dirigidas contra certos delineamentos de “etapas necessárias” que infestaram o discurso predominante sobre o tema da modernização. Como destaca corretamente John Goldthorpe, foi frequente na literatura o pecado historicista básico tal como especificado por Popper, ou seja, a produção

47 Ver, por exemplo, Nisbet, *Social Change and History*.

de proposições que pretendiam ser ao mesmo tempo teóricas e históricas.⁴⁸ Todavia é evidente – como reconhece o próprio Charles Tilly, que é um dos mais destacados críticos da literatura dos anos 60 sobre modernização e desenvolvimento político – o papel central desempenhado pela Europa na criação do sistema internacional em que todos os estados hoje operam, o que pode justificar, em princípio, a centralidade do caso europeu nos estudos sobre os modernos processos de *state-building*.⁴⁹

Se a mera possibilidade de se falar em “leis gerais” na sociologia é objeto de questionamento frontal por muitos autores respeitáveis,⁵⁰ pode-se antever uma série considerável de problemas a se anteporem à tentativa de se caracterizar genericamente a modernização. De minha parte considero que, embora a prudência no enunciado de “leis científicas” potencialmente generalizáveis seja certamente bem-vinda, a compreensão de qualquer fenômeno isolado, local ou específico que seja envolve necessariamente uma

48 Goldthorpe, “Employment, Class, and Mobility”, pp. 139-40. Para Popper uma proposição pode ser ou teórica ou histórica, mas nunca ambas ao mesmo tempo. Assim pode-se afirmar que o mundo *evoluiu* numa certa direção (proposição histórica); podem-se também produzir hipóteses explicativas – potencialmente generalizáveis – daqueles acontecimentos (proposições teóricas), que poderão ou não tornar *plausíveis* certas previsões futuras sobre o mundo; mas não se pode simplesmente postular, sem mais, que o mundo se *move* numa determinada direção (proposição ao mesmo tempo teórica e histórica). Para a posição de Popper, ver seu *A Miséria do Historicismo*, esp. parte IV, caps. 30-2, pp. 112-24.

49 Tilly, “Western State-Making and Theories of Political Transformation”, p. 601.

50 Ver, por exemplo, Boudon e Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (verbete “História e Sociologia”), pp. 262-4.

generalização. Assim, mesmo a afirmação estrita de que o fenômeno específico “*b*” foi provocado pelo fenômeno específico “*a*” envolve necessariamente a presunção de que fenômenos do tipo “*A*” provocam fenômenos do tipo “*B*”.

Por sua vez, a postulação de “leis evolutivas” seria certamente ainda mais problemática, para começar pelo simples fato de que parecem ser necessariamente elas mesmas exemplos claros de proposições simultaneamente históricas e teóricas. Penso todavia que, mesmo no plano puramente teórico, podemos conceber sistemas dinamicamente, concebê-los de maneira a poder prever desdobramentos dinâmicos logicamente dedutíveis da simples interação entre suas diversas estruturas componentes. Certamente, porém, isto nos deixa muito longe de poder fazer qualquer “profecia” histórica de largo alcance.

Assim, apesar da evidente impropriedade da imputação apriorística à história de qualquer “direção” que se pretenda imanente ao próprio devir histórico e portanto insuscetível a mudanças, entendo que é impossível abrir mão completamente de uma análise “direcional” da história sem que percamos junto – conforme afirma Schluchter na passagem utilizada como epígrafe da parte I deste trabalho – a capacidade de avaliar criticamente nosso contexto e nossos objetivos.⁵¹ Um sintoma palpável deste fenômeno é o fato de que a intuição básica da peculiaridade da configuração social que se afirma em nossa época – bem como de sua presumida irreversibilidade a formações anteriores – tem permeado toda a sociologia contemporânea,

51 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 176.

e universalmente consagrou-se o adjetivo “moderno” ou “moderna” (quase sempre com conotação positiva) para designar qualquer fenômeno tido como peculiar à nossa era. A universalidade do recurso ao adjetivo trai a força desse sentimento de peculiaridade (muitas vezes renegado), e “modernização” tem sido a palavra mágica que procura englobar num só processo (eventualmente de maneira um tanto arbitrária) todos os inúmeros fatores envolvidos na emergência dos traços tipicamente constitutivos daquela perceptível – ainda que um tanto fugidia – peculiaridade de nosso tempo.⁵²

Se recorrermos a algumas fontes básicas – como por exemplo os dicionários sociológicos disponíveis –, encontraremos alguns traços mais ou menos universalmente

52 É necessário afirmar desde já que a descrição da modernização que será adotada ao longo de todo o presente trabalho é fortemente análoga ao processo “civilizador” descrito por Norbert Elias – embora tenha sido elaborada sem recurso prévio ao trabalho de Elias. São numerosos os pontos de contato entre as duas formulações, tais como o reconhecimento do problema delicado da compatibilização entre a ânsia de libertação do medo da agressão violenta por terceiros e a livre expressão de pulsões e desejos individuais; da tensão existente entre, de um lado, as necessidades sociais crescentes de controle do comportamento individual a partir do aumento da complexidade da sociedade e, do outro, a afirmação de si, livre da ameaça de constrangimentos arbitrários externos. E, talvez sobretudo, compartilham as duas leituras a idéia de que o processo descrito encontra-se bastante distante de “um ponto final ou culminância, pouco importando quantas derrocadas parciais [...] possam ocorrer” (Elias, *O Processo Civilizador*, vol. 2, p. 273). Tanto a modernização, aqui, quanto o “processo civilizador” em Elias são vistos como “processos em andamento”, e a preferência aqui concedida ao termo “modernização” em relação à “modernidade” encontra eco perfeito na recusa de Elias em dizer que os seres humanos sejam, hoje, plenamente “civilizados” (p. 274).

referidos quando se trata de caracterizar a modernização. A relação precisa desses diversos traços com o próprio fenômeno geral, porém, permanece controversa. Muitas vezes é difícil especificar se desempenham um papel causal importante no processo geral da modernização, ou se, ao contrário, são sintomas relativamente inócuos e momentâneos. Assim, por exemplo, Boudon e Bourricaud partem da identificação de um “processo de *mobilização, diferenciação e laicização*”, cuja difusão presidiria o processo geral de modernização.⁵³ A ideia de “mobilização social” é tomada de Karl Deutsch, interessado nas implicações sociopolíticas de diferentes graus de facilidade e rapidez com que os bens, as pessoas e as informações circulam no interior de uma mesma sociedade. A presunção de Deutsch é que o aumento dessa “mobilização”, que tipicamente acompanha o processo de modernização, não pode deixar de produzir efeitos de ruptura com velhos padrões associativos, hábitos e lealdades pessoais.⁵⁴ A “diferenciação”, por sua vez, relaciona a modernização com os critérios peculiares de divisão social do trabalho que caracterizam a sociedade moderna, e está no cerne de toda a reflexão canônica da moderna sociologia. Assim, por exemplo, tanto Weber quanto Durkheim situavam o processo de crescente “especialização” no centro da emergência da sociedade moderna, ainda que o estilo

53 Boudon e Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (verbetes “Modernização”), p. 362. Preliminarmente, eles descartam a restrição do emprego do termo “modernização” aos países em desenvolvimento, por entenderem – corretamente, a meu juízo – que desta maneira restariam excluídos da análise os desdobramentos ainda em curso “no centro”.

54 Deutsch, “Social Mobilization and Political Development”, pp. 205-7.

intelectual de cada um fosse bastante diverso do do outro. Um viu nele o fruto de um processo de “racionalização” das diversas esferas da vida social, que conduzia a sociedade rumo a crescente complexificação e burocratização. O outro via o resultado de um processo de aprofundamento da divisão social do trabalho que, em si mesmo, engendrava crescente diferenciação social e impunha novas formas de solidariedade e legitimação de hierarquias. A paulatina diluição de sentimentos “comunitários” que tem lugar em sociedades crescentemente diferenciadas (descrita por Durkheim na fórmula clássica da substituição da solidariedade “mecânica” pela solidariedade “orgânica”) impõe a crescente deslegitimação de critérios de diferenciação “adscritivos” (em inglês, “*ascriptive*”, “atribuídos”), em favor de critérios de *achievement* (“realização”, para seguir a tradução adotada por Boudon e Bourricaud).⁵⁵ A laicização, finalmente, está diretamente implicada na leitura weberiana, como um resultado inexorável do processo de racionalização, conducente a um progressivo “desencantamento” do mundo, progressivamente privado de atributos “mágicos”.

Pode-se, porém, afirmar que esses três processos (mobilização, diferenciação e laicização) sejam as *causas* da modernização? Que eles a *expliquem*? Certamente não.

55 Boudon e Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (verbetes “Modernização”), p. 364. Boudon e Bourricaud não deixam de mencionar a distância entre certas condições ideais e o efetivo funcionamento das sociedades modernas. Esta é mais uma razão pela qual continuo preferindo falar em “modernização” a falar em “modernidade”. Esta última denota um estado *dado* de coisas, e entendo – como Habermas – que a modernidade é antes um “projeto”, mesmo para os países “centrais”.

São sobretudo sintomas, talvez sim os mais importantes e generalizáveis, mas é certo que não podemos nos satisfazer com a mera detecção dos traços mais salientes do processo, e temos que perseguir o próprio *mecanismo causal* que deflagra esses sintomas se quisermos persuadir os mais céticos de que temos aqui algo mais que uma imputação puramente *arbitrária* de um destino para a história que nos preencha as fantasias.

A análise do processo de modernização de maior impacto sobre a ciência política moderna foi, provavelmente, a que derivou da teoria parsoniana da ação social, na qual Parsons se apóia em cinco pares de variáveis estruturais apresentadas de forma dicotômica – a primeira característica de cada par vinculada a sociedades “tradicionais”, a segunda a sociedades “modernas”:

1. status *atribuído*, ou “*adscritivo*” / status apoiado no *mérito* ou na realização (*achievement*);
2. *particularismo* normativo / *universalismo* normativo;
3. *difusão* funcional de papéis socialmente relevantes / *especificidade* funcional de papéis socialmente relevantes;
4. ação presidida por considerações de *afetividade* imediata / ação regida por *neutralidade afetiva* que inclui a consideração de desdobramentos de longo alcance;
5. orientação para o “*eu*” (*self*) / orientação para a *coletividade*.

Uma primeira constatação que salta aos olhos a partir do exame deste quadro é o fato de que não há sociedade alguma que seja totalmente tradicional, e tampouco qualquer sociedade completamente moderna.⁵⁶ Assim, esses pares não podem ser considerados propriamente dicotomias, mas antes os polos opostos de vários eixos contínuos, ao longo dos quais se movem os valores e as características funcionais das várias sociedades, e, mais ainda, os valores dos vários *atores* de cada sociedade. Além disso, não há razão para se esperar “consistência” no comportamento de cada ator individual, podendo perfeitamente um mesmo indivíduo ter o seu comportamento presidido por considerações de tipo “moderno” numa certa atividade (ou ocasião) e “tradicional” em outra.

No meu modo de entender, porém, todas essas dificuldades empíricas apenas corroboram o conteúdo *valorativo* dessas dicotomias. No corte (muitas vezes um tanto arbitrário) entre sociedades modernas e sociedades tradicionais, a sociologia contemporânea certamente cometeu simplificações indevidas (assim como fartas demonstrações de *wishful thinking*), mas com isso explicitou – em sua autoimagem idealizada – o que nosso tempo *quer* que o mundo seja, e revelou a especificidade do “moderno” na ferramenta crítica que propiciou. *Espera-se*, de uma sociedade dita moderna, que ali o *status* de cada um seja atribuído segundo o mérito individual, e não segundo atributos (“adscritivos”) outorgados desde o nascimento. Considera-se *justo*, dentro do universo valorativo para o qual aponta o mundo contemporâneo, a especificação de critérios normativos universalistas, que se

56 Pasquino, “Modernização”, p. 775.

apliquem igualmente a todos. E assim por diante. A força com que se impõe o reconhecimento da existência de um impressionante grau de consenso no plano normativo acerca dessas distinções parsonianas no mundo contemporâneo (ou seja, não necessariamente um consenso quanto ao que é o mundo moderno, mas sim quanto ao que *deveria ser* o mundo moderno) nos dá um claro parâmetro para avaliação e crítica do mundo em que vivemos, nos dá uma *direção*. E, ao diluir o corte abrupto entre sociedades modernas e tradicionais, apenas reforça minha preferência por falar em “modernização” ao invés de “modernidade” para referir-me à história “recente” da humanidade; de um *processo* em vez de um estado de coisas. Dessa perspectiva, somente poderíamos falar da modernidade como um “norte” remoto, um tipo ideal, para o qual o processo de modernização tenderia.⁵⁷

O larguíssimo alcance histórico dos variados fenômenos que constituem esse macroprocesso deixa patente a fragilidade de concepções mais reducionistas da modernização, que a identificam puramente ao processo

57 Um desdobramento consequente dessa interpretação do problema da modernização encontra-se na noção de “desenvolvimento político” elaborada por Fábio W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político” (ver abaixo, subseção 2.2.4). Ali se vincula o conceito do “desenvolvimento político” a uma definição da própria política moderna que encontra inspiração, em última instância, na estrutura conceitual parsoniana descrita acima, de maneira a evitar qualquer associação *a priori* do problema do “desenvolvimento político” com o problema da “política nos países em desenvolvimento”, uma vez que nenhum lugar do planeta pode se gabar de constituir uma sociedade plenamente “moderna” (ou “civilizada”, como diria Elias). Uma rápida exposição da perspectiva geral que orienta aquele trabalho pode ser encontrada em F. W. Reis, “Brasil: ‘Estado e Sociedade’ em Perspectiva”, pp. 35-40.

de industrialização, ou que datam seu início da época da primeira Revolução Industrial ou da Revolução Francesa.⁵⁸ Semelhante visão identifica patentemente a definição do processo com os seus sintomas mais espetaculares, e permite que, contemporaneamente, muitos reservem a ideia de modernização aos processos em curso em países periféricos.⁵⁹ Como veremos abaixo, a modernização está associada antes a um processo geral de *urbanização* decorrente da afirmação de uma economia crescentemente baseada na troca, ao qual está subordinada por sua vez a industrialização, na qualidade de um momento específico daquele processo mais geral. Tampouco pode, portanto, ser a modernização identificada pura e simplesmente com um processo global de “ocidentalização”,

58 Gianfranco Pasquino, “Modernização”, p. 768, é um dos que situam o início do processo na Revolução Francesa e na Revolução Industrial, assim como Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, p. 5, para quem “*modernization* (sometimes called *social and political development*) refers to all those *social and political* changes that accompanied industrialization in many countries of Western civilization” (grifos do autor). O problema é que esta conceituação ignora o fato de que no último quartel do século XVIII a Europa já havia vencido a maior parte do caminho no processo de se transformar numa sociedade “burguesa” (ou “capitalista”). Qual o papel histórico da Revolução Inglesa, sob este ponto de vista? Por que critério pode ela ser considerada menos relevante que a Francesa? E a Reforma? O que dizer por sua vez da expansão marítima europeia e do descobrimento da América por Colombo, quase três séculos antes? Ou mesmo do antropocentrismo renascentista, tão discrepante da cosmovisão medieval, e ao mesmo tempo tão próximo da inspiração revolucionária francesa?

59 Isto se torna bastante perceptível no destino que teve a literatura sobre “desenvolvimento político”, que acabou se tornando uma literatura sobre “a política nos países em desenvolvimento”, o que certamente não esgota o tema. Para exemplos desse desdobramento em uma publicação relativamente recente, ver Myron Weiner e Samuel Huntington (orgs.), *Understanding Political Development*.

pois esta caracterização perde de vista que o Ocidente foi ele próprio drasticamente modificado ao longo do processo, desde que começaram a prosperar os principais burgos comerciais na Idade Média, e o foco da economia começou lentamente a se deslocar dos domínios feudais em direção às cidades. O que seguramente se pode afirmar é que, tendo sua origem na Europa Ocidental, o processo de modernização permitiu a esta parte do globo estender seu domínio sobre todo o planeta. O problema é, portanto, perseguir uma especificação da lógica situacional⁶⁰ subjacente ao processo de modernização

60 A expressão “lógica situacional” é definida por Karl Popper na 25.^a tese de “A Lógica das Ciências Sociais”, pp. 31-2:

“A investigação lógica da Economia culmina com um resultado que pode ser aplicado a todas as ciências sociais. Este resultado mostra que existe um *método puramente objetivo* nas ciências sociais, que bem pode ser chamado de método de compreensão *objetiva*, ou de lógica situacional. Uma ciência orientada para a compreensão objetiva ou lógica situacional pode ser desenvolvida independentemente de todas as idéias subjetivas ou psicológicas. Este método consiste em analisar suficientemente a situação social dos homens ativos para explicar a ação com a ajuda da situação, sem outra ajuda maior da psicologia. A compreensão objetiva consiste em considerar que a ação foi objetivamente apropriada à situação. Em outras palavras, a situação é analisada o bastante para que os elementos que parecem, inicialmente, ser psicológicos (como desejos, motivos, lembranças e associações), sejam transformados em elementos da situação. O homem com determinados desejos, portanto, torna-se um homem cuja situação pode ser caracterizada pelo fato de que persegue certos *alvos* objetivos; e um homem com determinadas lembranças ou associações torna-se um homem cuja situação pode ser caracterizada pelo fato de que é equipado, objetivamente, com outras teorias ou com certas informações.

“Isto permite compreender, então, ações em um sentido objetivo, a ponto de podermos dizer: reconhecidamente, possuo diferentes alvos e sustento diferentes teorias (de, por exemplo, Carlos Magno), mas se tivesse sido colocado nesta situação, logo, analisado – onde a situação inclui metas e conhecimento – então eu, e presumidamente vocês também, teria agido de uma forma semelhante à dele. O método da análise situacional é, certamente, um método individualista e, contudo, não é, certamente, um método psicológico, pois exclui, em princípio, todos os elementos psicológicos e os substitui por elementos objetivos situacionais. Eu chamo isto, usualmente, de ‘lógica da situação’ ou ‘lógica situacional’.”

que permita compreender a maneira pela qual ele tende a produzir aqueles sintomas comumente observados, bem como as razões de sua deflagração em uma circunstância histórica específica (a Europa do final da Idade Média).

O que temos, portanto? Temos a constatação de um processo vertiginoso de mudança, relativamente único na história, na medida em que hoje habitamos um mundo que uma mesma pessoa pode ver mudar drasticamente, se viver apenas o bastante para conhecer seus netos. Essa mudança é sobretudo tecnológica, mas não apenas, pois a profundidade e a velocidade dessas mudanças da base técnica são de tal magnitude que incidem rápida e drasticamente sobre costumes, sobre o trabalho e sobre a política. Há portanto a percepção generalizada de um “mundo que muda”. Esta mudança é cada vez mais veloz, mas sua percepção é bastante antiga, e toda a sociologia – desde a invenção da palavra por Comte (ou mesmo antes, já na visão da história em Saint-Simon ou Tocqueville), passando por Marx, Durkheim ou Weber – apóia-se nela. Intuitivamente, portanto, pode-se pelo menos recorrer a uma expressão comum – modernização – para identificar genericamente a mudança tão intensamente percebida por todos estes. Contudo a especificação precisa do conteúdo e dos motivos desse processo de mudança parece escapar sempre entre nossos dedos. É forte a sensação de sucumbirmos a alguma superstição positivista infundada, de fazermos profecias historicistas metodologicamente insustentáveis quando insistimos em recorrer à ideia da “modernização” para refletir sobre a experiência histórica da última metade do milênio. Todavia a mudança existe,

e, em sua dimensão científico-tecnológica, não encontra paralelo na história da humanidade.⁶¹

Talvez pela evidente visibilidade dessa dimensão “técnica” da modernização, alguns autores a tomam como principal “variável independente” de todo o processo. C. E. Black, por exemplo, deixa claro que considera o enorme avanço do conhecimento observado desde a chamada “revolução científica” como a característica mais marcante da época moderna,⁶² dando a entender que situa o “pólo dinâmico” de todo o processo de modernização num enorme esforço de adaptação a esses novos conhecimentos exigido de toda a sociedade. Certamente essa é uma parte

61 A alternativa à procura da lógica que vem presidindo este processo equivaleria tão-somente a recusar-se à teorização: afirmar que a mudança observada tem sido até aqui aleatória e que é inútil procurar qualquer direção por trás de tudo isto. Porém esta é uma premissa epistemologicamente tão arbitrária quanto a premissa oposta. E suas consequências são claramente obscurantistas na medida em que recusa liminarmente a possibilidade de compreensão teórica de um determinado conjunto de fenômenos. Converte a apreensão da mudança, aí sim, num objeto de fé, cuja incompreensibilidade é dogmaticamente afirmada e, portanto, impermeável a qualquer contestação crítica. Afirmar que “o mundo muda aleatoriamente e nada mais podemos afirmar a respeito” é o mesmo que afirmar que “o mundo muda pela vontade do Deus seu criador, e da vontade divina nada podemos humanamente intuir”. Estaríamos de volta a uma versão empobrecida do teocentrismo medieval, piorada porque desprovida de uma escatologia religiosa. Teríamos matado os deuses e esquecido de pelo menos roubar-lhes o fogo. Se matamos Deus, como anunciou Nietzsche, temos a obrigação de pelo menos tentar – ainda que precariamente – substituí-lo pela postulação de que podemos, em princípio, decifrar seus desígnios. (A parábola sobre a “morte de Deus”, de 1882, encontra-se em *A Gaia Ciência*, §125, e está reproduzida em Nietzsche, *Genealogia da Moral*, pp. 205-6.)

62 Black, *The Dynamics of Modernization*, p. 4.

importante do problema, mas a própria “explosão” do avanço da ciência e da técnica nos últimos três ou quatro séculos permanece inexplicada, como se a humanidade tivesse, de maneira imotivada, despertado de um “sono dogmático” qualquer que lhe vendava os olhos para o conhecimento. Na interpretação de Black, todavia, o avanço científico é claramente a variável independente:

“Modernization’ as it is used here refers to the dynamic form that the age-old process of innovation has assumed as a result of the explosive proliferation of knowledge in recent centuries. [...] If a definition is necessary, ‘modernization’ may be defined as the process by which historically evolved institutions are adapted to the rapidly changing functions that reflect the unprecedented increase in man’s knowledge, permitting control over his environment, that accompanied the scientific revolution.”⁶³

Porém uma ramificação importante deste tema, que Black não explora, está relacionada com o conhecido argumento popperiano segundo o qual o próprio desenvolvimento do conhecimento é fruto de uma atitude reflexiva e *crítica*, intrinsecamente igualitária – por basear-se na autoridade impessoal do “melhor argumento”.⁶⁴ Isto

63 Black, *The Dynamics of Modernization*, p. 7.

64 Os argumentos centrais da obra de Popper costumam estar presentes, de uma maneira ou de outra, em todos os seus escritos. Formulações particularmente diretas do presente argumento podem ser encontradas em alguns textos reunidos em *Conjectures and Refutations*, esp. a introdução (“The Sources of Knowledge and of Ignorance”) e o cap. 1 (“Science: Conjectures and Refutations”). Jean-Pierre Vernant, *As Origens do Pensamento Grego*, p. 35, explora na mesma direção as afinidades entre a política e o *logos*:

sugere que a própria “revolução científica” teria de encontrar por trás de si, como sua condição de possibilidade, um processo já em curso de transformação social que solapasse a rígida hierarquização (e portanto o escolasticismo) da sociedade medieval. Procurando evitar, todavia, um argumento circular segundo o qual se poderia afirmar tanto que a “sociedade científica” decorre da “sociedade democrática” quanto a recíproca, prefiro partir da premissa de que ambas são impulsionadas por uma terceira causa: a “sociedade comercial” (em que as unidades domésticas deixam de ser autárquicas e sua reprodução passa a depender da *troca* – ou do “mercado”, se se preferir).⁶⁵

“Todas as questões de interesse geral que o Soberano tinha por função regularizar e que definem o campo da *arché* são agora submetidas à arte oratória e deverão resolver-se na conclusão de um debate; é preciso, pois, que possam ser formuladas em discursos, amoldadas às demonstrações antitéticas e às argumentações opostas. Entre a política e o *logos*, há assim relação estreita, vínculo recíproco. A arte política é essencialmente exercício da linguagem; e o *logos*, na origem, toma consciência de si mesmo, de suas regras, de sua eficácia, através de sua função política. Historicamente, são a retórica e a sofística que, pela análise que empreendem das formas do discurso como instrumento de vitória nas lutas da assembleia e do tribunal, abrem caminho às pesquisas de Aristóteles ao definir, ao lado de uma técnica da persuasão, regras da demonstração e ao pôr uma lógica do verdadeiro, própria do saber teórico, em face da lógica do verossímil ou do provável, que preside aos debates arriscados na prática.”

Também D. Apter, *The Politics of Modernization*, pp. 9-11, dá certo corpo filosófico à relação postulada por Black entre modernização e disseminação de conhecimentos. Ele coloca a *escolha* no centro do processo, e chama atenção para o vínculo entre escolha e racionalidade, e para a dimensão *moral* da escolha, aproximando-se do racionalismo crítico popperiano e da teoria weberiana da modernização como racionalização.

65 A dependência face ao comércio também é mencionada por Black, *The Dynamics of Modernization*, p. 18, como um traço tipicamente moder-

Para buscar compreender a natureza geral do processo, portanto, uma primeira proposição teórica relevante diz respeito às relações entre urbanização e comércio, e à maior mobilidade ou fluidez social que se pode esperar de sociedades precipuamente comerciais, em contraste com a relativa estagnação e “petrificação” das relações sociais em sociedades rurais onde as unidades domésticas são mais autárquicas, menos dependentes do comércio.⁶⁶ Este é um ponto relativamente consensual na literatura, pois o comércio constitui, potencialmente, uma fonte não “adscritiva” de poder, na medida em que a insegurança própria do mercado, a instabilidade intrínseca de uma economia baseada na troca

no, em contraste com a auto-suficiência “tradicional”. Mas, diferentemente da abordagem que perseguirei aqui, Black toma a dimensão econômica como uma variável dependente em sua análise (p. 19). Certamente pode-se concordar com Black em que o desenvolvimento econômico de diferentes países será fortemente influenciado pela habilidade de suas lideranças políticas e pela disponibilidade de acesso a novos conhecimentos e técnicas. Mas isto não impede que na raiz mesma de todo o processo de modernização se encontrem sobretudo fatores relacionados à sobrevivência material (individual e, talvez, coletiva) num contexto crescentemente competitivo – ou seja, fatores “econômicos”.

66 Este é um argumento bastante conhecido, que aparece, com pequenas variações, em diversos autores importantes. Henri Pirenne talvez seja o nome mais fortemente associado a esta tese, que pode ser encontrada, por exemplo, em seu *Historia de Europa*, livro V, “La Formación de la Burguesía”, pp. 147-78, esp. cap. II, “La Formación de las Ciudades”, publicado em 1917. Deve-se, porém, recorrer sobretudo a outro livro de Pirenne, *As Cidades da Idade Média*, onde ele se dirige precisamente ao tema das relações entre as origens das cidades medievais e a revivescência do comércio (aludidas no título original). Mais recentemente, Bert Hoselitz, *Aspectos Sociológicos do Crescimento Econômico*, desdobra esta problemática na direção da investigação das relações entre a urbanização e o desenvolvimento econômico no caso específico dos países “subdesenvolvidos” do século XX.

– em suma, a mesma dinâmica que impõe a necessidade de proteção social pelo estado em economias modernas – abre também a possibilidade do sucesso, da ascensão social para todo aquele que se aventurar no mundo dos negócios. Assim, o sucesso comercial, financeiro – o enriquecimento, isto é, a acumulação de *poder* econômico – não se encontra inexoravelmente condicionado pelas circunstâncias do nascimento (mesmo que não seja indiferente a elas). Quanto maior, portanto, a importância econômica do comércio em uma sociedade, maiores as possibilidades de ascensão (e declínio) social, e maiores as possibilidades de conflito entre detentores de *status* social e detentores de poder econômico. Maior a imprevisibilidade intrínseca da vida social, e maior a possibilidade de que *outsiders* venham a angariar poder *de facto* de influir em questões que em princípio estariam sujeitas apenas a decisões tomadas por determinados estamentos sociais politicamente dominantes. Simplificando: a expansão das relações comerciais produz sociedades comparativamente mais urbanas e competitivas; sua retração, ao contrário, produz sociedades rurais e hierárquicas.⁶⁷

67 Este, a meu ver, é o principal motivo da incompatibilidade historicamente observada entre sociedades agrárias e democracia. A este ponto se referem rapidamente D. Rueschemeyer, E. H. Stephens e J. D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, p. 2. Deve-se admitir que esta proposição teórica geral acerca da afinidade entre centralidade do comércio e “fluidez” social não se pode, naturalmente, pretender aplicar exclusivamente aos acontecimentos que levaram à conformação do mundo moderno a partir da Baixa Idade Média européia. Não é difícil, porém, encontrar na literatura sobre a Grécia Antiga abundante comprovação dessa afinidade. Quando estudamos a história somente a partir da construção do mundo moderno efetivamente somos induzidos a identificar uma “evolução” linear que desaparece sob uma perspectiva temporal mais ampla. Assim, podemos observar processos similares em outros momentos da história, cuja “linha”

Para ajudar no esforço de compreensão do processo de transformação social que tem lugar no ocidente europeu a partir do final da Idade Média, um trabalho valioso é o de Robert Brenner, que inclui mesmo detalhada atenção aos microfundamentos do processo que se situam na análise da lógica situacional em que se achavam imersos os atores individuais cruciais e que teria presidido seu comportamento.⁶⁸ Brenner parte da crítica da explicação do crescimento econômico tradicionalmente atribuída a Adam Smith, reproduzida sinteticamente nos termos que se seguem. Segundo Brenner, para Smith o interesse próprio

geral se torna mais acidentada. Um dos exemplos mais notáveis talvez seja o desaparecimento da civilização creto-micênica sob a invasão das tribos dóricas no século XII a.C. e suas consequências, que guardam muitas similitudes com o processo desencadeado a partir do colapso do Império Romano do Ocidente nas mãos das tribos germânicas, mil e seiscentos anos mais tarde. Ver, por exemplo, Arnold Toynbee, *Helenismo*, pp. 73-8; Jean-Pierre Vernant, *As Origens do Pensamento Grego*, esp. cap. V, “A Crise da Cidade. Os Primeiros Sábios”, pp. 48-57; Perry Anderson, *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*, pp. 29-35.

68 Trata-se de Brenner, “The Social Basis of Economic Development”. Ao meter-me nesse assunto, o rigor talvez me obrigasse a enfrentar seriamente a volumosa literatura sobre “a transição do feudalismo para o capitalismo”, sobretudo o extenso debate que se travou a respeito no interior do campo marxista, entre autores da importância de Maurice Dobb, Paul Sweezy e muitos outros, nos primeiros anos da década de 1950, a partir da crítica de Sweezy ao *Studies in the Development of Capitalism*, de Dobb (o debate encontra-se integralmente reproduzido em Rodney Hilton, intr., *A Transição do Feudalismo para o Capitalismo*, publicado em 1976). Mesmo sem querer desmerecer a indiscutível relevância desse debate para o estudo aprofundado do tema, entendo (espero) que o recurso ao argumento de Brenner bastará para esboçar algumas linhas básicas em torno das quais poderia girar uma descrição adequada do processo em pauta, visando a uma reconstrução metodologicamente defensável do conceito de “modernização”.

individual racionalmente perseguido levaria à generalização da produção especializada para a troca no âmbito do mercado. Esta especialização, naturalmente, produziria o efeito crucial de provocar a *dependência* dos produtores individuais frente ao mercado – pois, com a produção especializada, eles já não produzem tudo de que precisam. Assim, a sobrevivência dos produtores passa a depender da venda de seus produtos no mercado, e, para tanto, é necessário ser capaz de oferecer sua mercadoria a um preço *competitivo*, mas que ao mesmo tempo lhe garanta um lucro com o qual ele comprará as demais mercadorias necessárias à sua sobrevivência e à manutenção da sua produção: ele deve, portanto, maximizar a relação preço/custo, o que lhe imporá a permanente pressão por reduzir custos, por inovar. E pelo efeito contínuo dessa pressão inovadora sobre cada produtor isolado, há uma motivação constante para a incorporação de novas técnicas derivadas de novos conhecimentos científicos, e a economia se desenvolve e se diversifica permanentemente.⁶⁹ Assim, segundo esta explicação, “what distinguishes modern economic growth [...] is the presence in the economy of a *systematic* and *continuous* tendency or drive to transform production in the direction of greater efficiency.”⁷⁰ E esta tendência teria como premissa única o comportamento racional dos indivíduos.

Ora, se isto fosse assim, não se poderia distinguir o crescimento econômico *moderno* ou a dinâmica econômica *moderna* de nenhuma outra dinâmica econômica em qualquer época, pois, presumivelmente, a racionalidade não

69 Brenner, “The Social Basis of Economic Development”, pp. 23-4.

70 Brenner, “The Social Basis of Economic Development”, p. 24 (grifos do autor).

é atributo peculiar ao homem moderno. É claro que tem de haver outras premissas para o argumento funcionar. Aos olhos de Brenner, o argumento procede em todos os seus passos – seus nexos internos – e falha apenas por *postular* precisamente o que deveria ser explicado, isto é: por que os produtores comercializarão todo o seu produto (ou a maior parte dele)? Qual o conjunto de circunstâncias que fará com que seja racional para um produtor individual especializar sua produção e tornar-se dependente do mercado? Esta pergunta é crucial, porque somente se os produtores forem dependentes do mercado é que eles estarão sujeitos à pressão da competição. E a ela Brenner tenta responder em seu trabalho, partindo da suposição – oposta àquela atribuída a Adam Smith – de que não será qualquer conjunto de circunstâncias; de que não basta a racionalidade em si mesma para fazer com que o produtor persiga a especialização e a competição no mercado: ele tem de ser forçado a isto por circunstâncias específicas.

Para Brenner, o raciocínio atribuído a Smith tem uma série de premissas não explicitadas, indispensáveis ao argumento. Em primeiro lugar, a premissa mais óbvia, segundo a qual será sempre preferível especializar a produção e submeter-se ao mercado, em vez de simplesmente produzir para a própria subsistência e comercializar apenas o excedente. Como vimos, Brenner alegará que esta premissa não se sustenta, pois não há qualquer motivo válido *a priori* pelo qual a primeira alternativa seja *sempre* superior à segunda (caso contrário o homem teria estado sempre dependente do mercado para a sua sobrevivência). Em segundo lugar, e não menos

importante, supõe-se que todos os atores – sobretudo os mais fortes – prefiram competir legalmente, em vez de simplesmente espoliarem os demais quando a oportunidade se lhes apresentar. É importante que *todos* os atores se comportem assim, ou mesmo aqueles que não se encontrarem em condições de espoliar quem quer que seja deixarão de ter segurança sobre o retorno de suas atividades – uma vez que poderão ser espoliados pelos mais fortes – e não poderão trabalhar voltados para um ganho futuro a ser obtido no mercado.

O que Brenner pretende mostrar é que o argumento de Smith tal como costuma ser apresentado contorna a questão fundamental, que é saber em que *condições* funciona o mecanismo de mercado. Pelo que se poderia deduzir do parágrafo acima, a primeira condição é que a estrutura da propriedade seja tal que se torne impossível para uma parcela significativa da população sobreviver autarquicamente – e que, para aqueles que podem sobreviver autarquicamente, propicie uma situação tal que lhes poupe trabalho inserir-se na economia de trocas. E a segunda, naturalmente, é a existência de uma norma legal que sancione a estrutura de propriedade existente e assegure direitos individuais a cada produtor que compareça ao mercado. A passagem da economia feudal à economia de mercado, portanto, inclui necessariamente uma mudança na estrutura da propriedade, ou na concentração da propriedade. Uma tese crucial de Brenner, porém, é que a mudança nas relações de propriedade em escala histórica e sociologicamente relevante não deve, em princípio, ser tomada pelo estudioso como um objetivo intencionalmente perseguido pelos

indivíduos envolvidos – pelo menos não quando se trata, como no caso da transição da estrutura social feudal para a configuração predominantemente urbana da sociedade capitalista, de processos seculares de mudança gradual. Para dizer de maneira clara, não faz qualquer sentido supor que a certa altura da Idade Média alguns poderosos tenham passado a açambarcar a pequena propriedade alheia com o fim de produzir a “transição para o capitalismo”. Pelo simples fato de que nenhum agente isoladamente pode controlar a “estrutura de propriedade”, mas apenas – no máximo – a sua propriedade individual. Ademais, trata-se, como foi dito, de um processo secular, dificilmente reconhecível pelos indivíduos que o viveram, e que não pode, portanto, ser atribuído a um desígnio estratégico de um conjunto específico de indivíduos. Deve, antes, dever-se a algum traço específico ao contexto que antecede o processo – e que perdura ao longo da transição, de maneira a induzir continuamente os indivíduos a produzirem agregadamente, e inconscientemente, aquele resultado: a concentração paulatina da propriedade. Quando se trata de processos históricos de longo prazo, portanto, a mudança tem de ser vista como uma *consequência não intencional* das ações de pessoas inseridas no sistema que sofre a mudança. Assim, no caso da transição para o capitalismo, deve-se poder descrever o surgimento do novo sistema a partir da agregação de comportamentos esperáveis de atores inseridos num contexto pré-capitalista, independentemente de terem ou não os atores o propósito consciente de alterar as relações de propriedade existentes.⁷¹

71 Isto fica claríssimo quando Brenner explicita sua opinião de que a *reprodução* das relações de propriedade existentes é que tenderá a ser

À configuração dessa passagem Brenner dedicará o restante do texto. Os traços característicos das relações de propriedade pré-capitalistas, segundo Brenner, são basicamente dois. Em primeiro lugar, “the direct producers held direct (i.e. non-market) access to their full means of subsistence, that is the tools and land needed to maintain themselves” – e, muito importante, *eles não eram expropriáveis*. Em segundo lugar, em decorrência do primeiro traço, os membros da classe exploradora eram obrigados a se reproduzir através de coerção *extraeconômica* – o que tornava de vital importância a manutenção de forças coercitivas (militares) privadas. O poderio militar era o critério fundamental que distinguia a classe dos exploradores.⁷² Feito isto, Brenner se dedica a mostrar porque as relações de propriedade pré-capitalistas embaraçavam o desenvolvimento econômico. Fundamentalmente, seu argumento apóia-se no fato de que tanto os produtores diretos quanto os seus exploradores tinham assegurado o acesso direto a seus meios de reprodução. Logo,

um propósito consciente de pelo menos uma parcela importante dos atores econômicos numa sociedade qualquer. De maneira bastante fiel à ortodoxia marxiana sob este aspecto, Brenner afirma que as instituições políticas resultarão precisamente desse propósito. Ver Brenner, “The Social Basis of Economic Development”, p. 48.

72 Brenner, “The Social Basis of Economic Development”, p. 27. Daí a fatal necessidade do progresso sistemático dos meios de coerção mesmo sob relações de propriedade pré-capitalistas. Pois nesse campo há competição em qualquer circunstância (p. 32). Para uma concepção similar da diferença central entre exploração capitalista e exploração pré-capitalista, apresentada de maneira mais precisa e formalmente rigorosa, ver John Roemer, “New Directions in the Marxian Theory of Exploitation and Class”, esp. pp. 81-2. Para Roemer, o desafio que Marx enfrentou quando elaborou sua teoria da exploração sob o capitalismo foi precisamente o de tentar explicar a persistência e a reprodução eventualmente ampliada da desigualdade econômica sob condições não mais estritamente coercitivas, mas sobretudo competitivas – donde a necessidade do recurso a uma “lei do valor”.

não tinham de competir no mercado – e o padrão geral da dinâmica econômica de longo prazo era estacionário.⁷³ Muito cuidadosamente, recusa uma série de teorias que, para explicar a transição ao capitalismo, inadvertidamente imputam ao ator pré-capitalista (ou pré-moderno) uma *rationale* tipicamente moderna, capitalista. E sugere que se situe no centro do processo de transição para o capitalismo um mecanismo de evolução histórica não intencional, somente perceptível no longo prazo, de uma estrutura de propriedade em que o camponês possui *individualmente* seu pedaço de terra (ao contrário da posse coletiva por comunidades camponesas). Neste caso, uma série de fatores poderia, ao cabo de algumas gerações, deixar parcelas consideráveis da população sem acesso a seus meios tradicionais de subsistência. Apenas para dar dois exemplos mais visíveis, o simples crescimento demográfico, acoplado ao parcelamento da terra por herança, poderia acabar por inviabilizar algumas unidades produtivas (embora ambos pudessem ser individualmente racionais a curto prazo), assim como a exposição aos riscos de uma supertaxação da renda da terra pelo *landlord* é maior em caso de posse individual.⁷⁴

Embora não faça mais do que nos deixar pistas e indicações possíveis da trajetória da transição, essa construção de Brenner, desenvolvida, poderá talvez prover os fundamentos de uma explicação da especificidade do caso europeu recente frente a outros momentos de expansão comercial na história. Ao voltar-se sobre os microfundamentos do processo de transição observado na Europa na gênese do capitalismo, a abordagem de Brenner

73 Brenner, “The Social Basis of Economic Development”, p. 32.

74 Brenner, “The Social Basis of Economic Development”, pp. 52-3.

coloca-se em posição de nos informar sobre os detalhes, os “acidentes” específicos da história europeia que podem nos ajudar a compreender a evolução peculiar que teve lugar naquele contexto a partir da expansão comercial que se observa desde a Baixa Idade Média. Pois, por motivos que o próprio Brenner mostra,⁷⁵ a expansão comercial não pode ser tomada por condição suficiente do capitalismo, ainda que se possa admiti-la como condição necessária. Como é óbvio, nem toda expansão comercial observada na história seguiu-se do advento e da difusão generalizada de relações de produção capitalistas.

Ao incorporar a contribuição de Brenner, procuro sobrepor aqui, de um lado, a relação (anteriormente defendida) entre a importância relativa do comércio e a “fluidez” social; e, do outro lado, o processo “espontâneo” (mesmo que posteriormente *consumado* pela força, tal como descreveu Marx no volume I do *Capital*)⁷⁶ de separação da população camponesa dos seus meios de subsistência que – segundo Brenner – se teria observado em grande parte da Europa, de maneira a submeter a população europeia à disciplina da competição no mercado. E talvez tenhamos assim um poderoso ponto de partida para compreendermos de maneira abrangente os diversos aspectos e desdobramentos do imenso processo usualmente referido como “modernização”. Pois essa paulatina submissão da população ao mercado terminou por produzir o efeito de tornar *endógeno* o processo de expansão comercial, e – consequentemente –

75 Brenner, “The Social Basis of Economic Development”, pp. 36-40.

76 Marx, *O Capital*, vol. I, cap. XXIV, “A Assim Chamada Acumulação Primitiva”, pp. 261-94.

sustentar a longo prazo seus efeitos catalisadores sobre a “fluidez” social anteriormente descritos. No que diz respeito aos grandes processos (referidos por Boudon e Bourricaud) que definem os traços mais universais da modernização – mobilização, diferenciação e laicização –, são claros os seus vínculos com um processo autompulsionado de expansão comercial sob a égide do mercado. O mero desenraizamento espacial crescente de uma população que se vê desprovida do acesso a seus meios materiais de sobrevivência já seria um forte impulsionador da “mobilização social” no sentido de Deutsch. As pessoas simplesmente têm de se *mover* em busca de boas oportunidades para a reprodução de sua existência, e os meios de comunicação e transporte disponíveis tendem a multiplicar-se e dinamizar-se de maneira correspondente. A necessidade de se explorarem possibilidades de renda e os ganhos de produtividade associados à divisão e à especialização do trabalho levam os atores a uma crescente especialização, e a sociedade a um processo acelerado de diferenciação funcional interna. Finalmente, a variável independente de Black, a expansão vertiginosa do conhecimento, tem lugar tanto – em sua dimensão mais propriamente *técnica* – como decorrência imediata dos imperativos da concorrência no mercado (donde a rápida generalização do reconhecimento do direito ao patenteamento de uma invenção), quanto a partir de desdobramentos mais sutis dos próprios processos de mobilização e diferenciação, que vêm solapar lealdades locais e hierarquias imemorais, erodindo formas socialmente aceitas de autoridade mesmo no campo da filosofia e da ciência, onde o escolasticismo medieval passa a se ver assediado pelo experimentalismo dos pensadores renascentistas. Pelo *ethos* do método experimental, o conhecimento deixa de ser um

patrimônio herdado de antepassados e armazenado nos pergaminhos dos mosteiros, e passa a constituir-se também ele em algo “móvel” por excelência, em princípio acessível a (e a ser construído por) qualquer pessoa dotada da curiosidade e do rigor necessários para levar a cabo um experimento científico. A laicização tem lugar, paulatinamente, no bojo desse processo de desconstrução da autoridade das fontes tradicionais do conhecimento, e de sua consequente transformação – de dogmas em hipóteses.

A partir da chamada “Revolução Industrial”, ocorre uma drástica mudança de *escala* do processo. A profundidade das mudanças observadas a partir de então certamente é responsável pelo fato de muitos identificarem o início do processo de modernização na Revolução Industrial. Todavia, não me parece haver a partir dali mudança na *natureza* mesma do processo, que já estava em curso desde alguns séculos antes. O que ocorre àquela altura é que se atinge – em virtude justamente do processo de rápido desenvolvimento científico-técnico desencadeado pela dependência crescentemente difundida frente ao mercado – certo estado-das-artes tecnológico que acelera vertiginosamente o ritmo e a escala da produção, colocando à disposição de largas (e crescentes) parcelas da população do globo comodidades materiais nunca antes imaginadas por seus antepassados.⁷⁷ Um dos seus efeitos mais visíveis, e ao mesmo tempo talvez o mais importante, foi a produção de

77 Nada disso quer dizer que eu negligencie as gritantes injustiças e atos de violência em larga escala cometidos ao longo desse processo. Dificilmente, aliás, se poderia imaginar que um processo de transformações tão vertiginosas pudesse ocorrer de maneira, digamos, “suave”. A violência não é característica exclusiva das revoluções *políticas*. Os fortes abalos que

um *boom* populacional que, impondo padrões de coexistência nunca antes experimentados, engendrou aquilo que muitos pensadores do início do século chamaram de “sociedade de massas”, e que Popper chamou de “sociedade abstrata”.⁷⁸ A paradoxal forma de sociedade em que a coexistência se torna mais intensa e ao mesmo tempo mais anônima, e reduz-se a importância ou a necessidade de interações face-a-face. Em que ao mesmo tempo em que direitos e prerrogativas individuais se universalizam, mais e mais os indivíduos se sentem anônimos, solitários e impotentes.

Talvez possa parecer que o presente argumento incorre em alguma tentação “historicista” ao aceitar, pelo menos parcialmente, o “mecanismo-chave” que Goldthorpe atribuiu ao historicismo liberal: a inovação técnica.⁷⁹ Todavia, uma das falhas metodológicas básicas que Goldthorpe aponta no

se farão sentir em pontos absolutamente nevrálgicos da organização social a partir sobretudo do estágio industrial da modernização constituirão peça importante do argumento dos próximos capítulos.

78 Para Popper, *A Sociedade Aberta e Seus Inimigos*, tomo 1, pp. 189-91, uma sociedade é tanto mais “abstrata” (não confundir com sua célebre “sociedade aberta”), quanto menores forem os contatos pessoais entre os integrantes desta sociedade. O crescimento populacional e o avanço tecnológico contribuem nesta direção, embora Popper afirme que sociedade alguma jamais será totalmente abstrata. No próximo capítulo serão discutidas com maior vagar as implicações básicas do advento da sociedade abstrata sobre a política moderna.

79 John Goldthorpe, “Employment, Class, and Mobility”, esp. pp. 139-40. Apesar de eu tomar aqui a dimensão tecnológica como “variável dependente” no processo de modernização, subordinada à necessidade da competição imposta pela dependência crescente da população frente ao mercado, creio ser adequado reconhecer a inovação técnica como elemento dinâmico, “mecanismo-chave” de todo o processo, já que é ela a razão imediata das drásticas transformações observadas no modo de vida das pessoas ao longo

historicismo é a falta de fundamentação “microsociológica” (derivada do plano do comportamento individual dos atores) de suas teses – e, apoiado nos microfundamentos que Brenner sugere, não pretendo ignorar no meu argumento o plano das ações individuais. Por outro lado, advertido pelo ceticismo weberiano, não preciso ver apenas emancipação humana e fluidez social no rastro do avanço tecnológico. Veremos no próximo capítulo as implicações políticas do processo de burocratização que acompanha forçosamente a racionalização e a diferenciação das estruturas sociais verificadas no Ocidente. Assim, a rejeição do historicismo pode conviver, em princípio, com a identificação *empírica* de certos “mecanismos-chave” que induzam determinados desdobramentos e não outros. E por que seria necessária aqui, a meu ver, essa identificação de mecanismos-chave? Para se poder admitir uma compreensão sintética de uma visão “desenvolvimental” da história mundial nos últimos séculos, de modo a permitir uma análise de desafios contemporâneos conformada por problemas que possam ser analiticamente compreendidos e valorativamente definidos pela remissão a um contexto e a um processo externo – que comumente chamamos de “modernização”.

Evita-se a tentação das proposições simultaneamente teóricas e históricas pelo recurso ao argumento de raiz hobbesiana (prototipicamente a-histórico) de que contatos entre pessoas requerem normatização, e normatização requer quem faça valer a norma (no limite, pela força). O argumento aqui esboçado interpreta o “atual” surto modernizante (que da modernização – e é este, de toda maneira, o argumento canônico dos liberais.

já dura vários séculos) a partir do “mecanismo-chave” do avanço técnico que – entre outras coisas – produz o efeito de colocar mais e mais pessoas “em contato” umas com as outras, em “redes” cada vez mais abrangentes (da aldeia para o estado nacional, deste para o mundo) recolocando sempre numa escala ampliada o problema da normatização e do *law-enforcement*.⁸⁰ Assim, por exemplo, as “crises” do desenvolvimento político identificadas na célebre pesquisa conduzida por Lucian Pye nos anos 60 podem se revelar úteis se deixarmos de compreendê-las como “crises” e passarmos a vê-las (já numa perspectiva analítica “des-historicizada”) como problemas, sempre renovados, que devem ser continuamente enfrentados e encaminhados por qualquer autoridade central numa coletividade de larga escala (de “massa”). Nessa perspectiva, o “desenvolvimento político” tal como definido por Fábio W. Reis, assim como a “sociedade aberta” de Popper devem ser vistos como idéias de conteúdo normativo, com referência às quais se poderão avaliar conformações sociais específicas, historicamente circunscritas. Nenhum dos dois deve ser visto, em princípio, como destino inexorável da “evolução” histórica. Mas estes são temas de que trataremos no próximo capítulo.

80 Talvez seja importante ressaltar que o “mecanismo-chave” aqui referido não deve ser visto como o mecanismo-chave “da *história*” em geral, mas como mecanismo-chave *especificamente* da evolução histórica que experimentamos tão vividamente nos últimos séculos e cuja presença é denunciada em todas as matrizes sociológicas clássicas. Mas este papel “chave” da auto-alimentação do processo de inovação técnica não é necessário, não deve ser tomado como certo em qualquer circunstância histórica. Ao contrário, obedece a circunstâncias históricas e sociais específicas, que não estarão presentes em todo tempo e lugar.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA MODERNA

Este capítulo será dedicado a discutir alguns dos impactos mais importantes do processo de modernização sobre a política. Até aqui esboçamos uma visão da modernização que não se detém com o devido cuidado sobre a sua dimensão política. De fato, as grandes utopias modernas reservam à política um lugar pouco nobre, quase como uma reminiscência de épocas primitivas que o futuro fará fenecer. No entanto nos últimos séculos o estado atinge um grau de organização nunca antes alcançado, e expande vertiginosamente o seu raio de ação. Saber porque isto é possível independentemente das prescrições doutrinárias em contrário é a tarefa sobre a qual nos deteremos agora. Na seção 2.1, serão abordados alguns equívocos cometidos por essas doutrinas em sua visão do estado e da política, e será apresentado o processo pelo qual se expande burocraticamente o poder político na sociedade moderna, assim como alguns problemas associados

à institucionalização desse poder de modo a assegurar-lhe a necessária autoridade para o desempenho de suas tarefas. Esses problemas conceituais preliminares servirão de base para a apreciação, na seção 2.2, de algumas contribuições da ciência política ao tema da modernização e da política nas sociedades modernas ou em processo de modernização, realizadas ao longo das últimas décadas. Serão ali discutidas as “crises” identificadas no processo, as funções que o governo é chamado a desempenhar, os problemas ligados à institucionalização e à emergência da cooperação e, finalmente, o próprio conceito geral de “desenvolvimento político”.

2.1. A esfera da política no contexto da modernização: alguns temas centrais

“Se vos parece útil desviar a atividade intelectual e moral do homem para atender às necessidades da vida material, empregando-a na produção do bem-estar; se a razão vos parece mais útil aos homens do que o gênio; se vossa finalidade não é criar virtudes heroicas, mas hábitos tranquilos; se tendes preferência por ver vícios em vez de crimes, e se preferis encontrar menos ações grandiosas a fim de encontrar menos ações hediondas; se, em lugar de agir no seio de uma sociedade brilhante vos parece suficiente viver no meio de uma sociedade próspera; se, por fim, o objetivo principal do governo não é, segundo vossa opinião, dar a maior força ou a maior glória possível a todo o corpo da nação, mas sim garantir a cada um dos indivíduos que a compõem o maior bem-estar, resguardando-o da miséria, neste caso, deveis igualizar as condições, para constituir o governo democrático.”

Alexis de Tocqueville,
De la Démocratie en Amérique, vol. 1 (1835), p. 256.⁸¹

81 *Apud* Raymond Aron, *As Etapas do Pensamento Sociológico*, p. 209.

Na presente seção serão abordados alguns temas clássicos da teoria política, sempre com a atenção voltada para a forma como se manifestam (e as eventuais mutações que sofrem) esses problemas especificamente ao longo do processo de modernização descrito no capítulo anterior. Na subseção 2.1.1, será discutido o erro cometido pelas duas principais utopias da época moderna (o marxismo e o liberalismo) ao atribuir à política uma importância decrescente em suas visões do futuro, visão constantemente desmentida pelo irresistível crescimento da área de atuação do poder público, bem como de seus mecanismos de controle e vigilância dos atos da população. Os mecanismos pelos quais se dá essa expansão da organização burocrática do estado são discutidos na subseção 2.1.2, onde se alega que a sociedade moderna exigirá crescente previsibilidade do poder público, em nome da imperiosa “coordenação de expectativas” que a coexistência no interior de uma sociedade crescentemente complexa requererá. Por fim, a subseção 2.1.3 tratará de problemas associados à constituição da autoridade pública junto à população em uma sociedade complexa, mediante processos de institucionalização que enfrentam o dilema de ter de incorporar valores socialmente compartilhados em sociedades crescentemente ciosas da irredutibilidade dos valores a um critério único de julgamento.

2.1.1. A ignorância da política e a modernidade idealizada: o fim (ou quase) do estado

A ausência de uma compreensão adequada da natureza da esfera da política – e especialmente das funções que ela é levada a desempenhar ao longo do processo de modernização

– tende a conduzir a um de dois erros, duas formas de otimismo diametralmente opostas. A primeira delas consiste fundamentalmente na ortodoxia liberal, frequentemente atribuída (justificadamente ou não) a clássicos como Adam Smith e Herbert Spencer: a “idealização mandevilleana”, que aposta no “livre” funcionamento do mercado para a solução automática e suave de todas as disputas. Reconhece no estado uma necessidade, mas, identificando nele a esfera da coerção e da imposição (no limite, violenta) da norma, pretende fazer com que ele se atenha às atividades estritamente necessárias ao funcionamento da sociedade sob a égide do mercado: a manutenção da segurança dos cidadãos contra eventuais atos de violência física e a proteção legal da propriedade privada.⁸² Tipicamente, este ponto de vista vê no processo de modernização o resultado do esforço de indivíduos que, impulsionados pela competição, desencadeiam um processo auto-sustentado de progresso científico e tecnológico que espalha seus frutos sobre toda a coletividade e produz, a longo prazo, uma progressiva afirmação de direitos individuais, que teria como contrapartida natural um enfraquecimento concomitante do poder despótico do estado. Segundo um ponto de vista como este, o mercado seria capaz de produzir um processo de “integração sistêmica” (“regulação não-normativa de decisões individuais que vai além da consciência

82 Certamente esse rol das atividades tidas como “estritamente necessárias” é ele mesmo problemático, e não está isento de “contaminação” ideológica. Uma contestação muito arguta da ortodoxia liberal a esse respeito pode ser encontrada em Abram De Swaan, *In Care of the State*, p. 5, que mostra que saúde, educação ou bem-estar social podem perfeitamente ser considerados bens tão (ou tão pouco) coletivos quanto a segurança:

“[...] just as there is no intrinsic collective essence in defense – after all individual human beings are maimed and killed, or inflict the damage – other provisions, such as health, education or welfare, are not in essence individual or collective.”

dos atores”, na formulação habermasiana), suficiente para a reprodução da sociedade independentemente da existência de qualquer “integração social” (“consenso normativamente assegurado entre os indivíduos”) – donde decorre a moral da “Fábula das Abelhas”, de Mandeville: “vícios privados, virtudes públicas”.⁸³

83 As expressões “integração social” e “integração sistêmica” encontram sua formulação clássica em David Lockwood, “Social Integration and System Integration”, p. 245, onde se distinguem:

“Whereas the problem of social integration focuses attention upon the orderly or conflictful relationships between the *actors*, the problem of system integration focuses on the orderly or conflictful relationships between the *parts*, of a social system.”

Mais recentemente, Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol. 2, p. 117 (*apud* McCarthy, “Complexity and Democracy”, p. 120), recorreu a essas categorias estabelecendo analogia entre elas e os conceitos durkheimianos de “solidariedade mecânica” (análoga à “integração social”, por constituírem ambas mecanismos de coordenação da ação “que harmonizam as *orientações* dos participantes”) e “solidariedade orgânica” (análoga à “integração sistêmica”, por constituírem mecanismos de coordenação “que estabilizam interdependências não intencionais da ação pela interconexão funcional das suas *consequências*”). Segundo McCarthy, “Complexity and Democracy”, p. 121, o problema da “integração” deslocou-se para o centro da teoria sociológica precisamente com as discussões empreendidas por Durkheim sobre “solidariedade mecânica” e “solidariedade orgânica” (McCarthy expõe brevemente as características básicas da solidariedade mecânica – “rooted in collective consciousness, in shared values and norms, beliefs and sentiments, in individuals’ agreement with and acceptance of the group’s basic goals, ideals, practices” – e da solidariedade orgânica – “based on the interdependence of specialized roles, such that the diverse activities of different individuals complemented one another and fit together into a harmonious whole”). Contraposta ao otimismo de Herbert Spencer quanto à capacidade integradora do mercado, a posição de Durkheim parte da constatação da corrosão inevitável da solidariedade mecânica na sociedade moderna, mas – diferentemente da fé liberal no mercado – para ele a solidariedade orgânica *não* seria capaz de prover sozinha uma integração totalmente espontânea dos interesses individuais. Mecanismos impessoais como o mercado não bastam. Não podem ser os únicos mecanismos de integração, ou melhor, não se pode pretender que a inte-

A outra idealização otimista é a marxista. Apostando, como os liberais, no desenvolvimento contínuo das “forças produtivas” (ainda que por mecanismos um pouco distintos), o marxismo identifica, contudo, na pressão da competição mercantil um sintoma claro da continuidade da escravização do homem perante o trabalho em busca de sua sobrevivência. Ademais, a especialização de funções – que a divisão do trabalho acarreta em virtude da necessidade imperiosa da eficiência competitiva – produz e mantém uma sociedade alienada e dividida em classes sociais distintas. Sob esta perspectiva, o mercado não é mais o motor de uma atividade criativa potencialmente emancipadora, mas o mecanismo pelo qual as desigualdades se reproduzem e aqueles menos favorecidos se vêem compelidos a sujeitar-se à disciplina do capital. Reconhecida a “dependência funcional da norma em relação ao conflito” (como o expressou Lockwood), o marxismo radicaliza a posição liberal e vê na simples existência do estado com sua função coercitiva a demonstração da existência de um conflito social latente decorrente da divisão da sociedade em classes. Assim, enquanto houver competição, haverá desigualdade; e, com a desigualdade, conflito. Somente um estado de abundância generalizada propiciado pelo continuado progresso das forças produtivas poderá libertar o homem de sua escravização alienante em relação ao trabalho e produzir (após a expropriação provavelmente violenta da classe dominante, que extinguiria a divisão da sociedade em classes) uma sociedade baseada na reciprocidade e na solidariedade coletiva, que dispensaria

gração seja totalmente espontânea, não regulada normativamente. Donde decorre a preocupação durkheimiana acerca do caráter “anômico” das sociedades modernas.

inclusive a necessidade do estado.⁸⁴ Fim da escassez, fim do conflito; logo, fim da norma e da garantia coercitiva da norma – o estado. Ao contrário da fábula de Mandeville, aposta-se aqui numa forte coesão valorativa – ou normativa – da sociedade, que deveria ser, em princípio, suficiente para mantê-la coesa e funcionando independentemente da existência de mecanismos evidentes de “integração sistêmica”. Donde se compreende o forte conteúdo moralista do lema da sociedade comunista: “De cada um segundo a sua capacidade; a cada um segundo a sua necessidade.”⁸⁵

84 A profecia da juventude de Marx e Engels acerca da extinção do estado na sociedade comunista envolve sem dúvida a extinção da *escassez*, que é claramente o que está implicado naquele trecho célebre da *Ideologia Alemã* que afirma:

“[...] na sociedade comunista [...] a sociedade regula a produção geral, dando-me assim a possibilidade de hoje fazer tal coisa, amanhã outra, caçar pela manhã, pescar à tarde, criar animais ao anoitecer, criticar após o jantar, segundo meu desejo, sem jamais tornar-me caçador, pescador, pastor ou crítico.” (Marx e Engels, *A Ideologia Alemã*, p. 47.)

85 É curioso observar, a propósito, que Marx, tão arguto em observar os problemas de integração sistêmica presentes nas sociedades capitalistas (materializados sobretudo nas periódicas “crises de superprodução” e no processo de pauperização das massas a longo prazo) que passavam despercebidos para os liberais mais otimistas, tenha podido negligenciar esta mesma dimensão em seu esboço da sociedade comunista. É comum observar-se o marcante contraste que a obra de Marx sugere entre a natureza do homem pré-revolucionário (o habitante da sociedade de classes) e o pós-revolucionário (comunista). (Ver, por exemplo, Jon Elster, *Making Sense of Marx*, esp. seção 2.2, “Human nature”, pp. 61-92; ou, para uma formulação mais direta, Carl Friedrich, *An Introduction to Political Theory*, pp. 46-7.) De fato, esta lacuna só pode ser preenchida pela presunção de uma conversão moral permanente de todos os homens à promoção do “bem comum” através da obediência estrita a um imperativo categórico de inspiração kantiana. Como podemos aprender nos Evangelhos, se todos fossem bons cristãos não haveria necessidade de governo. Mas foi este raciocínio que provocou em

O erro básico dessas duas visões reside numa forte subestimação da importância do estado e do poder político na sociedade, assim como da complexidade de suas relações com as demais esferas da vida social. Diante da visão marxiana, a questão básica que se impõe é: será plausível esperar a superação da *escassez*, no sentido relevante para o nosso problema tal como estabelecido no capítulo anterior (seção 1.1), a partir do avanço das forças produtivas e da reorganização das relações de produção? Pois uma peculiaridade importante da obra de Marx é a pretensão de superar o problema da escassez, mas a partir de uma determinada configuração social organizacionalmente *complexa*, que permita o avanço das forças produtivas até um estágio tal que possa libertar o homem de sua escravização frente ao trabalho (que possa libertá-lo da maldição bíblica pronunciada pelo Criador quando expulsava Adão do jardim do Éden: “comerás o pão com o suor do teu rosto” – Gn. 3, 19). À parte o (grave) problema da desconsideração da necessidade de um mecanismo forte de integração sistêmica numa sociedade complexa, Marx está correto em supor que, superada a escassez, estará superada a necessidade da “dominação do homem pelo homem”, e portanto estará superada a necessidade da existência do estado, como fiador das normas que regulam a convivência dos homens. Só

Maquiavel uma resposta ácida, ao dizer que seu intento em *O Príncipe* era “escrever coisa útil para os que se interessarem”:

“[...] pareceu-me mais conveniente procurar a verdade pelo efeito das coisas, do que pelo que delas se possa imaginar. E muita gente imaginou repúblicas e principados que nunca se viram nem jamais foram reconhecidos como verdadeiros. Vai tanta diferença entre o como se vive e o modo por que se deveria viver, que quem se preocupar com o que se deveria fazer em vez do que se faz aprende antes a ruína própria, do que o modo de se preservar [...]” (Maquiavel, “O Príncipe”, p. 63.)

que, do ponto de vista relevante para a presente discussão, a superação da escassez significa não que haverá recursos suficientes para a sobrevivência tranquila de todos, como parece ser a suposição de Marx (pois é mesmo bem possível que eles existam hoje, e a experiência socialista – ou mesmo social-democrata – mostra que o estado é imprescindível no comando de uma distribuição equânime dos recursos). Postular a superação do estado de escassez a um ponto tal que (nas palavras do próprio Marx) “seja possível a satisfação normal de todos os desejos, isto é, uma satisfação limitada apenas pelos próprios desejos”,⁸⁶ de maneira a poder dispensar qualquer normatização externa da conduta humana (e, assim, dispensar o estado ao dispensar a coerção) significa postular uma situação em que seja impossível a existência de desejos humanos mutuamente excludentes – o que é claramente implausível e, se concebível, provavelmente indesejável. O fato de imaginar essa superação da escassez numa sociedade presumivelmente complexa do ponto de vista organizacional faz com que Marx não se possa furtar aos problemas de *gestão* desse processo de satisfação generalizada dos desejos. Esta dimensão está contemplada na sentença – dita de passagem, quase escondida – “a sociedade regula a produção geral”. Mas, a sociedade *quem*? Mediante quais procedimentos? Essa “sociedade” (seja lá quem for que fale em nome dela) terá o direito de impor sua “regulação” contra eventuais discordâncias? Se alguém simplesmente não quiser cumprir seu dever tal como estipulado por aquela regulação social, poderá ser punido? Afinal, em que essa “sociedade” se distingue, em princípio,

86 *Apud* D. McLellan, *As Idéias de Marx*, p. 79.

do estado moderno?⁸⁷ Alternativamente, talvez pudéssemos supor que essa frase denota um mecanismo “impessoal” de integração sistêmica mediante consequências não intencionais de ações individuais. Mas, nesse caso, temos de demonstrar a maneira como esse mecanismo impessoal asseguraria o cumprimento do generoso lema comunista,

87 Hoje estou fortemente persuadido de que a tentativa de supressão de critérios mercantis de alocação de recursos numa sociedade complexa somente pode ser perseguida num contexto politicamente autoritário, e que não é possível a realização da estratégia – de inspiração trotskista – de fazer coexistir um sistema econômico planejado à maneira soviética com competição política democrática e pluralista. Pois, ao buscar organizar a sociedade independentemente do princípio do mercado, o sistema precisa justificar politicamente *todas* as decisões, e a única maneira de fazê-lo, por paradoxal que pareça à primeira vista, é excluindo a disputa do âmbito da política. Instaura-se, portanto, um controle burocrático da política, através de um partido único, que suprime todas as arenas políticas autônomas. O mecanismo básico subjacente é o seguinte: inexistindo o critério competitivo para a alocação dos recursos na economia, todas as demandas têm de ser processadas por intermédio de decisões de agentes do estado, ou seja, politicamente; e para que este processo possa ter pretensão de legitimidade perante todos os cidadãos, torna-se inadmissível que posições com poder de decisão dentro da burocracia estatal venham a ser ocupadas por pessoas que não tenham a pretensão de representar equanimemente a *toda* a sociedade, isto é, o estado não pode mais ser governado por membros de uma facção partidária da sociedade, que eventualmente tenha vencido a última eleição, mas apenas por um partido que encarne a “vontade geral” à maneira de Rousseau, que decida aquilo que for melhor para todos e para o país – concretamente, por um partido único que seja a vanguarda do proletariado e que tome em suas mãos o destino histórico da classe operária e, quiçá, de toda a humanidade. Daí o paradoxo: para politizar *tudo* na sociedade, é preciso “despolitizar” a própria política. Assim, todos os interesses são processados no interior do partido, gerando uma guerra surda que transfere para os bastidores da cena política toda a disputa que não pode ser exibida na ribalta. Se se fizesse de outra maneira, seria necessário abandonar o objetivo de supressão do princípio mercantil de organização das relações sociais.

ou não conseguiremos distinguir essa utopia da outra, representada pela colmeia de Mandeville. Em suma, a abolição do estado só é concebível na hipótese de se abolir também a própria possibilidade da discordância, na medida em que, na ausência de escassez, todos poderão fazer tudo o que quiserem em qualquer momento; todos serão completamente independentes uns dos outros. A própria sociedade terá deixado de existir – porque, efetivamente, a simples coexistência implica escassez.⁸⁸

O liberalismo ortodoxo não cogita da extinção do estado – mas quase. Seu erro crucial é postular a existência de um *trade-off* entre o poder do estado e o funcionamento do mercado. É comum o problema ser colocado na forma de

88 Também Elster, *Making Sense of Marx*, p. 458, chega – ao final de uma discussão sobre o papel do estado e da política sob o comunismo (seção 7.3, pp. 446-58) em que persegue temas diferentes dos aqui tratados – à conclusão de que “the underlying question is to what extent there will be divergent preferences under communism”. G. A. Cohen, por sua vez, em comunicação bastante recente, “A Igualdade como Norma e o (Quase) Obsoleto Marxismo”, esp. p. 134, igualmente corrobora a afirmação da existência de uma aposta na superação da escassez pela utopia marxiana. Uma reafirmação do constrangimento que a simples existência da sociedade impõe sobre o desfrute de uma liberdade plena aparece também em Wanderley Guilherme dos Santos, *Paradoxos do Liberalismo*, pp. 22-3. Em favor de Marx, é importante reconhecer que, na maturidade, ele abandona a aposta na extinção da divisão social do trabalho e, portanto, no fim da escravização humana pelo trabalho. No volume III do *Capital* ele afirma, segundo McLellan, *As Idéias de Marx*, p. 78, que por mais que fosse humanizado no socialismo ainda assim o trabalho continuaria demarcando um “campo de necessidade”. Mesmo o “verdadeiro reino da liberdade” só poderia florescer com esse campo da necessidade em sua base. Até onde vai meu conhecimento, porém, esta constatação não o levou a abandonar sua previsão da extinção do estado sob o comunismo.

uma “opção” entre estado e mercado. A presunção subjacente é que quanto mais se afirmarem os direitos individuais e as liberdades básicas do cidadão, menor será o poder do estado sobre a coletividade em geral e sobre cada indivíduo em particular. E o embaraço evidente que todos os grandes autores liberais do século tiveram de enfrentar foi explicar, afinal, porque todas as democracias contemporâneas insistiam em cometer o “erro” de procurar o “caminho da servidão”: à medida que se afirmava a democracia e se expandiam as liberdades individuais, o poder do estado parecia igualmente se expandir como nunca, ao invés de murchar como se esperava. De fato, o estado cresce irresistivelmente tanto em seu aparato burocrático quanto em sua capacidade coercitiva – só que isto não se deve a uma eventual compulsão servil das populações dos países democráticos, mas sim ao fato de que *a própria implementação daquelas liberdades individuais o requer*. Pois – a menos que consideremos “livre” apenas o super-homem nietzscheano que não obedece senão à sua própria vontade (o que certamente não é o ponto de vista liberal, pois isto reduz a justiça simplesmente à lei do mais forte) – a liberdade somente ganha substância na forma de *direitos*, cuja observância universal é dever do estado impor. Um direito somente passa a ter vigência na presença de remédios judiciais para eventuais transgressões. Assim, cada novo direito que se afirma traz consigo a vigência de um novo dever – o dever de observar aquele novo direito alheio.⁸⁹ E

89 Donde decorre a dupla dimensão da cidadania, ao mesmo tempo “civil” (no que toca à proteção de prerrogativas individuais contra intromissões injustificadas, provenientes sobretudo do estado) e “cívica” (naquilo que concerne à observância obrigatória de normas compulsórias), tal como observado por George Armstrong Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”, *apud* F. W. Reis, “Cidadania, Mercado e Sociedade Civil”, pp. 334-6.

espera-se do estado que ele não apenas seja capaz de *punir* todas as violações do direito, mas que seja igualmente capaz de agir preventivamente e, na medida do possível, *impedir* essas violações. O resultado, paradoxal, é que dificilmente encontraremos na história indivíduo mais constrangido em sua rotina cotidiana por imposições legais do poder público (e – talvez sobretudo – por normas internalizadas de controle interior dos próprios impulsos) do que o cidadão portador de direitos individuais universais das democracias liberais contemporâneas: vide a compulsão corrente do “politicamente correto” nos *campi* universitários norte-americanos. É a concretização da visão kantiana: a máxima liberdade é a máxima disciplina – fácil de se constatar no contraste experimentado por qualquer pessoa que já tenha feito viagens internacionais entre as democracias centrais e os países do “Terceiro Mundo”, ou mesmo no claríssimo esforço de disciplinamento de condutas por que passa qualquer país ao longo de um processo de democratização.⁹⁰ A grande

90 De fato, esta constatação ocupa lugar proeminente no pensamento moderno. É mesmo o ponto focal da crítica nietzscheana à filosofia ocidental, e o seu reconhecimento é compartilhado por autores tão variados como Sigmund Freud (“O Mal-Estar na Civilização”) ou Émile Durkheim (cf. A. Giddens, *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, pp. 171-2). Norbert Elias, *O Processo Civilizador*, esp. vol. 2, parte II, “Sinopse”, pp. 193-207 e 263-74, formulou o mesmo argumento com grande clareza e minúcia, descrevendo o processo civilizador com forte ênfase na intensificação da interdependência entre pessoas e no conseqüentemente crescente *autocontrole* individual – estabilizado, por sua vez, pela monopolização do uso legítimo da força física pelo estado. Bem mais recentemente, Peter Wagner, *A Sociology of Modernity* (talvez o melhor trabalho recente de diagnóstico do que se vem convencionalmente chamar de “crise da modernidade”), recorreu exatamente a “liberdade e disciplina” para o subtítulo do livro, para apontar as características fundamentais e o dilema central da modernidade. É claro que isso

tragédia liberal resulta da obsessão “esquizofrênica” de conter dentro de limites “mínimos” o mesmo estado que deve ser capaz de zelar eficazmente pela observância de uma gama de direitos jamais desfrutada por população alguma anteriormente. O “tamanho” mínimo que este estado pode adotar acaba sendo, necessariamente, muito “maior” que o de qualquer forma de governo que o tenha antecedido. E este problema ainda se potencializa enormemente quando entre os direitos observados se inclui o de vocalizar preferências e dirigir demandas ao governo, conforme veremos no próximo capítulo (seção 3.2), pois isto acaba por provocar uma expansão ainda maior do aparato estatal. Não é por acaso que o liberalismo mais ortodoxo frequentemente se torna autoritário, no que diz respeito aos direitos de participação política.⁹¹

Uma maneira analiticamente mais ambiciosa de colocar o problema envolve a identificação da própria natureza da política e dos desafios que se antepõem à tarefa mesma de se fazer uma ciência da política, tal como definidos por Fábio W. Reis.⁹² Constatada a necessidade do recurso ao poder – não apenas para evitar a guerra generalizada

pode nos levar muito longe, e alguém poderia alegar que a experiência comunista deste século o que fez foi apenas levar ao paroxismo esta relação entre liberdade e disciplina. Exigindo de todos total “disciplina” na tentativa de libertá-los até mesmo da subordinação a qualquer necessidade material. Esta analogia esbarra, porém, no fato de que essa libertação acabou por não se ver consumada – o que pode sugerir a existência de limites à disciplina que se pode esperar obter da população (e, conseqüentemente, à “liberdade” que se pode almejar?).

91 Para uma crítica lúcida da visão da política esboçada nas teses do “ciclo econômico-eleitoral”, ver Brian Barry, “Does Democracy Cause Inflation?”.

92 F. W. Reis, *Política e Racionalidade*, pp. 11-5.

tal como no argumento de Hobbes, mas também como condição necessária “de qualquer esforço de coordenação das ações ou de organização que vise à realização de fins coletivos”⁹³ –, impõe-se à reflexão sobre a política não apenas o esforço de conter o exercício desse poder de maneira a impedir a sujeição arbitrária de certos homens a outros (“conter ou distribuir o poder”), mas também assegurar que ele seja capaz de agir com eficácia, seja na garantia da paz coletiva, seja na promoção dos fins de qualquer natureza que a coletividade venha a perseguir (“produzir ou incrementar [...] o poder”). Trata-se, portanto, da busca de um delicado equilíbrio entre imperativos contraditórios e simultâneos de contenção e eficácia – principalmente se se trata de ser eficaz na garantia de direitos individuais, pois o estado tem de ser a um só tempo atento a direitos individuais e eficaz na repressão (e mesmo na prevenção) da violação de direitos individuais.⁹⁴ E um complicador adicional aparece à medida que aumenta o grau de complexidade da sociedade com que lidamos (tal como ocorre por exemplo ao longo do processo de modernização), pois mais problemática se torna também a própria atribuição de “interesse público” a um fim qualquer, e consequentemente a definição de fins a serem perseguidos coletivamente. A preservação da autoridade estatal passa, então, a requerer mecanismos crescentemente complexos de tomada de decisão, à medida que se impõe ao

93 F. W. Reis, *Política e Racionalidade*, p. 13.

94 Também Durkheim, em *A Divisão do Trabalho Social* (apud Anthony Giddens, *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, p. 152), afirma que a emancipação progressiva do indivíduo em relação à consciência coletiva implica uma *expansão* das atividades do estado, pois este é o guardião dos direitos individuais.

sistema político a consideração de múltiplos e contraditórios interesses de grupos de cidadãos crescentemente variados – o que impõe à ciência política moderna o problema crucial da “constituição e preservação da autoridade *democrática*, ou do carácter democrático do exercício da autoridade”.⁹⁵

2.1.2. Hobbes e Weber: a racionalização como coordenação de expectativas

No interior da matriz clássica da sociologia contemporânea, a contestação da tese liberal ortodoxa – que apostava numa progressiva “diluição” do poder do estado em favor de um mecanismo perfeitamente eficiente de coordenação de ações independente das orientações normativas dos atores (“integração sistêmica”) deflagrado pela ação racional de indivíduos que interagem no mercado – remonta certamente até a crítica da economia política por Marx (apesar de suas ambiguidades quanto a processos de integração e o papel a ser desempenhado pelo estado nesses processos), bem como à crítica ao otimismo de Spencer em relação ao mercado por Durkheim em suas considerações sobre o problema da anomia nas sociedades modernas.⁹⁶

95 F. W. Reis, *Política e Racionalidade*, p. 11 (grifo meu). Voltaremos a este tópico no final deste capítulo (subseção 2.2.4).

96 Um outro aspecto da crítica de Durkheim a essa tese é apresentado por Giddens, *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, pp. 153-4:

“De acordo com a terminologia de Durkheim, uma sociedade é mais ou menos democrática conforme o grau de comunicação recíproca que se estabelece entre o estado e os outros níveis da sociedade. Segundo Durkheim, uma das consequências mais importantes de quantas derivam da existência de um sistema democrático é que a condução da vida social assume um carácter consciente e dirigido. Muitos dos aspectos da vida social que até aí tinham sido regidos pelo costume ou pelo hábito passam a ser objecto da

Mas será na obra de Max Weber que ela encontrará sua melhor expressão – e a tensa convivência entre liberdade e disciplina acima apontada ganhará contornos verdadeiramente trágicos.

Isso ocorre porque Weber explicita bastante claramente certos problemas e tensões que acompanharam de maneira comparativamente mais obscura a reflexão social moderna pelo menos desde Maquiavel e Hobbes. Estes dois pensadores, de resto tão diferentes entre si como podem ser dois pensadores que se dedicam ao mesmo objeto, disputam o título de “pai fundador” da reflexão política moderna precisamente por ser perceptível na obra de ambos uma preocupação comum tipicamente moderna, que será compartilhada e desenvolvida por Weber. Pois tanto Maquiavel quanto Hobbes, ao tomarem o estado como fruto do artifício humano, e portanto subordinarem sua existência e justificação à conveniência dos seres humanos sobre os quais exerce seu poder, respondem a problemas advindos do surgimento de uma forma complexa de sociedade, cujos membros se tornam crescentemente “anônimos” uns em relação aos outros, reduzindo drasticamente a eficácia de sanções morais contra comportamentos desviantes e multiplicando as oportunidades oferecidas aos indivíduos de se comportarem como “caronas” à Olson.⁹⁷ A percepção

intervenção do estado. O estado intervém na vida económica, na administração da justiça, na educação e até na organização das artes e das ciências.”

97 Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 93 (apud R. Putnam, *Making Democracy Work*, p. 178), também vê o comportamento “oportunista” como uma estratégia crescentemente compensadora, à medida que a sociedade se torna mais complexa. Quanto a Olson, ele próprio não recorre à teoria dos jogos em *The Logic of*

deste problema pela literatura não nasce com Durkheim e sua distinção entre solidariedade mecânica e solidariedade orgânica: já quando escrevem Maquiavel e Hobbes vê-se ameaçada a percepção da unidade política como uma “comunidade” no sentido estabelecido por Ferdinand Tönnies.⁹⁸ Com a emergência dos estados nacionais, a lealdade de cada habitante deve se voltar não mais para uma determinada coletividade que ele cotidianamente identifica em contatos face-a-face com seus concidadãos, mas sim para uma coletividade abstrata que engloba um território que ele jamais poderá percorrer inteiramente, habitado e governado por pessoas que ele jamais poderá vir a conhecer pessoalmente. Perde assim qualquer sentido intuitivo imediatamente apreensível pelo “homem comum” a ideia de sua filiação a um “corpo social”.

Collective Action, mas a analogia entre sua descrição da lógica da ação coletiva e o “dilema do prisioneiro” é bastante evidente, e é tratada corriqueiramente pela literatura.

98 Max Weber, *Economía y Sociedad*, p. 33 (primeira parte, cap. I, § 9), assim expõe a distinção entre “comunidade” e “sociedade”:

“Llamamos *comunidad* a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social [...] se inspira en el *sentimiento* subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de *constituir un todo*.

“Llamamos *sociedad* a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en una *compensación* de intereses por motivos racionales (de fines o de valores) o también en una *unión* de intereses con igual motivación. La sociedad, de un modo típico, puede especialmente descansar (pero no únicamente) en un acuerdo o *pacto* racional por declaración recíproca.”

No original em alemão, Weber não se refere exatamente a “comunidade” (“*Gemeinschaft*”) e “sociedade” (“*Gesellschaft*”), mas, mais precisamente, a “comunalização” (“*Vergemeinschaftung*”) e “socialização” (“*Vergesellschaftung*”). Aqui acompanho a tradução para o espanhol, que preferiu ignorar esta distinção.

Não é difícil mostrar a presença desse problema em autores clássicos situados na aurora da modernidade. Na obra de Maquiavel, o individualismo reside sobretudo na capacidade de ação que ele atribui ao líder “virtuoso” em *O Príncipe*. O estado, suprema “obra de arte”, torna-se fruto do artifício humano, resultado da ação inteligente de um indivíduo em favor dos demais, e não uma entidade coletiva com existência anterior e independente em relação às pessoas – o que levou Hannah Arendt a considerar Maquiavel o “fundador da tradição revolucionária moderna”.⁹⁹ Já em Hobbes o individualismo se desdobra em múltiplos aspectos e implicações, alcançando mesmo seu método, pois a dedução de seu “estado de natureza” inclui a agregação de comportamentos individuais atribuíveis a todos os seres humanos indistintamente.¹⁰⁰ Assim, seu “individualismo metodológico” supõe seu igualitarismo, sua afirmação de que somos todos iguais, a começar por nossa igual capacidade de nos matarmos uns aos outros. Pois este igualitarismo é condição

99 Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, p. 183.

100 Isso talvez ajude a explicar o “prestígio” contemporâneo de Hobbes, expresso nas inúmeras controvérsias relevantes que o tomam como foco no século XX – fato bem mais raramente verificado anteriormente (a respeito do *status* menor atribuído a Hobbes no século XIX, ver Norberto Bobbio, “Breve História da Historiografia Hobbesiana”, p. 185). Obras recentes sobre Hobbes incluem orientações bastante díspares – tais como Jean Hampton, *Hobbes and the Social Contract Tradition*, e Michael Taylor, *The Possibility of Cooperation* (exemplos de obras de autores diretamente associáveis ao individualismo metodológico), e o último livro de Quentin Skinner, *Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes* –, mas o tema da racionalidade e do método invariavelmente ocupa lugar central nas discussões recentes de sua obra. Também no Brasil se pode constatar uma manifestação da ênfase metodológica presente neste interesse recente por Hobbes na tese de doutoramento de Luiz Eduardo Soares, *A Invenção do Sujeito Universal*.

necessária à operação de agregação de comportamentos que, involuntariamente, conduz os homens à guerra de todos contra todos, impondo a necessidade do “estado civil” para a constituição de uma instância normatizadora que atue sobretudo na coordenação de expectativas. A alternativa seria o *summum malum* hobbesiano, o mal supremo da guerra generalizada decorrente da completa imprevisibilidade do comportamento alheio entrevista por Hobbes na “ausência de sociedade” que caracteriza o seu “estado de natureza”.¹⁰¹ Num efeito oposto àquele obtido por Maquiavel, a anterioridade ontológica conferida por Hobbes aos indivíduos frente ao estado despersonaliza radicalmente o poder. Seu soberano não é melhor que nenhum dos miseráveis que sofrem na “guerra de todos contra todos”. É apenas mais um deles, encarregado, pelo consentimento alheio (na qualidade de um “mal menor”), de impor a paz e zelar pela sua manutenção. É apenas conveniente, sensato, útil obedecer-lhe. Na base do argumento hobbesiano já temos uma racionalização da autoridade do estado, e em termos puramente “instrumentais”. Ele apenas – na solução autoritária que sugere – deixou de

101 Luiz Eduardo Soares, “A Estrutura do Argumento Contratualista”, p. 131, descreve de maneira sintética o exercício da formulação do estado de natureza por Hobbes como o esforço de retirar do retrato da coexistência humana qualquer vestígio da existência de uma “sociedade”:

“O experimento mental hobbesiano consiste na reunião de respostas a algumas perguntas, tais como: quais os efeitos da aproximação de seres humanos entregues inteiramente à sua própria natureza e, portanto, dispondo de liberdade irrestrita para usar seus poderes individuais, segundo suas respectivas conveniências e de acordo com a necessidade de defender sua sobrevivência individual? O que ocorreria aos seres humanos se subtraíssemos de seu convívio tudo o que resulta da presença organizada da sociedade e se extraíssemos deles todas as marcas dessa presença, inclusive as mais minúsculas e desprezíveis?”

levar às últimas consequências a reflexividade fatalmente envolvida num exercício de racionalização voltado para a coordenação de expectativas *recíprocas* (passo que seria dado por Locke logo depois).

A empreitada de Hobbes, portanto, consiste em um esforço de fundamentação da autoridade em uma coletividade que não é mais uma “comunidade”, ou seja, não pode ser identificada cotidianamente por seus membros, e cuja legitimidade, portanto, não pode residir nela mesma (uma vez que a coletividade em questão não passa de uma abstração), mas na conveniência dos indivíduos que a integram – à maneira da “sociedade” em Max Weber. Portanto, dada esta anterioridade dos indivíduos e o fato de que estes indivíduos são parte de uma multidão que os torna virtualmente *anônimos* uns em relação aos outros, então o problema crucial que se coloca é a provisão de mecanismos que produzam uma *coordenação de expectativas* a partir da imposição de sanções aos comportamentos cuja generalização possa implicar a decomposição da vida social.¹⁰² Esta coordenação de expectativas supõe reflexividade, ou seja, devemos ser capazes de colocarmo-nos no lugar do outro e

102 A propósito, Brian Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, p. 172, identificará a própria noção de “integração sistêmica” com um estado de coisas “in which the expectations of each actor about the behaviour of others are by and large borne out”, remetendo em seguida a Parsons, *The Social System*, pp. 36-9, e *Essays in Sociological Theory*, p. 231. Tampouco a literatura recente sobre transições democráticas deixa de referir-se ao papel das expectativas: “Normality [...] becomes a major characteristic of political life when those active in politics come to expect each other to play according to the rules” (Guillermo O’Donnell e Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*, p. 65; agradeço a Jaqueline Morelo pela lembrança desta passagem).

prever com razoável segurança o seu comportamento, com base em valores e costumes compartilhados e, sobretudo, nas normas comuns a que estamos submetidos.¹⁰³ Sob este prisma, o adendo central de Locke à reflexão hobbesiana pode ser interpretado como uma ponderação de que a coordenação de expectativas em causa (e, conseqüentemente, a reflexividade que a acompanha) deve necessariamente abranger também o comportamento do próprio estado. Pois, se o comportamento do estado permanece completamente imprevisível e se a soberania deste estado se estende sobre todos os súditos, então não se pode falar de “coordenação de expectativas”, e toda rotinização da vida é tremendamente precária. Donde decorrem os anteparos legais que Locke (e o liberalismo, que dele descende) impõe à ação do estado.¹⁰⁴

Já Hobbes contestava veementemente a possibilidade de se imporem constrangimentos à ação do estado. Para ele, “soberano” é aquele que não obedece senão à própria vontade e, assim, qualquer anteparo ao estado significa um conflito de soberanias e reinstaura o “estado de natureza”.¹⁰⁵

103 A relação entre, de um lado, a dimensão cognitiva do comportamento individual envolvida na idéia de “expectativas” e, do outro, os valores e normas impostos sobre cada indivíduo são mais complexas do que sugere a passagem acima, e certamente não se pode assegurar que cada indivíduo agirá necessariamente conforme os valores em que acredita ou a que se submete. Por precária que seja, porém, essa padronização legal das normas e sanções indubitavelmente desempenha papel extremamente relevante na redução da incerteza em qualquer formação social. (Agradeço ao Prof. Fábio W. Reis por chamar minha atenção para esta dificuldade.)

104 A referência clássica entre os escritos de Locke a respeito é o “Segundo Tratado sobre o Governo”.

105 Hobbes, “Leviatã”, esp. cap. XVIII, “Dos direitos dos soberanos por

Conformava-se, portanto, ao poder absoluto do estado como um mal menor, frente àquela que ele considerava sua única alternativa – a “guerra de todos contra todos”. Ainda, porém, que este argumento esteja correto de um ponto de vista estritamente lógico, é importante levar em conta que menos de dez anos após a morte de Hobbes a Inglaterra já havia encaminhado uma “solução” para o seu conflito institucional oposta àquela por ele prescrita. A razão porque Hobbes pôde ser tão melhor no diagnóstico que na terapia reside fundamentalmente no fato, apontado por Carl Friedrich, de que embora tenha angariado com justiça a reputação de grande filósofo do poder, Hobbes ignorava o problema da *autoridade*.¹⁰⁶ Se o poder pode se materializar no controle de meios físicos de coerção, seu exercício estável é condicionado pela autoridade daquele que o exerce. E o detentor do poder terá autoridade sobre os demais se encontrar nestes uma disposição *prévia* à obediência, independentemente de coerção. Hannah Arendt nos lembrava que a autoridade exclui tanto a violência como a persuasão.¹⁰⁷ Pois, como sublinha Friedrich, ela se funda na presunção, por aqueles sobre os quais o poder é exercido, de que aquele que o exerce tenha “boas razões” para evocar se for chamado a justificar seus atos. Note-se que não é necessário que essas “boas razões” existam de fato, mas apenas que se acredite na sua existência.¹⁰⁸ A autoridade é indispensável

instituição”, pp. 107-13.

106 C. Friedrich, *An Introduction to Political Theory*, pp. 145-6. Já me reportei antes a este problema em B. P. W. Reis, “Kant, Burke e os ‘Efeitos Perversos’”, esp. pp. 79-81.

107 Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, p. 129.

108 Friedrich, *An Introduction to Political Theory*, pp. 128-30. Tam-

pelo simples fato de que o poder não serve à coordenação de expectativas se tiver de se impor sempre pela força – assim, é crucial que as pessoas exibam predominantemente uma disposição *a priori* à obediência independentemente da coerção (que deve ser preservada como um recurso à disposição do estado em último caso), ou o “estado civil” não se pode manter. A lei, portanto, numa *sociedade* impessoal (que não é mais uma “comunidade”), não pode ser vista como um ato de *vontade* do soberano, como queria Hobbes (pois um ato de vontade só pode possuir autoridade onde existirem laços *personais* de lealdade entre os indivíduos envolvidos), mas fundamentalmente como um ato de *razão* (pelo menos atribuída), se se quiser que ela tenha eficácia. Paradoxalmente, portanto, é na “sociedade” (*Gesellschaft*) que considerações de conteúdo *moral* se tornam fator crucial à possibilidade de exercício do poder político; a “comunidade” (*Gemeinschaft*), ao contrário, permite que a autoridade repouse sobretudo em vínculos pessoais, “heterônomos”, de lealdade – na maioria dos casos apoiados sobre hierarquias sociais de natureza “adscritiva”.¹⁰⁹

pouco podemos confundir esta *presunção* da existência de boas razões com a sua *demonstração*. Neste último caso, teríamos uma relação de *persuasão* entre atores em princípio “iguais” (pois qualquer um deles poderia em princípio persuadir o outro), não uma relação de *autoridade* – necessariamente assimétrica.

109 Esta visão encontra forte corroboração empírica em Robert Putnam, *Making Democracy Work*, esp. pp. 114-5, onde se mostra, para o caso da Itália, que é nas regiões mais industrializadas do Norte (Emília-Romanha, sobretudo) que se encontrará maior grau de “comunidade cívica” entre os seus habitantes, e não nos pequenos vilarejos do Sul, à primeira vista talvez mais propícios à caracterização como “comunidades”, mas na verdade portadores de estruturas sociais fortemente fragmentadas e hierárquicas – expressas, por exemplo, no “familismo amoral”, descrito por Edward Ban-

Mas talvez Hobbes tivesse razão contra Locke em dizer que isto implica um arranjo de poder inerentemente instável, pelo fato de não se poder apontar uma fonte inequívoca de poder, claramente *soberana* no estrito sentido da palavra. Porém, a reflexividade requerida para se preservar a possibilidade de validação universal do argumento hobbesiano – crucial para a sua sustentação numa sociedade complexa – nos impõe este dilema, legado pelo processo de racionalização da autoridade. O estado tem de ser tão previsível (e portanto tão controlável) como qualquer um de nós. O que faz com que a democracia moderna seja inevitavelmente uma espécie de “acordo de cavalheiros”, em que todos dão sua palavra de que observarão as regras publicamente estabelecidas.¹¹⁰ Desgraçadamente, isto faz com que a democracia seja um arranjo delicado, tão frágil como qualquer acordo de cavalheiros. Vulnerável tanto às variáveis materiais (econômicas), já que ninguém pode se dar ao luxo de ser um perfeito cavalheiro quando começa a faltar comida em casa (Aristóteles já havia percebido isso quando falava da anterioridade do problema da reprodução material do *oikos* em relação à participação na vida da *polis*),¹¹¹ quanto a “ataques carismáticos” que substituam a rotinização que a democracia implica e que pode se tornar indesejada pela maioria em contextos de crise.

field em *The Moral Basis of a Backward Society*, citado por Putnam e recentemente retomado por Elisa Reis, “Desigualdade e Solidariedade”, para discutir o caso brasileiro (voltaremos a Putnam abaixo, subseção 2.2.3).

110 Corroborar este ponto a demonstração da fragilidade dos fundamentos lógicos do modelo madisoniano da democracia por Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, cap. 1. Dahl ali demonstra que o esforço de James Madison em forjar uma teoria democrática que atenda simultaneamente aos princípios de soberania popular e proteção de minorias fracassa em seus fundamentos lógicos, ainda que tenha vindo a ser bem-sucedido na produção de uma ideologia que vem atravessando os séculos.

111 F. W. Reis, “Para Pensar Transições”, p. 77-8.

É evidente a inspiração weberiana do raciocínio desenvolvido até aqui. Não apenas no que diz respeito à distinção entre “comunidade” e “sociedade” e suas consequências teóricas acima referidas, mas sobretudo pelo vínculo que estabelece entre uma organização social cada vez mais complexa e a forma de dominação racional-legal como a definiu Weber. Pois a subordinação mesma da legitimidade da ordem coletiva ao melhor interesse de cada um daqueles que nela vivem é uma característica básica da “sociedade” em contraste com o sentimento de pertencer a um “todo” coletivo, típico da “comunidade”. E não escapou a Weber o fato de que esta subordinação envolve uma compensação de interesses racionalmente motivada – donde decorre o compromisso recíproco (“contrato”) em que costuma repousar a “sociedade”.¹¹²

Ocorre que, da forma como o descreve Weber, o processo de racionalização da vida social traz consigo, como consequência não intencional, a *burocratização* das relações sociais. Pois um dos mecanismos básicos do processo de desenvolvimento do estado moderno e paralela racionalização do exercício da autoridade/dominação (*“Herrschaft”*) é a progressiva “expropriação” do corpo administrativo, que deixa de ser proprietário dos “meios de administração”. Numa apropriação em sentido lato da ideia de Marx acerca do processo de expropriação do produtor direto (que perde o controle dos meios de produção), Weber descreverá a constituição do estado moderno de maneira análoga, a partir da “expropriação [pela ação do príncipe] dos detentores autônomos e ‘particulares’ do poder administrativo”.¹¹³ Para

112 Weber, *Economía y Sociedad*, p. 33.

113 Giddens, *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, p. 246.

levar a cabo com êxito a pretensão ao monopólio do uso legítimo da força física no interior de seu território, o detentor do poder precisa controlar certos bens materiais, “just as with an economic organization” – e, no caso do estado moderno, dado o processo de centralização do poder e consequente expropriação do quadro administrativo de suas próprias fontes de poder, impõe-se uma organização hierárquica centralizada onde os agentes do estado são servidores assalariados, cuja autoridade decorre de uma delegação do chefe.¹¹⁴ Daí que, como observou Reinhard Bendix, o desenvolvimento de uma autoridade pública de abrangência nacional, e que obedeça a um padrão administrativo não patrimonial, deflagra inevitavelmente um processo de burocratização.¹¹⁵ Produz-se assim um crescimento do estado burocrático que está, todavia, ao contrário do que parece indicar o senso comum, intimamente relacionado com o progresso da democracia política. Em linhas gerais, o fenômeno que Weber detecta situa-se em que o processo de racionalização da vida social, ao impor a “impessoalização” das decisões políticas a serem tomadas, requer o estabelecimento de regras universalmente aceitáveis que venham substituir com sucesso o arbítrio pessoal e as prerrogativas particulares de potentados locais. A burocratização é apenas o corolário inevitável deste processo. Assim, a racionalização da autoridade – imprescindível à coordenação de expectativas em uma coletividade cada vez menos “comunitária” – implicará crescente burocratização. Foi sobretudo a percepção deste problema que impediu Weber de compartilhar o otimismo de Marx acerca das perspectivas de “emancipação” humana a partir do avanço das

114 Weber, “Politics as a Vocation”, pp. 81-2.

115 Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, p. 3.

forças produtivas, e tem sido o grande calcanhar de Aquiles das utopias modernizadoras dos séculos XVIII e XIX. Weber foi capaz de perceber que precisamente neste vínculo tão estreito entre burocratização e democracia residia um dos principais focos de tensão da ordem capitalista moderna. Pois, como nos lembra Giddens, se a expansão da democracia exige a expansão da burocracia, a recíproca não é verdadeira, e a história pode nos mostrar no Antigo Egito ou na Roma Imperial – para não falar na União Soviética – exemplos de organizações políticas altamente burocratizadas mas nem por isso democráticas.¹¹⁶

O complexo desafio da coordenação de expectativas em uma sociedade moderna, portanto, nos impõe a necessidade de conviver com formas de autoridade fortemente burocratizadas constituídas sobre normas *impessoais* (no limite, democráticas?) de regulação da esfera política – tornando extraordinariamente complexo o problema da institucionalização dessas normas na sociedade moderna.¹¹⁷

116 Giddens, *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, pp. 246-7. O próprio Weber (*Economia e Sociedade*, apud Giddens, *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, p. 247) nos alerta:

“Neste aspecto, temos de ter em conta que a burocracia em si é um instrumento de precisão que pode ser utilizado por interesses muito diferentes, puramente políticos ou puramente económicos, ou de qualquer outra espécie. Não podemos exagerar, portanto, o grau de seu paralelismo com a democratização, por muito típico que possa ser.”

Também Norberto Bobbio, “O Futuro da Democracia”, pp. 34-5, reproduz o argumento weberiano e explicita esta tensão entre democracia e burocracia ao chamar atenção para o fato de que o aparato burocrático é “um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base, e portanto diametralmente oposto ao sistema de poder democrático”.

117 Jon Elster, *The Cement of Society*, p. 97, já observou que as normas

2.1.3. Instituições e carisma; institucionalização e autoridade

Talcott Parsons, talvez individualmente o mais importante herdeiro de Weber na sociologia do século XX, viria introduzir uma distinção analiticamente importante entre “sistemas sociais” (sistemas organizados de interação entre indivíduos) e “sistemas culturais” (voltados para a criação e a manutenção de modelos culturais transmitidos não por hereditariedade, diferentemente do campo da biologia geral, mas por aprendizagem).¹¹⁸ Pelo argumento de Parsons, estes dois se integram e interpenetram pela *institucionalização*, que cumpre o papel de cimentar uma esfera à outra através da organização e rotinização da interação entre indivíduos a partir de orientações de conteúdo normativo advindas de modelos culturais disseminados junto à população. No enorme conjunto das instituições, o subsistema político se identifica especificamente com aquelas de conteúdo impositivo (ou coercitivo) para o conjunto dos membros do sistema. O problema da institucionalização assim se identifica com o problema da identificação e conservação de valores e, logo, de procedimentos, de maneira a gerar e reproduzir sistemas organizados de interação entre indivíduos que respeitem os modelos culturais vigentes e ao mesmo tempo sejam capazes de se adaptar continuamente à permanente atividade de transformação desses modelos. Invariavelmente temos, portanto, nas instituições o bastião por excelência da coordenação de expectativas. A mudança das instituições

sociais, embora não possam assegurar a cooperação entre indivíduos, servem efetivamente para *coordenar expectativas*.

118 Parsons, “An Outline of the Social System”, p. 34.

é, caracteristicamente, uma mudança “na margem”, relativamente previsível. Como observa Douglass North, por mais acelerado que seja nos dias que correm o processo de transformação das instituições, é fato que mudanças institucionais são geralmente mudanças incrementais. Para ele, mesmo as mudanças comparativamente mais descontínuas, como as revoluções e as conquistas, nunca são *totalmente* descontínuas, dado que as instituições resultam não somente de dispositivos legais, mas também de regras informais de comportamento (costumes, tradições e códigos de conduta) que impõem “limitações culturais” a processos deliberados de mudança institucional.¹¹⁹

Em nítido contraste com o papel desempenhado pelo plano institucional, na tipologia weberiana das formas de dominação temos no carisma o portador por excelência da mudança – e da mudança abrupta, violenta, imprevisível em seus desdobramentos.¹²⁰ Por outro lado – e isto é

119 North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, p. 17. Embora claramente oriundos de tradições intelectuais distintas, entendo que a visão parsoniana das instituições é compatível com a definição oferecida por Douglass North, pelo menos para os propósitos do presente trabalho. Pela apresentação feita por Margaret Levi, “A Logic of Institutional Change”, p. 403, podemos notar como temos no trabalho de North, em certa medida, uma tradução para a linguagem econômica de alguns traços já mencionados neste parágrafo:

“In North’s view, an institution is characterized by its capacity to delimit choices and its possession of enforcement mechanisms. Institutions, and this is part of North’s claim, reduce certain transaction costs, that is, the costs of making and keeping a contract, while raising others. Institutions reduce the uncertainty that arises from otherwise unpredictable behavior and, therefore, make it easier to identify appropriate trading partners and to write contracts that take into account most eventualities [...]”

120 Há uma passagem do próprio Weber em *Economia e Sociedade*

muito importante –, o desafio básico que se impõe ao líder carismático é o problema da *institucionalização* dos mesmos valores de que se constituiu em porta-voz, e que foram a fonte última de seu próprio carisma. Pois a mera existência de um sistema simbólico não é suficiente para canalizar a dinâmica dos interesses (materiais ou ideais), pelo menos numa sociedade complexa.¹²¹ É a esfera institucional que faz essa mediação entre as idéias e os interesses, o que torna necessária a *institucionalização* de uma visão de mundo, para que se possam especificar os meios através dos quais os bens materiais e ideais selecionados por uma dada coletividade – ou personificados por um líder carismático, o que em termos práticos dá no mesmo – podem ser legitimamente atingidos.¹²² É necessário, portanto, evitar uma contraposição radical entre as dimensões ordinária e extraordinária da vida social (às quais podemos fazer corresponder as instituições e o carisma pessoal, respectivamente). O próprio Weber fala de “carisma institucional”, e Schluchter nos remete aos trabalhos pioneiros de Edward Shils e S. N. Eisenstadt, que alertavam para o fato de que o carisma é ele próprio

que é particularmente clara a respeito: “O verdadeiro profeta, tal como o verdadeiro chefe militar ou todo o verdadeiro *chefe* nesta acepção da palavra, prega, cria ou impõe *novas* obrigações...” (*apud* Giddens, *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, p. 224).

121 Para uma rápida distinção entre interesses materiais e interesses ideais, na forma como a eles se referia Max Weber, pode-se recorrer a Wolfgang Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 25: “The material interests concern the ‘happiness’ of human beings, their well-being, health and longevity. Ideal interests concern their search for meaning, primarily for ‘salvation’.”

122 W. Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, pp. 25-7. Neste tema o trabalho de Schluchter é um guia extraordinário para o pensamento de Weber.

“um elemento constitutivo da construção institucional”.¹²³ Assim, nem a liderança carismática pode eximir-se da tarefa de dar consequência institucional aos valores que encarna, nem uma ordem institucional pode sobreviver desprovida de carisma, ou seja, desprovida da presunção generalizada de que ela incorpora um conjunto de valores socialmente reconhecidos.

De fato, o que temos em jogo aqui, segundo Schluchter, é o grau em que as instituições vigentes conseguem dar expressão aos valores éticos que prevalecem na sociedade.¹²⁴ O carisma estaria, segundo esta visão, vinculado aos valores que uma dada coletividade gostaria de ver concretizados. Daí constituir-se, ao mesmo tempo, em condição necessária à autoridade de um conjunto de instituições, e principal ameaça à sua sobrevivência. Como aprendemos com Parsons que as instituições desempenham precisamente o papel de mediação entre os valores (“sistema cultural”) e a interação (“sistema social”), assegurando a promoção rotineira de princípios culturalmente compartilhados, é natural que o carisma desempenhe um papel crucial na institucionalização. Lembremo-nos de que Friedrich associa a autoridade do sistema político à atribuição, pelos governados, de “boas razões” aos atos dos governantes (ver acima, subseção 2.1.2). E essas “boas razões” são, é claro, culturalmente definidas, de maneira a serem *a priori* atribuídas ao governante – ou, mais raramente (embora necessariamente, no caso de sociedades democráticas), ao sistema de governo – se por algum

123 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, pp. 36-7, se refere a Shils, “Charisma, Order and Status”, e Eisenstadt, *Max Weber: On Charisma and Institution Building*.

124 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, pp. 36-8.

motivo a população entende estarem ali incorporados valores que lhe sejam caros. A força peculiar do carisma resulta de que ele é não apenas um tipo especial de dominação mas também um elemento constitutivo de toda sociedade, cumprindo na obra de Weber um papel análogo ao “caráter sagrado de uma realidade moral coletiva” encontrado na obra de Durkheim.¹²⁵ Como assinala Schluchter, na medida em que ideais de justiça estão ligados a essa dimensão “extraordinária” da vida social, então toda sociedade se atribui uma “missão”.¹²⁶ O que faz com que todo sistema institucional seja, em maior ou menor medida, vulnerável a um eventual “ataque” carismático, conforme se avalie momentaneamente o seu desempenho no cumprimento dessa “missão” – ou, mais precisamente, na realização de valores socialmente predominantes. Nas palavras de Eisenstadt:

“Um sistema institucional nunca é inteiramente ‘homogêneo’ no sentido de ser inteiramente aceito ou aceito no mesmo grau por todos aqueles que nele participam, e estas orientações diferentes para com as esferas simbólicas centrais podem todas se tornar focos de conflito e de mudança institucional potencial.”¹²⁷

125 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 37. Schluchter (n. 21) nos lembra que já em 1937 Parsons (*The Structure of Social Action*, pp. 658ss. e 669ss.) apontava o paralelo existente entre o conceito durkheimiano do “sagrado” e o conceito weberiano do “extraordinário”. Não tem escapado a compêndios recentes a particular importância da distinção durkheimiana entre “sagrado” e “profano” para o problema da legitimação do poder do estado. Ver, por exemplo, Martin Hollis, *The Philosophy of Social Science*, p. 105. Sobre o mesmo tema, pode-se também recorrer a Gianfranco Poggi, “The Place of Religion in Durkheim’s Theory of Institutions”.

126 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 38.

127 Eisenstadt, “Carisma, Edificação Institucional e Transformação Social”, p. 69.

Para usar uma fórmula expressiva, trata-se portanto de produzir “instituições carismáticas”, tanto quanto possível – ou, por outra, trata-se de levar a efeito certa “sacralização” das instituições. A tarefa – que já é delicada em qualquer circunstância em função do fato simples de que a institucionalização mesma implica a rotinização do carisma, e, muito provavelmente, em alguma medida, a progressiva diluição deste carisma – torna-se, na modernidade, particularmente árdua, pois a progressiva racionalização das relações sociais (e a conseqüente diferenciação estrutural entre as diversas esferas valorativas de que se compõe a sociedade) que acompanha a modernização produz um crescente reconhecimento da irreduzibilidade dos conflitos de valores a qualquer critério universal externo de avaliação e, conseqüentemente, crescente laicização da sociedade, reduzindo-se cada vez mais o espaço do que é tido coletivamente como “sagrado”. Esta, em última análise, a fonte do desconforto de Hannah Arendt, que a levou a anunciar, talvez um tanto exageradamente, que nossa época assistia ao “fim da autoridade”.¹²⁸ Mas, de fato, o espaço do “sagrado” vai progressivamente tendo de abandonar conteúdos substantivos ou “missões” específicas, para ater-se

128 O fim da autoridade no mundo contemporâneo é um dos temas centrais de H. Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*. Um outro caminho dedutivo pelo qual podemos antever problemas para a afirmação da autoridade no mundo moderno está implicada numa afirmação de Harry Eckstein, “A Theory of Stable Democracy”, p. 187, segundo a qual a autoridade existe “in any set of social relations which, in the not too happy jargon of social psychology, is ‘cooperatively interdependent’ – that is, very simply, not competitive.” Isto redundava em afirmar que, onde quer que não exista competição, haverá forçosamente a aplicação de critérios de autoridade para a organização da coexistência. Talvez se possa, a partir disso, argumentar também no sentido contrário: quanto mais competitiva uma sociedade, maiores as dificuldades para a afirmação da autoridade.

cada vez mais aos procedimentos e a determinados princípios de convivência. Sob um certo prisma, as instituições parecem cada vez mais vulneráveis à medida que temos de abandonar qualquer compromisso com feitos específicos para atermo-nos ao respeito a procedimentos e regras de convivência. Abandonar o compromisso com *fins* substantivos para prendermo-nos a determinados *meios* considerados aceitáveis – que, embora necessariamente incorporem um dado conjunto de valores, nem sempre estarão a promover realizações substantivas, pela incerteza mesma dos resultados a serem obtidos no processo democrático.¹²⁹ Porém, esse contraste entre fins e meios é certamente mais complexo do que sugere a passagem acima. Basta lembrar que esta ênfase nos “meios”, se bem entendida, deve redundar na aceitação do imperativo kantiano de se tomar a cada ser humano como um *fim* em si mesmo.¹³⁰ Concretamente, este aparente deslocamento apenas representa o fato de que progressivamente ganha centralidade política a questão dos procedimentos a serem seguidos, precisamente em virtude da crescente relevância moral adquirida pelos direitos e desejos de cada indivíduo em relação à coletividade tomada como um todo, o que faz com que a “missão” que uma sociedade plenamente racionalizada pode se propor diga respeito sobretudo à realização e à universalização de determinadas formas de tratamento entre as pessoas.¹³¹

129 Este tema será retomado no próximo capítulo, no início da seção 3.3.

130 “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca como meio.” (Immanuel Kant, “Fundamentação da Metafísica dos Costumes”, p. 135.)

131 Os dilemas morais centrais da modernidade são analisados de ma-

Por outro lado, Weber chama atenção para o fato de que “a fully developed bureaucracy implements a system of authority relationships that is practically indestructible”. Pois, em primeiro lugar, a especialização profissional torna o burocrata inteiramente dependente do “aparelho”; segundo, a população governada por uma burocracia, por sua vez, não pode dispensá-la ou substituí-la. Num estado moderno, portanto, podem ocorrer mudanças no controle sobre o sistema burocrático, mas não a sua destruição.¹³² Assim, a política moderna depara-se com um paradoxo básico. De um lado, diante da democratização do poder, e da consequente burocratização da autoridade, enfrentamos o desafio de constituir lealdade para com entidades impessoais – o que nos faz presumir uma lealdade comparativamente frágil, posto que não derivada da interação face-a-face que tende a produzir o sentimento de “honra” pessoal entre dois indivíduos.¹³³ Por outro lado, a especialização funcional envolvida na forma burocrática de dominação produz elos de dependência recíproca entre os diversos componentes do sistema político que tornam sua completa remoção muito mais difícil de consumir-se.

neira filosoficamente mais ambiciosa, mas sob inspiração análoga, em Luc Ferry, *L'Homme-Dieu* (apud S. P. Rouanet, “O Sentido da Vida”).

132 Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, p. 430.

133 Recentemente, Michael Walzer, *Thick and Thin*, dirigiu-se a este tópico ao tratar dos problemas associados à dimensão política da internacionalização, a seu ver problemática em virtude do fato de que é da interação face-a-face que se conformam “*thick moralities*”, por contraste com a “*thin morality*” que se pode esperar derivar de sentimentos universalistas de amor à humanidade etc.

2.2. A política nas sociedades modernas: desenvolvimento político?

“In fact, modernity breeds stability, but modernization breeds instability.”

Samuel P. Huntington,
Political Order in Changing Societies (1968), p. 41.

Nesta seção se tratará mais diretamente da contribuição da ciência política ao tema geral da política na sociedade moderna ou em processo de modernização. Preliminarmente, na subseção 2.2.1 serão rapidamente descritas as “crises” associadas pela literatura ao processo de construção do estado nacional moderno, bem como alguns problemas atribuídos a esse tipo de análise e suas relações com a “*capability analysis*” elaborada por Gabriel Almond. Em seguida, na subseção 2.2.2 poderemos constatar como a literatura acadêmica sobre institucionalização política (Kornhauser, Huntington) é claramente tributária da “armadura” weberiana apresentada na seção anterior, bem como as razões porque aquele problema se apresenta de maneira mais dramática nos países de modernização retardatária. Este último tópico, por sua vez, constitui o ponto de partida da subseção seguinte, 2.2.3, que se debruça sobre as condições necessárias à emergência de soluções cooperativas para o problema de ação coletiva envolvido na instauração da ordem política. Afirma-se ali que a solução de Putnam para o problema do desempenho institucional é perfeitamente análoga à solução cooperativa de Axelrod para o “dilema do prisioneiro”, e em suas linhas gerais corrobora

a tese pluralista sobre os efeitos benéficos das “afiliações múltiplas”. Por fim, a seção 2.2.4 busca recuperar uma noção manejável de “desenvolvimento político” que possa servir como norte na análise comparativa de diferentes sistemas políticos, e seja ao mesmo tempo isenta das contaminações etnocentristas mais comuns na literatura.

2.2.1. Estado nacional e “crises”; sistema político e *capabilities*

Talvez o esforço analítico mais fecundo, na esfera da ciência política, do processo pelo qual vêm a se formar as comunidades políticas que se constituirão nos modernos estados nacionais encontra-se na literatura acerca das várias “crises” associadas ao processo de “desenvolvimento político” (penetração, integração, identidade, legitimidade, participação, distribuição) em pesquisa dirigida por Lucian Pye nos anos 60, sob os auspícios do Social Science Research Council.¹³⁴ As crises de penetração e de integração constituem, *grosso modo*, o que usualmente se chama o problema da “construção do estado” (*state-building*). Trata-se dos desafios estruturais básicos, tais como a constituição da burocracia, do exército

134 Para esta consolidação das “crises” em seis, em que se apóia frequentemente a literatura sobre o tema, ver Stein Rokkan, “Models and Methods in the Comparative Study of Nation-Building”, pp. 63-5. Uma apresentação bastante breve pode-se encontrar também em Gianfranco Pasquino, “Modernização”, p. 769. Um volume-síntese da pesquisa é Leonard Binder *et alii*, *Crises and Sequences in Political Development* (onde, todavia, não se toma a integração como uma “crise” à parte, e especificam-se apenas cinco crises). Para uma categorização diferente, ver Dankwart Rustow, *A World of Nations*, pp. 35-6, onde o autor sintetiza essas diversas crises em três requisitos fundamentais ao funcionamento do estado-nação moderno: identidade (essencial à nação), autoridade (essencial ao estado) e igualdade (essencial à modernidade).

e da polícia, a instalação de mecanismos de administração da arrecadação e de sua fiscalização, a unificação do padrão monetário e a monopolização de sua emissão, além de certas realizações infraestruturais, como a edificação de uma rede de comunicações, de transportes etc. Já as crises de identidade e de legitimidade dizem respeito sobretudo a certos desafios, por assim dizer, “culturais” comumente associados à tarefa de “construção da nação” (*nation-building*). Em sua dimensão “horizontal”, trata-se de forjar uma “identidade nacional” pelo recurso a símbolos comuns (heróis, mitos, hinos, bandeiras), assim como pelo estabelecimento de certos critérios de tratamento de diferentes grupos sociais que possam vir a ser aceitos como “justos” ou “naturais” por toda a população. Em sua dimensão “vertical”, trata-se de obter “legitimidade” para o conjunto de instituições políticas adotado, de maneira a fazer reconhecer pela população a autoridade do poder central constituído, ou seja, produzir nos habitantes a disposição à obediência: a presunção de que o governo constituído tem o direito de governar. A crise de participação, por sua vez, diz respeito ao problema da incorporação política dos diversos grupos sociais que venham a se formar no interior da comunidade política. Trata-se basicamente do reconhecimento oficial dos direitos políticos, tais como o de votar e ser votado, ou vocalizar preferências e encaminhar demandas junto ao estado; o de associar-se livremente, o direito de organizar oposição ao governo etc. Finalmente, a crise de distribuição resulta da busca da implementação do princípio da igualdade de oportunidades, e concretiza-se no reconhecimento legal de uma série de “direitos sociais” (direitos trabalhistas, tributação progressiva etc.) assegurados, em princípio, pela intervenção do governo no conflito distributivo.

Naturalmente, os diversos tipos de respostas possíveis a esses desafios serão fortemente influenciados por múltiplos fatores, tais como o tipo de estruturas políticas e costumes tradicionais, o momento histórico do início do processo em cada localidade, ou o tipo de liderança modernizadora. Outro fator relevante é a sequência em que aparecem as diversas crises.¹³⁵ A presunção dominante na literatura é a de que cada um desses grupos de problemas tende a se concentrar no tempo – daí a ideia de “crise”. Além disso, presume-se também que tipicamente essas crises se darão numa sequência específica (aproximadamente aquela em que foram apresentadas aqui), e que quanto mais rapidamente essas crises aparecerem, sobrepondo-se umas às outras, maiores os riscos envolvidos no processo de modernização política como um todo (maior propensão a instabilidade, golpes de estado, violência política etc.) – donde decorre a maior turbulência política verificada nos países “periféricos”, nos quais o processo de modernização é muitas vezes deflagrado exogenamente e invariavelmente adota um ritmo mais acelerado que aquele historicamente observado nos países “centrais”. Deve-se admitir, porém, que essas crises não apenas podem se apresentar simultaneamente, mas que também podem ocorrer recorrentemente. Assim, crises aparentemente já “solucionadas” há várias gerações podem, em determinadas circunstâncias, subitamente voltar a ocupar lugar central na pauta política de determinada coletividade. Charles Tilly, acompanhando Sidney Verba, observa que os problemas básicos que acompanham os processos de *state-building* e *nation-building* são mais ou menos contínuos (e não localizados em momentos históricos

135 Pasquino, “Modernização”, p. 770.

específicos), e que qualquer tentativa de se colocarem esses problemas ou processos numa sequência-padrão enfrentará fatalmente graves dificuldades empíricas.¹³⁶ Minha impressão é a de que, embora em princípio pareça existir uma sequência aproximada provável (é razoável esperar que um país se depare com questões relativas às crises de penetração e integração antes de se ocupar com a maioria dos temas típicos da crise de distribuição, por exemplo), certamente não se podem descartar possíveis “anomalias”, especialmente nos casos de modernização retardatária, nos quais o efeito de imitação dos países centrais produz fatalmente um certo “embaralhamento” da agenda política que pode muito bem colocar no centro da arena política local a crise de distribuição sem que sequer tenham sido encaminhadas satisfatoriamente as crises de penetração, de integração, ou de legitimidade (ou então ao mesmo tempo em que estas são “reabertas”, por efeito mesmo da tentativa de encaminhamento da pauta redistributiva). Veremos que, em boa medida, é este um problema crucial em que está metido o Brasil hoje, juntamente com a maioria dos países “periféricos” (ver adiante, esp. seção 4.3).

Tendo em vista as dificuldades que enfrentam as tentativas de se generalizarem sequências históricas típicas para o processo de construção do estado nacional, torna-se bem-vinda a apropriação mais abertamente “funcionalista” que Gabriel Almond faz do tema.¹³⁷ Pois, adotando um

136 Verba, “Sequences and Development”, p. 297, *apud* Tilly, “Western State-Making and Theories of Political Transformation”, p. 610. Também Wanderley Guilherme dos Santos, *Razões da Desordem*, p. 17, subscreve a visão de Sidney Verba.

137 É numerosa a bibliografia relevante produzida por Almond, sendo

marco parsoniano de referência teórica geral, Almond relega a segundo plano considerações históricas (diacrônicas) para deter-se sobre as condições hipotéticas de operação do subsistema político no interior da sociedade como um todo. Aqui, mais que sua descrição do “interior” do sistema político por suas “funções de conversão” de *inputs* em *outputs*,¹³⁸ interessam-nos suas considerações sobre o desempenho do sistema político em seu ambiente a partir da distinção entre cinco “capacidades” (*capabilities*) a serem desenvolvidas pelo sistema: extrativa, reguladora, distributiva, simbólica e responsiva. Excetuada a capacidade responsiva, que se define pela *relação* entre *outputs* do sistema e os *inputs* recebidos de seu ambiente, as outras quatro “capacidades” relativas ao desempenho do sistema político dizem respeito especificamente a *outputs*.¹³⁹ Como seria de se esperar, essas “capacidades” correspondem em larga medida às “crises” do desenvolvimento político identificadas na colaboração com Pye nas pesquisas do Social Science Research Council. Mas a elaboração particular de Almond nos permite manejar mais facilmente determinadas relações lógicas entre os

particularmente célebre seu livro *Comparative Politics*, escrito em co-autoria com Bingham Powell. Aqui me apóio, todavia, em G. Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, em que se apresentam resumidamente alguns dos temas centrais daquele livro.

138 Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, p. 104, sugere uma classificação das funções de conversão em seis tipos:

“(1) the articulation of interests or demands, (2) the aggregation or combination of interests into policy proposals, (3) the conversion of policy proposals into authoritative rules, (4) the application of general rules to particular cases, (5) the adjudication of rules in individual cases, and (6) the transmission of information about these events within the political system from structure to structure and between the political system and its social and international environments”.

139 Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, p. 109.

componentes analíticos do sistema, livres de considerações muito detalhadas – necessariamente em alguma medida arbitrárias – sobre “crises” ou “sequências” históricas efetivamente ocorridas aqui ou ali (ainda que Almond pretenda, sim, estabelecer uma sequência de desenvolvimento típica). Assim, a sequência das crises que se encontra idealmente – ainda que um tanto forçadamente – esboçada nos trabalhos da série do SSRC sobre desenvolvimento político pode encontrar nos trabalhos de Almond uma correspondência mais fundamentada em considerações sobre a maneira como a capacidade do sistema político de desempenhar determinadas funções condiciona ou não sua capacidade de cumprir outras funções. Assim, por exemplo, Almond pode substituir a sequência das “crises” pela postulação da anterioridade lógica da capacidade extrativa frente às demais (ou, melhor dizendo, pela postulação da dependência de todas as demais capacidades em relação à extrativa), bem como condicionar a capacidade distributiva à capacidade reguladora.

“What we have said about political capabilities suggests a logic of capability analysis. An extractive capability implies some regulation and distribution, though these consequences may be unintended. A regulative capability implies an extractive capability, if only to gain the resources essential to regulation; and it is difficult to conceive a regulative capability which would not in some way affect the distribution of values and opportunities. They are not only logically related. They suggest an order of development. Thus political systems which are primarily extractive in character would appear to be the simplest ones of all. They do not require the degree of role differentiation and specialized orientations

that extractive-regulative systems or extractive-regulative-distributive ones do. Regulative systems cannot develop without extractive capabilities; thus the development of the one implies the development of the other. Increasing the extractive capability implies an increase in the regulative capability, as when, for example, political systems move from intermittent collection of tribute or raids to some form of regularized taxation. Similarly, a distributive system implies an extractive capability, and obviously can reach a higher distributive level if it is associated with a regulative capability as well.”¹⁴⁰

Mas além das “capacidades” relacionadas ao desempenho do sistema, é igualmente relevante sua capacidade de gerar apoio, que Almond chama “*the support aspect of capability*”. Almond não o afirma nesses termos, mas a capacidade de gerar apoio caracteriza-se, inversamente às demais capacidades, como um *output* da população em resposta a *inputs* fornecidos pelo sistema político. Pela relação entre o que o sistema político efetivamente *obtem* comparativamente àquilo que ele *demand*a da população.¹⁴¹ Constituindo, segundo Almond, uma “reserva” de autoridade do sistema, pode ser tomada como base empírica da noção de “cultura política”, caracterizada a partir das diferentes propensões de diversos estratos da população a apoiarem seu sistema político (*“support propensities”*).¹⁴²

140 Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, p. 108.

141 Nas palavras de Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, p. 111:

“The support aspect of capability has to be measured [...] in terms of the resources delivered in relation to the resources levied, the obedience accorded in proportion to the obedience required, the allocations accepted in relation to the allocations imposed, the responsiveness of the population to symbolic outputs in relation to that which is expected.”

142 Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, pp. 111-2.

Para Almond, a análise das “capacidades” do sistema político poderia ajudar a preencher o hiato existente entre os estudos “científicos” e os normativos do sistema político, ao acrescentar o “*what*” ao “*who*” e ao “*how*” típicos da ciência política do século XX – ou seja, ao acrescentar “substância” às discussões de procedimento que ocuparam o núcleo da ciência política contemporânea. Ao fazer isso, o sistema de Almond incorpora uma inequívoca dimensão normativa à análise, sem renunciar à investigação empírica das condições práticas de funcionamento do sistema político. E aqui Almond parece tocar rapidamente num ponto que pode ter implicações importantes para o presente trabalho. A especificação de um elenco de tarefas a serem desempenhadas pelo sistema político a partir de uma definição, mais abrangente, da própria “função política” coloca-nos diante da necessidade de reconhecer que alguns sistemas desempenharão suas funções de maneira mais eficaz que outros. E isto nos permitirá, em princípio, estabelecer uma conceituação universalmente válida de “desenvolvimento político”, que possa funcionar como referência normativa, sem estar atada à presunção de que este desenvolvimento necessariamente *se dê*. Persistiria o risco de fracasso do sistema, de incapacidade de desempenhar suas funções, de decadência política – enfim, da sucessão relativamente imprevisível de eventos históricos. Mas disporíamos de um critério teoricamente informado para a análise (e, inevitavelmente, *avaliação*) comparativa de diferentes casos empíricos. Voltaremos a este tópico no final do capítulo. Antes, porém, devemos discutir um pouco mais detalhadamente os problemas associados ao processo de institucionalização política em sociedades sob modernização acelerada.

2.2.2. Democracia e autoritarismo em sociedades complexas: modernização acelerada e instabilidade institucional

No interior da descrição da modernização feita por C. E. Black, uma constatação elementar tem implicações relevantes para a análise política comparada. É que no bojo do vertiginoso processo de transformação social desencadeado pela modernização, um problema particularmente delicado (talvez mesmo o mais dramático) é a adaptação das instituições às novas funções inapelavelmente reclamadas por uma sociedade em permanente mudança.¹⁴³ Inerentemente associadas às idéias de permanência e estabilidade (ver acima, subseção 2.1.3), instituições se transformam num desafio complexo quando têm de se adaptar a uma sociedade cuja própria natureza é a mudança. Trata-se de produzir normas que não apenas permitam a mudança, digamos, “social” (ou no plano do “substrato”, como diria Lockwood), mas que sejam capazes também de processar institucionalmente a própria mudança institucional.

Vimos no capítulo anterior como a modernização se apóia num processo de urbanização associado à expansão da esfera da troca. Essa expansão das trocas impõe uma crescente subordinação da sobrevivência individual à disciplina do mercado, que, por sua vez, promove crescente mobilidade social, acompanhada de natural elevação de expectativas de ascensão social e conforto material junto ao grosso da população. Sua contrapartida muito provável é o crescimento do grau de frustração relativa dessa mesma população, que provocará contestação e, no limite, instabilidade política.

143 Black, *The Dynamics of Modernization*, p. 8.

Diante da massificação social que acompanha esse processo, o encaminhamento do problema da produção de fontes estáveis de autoridade passa a depender do estabelecimento de regras impessoais de tomada de decisão. Em outras palavras, de instituições políticas estáveis que contemplem a igualdade jurídica de todos os cidadãos. Temos, assim, a paradoxal afirmação paulatina de uma forma de sociedade que, à medida mesma que se torna sempre mais igualitária (pela erosão progressiva de barreiras “adscritivas”, de natureza estamental, à mobilidade social), torna-se, potencialmente, cada vez mais violenta. E esse é o preço da equalização de *status*: a diluição dos estamentos expõe a todos à insegurança econômica resultante da competição mercantil, e esta – na ausência de disposição unânime de se acatarem as normas da disputa – pode sempre degenerar em conflito. Não terá sido por mero acaso que Hobbes, situado na aurora da sociedade moderna, caracterizou os homens como fundamentalmente iguais, e divisou a coexistência não regulada como a “guerra de todos contra todos”. E o estado de escassez – hipótese implícita desse quadro – não se pode esperar superar tecnologicamente, pelo simples fato de que, em princípio, um homem *pode* querer qualquer coisa, a qualquer momento, em qualquer circunstância (o “super-homem” de Nietzsche, que não obedece senão à sua própria vontade, é sempre uma possibilidade).

A constatação da complexidade desse desafio de se criarem fontes consensuais de autoridade que permitissem o exercício estável do poder político dentro de sociedades modernas foi, como vimos na seção 2.1, um traço característico da análise de todos os grandes teóricos da

sociedade moderna, desde a intuição fundamental de Hobbes até a ciência política contemporânea, sendo bastante visível sobretudo nas visões de alguns ancestrais ou fundadores da moderna sociologia, como Burke, Tocqueville, Durkheim e Weber. Em todos eles transparece a preocupação com a necessidade de se recriar um sistema de valores comum – e esse problema irá ganhar contornos dramáticos a partir do reconhecimento, por Weber, da irreduzibilidade dos conflitos de valores,¹⁴⁴ que resulta na renúncia à possibilidade dessa recriação, impondo particulares dificuldades ao problema da “sacralização” de uma ordem racional-legal.

A percepção difusa deste problema, a partir sobretudo dos acontecimentos que tiveram lugar durante a Revolução Francesa, deu origem ao tema da incompatibilidade entre igualdade e liberdade, um dos favoritos do pensamento conservador nos últimos séculos, e que constitui o pano de fundo e a inspiração básica de toda a vasta literatura dedicada à “sociedade de massas” no início deste século – e que em seus aspectos políticos fundamentais encontrará uma síntese no trabalho de William Kornhauser, que distingue duas críticas opostas à sociedade de massas: uma aristocrática, como a de Ortega y Gasset (temerosa quanto à “hiperdemocracia”) e outra democrática, como a de Hannah Arendt (temerosa em relação à “tirania ilimitada”).¹⁴⁵ Partindo da descrição da “sociedade de massas” como caracterizada por alta acessibilidade das posições de elite e, igualmente, alta

144 Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, pp. 19-24.

145 Ver Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, p. 31, para as referências a Ortega, *The Revolt of the Masses*, e Arendt, *The Origins of Totalitarianism*.

disponibilidade das não-elites para eventual manipulação como recurso de poder (quadro 2.1), a primeira crítica – aristocrática – se concentraria, segundo Kornhauser, na alta acessibilidade das posições de elite para explicar a natureza conflituosa e instável da sociedade de massas, deixando de fazer distinção entre esta e a “sociedade pluralista”, que se caracterizaria por alta acessibilidade das elites, mas com *baixa* disponibilidade das não-elites. A crítica democrática, por sua vez, preocupa-se sobretudo com os efeitos nefastos que a eventual fragilidade dos laços associativos intermediários – típica da sociedade de massas – venha a produzir no que tange à disponibilidade das não-elites. Aqui, para Kornhauser, deixa-se de distinguir a sociedade de massas da “sociedade totalitária”, caracterizada por alta disponibilidade das não-elites, mas *baixa* acessibilidade das elites.

Quadro 2.1

	<i>Baixa</i> Disponibilidade das Não-Elites	<i>Alta</i> Disponibilidade das Não-Elites
<i>Baixa</i> Acessibilidade das Elites	Sociedade comunal	Sociedade totalitária
<i>Alta</i> Acessibilidade das Elites	Sociedade pluralista	Sociedade de massas

Fonte: W. Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, p. 40.

Mesmo que se admita a presença de alguma dose de inevitável esquematismo nesse quadro, ele tem o mérito de explicitar uma lógica subjacente à importância do associativismo autônomo no adequado funcionamento da democracia moderna, por ajudar a manter baixa a disponibilidade das não-elites no que toca a mobilizações orientadas “de cima” – ou, como se costuma dizer, “orquestradas” por elites. Diferentemente da visão usual da crítica “aristocrática”, para Kornhauser a alta acessibilidade das posições de elite não é condição suficiente (embora seja necessária) para a emergência da “política de massas” – seria igualmente necessária a alta disponibilidade das não-elites.¹⁴⁶ Assim, com Kornhauser obtemos, mediante a fórmula “alta acessibilidade das elites e baixa disponibilidade das não-elites”, um guia para uma política pluralista que tente evitar os males da massificação na sociedade moderna.¹⁴⁷

Quase dez anos depois, Samuel Huntington, elegendo a sincronia entre a expansão da participação política e a “arte da associação” como a variável explicativa crucial da estabilidade política,¹⁴⁸ recolocaria, em termos um pouco modificados, fundamentalmente a mesma problemática que havia ocupado Kornhauser. Não obstante, sua ênfase

146 Similarmente, ao contrário do que se depreende da “crítica democrática”, uma alta disponibilidade das não-elites não seria suficiente para caracterizar uma sociedade totalitária, que requereria igualmente uma baixa acessibilidade das posições de elite. Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, pp. 34-5.

147 Veremos abaixo (subseção 2.2.3) como o trabalho recente de Robert Putnam, *Making Democracy Work*, produz uma impressionante corroboração empírica das conclusões de Kornhauser no que concerne a este tópico.

148 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 5.

no processo de “institucionalização” lhe conferiria marca distintiva e tem mesmo propiciado uma “redescoberta” de sua obra nos últimos anos, estimulada pelos estudos contemporâneos sobre a transição democrática na América Latina e no Leste Europeu.

Em Huntington, os problemas da política numa sociedade que se moderniza aparecem de maneira bastante semelhante ao formato weberiano com que foram aqui expostos (seção 2.1) – embora, curiosamente, o próprio Weber não apareça no índice remissivo do livro de Huntington. Este parentesco está evidente em várias passagens de Huntington. Uma das mais emblemáticas afirma que “the problem is not to hold elections but to create organizations”.¹⁴⁹ Em seguida, ele associa claramente a necessidade da edificação de instituições políticas com o processo de aumento da complexidade do tecido social:

“In a society in which all belong to the same social force, conflicts are limited and are resolved through the structure of the social force. No clearly distinct political institutions are necessary. [...] The isolated family, clan, tribe, or village may achieve community with relative little conscious effort. They are, in a sense, natural communities. As societies become larger in membership, more complicated in structure, and more diverse in activities, the achievement or maintenance of a high level of community becomes increasingly dependent upon political institutions. [...] Historically, political institutions have emerged out of the interaction among and disagreement among social forces, and the gradual development of procedures and organizational devices for resolving those disagreements.”¹⁵⁰

149 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 7.

150 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 9-11.

O conjunto desses “procedimentos e dispositivos organizacionais” destinados à resolução de desacordos no interior de comunidades cada vez mais complexas será tanto mais eficaz quanto maior for o nível de *institucionalização* desses procedimentos (“institucionalização política”). Essa institucionalização, por sua vez, encontrará seus quatro indicadores básicos na adaptabilidade, na complexidade, na autonomia e na coesão de suas organizações e procedimentos.¹⁵¹ A *adaptabilidade* é vista por Huntington como uma característica organizacional adquirida, em função do tempo e dos desafios de seu ambiente. Além de se vincular aos problemas de sucessão na liderança da organização, a adaptabilidade diz respeito também a mudanças no contexto e à capacidade da organização de sobreviver à medida que mudam mesmo as funções que ela deve desempenhar. Assim, diz Huntington, “functional adaptability, not functional specificity, is the true measure of a highly developed organization”.¹⁵² A institucionalização supõe, em alguma medida, que a organização deixe de ser apenas um instrumento de consecução de um fim, para transformar-se num fim em si mesmo. O que em Michels era um problema a ser evitado, em Huntington passa a ser um objetivo que deve ser conscientemente buscado, um requisito importante da “coordenação de expectativas” envolvida no processo de institucionalização. Já a *complexidade* do sistema político terá, segundo Huntington, como principal mérito o fato de favorecer a adaptabilidade do sistema. Quanto mais simples o sistema, maior a sua dificuldade em adaptar-se

151 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 12.

152 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

a novas circunstâncias. Huntington recorre a Aristóteles para lembrar que todas as tiranias têm vida curta: o sistema político mais simples (aquele que depende de um único indivíduo) será também o menos estável.¹⁵³

A *autonomia* das organizações políticas frente ao “impacto de grupos e procedimentos não-políticos” é o terceiro indicador da institucionalização. Crucial no processo de “impessoalização” dos sistemas de tomada de decisões, a autonomização do sistema político frente aos diversos interesses existentes na sociedade é um indicador central do grau de “neutralidade” que o estado chega a alcançar como árbitro final dos desacordos existentes no interior da estrutura social. Como diz Huntington, se o estado numa sociedade capitalista não passa mesmo de um “comitê executivo dos interesses da burguesia”, então ele não pode pretender ser institucionalmente muito relevante.¹⁵⁴ A corrupção seria o sintoma por excelência de autonomia insuficiente, e a complexidade do sistema, uma característica importante a contribuir para a sua autonomia – tanto por forçar a socialização prévia no interior do sistema àqueles que pretendam ocupar as posições de liderança quanto por reduzir a autonomia decisória das diversas subunidades em relação ao sistema político como um todo. E disto se segue imediatamente a importância da *coesão* do sistema político para a sua institucionalização. Quanto mais coesa

153 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 17-20.

154 De modo análogo, Rueschemeyer, Stephens e Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, p. 42, ressaltam a importância do impacto “of the social and economic power structure on political decision-making” como obstáculo para o adequado funcionamento da democracia. Numa palavra, falta de autonomia institucional.

a organização, tanto melhor ela será capaz de impor uma disciplina interna e defender sua autonomia.¹⁵⁵

A leitura de Huntington corrobora a hipótese de Lipset sobre desenvolvimento econômico e democratização, que condiciona o exercício estável da democracia à obtenção de algum nível mínimo (não muito precisamente especificado) de desenvolvimento.¹⁵⁶ Huntington não só compartilha a posição de Lipset quanto aos resultados políticos de longo prazo do desenvolvimento econômico e da modernização (uma tendência rumo à democracia moderna), mas também identifica fortes turbulências ao longo do percurso, que fazem com que as sociedades *em processo de modernização* se mostrem particularmente instáveis e violentas. Assim, dentro do grupo das sociedades periféricas – todas em franco processo de modernização –, serão as mais ricas as que, àquela altura dos anos 60, apresentarão maior probabilidade de violência política, e não as mais pobres.¹⁵⁷ A *velocidade* do processo de modernização também afetará negativamente a estabilidade política, por forçar o enfrentamento simultâneo das diversas “crises” associadas ao processo de construção do estado nacional moderno (centralização da autoridade, integração nacional, mobilização social, desenvolvimento econômico, participação política e bem-estar social).¹⁵⁸

155 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 20-4.

156 S. M. Lipset, *Political Man*, cap. 2, “Economic Development and Democracy”, pp. 27-63. Voltaremos a este tema no próximo capítulo, seção 3.3.

157 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 41-5.

158 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 45-6. Também Lipset, *Political Man*, pp. 53-8, afirma que – muito embora o desenvolvimento econômico favoreça a democracia – o desenvolvimento econômico *rápido* (que tenha introduzido “sharp discontinuities between the pre-in-

Diante da dificuldade de se estabelecer alguma correlação universalmente válida entre a taxa de crescimento econômico e a instabilidade política, e tendo constatado que “a mobilização social é muito mais desestabilizadora que o desenvolvimento econômico”, Huntington irá propor aquilo que chamou de “hipótese do hiato” (*“the gap hypothesis”*), que medirá o impacto da modernização sobre a instabilidade política pelo hiato existente entre mobilização e desenvolvimento. A presunção subjacente é que nas “sociedades em transição”, o desenvolvimento econômico se dará mais lentamente que a mobilização social, resultando em relativa incapacidade de satisfazer as novas aspirações despertadas pelo processo de mobilização social – e, logo, em frustração social. Esta frustração, se não se fizer acompanhar pela existência de oportunidades não políticas de mobilidade social, estimulará a participação política – que gerará instabilidade se não houver o devido grau de institucionalização política.¹⁵⁹ É

dustrial and industrial situation”, p. 54) favorece o extremismo.

159 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 53-5. Não obstante sua plausibilidade lógica, é evidente que essas relações de Huntington são bastante esquemáticas, e seu próprio autor tende a fazer delas um uso um tanto “livre”. Logo na p. 56, por exemplo, Huntington confunde “participação política” com “mobilização social” ao declarar que “sharp increases in participation produce instability unless they are accompanied by corresponding shifts in the level of economic well-being”, numa flagrante violação das relações estabelecidas apenas uma página antes, já que ali se afirmava que a instabilidade seria função do hiato entre participação e *institucionalização*, e não desenvolvimento ou bem-estar. Este seria relevante na determinação do grau de frustração social, que por sua vez ajudaria a determinar o nível de participação política. Desta maneira, se tomarmos rigorosamente a “hipótese do hiato” de Huntington, o nível de bem-estar social teria efeito positivo sobre a estabilidade política não por um impacto favorável direto, mas por produzir ele mesmo – *ceteris paribus* – uma redu-

importante observar que o crucial para Huntington, portanto, é o grau de institucionalização alcançado *comparativamente* ao nível de participação política existente. Assim, uma sociedade com baixo nível tanto de institucionalização quanto de participação política poderá ser mais estável que uma sociedade mais institucionalizada que todavia conviva com níveis de participação política ainda mais elevados.¹⁶⁰ Tomando-se, porém, o incremento da participação política como um dado, traço inevitável (e mesmo, em última análise, desejável) do processo de modernização, pode-se seguramente tomar a institucionalização como a variável central da análise de Huntington.

Finalmente, algumas considerações adicionais talvez se façam desejar sobre o tema dos movimentos sociais, que o ponto das relações entre a participação popular e as instituições políticas traz consigo à pauta. Não obstante a indiscutível relevância do estudo dos movimentos populares para a ciência política contemporânea (e mesmo, mais substantivamente, da própria *atuação* de muitos desses movimentos para a promoção de importantes conquistas democráticas), creio que não seria injusto afirmar que a literatura sobre o tema frequentemente incorpora fortes idealizações sobre o potencial socialmente transformador de seu objeto – e isto se dá de maneira particularmente persistente na análise da atuação dos chamados “novos” movimentos, que ocasionalmente tende a fazer um elogio apressado de quaisquer iniciativas que pareçam se dar – como num texto de Tilman Evers de alguns anos atrás – “de costas

ção do nível de participação, ao diminuir a frustração social.

160 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 79.

para o estado”.¹⁶¹ Sem querer me alongar demasiadamente neste ponto, é necessário constatar que nem sempre temos tido a devida cautela ao analisar as perspectivas “democratizantes” de tais iniciativas. Naturalmente, novas circunstâncias colocam sempre novos problemas que podem eventualmente ser mais adequadamente respondidos por novos instrumentos e estratégias de ação política que não haviam sido acionados anteriormente. Todavia, como lembra Renato Boschi, embora muitos pensem nos novos movimentos sociais como um desafio à “política tradicional”, eles não só podem perfeitamente atuar como *reforço* (e não concorrentes) dos partidos existentes,¹⁶² como tampouco se pode esquecer que também sobre eles pesa a “lei de ferro da oligarquia”, a partir do imperativo organizacional que, inevitavelmente, a partir de determinado momento se impõe. Afinal de contas, os movimentos sociais, como canal alternativo de participação política, existiram regularmente na Inglaterra desde o século XVIII, e vê-los como “um corte radical com a esfera das instituições democráticas liberais” é esquecer que “o impacto dos movimentos sociais, sobretudo a longo prazo, só se concretizará se houver algum tipo de mediação institucional” – o que se torna particularmente relevante no caso dos países periféricos, quando o que está em jogo é quase sempre a incorporação ao sistema político de núcleos de interesses até então excluídos. Assim,

161 Evers, “De Costas para o Estado, Longe do Parlamento”.

162 Boschi, *A Arte da Associação*, pp. 28-9, observa que tanto a experiência do movimento ecológico europeu quanto a do caso específico do Brasil ilustram a tendência de partidarização dos movimentos: no Brasil, houve enorme superposição entre a participação nos movimentos sociais e a militância partidária.

a maioria dos movimentos sociais formula demandas que apelam diretamente à produção de legislação regulatória (caso notório dos movimentos ecológicos), sem falar nos que apelam à garantia de direitos civis universais, como o movimento negro ou o feminista – tornando problemático o alegado caráter “anti-estado” desses movimentos.¹⁶³ Outro aspecto importante é destacado por Renato Lessa, que chama atenção para pelo menos dois riscos associados à disseminação de movimentos sociais ao largo da “política oficial”.¹⁶⁴ O primeiro está associado ao clássico argumento de Robert Dahl a respeito dos “caminhos” possíveis para se alcançar a poliarquia.¹⁶⁵ Entre os vetores de incorporação política da população e de institucionalização das regras de competição política, Dahl alega que a incorporação sem prévia institucionalização – receita básica subjacente ao elogio dos movimentos sociais – não é o bom caminho da poliarquia, sendo mais provavelmente conducente a um estado tal como o descrito por Huntington no “pretorianismo de massas”. O caminho oposto teria sido seguido, por exemplo, pela Grã-Bretanha e pelos Estados Unidos. O segundo risco – na verdade a contraface do primeiro – tem a ver precisamente com um possível desdobramento “pretoriano” ou caudilhesco da disseminação de uma cultura política participatória mas “despolitizada” (seguindo o uso que o próprio Lessa faz do termo), que pode levar à aspiração de acesso direto à participação em arenas governamentais, dispensando os mecanismos clássicos de representação. Naturalmente, é possível a coexistência de ambas as formas de representação

163 Boschi, *A Arte da Associação*, pp. 23-30.

164 Lessa, “Reflexões sobre a Gênese de uma Democracia Banal”, pp. 162-4.

165 Dahl, *Polyarchy*, esp. pp. 5-9.

de interesses, mas podemos também ter uma sociedade em moldes autoritários, mobilizada na base, mas com os canais oficiais de representação suspensos.¹⁶⁶

Crucial, portanto, é a institucionalização de procedimentos políticos. É importante lembrar, todavia, o paradoxo contido no presumível efeito *desmobilizador* da institucionalização democrática. Um país que segue à risca uma rotina democrática há várias gerações irá fatalmente *permitir* aos cidadãos que se ocupem sobretudo de sua vida privada, e eleições serão um evento corriqueiro que não tenderá a suscitar paixões. No extremo oposto, um país em guerra civil, por exemplo, a ninguém permitirá ficar indiferente ou alheio aos assuntos públicos enquanto a própria vida de cada um estiver permanentemente ameaçada. Por outro lado, aquela “rotina democrática” deverá certamente incluir elevado grau de confiança mútua entre os atores de modo a favorecer a existência de “redes de cooperação” no interior da sociedade. Sob este aspecto, talvez tenhamos, na disposição favorável com que costumam ser recebidos os movimentos participatórios mais espontâneos e extrainstitucionais, uma ilustração do argumento de Edward Tiryakian sobre a importância dos subprocessos de “desdiferenciação” estrutural que correm paralelos à diferenciação típica da modernização.¹⁶⁷ Dadas as estruturas crescentemente hierárquicas geradas pelo processo de diferenciação, propiciadoras de patologias

166 O próprio Tilman Evers, “De Costas para o Estado, Longe do Parlamento”, p. 39, não deixa de perceber que “muitos elementos presentes nos atuais movimentos *alternativos* tiveram precursor na época da República de Weimar, antes de 1933”.

167 Tiryakian, “Dialectics of Modernity”, pp. 89-94.

(expressas com particular clareza no problema weberiano da burocratização) que impedem que se assegure a plena integração das estruturas funcionais do sistema social, a desdiferenciação é vista otimisticamente por Tiryakian – assim como os subprocessos de “reencantamento do mundo” – como a forma por excelência de se amolecerem as grades da “jaula de ferro” weberiana. Permanece a desdiferenciação, de todo modo, como um processo subsidiário, propenso a manifestações episódicas – ainda que indispensáveis. Ela propicia, sim, certa “regeneração e rejuvenescimento de estruturas”, tornando-se um complemento necessário da diferenciação, visível tanto nos grandes movimentos de massa que dão origem às revoluções como em pequenas iniciativas de “oxigenação” de estruturas locais – tais como, por exemplo, o experimento do “orçamento participativo”, levado a cabo em alguns municípios do Brasil. Mas não “reinventa” a política.

2.2.3. Normas e o problema da cooperação

O problema da institucionalização política parece comparativamente menos virulento se se trata de um processo de modernização endógeno, tal como o ocorrido nos países da Europa Ocidental onde se originaram os primeiros processos de modernização (e mesmo aí o processo foi acentuadamente violento: não precisamos lembrar apenas as guilhotinas francesas, mas também a longa guerra civil inglesa de mais de um século antes). Nos processos deflagrados mais tardiamente, porém, quase sempre exógenos (ou pelo menos apressados pela existência de modelos externos a serem inevitavelmente

copiados em alguma medida), essa “adaptação institucional” tem de ser feita de maneira bastante mais abrupta – com pesados ônus tanto no que diz respeito à violência física do processo quanto (e sobretudo) no que concerne às próprias perspectivas de consolidação e durabilidade do novo conjunto de instituições. Apresentam-se nesses casos com particular complexidade os “dois problemas da ordem social”, tais como definidos por Jon Elster: a coordenação de expectativas e a produção de cooperação.¹⁶⁸ As mudanças são rápidas demais para que se possa estabelecer consenso quanto a regras ou procedimentos impessoais de decisão política; e, em virtude da incerteza do cenário de longo prazo, os agentes não podem se dar ao luxo de abrir mão de vantagens imediatas, e a cooperação é dificultada.

Estas considerações nos levam ao outro lado do problema da institucionalização, ou seja, àquele que corresponde ao *contexto* em que operam essas instituições. Que condições favorecem a operação eficaz das normas legais e das instituições políticas? Quais são as circunstâncias sociais que favorecerão, afinal, a disposição espontânea à obediência generalizada pelo público, que caracteriza, em última análise, a *autoridade* do sistema político junto ao seu público, e que – ao favorecer a coordenação de expectativas e a cooperação entre os indivíduos – lhe permite o exercício estável do poder, com bom desempenho das instituições?

Este tema roça o das “condições sociais da democracia”, que havia recebido sua formulação clássica no trabalho de S. M. Lipset no final dos anos 50, e que em 1971

168 Elster, *The Cement of Society*, “Introduction: the two problems of social order”, pp. 1-16.

encontrou nas mãos de Robert Dahl uma última formulação vigorosa em muitos anos, tendo ficado razoavelmente “adormecido” desde então.¹⁶⁹ Em parte pelo motivo bastante prosaico de que as pessoas envolvidas nos processos de transição democrática em curso desde meados dos anos 70 mostraram-se, compreensivelmente, pouco interessadas no tema: estavam empenhadas, afinal, em construir regimes democráticos independentemente ou apesar de eventuais condições iniciais desfavoráveis.¹⁷⁰ Sob outro prisma, certamente não terá deixado de ter sua importância o ataque vigoroso desferido por Brian Barry contra as teorias “sociológicas” ou “culturais” da democracia em voga nos anos 60, particularmente a teoria da “cultura cívica” de Almond e Verba, a “teoria da congruência” de Eckstein, e a associação entre “valores” e “instituições” presente ao longo da obra de Lipset.¹⁷¹ Em linhas gerais, a crítica de Barry apóia-se na falta de precisão analítica das proposições ali avançadas, bem como alguns descuidos relativamente graves quanto à estrutura lógica de argumentos importantes. Todos os três têm dificuldades, por exemplo, com o caso da Alemanha, particularmente no que diz respeito ao contraste entre a instabilidade (constatada *ex-post facto*) da República de Weimar e a estabilidade (presumida) da República Federal, quando menos de duas décadas separam a derrocada de

169 O trabalho de Dahl a que me refiro é *Polyarchy*, esp. caps. 4 e 5, pp. 48-80.

170 Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, pp. 95-9, refere-se a este problema e ilustra esta atitude na ênfase conferida por Guillermo O’Donnell e Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*, aos atores e suas estratégias.

171 Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, cap. III, “Values and Stable Democracy: Three Theories”, pp. 47-74.

uma e a edificação da outra. Esta é apenas a ilustração mais notória da dificuldade com que se deparam explicações “culturalistas” quando se observam mudanças drásticas no contexto político.¹⁷² Para Barry, um dos problemas lógicos envolvidos naquela literatura é o de se inferir umnexo causal a partir da constatação de uma relação entre dois fenômenos. Assim, tanto pode ser verdade que o parlamento britânico funciona adequadamente devido à sua correspondência com alguns costumes tipicamente ingleses (como quereria Eckstein), quanto se pode afirmar que alguns costumes típicos da vida pública inglesa derivam sua disseminação do prestígio do parlamento como instituição.¹⁷³ Já Lipset afirma que a crença na legitimidade e a crença na eficiência de um regime político seriam as suas duas fontes básicas de apoio, e logo de estabilidade, mas não procura especificar se são condições necessárias ou suficientes da estabilidade política, além de não enfrentar em detalhe o fato de que as duas condições são logicamente independentes uma da outra. Segundo a interpretação de Barry, Lipset parece supor que as duas condições *tendem* a andar juntas, e que cada uma delas seria uma condição suficiente da estabilidade e, logo, nenhuma delas necessária, isoladamente. Como a eficiência tende inevitavelmente a oscilar no tempo, ao sabor dos ciclos econômicos, a variável crucial para a explicação

172 Elisa Reis, “Elites Agrárias, *State-Building* e Autoritarismo”, p. 333, já observou que

“explicações de tipo cultural tendem a tomar como ‘dados’ aspectos da realidade que merecem eles próprios explicação cuidadosa. Tais explicações frequentemente negligenciam o fato de que a própria persistência de traços culturais é constantemente recriada e que, nesse sentido, a continuidade de valores, atitudes etc. merece tanto esforço de explicação quanto a mudança dos mesmos.”

173 Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, pp. 62-3.

da estabilidade democrática no longo prazo tem de ser a existência de uma crença difundida na *legitimidade* do regime. Aos olhos de Barry, a teoria fica assim defensável, mas não nos leva muito longe. Ao contrário, aproxima-se perigosamente da tautologia: é condição suficiente para a estabilidade de um regime político que nenhum grupo com o poder de removê-lo acredite que ele seja ilegítimo.¹⁷⁴ A questão óbvia – e muito mais difícil – que se segue é: o que produz a crença de que um regime é legítimo? E aqui as considerações de Lipset acabam redundando em elaborações um tanto obscuras em torno da necessidade de se preservar um senso de legitimidade tradicional, ou “adscritiva” (“*ascriptive legitimacy*”, na expressão de Lipset), não muito distante das considerações acima tecidas (subseção 2.1.3) sobre a importância de certa sacralização tradicional das instituições, mas que o levam a superestimar claramente a importância da monarquia para a estabilidade das democracias de seu tempo – tomando aqui claramente o efeito pela causa.¹⁷⁵

Efetivamente, uma das poucas coisas que as últimas décadas parecem ter mostrado nessa área é que a longa rivalidade acadêmica existente entre abordagens do problema apoiadas no individualismo metodológico e no princípio da “escolha racional”, de um lado, e outra, digamos, “culturalista”, ou referida a “valores”, tem impedido a ambas de exprimirem todo o seu potencial analítico – como o próprio Barry concluía já em 1970.¹⁷⁶ Pelo menos desde a publicação, em

174 Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, pp. 65-7.

175 Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, pp. 67-73.

176 Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, esp. cap. VIII,

1965, de *The Logic of Collective Action*, de Mancur Olson, mas com impulso redobrado a partir dos anos 80, o tema da cooperação e da ação coletiva passou a ser objeto de uma vasta e fecunda literatura apoiada sobre as premissas da “escolha racional”. Nesta literatura, sobretudo a redescritção do “problema hobbesiano” como um “problema olsoniano” de ação coletiva começou a ganhar ares de matéria canônica, tornando-se um lugar comum mencionado muitas vezes *en passant* por autores bastante variados.¹⁷⁷ Contudo, durante a maior parte deste tempo, o recurso à *rational choice* foi visto frequentemente com muita desconfiança pelos adeptos de uma abordagem mais convencionalmente “sociológica” da política – e, naturalmente, a recíproca também tendeu a ser verdadeira. Apenas a partir de meados dos anos 80 é que posições mais ecléticas começam a se generalizar.

O fato é que os anos 90 – depois da aparente saturação do debate “micro-macro” que ocupou posição expressiva na agenda das décadas anteriores – vêm testemunhando relativa convergência rumo a uma utilização mais “integrada” desses planos analíticos, ou seja, uma disposição a utilizar as conclusões deriváveis de modelos “micro” de interação individual no ataque a questões teóricas “macro” que integraram o cânone da ciência política em qualquer tempo, paralelamente ao recurso a diagnósticos “macro” (macro-históricos, inclusive) para fundamentar a utilização

“Conclusion”, pp. 165-83.

177 Apenas para dar dois exemplos entre importantes obras bastante recentes, podem-se mencionar Douglass North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, cap. II, “Cooperación: El Problema Teórico”, pp. 23-30; e Robert Putnam, *Making Democracy Work*, cap. 6, “Social Capital and Institutional Success”, esp. pp. 163-7.

analítica deste ou daquele modelo de interação individual. Este ânimo pode ser percebido em muitos dos trabalhos identificados sob o rótulo do “novo institucionalismo”, dentre os quais certamente tem encontrado certo destaque a obra do historiador econômico Douglass North, mas também está presente de maneira bastante clara na empreitada – sob vários outros aspectos diversa – de Robert Putnam em *Making Democracy Work*.

A pergunta básica a que Putnam se dirige é: o que faz as instituições políticas funcionarem melhor em alguns lugares que em outros? E o campo de provas que ele utiliza para enfrentar a questão é a Itália, que há um quarto de século instituiu governos regionais simultaneamente em todo o país, dotados das mesmas prerrogativas e encargos, e que não obstante testemunhou desempenhos institucionais bastante diferenciados entre os diversos governos regionais: o pior na Calábria, ao sul, e o melhor na Emília-Romanha, ao norte de Roma. Controlando estatisticamente seus resultados, Putnam encontra a variável explicativa deste desempenho diferenciado na presença de longa tradição de comunidade cívica no norte da Itália, tradição esta que remontaria a comunidades existentes já na Alta Idade Média, num marcante contraste com a organização política despótica encontrada na parte sul da península, que perdurou durante os séculos de existência do Reino das Duas Sicílias. Putnam, cuidadoso, trata de testar e refutar a contestação óbvia segundo a qual a comunidade cívica poderia ser ela própria um subproduto, resultado de níveis presumivelmente mais elevados de dinamismo econômico no norte. Todavia, se o Norte é hoje mais rico, nem sempre o foi, e a correlação

do desempenho institucional com alguns indicadores do grau de “comunidade cívica” é consistentemente mais elevada que com os indicadores de desenvolvimento econômico. Ademais, além de nem sempre o Norte ter sido o mais rico, os dados não corroboram sequer a hipótese de que o desempenho econômico num tempo t_1 qualquer seja relevante na determinação do nível de envolvimento cívico da população num momento posterior t_2 : pelo contrário, é o grau de *civiness* no passado que parece relacionar-se mais fortemente com o desempenho econômico posterior.¹⁷⁸

Mas um mérito importante do trabalho de Putnam, a meu ver, está em que ele não se satisfaz ao constatar essa relação, mas procura, no último capítulo, esboçar em termos dedutivos as razões pelas quais ela se dá – a *lógica situacional* subjacente. E isto é feito – de maneira talvez surpreendente para alguns habituados a contraposições frontais entre explicações “culturalistas” e outras “individualistas” – pelo recurso, ainda que um tanto impressionístico, a raciocínios próprios da *rational choice*, incorporando sobretudo a lógica da ação coletiva tal como descrita por Olson. Muito resumidamente, Putnam aponta duas dinâmicas típicas para o problema: uma que ele chama o “círculo vicioso autoritário” e a outra, por contraste, o “círculo virtuoso democrático”. Na primeira, o estado (ou seus aliados, potentados locais privados) garante a ordem de maneira precipuamente coercitiva, através do medo e da repressão, deixando em segundo plano a construção de qualquer relação de confiança mútua disseminada entre os habitantes. Na segunda, investe-se no estabelecimento de regras

178 Putnam, *Making Democracy Work*, cap. 5, esp. pp. 152-62.

impessoais que devem, em princípio, ser seguidas por todos, economicamente poderosos ou não. Esta última depende, para sua consecução eficaz, da generalização da disposição de firmar compromissos e abrir mão de ganhos imediatos em favor de compensações futuras, na presunção de que a observância universal de determinadas regras renderá frutos no longo prazo. O arranjo autoritário é um “círculo vicioso” porque o precedente da afirmação violenta do poder inibe a disseminação de comportamentos mais cooperativos no interior da população. A vontade do poderoso de plantão prevalece em última instância, dificultando o estabelecimento de laços “horizontais” de confiança mútua, e tornando inúteis, por pouco confiáveis, compromissos que envolvam compensações futuras. A democracia, por sua vez, constituiria um “círculo virtuoso” em virtude do fato de que o acatamento de regras impessoais de solução de disputas, uma vez estabelecido, pode gerar um estado de coisas no qual a violação dessas regras, mesmo que imediatamente proveitosa, pode se tornar onerosa para aquele que a pratica, em virtude da retaliação dos demais.¹⁷⁹

O argumento é perfeitamente análogo à solução do dilema do prisioneiro pela reiteração infinita do jogo com base num comportamento *tit-for-tat*, tal como originariamente descrita por Robert Axelrod em *The*

179 Putnam, *Making Democracy Work*, cap. 6, “Social Capital and Institutional Success”, pp. 163-85. De maneira análoga, Wanderley Guilherme dos Santos, *Razões da Desordem*, pp. 105-6, se refere a um “jogo de espelhos” para descrever o comportamento do “conjunto de *expectativas* que os indivíduos têm quanto ao governo, quanto aos seus concidadãos e quanto a si próprios” (grifo meu), expectativas essas que comporiam, *grosso modo*, a “cultura cívica” local.

Evolution of Cooperation, de 1984. Nesse caso, os atores seriam induzidos à cooperação por medo da retaliação de seu adversário: se cada “jogador” tem motivos para esperar que seu oponente se comporte da mesma maneira que ele próprio, então pode ser racional cooperar, se cada um valorizar suficientemente seus resultados futuros. Se, todavia, se parte da situação descrita pela teoria dos jogos como “egoísmo universal”, ou seja, uma situação em que todos adotam a estratégia inicial de *não cooperar*, então a cooperação não emergirá espontaneamente, exceto sob a condição – bastante restritiva – de que uma população em equilíbrio não-cooperativo se veja “invadida” por um *cluster* internamente cooperativo, que mantenha pouco contato com a população majoritária (não-cooperativa), e que nestes poucos contatos se disponha a adotar uma política de retaliação (“*tit-for-tat*”) em relação aos não-cooperativos.¹⁸⁰ Além disso, se os atores encontram-se imersos num ambiente onde as regras não costumam ser estáveis, tornando plausível a possibilidade de que o “jogo” seja interrompido a qualquer momento, então – mesmo que se parta da cooperação universal – todos serão induzidos a abandonar a estratégia cooperativa antes que seu oponente o faça, já que existe a possibilidade de a retaliação ser impossibilitada pela interrupção abrupta do “jogo”, pela suspensão das regras vigentes e imposição arbitrária de novas regras. É por isso que Putnam afirma que a “solução hobbesiana” – isto é, o círculo vicioso autoritário – é não só um equilíbrio estável (ou não seria um “círculo vicioso”), mas também *mais estável* que a solução cooperativa

180 Para uma exposição sucinta dos resultados de Axelrod, assim como outros, bastante semelhantes, obtidos por Michael Taylor em *Anarchy and Cooperation*, pode-se recorrer a Frank Zagare, *Game Theory*, pp. 58-62.

do “círculo virtuoso democrático”.¹⁸¹ Pois a generalização da estratégia da não-cooperação incondicional permanece sempre como uma possibilidade de comportamento estável a longo prazo, uma vez alcançada – ao contrário da solução cooperativa, que dependerá sempre de uma taxa de desconto suficientemente baixa na preferência temporal dos atores, de forma a permitir que eles abram mão da possibilidade de um ganho imediato que seria propiciado pelo abandono da estratégia cooperativa, em nome de se evitar um equilíbrio pior no futuro (ou seja, a cooperação universal é, na melhor das hipóteses, um equilíbrio *condicional*). Mais importante ainda, no que interessa ao presente trabalho: o contexto em que estão imersos os atores deverá *permitir-lhes* abrir mão de ganhos imediatos com alguma segurança de que não serão impedidos de desfrutar de seus ganhos esperados no futuro.¹⁸² Assim, a interpretação que Putnam empresta a seus dados corrobora perfeitamente a análise do dilema do prisioneiro realizada por Axelrod. De um lado, a existência de laços de confiança mútua reforça os mecanismos de cooperação entre os habitantes e favorece o desempenho das instituições políticas; e esse mesmo desempenho institucional eficiente atua positivamente sobre o contexto, reduzindo a incerteza e reforçando ainda mais o nível de confiança e cooperação no interior da população – esse o círculo virtuoso democrático. Do outro lado, na ausência de formas espontâneas de

181 Putnam, *Making Democracy Work*, p. 181.

182 Barbara Geddes, *Politician's Dilemma*, pp. 29-30, também aponta os efeitos deletérios da incerteza sobre as possibilidades de cooperação, sublinhando o fato de que contextos instáveis como os que costumam vigorar no Terceiro Mundo tendem a elevar significativamente o desconto de *payoffs* futuros.

cooperação, a ordem se impõe por uma organização hierárquica vertical da autoridade e – onerosamente – pela força. As instituições, subordinadas à vontade dos poderosos do momento, funcionam precariamente (quando não mudam constantemente), submergindo os atores em um elevado grau de incerteza quanto ao futuro, e inviabilizando qualquer disposição de se abrir mão de ganhos imediatos com apoio em uma presunção de reciprocidade futura. O mau desempenho institucional reafirma e reforça, assim, os traços de desconfiança mútua disseminados entre a população, completando a lógica do chamado “círculo vicioso autoritário”.¹⁸³

183 A aproximação aqui efetuada entre Putnam e Axelrod é compatível com a importância atribuída por Margaret Levi, “A Logic of Institutional Change”, pp. 407-10, à vigência do que ela chama de “consentimento contingente” (*contingent consent*) na estabilidade de uma instituição qualquer. Ali, Levi junta à coerção, aos “pagamentos paralelos” (*side payments*) e às normas um quarto mecanismo de indução à obediência: a obtenção de um consentimento apoiado numa norma de *fairness* (acompanho aqui as razões apontadas pelo tradutor do trabalho quando de sua publicação na revista *Dados*, Prof. Fabiano G. M. Santos, para manter a expressão no original – ver Levi, “Uma Lógica da Mudança Institucional”, p. 85, N.T.). Segundo a exposição de Levi, “A Logic of Institutional Change”, pp. 409-10,

“[...] part of contingent consent is conditional cooperation [...] in which low discount rates, repeated interactions, knowledge of others and reciprocity over time permit the emergence of rational decisions to comply. In the case of formal institutions, an individual’s cooperation or compliance is conditional upon the provision of promised benefits by institutional managers and personnel and upon the continued compliance of others. No one wants to be a sucker. Thus, any particular individual’s decision to comply is based on confidence that others are doing their share.”

Estas condições são praticamente as mesmas exigidas em Axelrod para a cooperação espontânea. Não é por mera coincidência que Levi remete esta fundamentação a Michael Taylor, *The Possibility of Cooperation*, onde se produz uma solução cooperativa do dilema do prisioneiro sob muitos aspectos idêntica à de Axelrod.

Efetivamente, visto sob certo prisma, o argumento de Putnam resulta na reafirmação de um argumento de longa tradição na ciência política moderna, mediante a provisão de uma bem-fundamentada corroboração empírica. Lembremo-nos, afinal, de que Huntington apresenta seu argumento sobre a importância da institucionalização a partir da constatação de um problema derivado da expansão da igualdade da participação política quando esta se dá sem a concomitante expansão da “arte da associação”, contrariando a máxima de Tocqueville segundo a qual esta deve crescer na mesma proporção em que se expande a “igualdade de condições”.¹⁸⁴ O livro de Huntington parte precisamente da constatação empírica de que nos países periféricos, de modernização tardia, a igualdade política (expressa no direito à participação) desenvolveu-se muito mais rapidamente que as instituições políticas – o que explica seu foco sobre o problema da “institucionalização”. A diferença evidente entre Putnam e Huntington é muito mais formal que substantiva. Pois enquanto Putnam se pergunta *o que faz* as instituições funcionarem e encontra resposta na “arte da associação” (para usar a expressão de Tocqueville), estabelecendo nexo *causal* entre “comunidade cívica” e desempenho institucional, Huntington se pergunta *como* fazer instituições que funcionem, e nas primeiras páginas de seu livro praticamente *identifica*, implicitamente, a ausência da “arte da associação” com a fragilidade das instituições. Sob o enquadramento de Huntington, associar-se é institucionalizar. O raciocínio implícito é que, ao se estabelecerem múltiplas associações “horizontais” no seio da população, multiplicam-se os laços de interdependência recíproca entre os habitantes, fundamentais

184 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 4-5.

na produção da coordenação de expectativas necessária para se assegurar alguma previsibilidade no comportamento alheio – numa palavra, criam-se as *organizações*, que Huntington julgou mais importantes que a realização de eleições.¹⁸⁵ A propósito, convém lembrar que também em Kornhauser (que igualmente se ocupou da problemática legada por Tocqueville) era a *baixa disponibilidade das não-elites* que distinguia a sociedade pluralista da sociedade de massa, ou seja, a sociedade verdadeiramente democrática daquela que, embora mobilizada, se queda à mercê da condução do seu líder (ver quadro 2.1, acima).

Tanto Huntington como Kornhauser seguem de perto, nesse ponto, a melhor tradição pluralista da ciência política norte-americana, do elogio às *multiple affiliations*. Nessa configuração social, será incumbência do governo atuar, através do monopólio do uso legítimo da força, como fiador em última instância dos acordos, costumes e valores oriundos da livre interação e cooperação – e, naturalmente, também dos conflitos – entre os indivíduos na sociedade. Ele permanece sendo, de qualquer maneira, ator crucial para o funcionamento das instituições, isoladamente de longe o mais importante, poderosamente capaz de influenciá-las – para melhor ou pior – tanto no seu formato quanto no seu desempenho. Pois é somente ao constituir a fôrma legal que lhe permitirá desempenhar seu

185 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 7 (ver acima, subseção 2.2.2). Observe-se que não afirmo aqui que “toda associação é uma instituição”. O que afirmo é que “associar-se é institucionalizar”, ou seja, deflagrar um processo de institucionalização, que, todavia, pode vir ou não a se consumir. Isto é, uma associação – uma vez criada – pode vir ou não a se transformar numa organização adaptável, complexa, autônoma e coesa (para usar os indicadores do próprio Huntington).

papel de fiador dos acordos firmados no interior da sociedade que o governo propriamente *institucionaliza* esses acordos; transforma acordos circunstanciais ou formas momentâneas de cooperação em instituições propriamente ditas.

Um último aspecto da contribuição de Putnam me parece merecer destaque. Se retomarmos a análise de capacidades proposta por Almond (ver acima, subseção 2.2.1), poderemos constatar que, em termos analíticos, o que faz Putnam é identificar na existência de uma “comunidade cívica” e na disseminação da cooperação e da confiança mútua no interior da população o mais eficaz e importante componente daquilo que Almond chamou de “*the support aspects of capability*”, que configurariam uma espécie de “reserva” do sistema político, ao determinar o seu “potencial de apoio” (“*support potential*”). Putnam identificou, sob o rótulo da “*civic community*”, um conjunto de características mensuráveis, presentes na sociedade, capaz de expandir formidavelmente o *potencial* de apoio de um sistema político, de expandir o “retorno” *esperável* pelo sistema a partir de suas próprias iniciativas. Efetivamente, as preocupações de Putnam dirigem-se precisamente para a agenda de pesquisa que Almond propôs então:

“The system reserve component of capability is an aspect of political culture, the ‘support propensities’ which are distributed among the various strata of the population, and the various roles of the political system. We have to estimate the content of this reserve, its magnitude, and its mobility, if we are going to be able to explain and predict political performance.”¹⁸⁶

186 Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, p. 112.

Claramente Almond esperava ter proporcionado, a partir do seu esquema conceitual, uma base empírico-analítica para se manejar o sempre escorregadio conceito de “cultura política”. E Putnam é certamente um passo relevante nessa direção. Infelizmente (se Putnam estiver correto), talvez a magnitude dessa “reserva” seja mais rígida no tempo do que se esperaria nos anos 60. De qualquer modo, tendo em vista o marcante conteúdo simultaneamente empírico e normativo do trabalho de Putnam (e independentemente da avaliação que se faça quanto às perspectivas da pesquisa futura em torno do tema da cultura política), as afinidades aqui esboçadas entre Putnam e Almond tornam particularmente persuasiva a rápida menção feita por Almond às possibilidades de preenchimento do hiato entre estudos normativos e “científicos” da política a partir do estudo das *capabilities* – tema que produz alguns desdobramentos que pretendo abordar na próxima subseção, particularmente em suas conexões com a ideia de “desenvolvimento político”.

2.2.4. “Desenvolvimento político”

Nos dias de hoje, o simples ato de falar em “desenvolvimento político” soa como uma temeridade. Efetivamente, muitas impropriedades relativamente graves foram cometidas no uso da expressão, que acabaram por produzir um justificado ceticismo quanto à sua utilidade. O próprio Samuel Huntington, célebre usuário, renegou-a abertamente – e não sem algum arrependimento – em 1971 (embora isso não o tenha impedido de a ela retornar ocasionalmente,

anos depois).¹⁸⁷ Naquela ocasião, Huntington associou o recurso à noção de “desenvolvimento político” a uma defesa velada do *status quo* nos países avançados: sendo sociedades “modernas”, com sistemas políticos “desenvolvidos”, estes países simplesmente delineavam aquilo que os demais deveriam se tornar, se tudo desse certo.¹⁸⁸ Ademais, o conceito incorporava, conforme o autor que o empregasse, múltiplas acepções, algumas contraditórias entre si, e tendia a acompanhar de maneira um tanto “sôfrega” o curso dos acontecimentos nos países periféricos, de modo a incorporar o que quer que acontecesse nesses países. Huntington, cético quanto à utilidade analítica que se poderia esperar do “desenvolvimento político”, sugere que nos atenhamos aos conceitos sociológicos clássicos de “diferenciação”, “autonomia de subsistemas” e “secularização”, se queremos nos debruçar sobre os efeitos do processo de modernização. E se, alternativamente, desenvolvimento político é igual a institucionalização – como talvez se poderia inferir da sua própria obra –, qual seria a vantagem, pergunta Huntington, de chamarmos a institucionalização de desenvolvimento político? Huntington propõe que se desloque a ênfase para a ideia de “mudança política” *tout-court*, abdicando de especulações sobre padrões, tendências, direções etc.¹⁸⁹

A maior parte desses problemas, porém, decorre do fato de que o tema do “desenvolvimento político” tendeu – numa

187 O ataque de Huntington ao “desenvolvimento político” encontra-se em “The Change to Change”. Ele retorna à expressão pelo menos no volume *Understanding Political Development*, de 1987, por ele organizado juntamente com Myron Weiner.

188 Huntington, “The Change to Change”, pp. 292-3.

189 Huntington, “The Change to Change”, pp. 302-4.

apropriação, aí sim, etnocêntrica – a transformar-se no tema da “política nos países em desenvolvimento”. Implícita nessa apropriação está, obviamente, a ideia de que a política nos países avançados é “desenvolvida” (e não apenas *mais* desenvolvida do que nos países periféricos, note-se bem), e por isso não se aplicariam a ela problemas de “desenvolvimento político”. É bastante evidente o forte etnocentrismo dessa posição, que imediatamente exclui a ideia de que as democracias centrais contemporâneas tenham qualquer problema político-institucional por resolver. Essa apropriação do tema exclui também qualquer possibilidade de universalização do conceito, privando-o de seu interesse teórico, independentemente da indiscutível relevância do estudo das características específicas da política nos países periféricos.

Para escapar a esse vezo etnocentrista, o conceito de desenvolvimento político tem necessariamente de ser aplicável a toda e qualquer coletividade humana que apresente um conjunto diferenciado de estruturas destinadas a desempenhar a função política, de modo a tornar possível a análise comparativa de qualquer conjunto de instituições políticas. Isto certamente nos conduz a uma concepção de desenvolvimento político formulada em elevado nível de abstração. Todavia, se queremos ser capazes de emitir juízos e avaliar o desempenho de qualquer sistema político, é inevitável recorrer – ainda que de maneira implícita – a uma ideia de desenvolvimento político que informe esse julgamento, mesmo que nos abstenhamos de fazer especulações sobre cursos “necessários” da história.

A tarefa que, sim, somos obrigados a enfrentar é a de estabelecer qual seria o elenco de tarefas que constituiria a “função política” universalmente compreendida – isto

é, válida para qualquer forma de manifestação do poder político –, de maneira a permitir que o conceito de desenvolvimento político dela derivado possa ter validade geral. Se podemos definir universalmente uma “função política” no interior dos sistemas sociais, então é claro que podemos também nos referir àqueles sistemas que melhor desempenham essa função como relativamente “desenvolvidos” politicamente, e vice-versa. Assim, um forte pendor normativo deriva inevitavelmente de qualquer referência a desenvolvimento político: trata-se de cumprir *bem* ou cumprir *mal* determinadas funções tidas como desejáveis ou necessárias. Mas é necessário também que essa “função política” seja definida de tal maneira que se torne possível formular um juízo empiricamente fundamentado sobre a medida em que as diversas coletividades conseguem, em diferentes momentos, desempenhá-la. E o tratamento empírico da qualidade do desempenho dessa “função” deverá envolver fatalmente o seu desdobramento em algumas *capabilities* específicas – talvez da maneira especificada por Almond, que já atribuía à *capability analysis* a característica de fornecer um meio possível de se preencher o hiato entre estudos normativos e empíricos.

O investimento mais consistente na elaboração de um conceito de desenvolvimento político foi realizado por Fábio Wanderley Reis. Preliminarmente, ele parte da própria definição da política como uma “economia da coexistência”, segundo a qual

“o que caracteriza a política enquanto distinta [...] do campo geral da ciência econômica [...] é o fato de que a escassez política, ou a forma politicamente relevante

da escassez, tem a ver com a interferência dos objetivos (ou preferências, ou interesses) de uma *pluralidade* de indivíduos ou grupos entre si. Assim, enquanto podemos com propriedade falar de um aspecto econômico do comportamento do solitário Robinson Crusoe em sua ilha, somente temos um problema político quando Sexta-Feira entra em cena, e na medida em que os interesses ou objetivos de cada qual têm agora, de alguma forma, que levar em conta os do outro.”¹⁹⁰

Essa visão redundante no reconhecimento do recurso ao poder político – pela institucionalização de procedimentos de tomada de decisão coletiva de acatamento compulsório por toda a população – como uma necessidade que se impõe a toda coletividade para a simples organização da coexistência de seus diversos membros, seja para impedir a sujeição violenta de umas pessoas a outras na forma prevista por Hobbes, seja para se alcançar a coordenação de ações necessária para a persecução de quaisquer fins coletivos que a comunidade se proponha. Daí decorre – tal como constatamos acima, no final da subseção 2.1.1 – a necessidade simultânea de se “produzir” poder (institucionalizar, talvez concentrar poder) de modo a permitir que se desempenhem aquelas tarefas, e ao mesmo tempo se “distribuir” o poder, contê-lo, em nome de um imperativo democrático que decorre do fato de que os “fins coletivos” não são dados, como veremos a seguir.¹⁹¹

Isso explica a centralidade permanente do problema da legitimidade da autoridade (contemporaneamente subsumido sob o tema geral da “democracia”) em toda a história da

190 F. W. Reis, “Política e Políticas”, pp. 173-4.

191 F. W. Reis, *Política e Racionalidade*, pp. 13-4.

reflexão sobre a política, desde os seus primórdios. É por isso que, como vimos no início deste capítulo (subseção 2.1.1), “o problema da política e da ciência política é o problema da democracia”:¹⁹² a reflexão política nasce da necessidade de se *controlar o poder* e impedir que este seja exercido de maneira despótica. Pois, bem ou mal, de fato o poder é exercido. Os governantes não precisam ter lido *O Príncipe* para exercerem “maquiavelicamente” o poder (donde decorre o caráter ao mesmo tempo persuasivo – pela sua evidente veracidade – e teoricamente inconsequente do pequeno grande “manual” renascentista: parece claro que Maquiavel descreve adequadamente a lógica que preside o exercício do poder político, mas mesmo assim nós nunca sabemos exatamente o que fazer com aquele livro). Precisamos, sim, de reflexão, mas para aprendermos a *conviver* de maneira harmoniosa com o poder político, esse “mal necessário”, essa espada sobre nossas cabeças a nos tolher os movimentos. Para contê-lo, porém sem comprometer o desempenho de suas inalienáveis funções. Para tornar possível, em suma, o caráter democrático do inapelável exercício da autoridade. Decorre daí o conteúdo utópico ou crítico que Fábio W. Reis identifica como inerente à própria definição da ciência política, que por isso não tem como se desfazer de sua dimensão normativa ou doutrinária.

Essa característica paradoxal do poder político – autorizado, em última instância, a recorrer à violência para assegurar que as pessoas coexistam em paz – fez do estudo da política uma presa fácil de certa perplexidade constitutiva da própria disciplina, que oscila de maneira

192 F. W. Reis, *Política e Racionalidade*, p. 11.

aparentemente irremediável entre duas metáforas polares: sob um certo prisma, o reino da política confunde-se com a guerra, o jogo do poder, a *realpolitik*, a “atividade de associar e defender os amigos e de desagregar e combater os inimigos”¹⁹³ – em suma com a afirmação míope e imediata do puro “interesse”; do outro lado, seguindo a tradição aristotélica recentemente retomada por Hannah Arendt, encontraremos o reino da política identificado com uma idealização da ágora ateniense, com a fala e a comunicação, a interação de idéias livre de pressões e constrangimentos externos, a pura “solidariedade” na busca do bem comum.¹⁹⁴ Essa tensão, constitutiva da política, entre solidariedade e interesse se deixava entrever já em Platão, que – preocupado, segundo a interpretação de Popper, com o dismantelamento da ordem tribal tradicional e a emergência do individualismo moral expresso, ainda que incipientemente, nas instituições democráticas da Atenas de seu tempo – propôs a primeira síntese: o Rei-Filósofo, que, conhecedor do que é justo, neutralizaria o faccionalismo resultante do livre jogo de interesses parciais em nome da promoção da justiça, identificada com o melhor interesse da *pólis* tomada como um todo.¹⁹⁵ Trata-se, contudo, de uma

193 Norberto Bobbio, “Política”, p. 959, referindo-se à célebre fórmula adotada por Carl Schmitt em *O Conceito do Político*.

194 F. W. Reis, “Para Pensar Transições”, p. 76-9.

195 A justiça é o tema geral do diálogo platônico *A República*. A leitura que faz Popper da filosofia platônica encontra-se no primeiro tomo de *A Sociedade Aberta e Seus Inimigos*. A tese de Popper segundo a qual a solução platônica se mostrava deslocada já na Atenas de seu tempo é corroborada por Jean-Pierre Vernant, *As Origens do Pensamento Grego*, esp. cap. V, “A Crise da Cidade. Os Primeiros Sábios”, pp. 48-57, quando este afirma que, cada vez mais “urbana”, a sociedade ateniense do século V a.C. torna-se

falsa síntese: em termos práticos, a concentração do poder nas mãos do “déspota esclarecido” – que saiba reconhecer a justiça e assim, supostamente, promover o “bem comum” – resulta fatalmente numa falsa solidariedade, imposta, que mal oculta em si mesma, em termos práticos, um disfarçado predomínio de certos interesses em detrimento de outros. Descartada, num contexto de escassez (ver acima, seção 1.1), a pura “síntese” dos interesses de todos num presumível “interesse geral”, o sistema político lida, inevitavelmente, com o processamento de interesses particulares (materiais ou ideais) – o que o põe, de maneira bastante cristalina, diante de uma opção irrecusável: ou bem há canais para a expressão e defesa de todos os interesses particulares, que terão de ser considerados como legítimos em si mesmos, ou então suprime-se a vocalização de determinados interesses particulares e, nesse caso, estaremos diante da promoção de outros interesses, tão particulares como os primeiros, ainda que se alegue a promoção do “interesse geral”, ou do “interesse nacional”.

Entre a anomia implicada na defesa míope e intransigente – e, no limite, beligerante – do interesse individual imediato, e a opressão derivada da imposição de salvaguardas inexpugnáveis a um princípio artificial de solidariedade universal, F. W. Reis estabelece, como alvo ideal de um sistema político plenamente desenvolvido, um estado de coisas em que a livre perseguição de interesses individuais é tornada possível precisamente pela afirmação

cada vez mais uma associação entre “iguais”, portadores de direitos e prerrogativas que não podem mais ser distribuídos segundo o sangue, mas por critérios relativamente impessoais, universais.

de marcos de solidariedade tão sólidos e abrangentes quanto possível.¹⁹⁶ Apoiando-se na apreensão weberiana do conceito de “mercado”, identifica ali a forma de socialização por excelência que é simultaneamente interessada (“societal”) e solidária (“comunal”): no mercado, há um reconhecimento evidente de que todos podem legitimamente perseguir o seu próprio interesse individual, e a forma de interação típica – a troca – pode perfeitamente se dar sem que nenhum dos participantes se preocupe por um instante sequer com o bem-estar do outro; não obstante, não menos importante na configuração da relação de mercado é o reconhecimento universal de que cada um é um portador de *direitos* que não podem em hipótese alguma ser violados – caso contrário, não há a troca, mas a rapina, a predação, o roubo, o crime. É por isso que Weber afirmou que o mercado é a forma de socialização possível entre inimigos (ou entre estranhos).¹⁹⁷ Reconhece-se, de saída, que os dois participantes de uma troca não precisam se importar minimamente um com o outro, mas ainda assim é uma forma de socialização, porque todos os dois reconhecem tacitamente que são, ambos, portadores de um determinado elenco de direitos comuns, e esperam do outro a observância desses direitos – pertencendo ambos, portanto, a alguma forma de *comunidade*. Diz Weber:

196 F. W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, pp. 22-3.

197 M. Weber, *Economía y Sociedad*, p. 496. Na formulação de Hayek, “The Principles of a Liberal Social Order”, p. 168, § 29, a primeira troca efetuada entre membros de duas tribos distintas marca o início da passagem da organização tribal “to the spontaneous order of the Open Society”, pois é o primeiro ato que atende a propósitos *recíprocos* sem atender a nenhum propósito *comum*.

“La comunidad de mercado, en cuanto tal, es la relación práctica de vida más impersonal en la que los hombres pueden entrar. No porque el mercado suponga una lucha entre los partícipes. Toda relación humana [...] puede significar una lucha con el compañero [...]. Sino porque es específicamente objetivo, orientado exclusivamente por el interés en los bienes de cambio.”¹⁹⁸

Não passou despercebida a Weber a repugnância provocada em muitos de seus contemporâneos (ele menciona elogiosamente a Sombart) pela frieza e impessoalidade do mercado. Ele reconhece que o mercado é, efetivamente, “estranho a toda confraternização”. Mas é, ao mesmo tempo, “a única relação formalmente pacífica” entre estranhos. Logo, talvez possamos inferir que uma sociedade crescentemente complexa (ou “abstrata”, na expressão de Popper), ou é cada vez mais mercantil, ou cada vez mais violenta. Como observa Weber, “la expansión relativa de las relaciones de cambio en todas partes corre paralela con una pacificación relativa”.¹⁹⁹ Mas essa ordem crescentemente pacificada será – de maneira aparentemente inevitável – cada vez mais “fria”, ou “impessoal”.²⁰⁰

198 M. Weber, *Economía y Sociedad*, p. 494.

199 M. Weber, *Economía y Sociedad*, p. 497.

200 Talvez precisamente por reação a este processo é que se explique a longa persistência do romantismo como movimento culturalmente relevante durante toda a modernidade – “perhaps the most important Western cultural movement of the modern period”, como diz Edward Tiryakian, “Dialectics of Modernity”, pp. 84-5, que o caracteriza como instância de um processo de “reencantamento”, paralelo ao “desencantamento” identificado por Weber, e alimentado mesmo por este último.

Fábio W. Reis, eu dizia, apropria-se daquela interpretação weberiana e, transpondo-a integralmente para a política entendida como “economia da coexistência”, forja no conceito de “mercado político” o critério decisivo do desenvolvimento político: um sistema político será tanto mais desenvolvido quanto mais plenamente se afirmar a operação de um “mercado” na política – ou seja, quanto mais livremente puderem ser vocalizados e perseguidos os múltiplos interesses existentes, e (num segundo requisito que mantém uma relação de dependência recíproca com o primeiro) quanto mais universalmente se afirmarem e se reconhecerem, solidariamente, direitos iguais para todos.²⁰¹ Isto nos defronta com o corolário paradoxal – mas logicamente irrecusável – segundo o qual a maximização do “puro” confronto de interesses

201 F. W. Reis, “Para Pensar Transições”, pp. 79-80. Para a exposição original do argumento, bastante mais detalhada, ver F. W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, esp. pp. 16-26. Antes de prosseguir com qualquer consideração adicional, é extremamente importante para a clareza do argumento distinguir enfaticamente este emprego da expressão “mercado político” do seu sentido metafórico mais banal, identificado frouxamente à “arena política”, e em certa medida inspirado pelo importante trabalho de Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, onde se descreve o funcionamento da democracia contemporânea por analogia com os conceitos fundamentais da microeconomia neoclássica: os partidos desempenham o papel das firmas; os chefes políticos, o dos empresários; o eleitor é o consumidor; a ideologia desempenha a função da publicidade etc. Contrariamente a Downs, que com o recurso ao aparato analítico da microeconomia pretendia ter em mãos uma ferramenta isenta de maiores contaminações normativas para a análise da democracia contemporânea, aplicando a analogia do mercado a qualquer regime competitivo contemporâneo, aqui o “mercado político” funciona, na expressão do próprio F. W. Reis, como “utopia realista” (“Para Pensar Transições”, p. 79), idéia normativa apenas idealmente alcançável, critério final de uma noção pretensamente universal de desenvolvimento político.

coincide com a maximização do âmbito da solidariedade.²⁰² E como a afirmação da dimensão “comunal” da interação mercantil segundo Weber (e logo da “solidariedade” no modelo do mercado político aqui em consideração) se dá sobretudo a partir do reconhecimento mútuo de *direitos*, torna-se variável crucial no processo de desenvolvimento político a existência de agências capazes de implementar a existência de uma *norma* igual para todos, de modo a permitir a cada um a livre perseguição de seus interesses.²⁰³ E aqui nos reencontramos com os temas tratados nas subseções anteriores, sobretudo por Huntington e Putnam, pois o processo de institucionalização política eficaz torna-se variável decisiva no processo de desenvolvimento político – já que serão elas, as instituições políticas, as fiadoras em última instância das normas, de modo que os direitos somente terão vigência plena com o respaldo de instituições em pleno funcionamento.

202 F. W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, p. 19. Nas páginas seguintes (pp. 21-2), Reis evoca um clássico estudo de Alessandro Pizzorno, “Introduzione Allo Studio della Partecipazione Politica”, pp. 252-3, para corroborar sua interpretação das relações entre “solidariedade” e “interesse”. Segundo a exposição ali realizada, Pizzorno sugere que o interesse de um ator significa

“a ação pela qual ele se *distingue* de outros atores, visando a melhorar sua posição relativa no confronto com estes. [...] Para que tal ação seja possível é necessário que seus resultados sejam mensuráveis – isto é, passíveis de serem avaliados em termos de *melhor* ou *pior*, de *mais* ou *menos* – e que o critério de mensuração seja comum ao ator e àqueles com respeito aos quais o ator pretende melhorar sua posição. [...] Um sistema de interesses comporta, portanto, um sistema de avaliações comuns que servem a um conjunto de atores...” (tradução de F. W. Reis)

Fábio W. Reis completa, imediatamente: “– ou seja, ele requer um sistema de *solidariedade* subjacente”.

203 F. W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, pp. 26-7.

No processo de desenvolvimento político assim descrito, são identificados três grandes estádios: a política pré-ideológica, a política ideológica e a política pós-ideológica. A “política pré-ideológica” caracteriza-se basicamente pela centralidade dos problemas de integração territorial e *state-building*; os canais de solidariedade são estreitos, de curto alcance, e tendem a constituir-se através de relações hierárquicas de dependência entre patrões e clientes, semelhantes ao “coronelismo” brasileiro, ou às do *Mezzogiorno* italiano tal como o descreve Putnam, ou várias outras formas semelhantes de subordinação pessoal. A “política ideológica” encontra ainda presentes marcadas desigualdades sociais, mas já vê avançados os processos de mobilização social e integração territorial; laços de natureza universalística (relativos sobretudo às posições de classe na maior parte dos casos) já preponderam na determinação dos focos de solidariedade relevantes no processo político; doutrinas relativamente abrangentes (ideologias) tendem a definir as linhas de antagonismo, e o *poder* é institucionalizado. Finalmente, a “política pós-ideológica” descreve uma situação de solidariedade territorial plena, com a igualdade e a “intercambiabilidade” dos atores elevadas a um grau máximo; plena operação do “mercado político” e do livre jogo de interesses; completa institucionalização da *autoridade*.²⁰⁴ Sua plena vigência supõe a inexistência não só de compartimentalização social de natureza estamental, mas também a extinção mesmo das *classes sociais*, em virtude da desigualdade das “chances vitais” de cada indivíduo que a existência delas

204 F. W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, pp. 42-4.

acarreta por definição, na clássica visão weberiana.²⁰⁵ Pois

“desenvolver-se politicamente significará, para uma sociedade dada, avançar no processo de eliminação da relevância social de qualquer condição – à exceção da representada pela própria sociedade – de que o indivíduo participe à revelia de sua própria vontade e deliberação e que possa apresentar-se aos seus olhos como um objeto ‘dado’ e ‘natural’ de lealdade ou solidariedade.”²⁰⁶

205 A definição weberiana de “classe” refere-se explicitamente às “oportunidades de vida”, e pode ser encontrada em M. Weber, “Class, Status, Party”, p. 181:

“We may speak of a ‘class’ when (1) a number of people have in common a specific causal component of *their life chances*, in so far as (2) this component is represented exclusively by economic interests in the possession of goods and opportunities for income, and (3) is represented under the conditions of the commodity or labor markets.” (Grifo meu.)

Schluchter, *The Rise of Western Rationalism*, p. 80, critica a distinção cabal entre classe (referida à posição de mercado) e estamento (referido a códigos de conduta, à honra) e a substitui pela descrição de um processo em que a diferenciação estrutural crescente muda o critério decisivo de estratificação, do nascimento (estamento) para a propriedade (classe), e daí para a posição ocupacional. Esse processo é compatível com a concepção de desenvolvimento político de F. W. Reiss, pela adscrição decrescente, embora muitos autores vejam nele um processo perverso de “desestruturação” social. Por exemplo, Claus Offe, “A Democracia contra o Estado do Bem-Estar?”, esp. pp. 307-9, identifica esse mesmo fenômeno como agente da erosão de solidariedades mais abrangentes (de classe, sobretudo), gerando uma atmosfera individualista competitiva e egoísta que abre importantes oportunidades eleitorais para partidos de direita. Contudo, mesmo que esses efeitos desagregadores efetivamente se verifiquem em alguma medida, creio que é importante lembrar que esse processo de “auto-afirmação”, a livre eleição dos nossos focos de solidariedade, é sinal inequívoco de liberdade, de menores constrangimentos “adscritivos” sobre destinos individuais. É um valor iluminista irrecusável, que gera, sim, incerteza e conflitos em diversas esferas da vida social, como já foi abundantemente admitido no presente trabalho, mas cuja rejeição nos obrigaria a aceitar integralmente a solução platônica para o problema da ordem.

206 F. W. Reiss, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, p. 35.

A ideia mestra que preside a distinção dos estádios, portanto, é o grau da expansão do mercado político, facilitada ou entravada pelas formas de solidariedade prevalentes: “desenvolvimento político é a eliminação das barreiras de qualquer tipo ao estrito jogo de interesses, o que implica expansão da solidariedade”.²⁰⁷ Esse critério normativo teórico, abstratamente definido, permite que se situem os países avançados num estádio intermediário de desenvolvimento político (a “política ideológica”) – ficando os países periféricos no primeiro estádio, ou então na transição do primeiro para o segundo. Independentemente da acuidade da avaliação que façamos deste ou daquele caso num momento específico da história, a classificação tem o mérito de evitar aquela contaminação etnocentrista da compreensão mais usual de desenvolvimento político, sem perder a possibilidade de se avaliar o funcionamento de diferentes sistemas políticos: qualquer pessoa sensata há de reconhecer, por exemplo, que o sistema político tem funcionado *melhor* (e não apenas diferentemente), por exemplo, na Suécia que, digamos, em Ruanda – o que não deve contudo implicar a conclusão de que a Suécia não tem mais qualquer desafio a enfrentar no que concerne *ao seu próprio* desenvolvimento político. O tema do desenvolvimento político deixa de referir-se apenas aos problemas da política nos países em desenvolvimento no momento em que se formula uma noção de desenvolvimento político que parte de uma definição da própria “função política”, genericamente formulada, e – ao oferecer aos próprios países desenvolvidos um parâmetro em que se

207 F. W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, p. 47.

possa medir o seu desempenho – deixa de avaliar os países periféricos apenas por contraposição aos países centrais.²⁰⁸

Resta, todavia, tratar o clássico problema da tensão entre a eficiência decisória do sistema político e o imperativo de democratização do processo decisório – acima referido (ao final da subseção 2.1.1) pela constatação da dificuldade de, simultaneamente, “produzir” e “distribuir” poder. Este é um problema particularmente relevante no que toca à administração de políticas públicas, sendo bastante conhecido o argumento segundo o qual a necessidade da consulta a diversos interesses muitas vezes contraditórios compromete a eficiência do processo decisório em regimes democráticos – podendo ainda prejudicar a consistência das decisões penosamente tomadas. Naturalmente, atender a esses dois imperativos seria um traço indispensável a um sistema político “desenvolvido”.

Huntington, buscando adotar uma postura “realista”, admitiu que sistemas autoritários (ou seja, que apenas “produzissem” poder, sem “distribuí-lo”) poderiam ser politicamente desenvolvidos – seu exemplo mais importante era, sem dúvida, a União Soviética. Entretanto hoje – menos de três décadas depois – a URSS simplesmente já deixou de existir, e patentes problemas de autoridade se antepõem à estabilização de regimes autoritários em diversas partes do globo.²⁰⁹ Torna-se lícito perguntar se é possível governar

208 Claus Offe, “The Utopia of the Zero Option”, p. 5, adota perspectiva semelhante ao se perguntar sobre as possibilidades “for a further modernization of the structures of modernity itself – that is, for an application of the principle of modernization to its own structures”.

209 Em favor da caracterização da URSS como relativamente “desen-

autoritariamente – de modo bem-sucedido a longo prazo – uma sociedade *moderna*, inserida numa economia internacional em acelerado processo de “globalização”, na qual agentes econômicos relevantes desfrutam de certas “liberdades” comerciais tecnologicamente dadas, e que portanto escapam necessariamente ao controle dos governos – vide o problema da volatilidade do capital financeiro especulativo, que tanta preocupação tem causado a diversos governos. Tenho a impressão de que, embora seja inegável a existência de uma tensão entre a “produção” e a “distribuição” de poder (e a história da América Latina no século XX é uma corroboração dramática da tese), muitas vezes a ênfase no *trade-off* entre democracia e eficiência negligencia o problema da eficácia da implementação (talvez mais importante que a eficiência decisória) – e esse foi um erro comum nos primeiros trabalhos da literatura da *public choice*, por exemplo. Numa sociedade complexa, a implementação escapa, em grande medida, à mera capacidade de decisão rápida e de *enforcement* violento de que governos autoritários (ou “insulados”) presumivelmente dispõem em maior medida que os democráticos. Nas sociedades modernas é decisiva uma disposição prévia à obediência associada à presunção geral de que o governo tem o direito de governar, e o faz razoavelmente. Em outras palavras, é decisivo o reconhecimento da autoridade, da legitimidade do governo junto à população, para que se instale alguma confiança de que é possível cooperar, já que outros também estarão

volvida” politicamente, observe-se, porém, como tudo se passou de forma pacífica. Enquanto a URSS existiu, todas as mudanças se deram de maneira estritamente institucional. Este ponto foi observado por Fábio W. Reis, “Para Pensar Transições”, pp. 95-6.

cooperando. Em suma, é na “coordenação de expectativas” que a democracia abriu seu caminho na modernidade: como uma fórmula engenhosa de se produzir previsibilidade institucional numa sociedade complexa que depende do mercado para a sua integração sistêmica. De posse desta conclusão, podemos avançar para o próximo capítulo.

PARTE II
ECONOMIA E
POLÍTICA:
INSTITUIÇÕES
E DESEMPENHO
ECONÔMICO

“Basta um conflito das Malvinas e logo se vê onde está o autêntico estado forte [...].”

**José Guilherme Merquior,
prefácio à edição brasileira de *Rousseau e Weber* (1989), p. xvii.**

CAPÍTULO 3

O MERCADO E A NORMA: O ESTADO MODERNO E A INTERVENÇÃO PÚBLICA NA ECONOMIA

Se na parte I deste estudo lidamos com processos que aparentemente têm origem sobretudo no plano do substrato material da vida social e seus efeitos na arena política, agora nos debruçamos sobre a direção causal inversa, num plano mais especificamente contextualizado, para investigar os efeitos que os problemas políticos analisados até aqui produzem sobre a dinâmica econômica e, mais precisamente, sobre a condução política do funcionamento da economia em sociedades modernas. Na seção 3.1, discutem-se com algum detalhe as relações do mercado com a moderna

sociedade complexa tipificada na parte I deste trabalho. Na seção 3.2, discutem-se os efeitos produzidos pela operação e progressiva afirmação e preeminência do mercado na sociedade moderna sobre o funcionamento do estado moderno e sua progressiva expansão sobre diversas esferas da vida social. Finalmente, na seção 3.3, são discutidas as consequências dessa expansão sobre a dinâmica econômica, em especial o tópico dos efeitos da democracia moderna sobre a economia.

3.1. O lugar do mercado

“[...] originariamente el mercado es una socialización entre individuos que no son compañeros, es decir, entre enemigos [...].”

Max Weber,
Economía y Sociedad (1922), p. 496.

A discussão sobre “mercado político” realizada no final do capítulo anterior provê um ponto de partida adequado para o presente capítulo. Pois a análise dos atributos e funções do mercado ocupa, naturalmente, lugar proeminente no tratamento das relações entre política e economia de que nos ocuparemos daqui por diante. Assim, num primeiro momento (subseção 3.1.1) serão brevemente analisadas as relações que se pode teoricamente estabelecer entre a forma de sociedade que resulta do processo de modernização e o sistema mercantil de alocação de recursos e contingências sociais diversas; em seguida (subseção 3.1.2), passaremos à discussão dos vínculos existentes entre a progressiva centralidade do mercado e o processo

de paulatina afirmação do sistema democrático de governo, para, finalmente (subseção 3.1.3), analisar em que sentido se pode afirmar que se complementam ou se contrapõem as operações paralelas do mercado e do estado.

3.1.1. Sociedade moderna e mercado

Do que se tratou até aqui sobre o processo de modernização e seus desdobramentos no âmbito da política, pode-se seguramente constatar que o advento de formas complexas de sociedade acarretado pela modernização – com a contínua massificação e “impessoalização” das formas de socialização produzidas ao longo do processo – acaba por atribuir ao mercado uma centralidade inusitada em formações sociais anteriores, em virtude precisamente de sua peculiar característica, apontada por Weber, de constituir a forma possível de socialização *entre estranhos* (ver acima, subseção 2.2.4).

Se acompanhamos Wanderley Guilherme dos Santos e definimos o mercado como um “conjunto [específico] de regras, escritas ou consuetudinárias, que ordenam o conflito sobre a distribuição das contingências sociais, ou sobre as próprias regras de distribuição”,²¹⁰ então estamos

210 W. G. dos Santos, *Paradoxos do Liberalismo*, p. 24. A qualificação (“específico”) ao conjunto de regras foi introduzida por mim, mas entendo que ela não altera substantivamente a abordagem de Santos, e evita confusões, já que o mercado não pode ser identificado em todo e qualquer conjunto de regras distributivas. Por exemplo, o sistema de castas da Índia é um conjunto de regras consuetudinárias que, entre outras coisas, ordena “o conflito sobre a distribuição das contingências sociais”, mas nem por isso configura um sistema de mercado. Há regras específicas, próprias de uma configuração mercantil, que incluem, por exemplo, direitos individuais uni-

comprometidos com a posição de somente reconhecermos a existência do mercado em sociedades onde houver ou “conflito sobre a distribuição das contingências sociais”, ou “conflito sobre as regras de distribuição”, ou ambos. De maneira consistente, Santos irá sustentar a clássica proposição de Karl Polanyi (contra uma relativa “naturalização” da operação do mercado, comum entre autores liberais) segundo a qual a regulação da vida social pelo mercado depende da vigência de valores e instituições específicos e, portanto, não pode ser considerada, em nenhum sentido, “natural”. Para Polanyi, nenhuma economia havia sido, até o nosso tempo, controlada por mercados.²¹¹ Sem querer entrar no árduo problema de se definir de maneira empiricamente referida o que podemos entender por uma economia “controlada” ou não pelo mercado (tenho a impressão de que Hayek ou Friedman, por exemplo, assim como os “libertários” norte-americanos dos dias de hoje, estariam prontos a duvidar de que mesmo a economia do século XX fosse *controlada* pelo mercado), eu gostaria de observar que, ao descrever minuciosamente o processo de construção institucional que acompanhou a afirmação da economia de mercado na Europa moderna, Polanyi não se dirige ao problema teórico fundamental, que nos ocupa aqui: ele parece não se perguntar *por que*, afinal, esta estrutura – para ele tão peculiar – emerge naquele contexto específico. Já que nunca existira antes, seria natural indagar qual a peculiaridade da nossa época que faz

versais como a propriedade privada, competição entre agentes econômicos e preços relativamente livres etc., de maneira a configurarem um sistema *competitivo*, comparativamente mais atomizado e imprevisível de alocação de recursos.

211 K. Polanyi, *The Great Transformation*, p. 43.

emergir e disseminar-se tão vigorosamente essa estrutura historicamente *sui generis* – a economia de mercado. Polanyi não se ocupa disso, mas se queremos compreender nossa época não podemos fugir totalmente a essa questão. Descartada a hipótese de uma grande conspiração mundial pró-mercado, uma possibilidade alternativa é o recurso (sempre temerário, embora eventualmente aceitável) a uma estrutura interpretativa francamente funcionalista segundo a qual a sociedade complexa (“abstrata”), crescentemente impossibilitada, no longo prazo, de se constituir numa sociedade precipuamente “adscritiva”, requer o preenchimento pelo mercado da necessidade funcional de provisão relativamente rápida, atomizada e descentralizada de alocação de recursos e informação. Fernand Braudel já se referiu ao mercado como “o primeiro computador posto ao serviço dos homens” – embora ressaltasse que sua capacidade reguladora é apenas parcial, não podendo abarcar a totalidade da “vida material”.²¹² Não deverá surpreender, portanto, a

212 F. Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, pp. 40-1. O conceito de “vida material” tem um significado peculiar em Braudel, que, em *A Dinâmica do Capitalismo*, pp. 13-4, o expôs da seguinte maneira:

“Parti do cotidiano, daquilo que, na vida, se encarrega de nós sem que o saibamos sequer: o hábito – melhor, a rotina – mil gestos que florescem, se concluem por si mesmos e em face dos quais ninguém tem que tomar uma decisão, que se passam, na verdade, fora de nossa plena consciência. Creio que a humanidade está pela metade enterrada no cotidiano. Inumeráveis gestos herdados, acumulados a esmo, repetidos infinitamente até chegarem a nós, ajudam-nos a viver, aprisionam-nos, decidem por nós ao longo da existência. São incitações, pulsões, modelos, modos ou obrigações de agir que, por vezes, e mais frequentemente do que se supõe, remontam ao mais remoto fundo dos tempos. Muito antigo e sempre vivo, um passado multissecular desemboca no tempo presente como o Amazonas projeta no Atlântico a massa enorme de suas águas agitadas.

“Foi tudo isso que tentei captar sob o nome cômodo – mas inexato, como todas as palavras de significação excessivamente ampla – de *vida material*. Bem entendido, trata-se de uma parte apenas da vida ativa dos homens, tão profundamente inventores quanto rotineiros.”

constatação de um claro *trade-off* histórico entre adscrição e mercado, mecanismo por excelência de estratificação social competitiva. Observe-se que em todas as sociedades agrícolas anteriores ao Ocidente moderno o componente “adscritivo” da estratificação social foi maior que neste último (por mais que estejamos longe da completa extinção de qualquer traço “adscritivo” na estratificação social no Ocidente, ou mesmo da completa instauração de uma economia plenamente mercantil).²¹³ Não precisamos, portanto, abandonar a tese (de resto, pelo menos tão antiga quanto Karl Marx) que Polanyi chama de “the outstanding discovery of recent historical and anthropological research [...] that man’s economy, as a rule, is submerged in his social relationships”²¹⁴ para constatar

Na introdução ao primeiro volume de *Civilização Material, Economia e Capitalismo* (p. 12), Braudel completa:

“[...] uma zona de opacidade, muitas vezes difícil de observar por falta de documentação histórica suficiente, se estende sob o mercado: é a atividade elementar de base que se encontra por toda a parte e cujo volume é simplesmente fantástico. À falta de termo melhor, designei essa zona espessa, rente ao chão, de *vida material* ou *civilização material*.”

213 Digo sociedades *agrícolas* porque, de acordo com o trabalho etnológico de Stanley Udy, *The Organization of Work* (apud F. W. Reis, “Brasil: ‘Estado e Sociedade’ em Perspectiva”, pp. 44-5), a adscrição vem junto com o sedentarismo acarretado pela agricultura – diferentemente do que se dá em sociedades tribais de caçadores, usualmente nômades, nas quais “o problema da utilização ótima dos recursos materiais e humanos se coloca com agudeza”, o que faz com que prevaleçam formas de organização do trabalho que “tendem a caracterizar-se por traços tais como especificidade quanto à divisão do trabalho [e] ênfase no desempenho ao invés de em qualidades ‘adscritivas’”. Ao contrário, a sociedade camponesa de agricultura sedentária poderia arcar com um declínio da eficiência que presumivelmente resulta do predomínio de formas “adscritivas” de organização do trabalho, em virtude da relativa segurança econômica propiciada pela atividade agrícola sedentária.

214 Polanyi, *The Great Transformation*, p. 46.

que a contextualização histórica que o mesmo Polanyi faz do *homo oeconomicus* procede do seguinte: quanto maior o grau de adscrição social, menos o homem se verá compelido a maximizar – ou, se se preferir, mais ele se verá *impedido* de fazê-lo. Não há economia de mercado em sociedades agrárias primitivas porque as relações sociais fortemente “adscritivas” invariavelmente vigentes naqueles contextos impõem obstáculos à mobilidade social e, conseqüentemente, não oferecem qualquer incentivo à competição – antes a excluem *a priori*. Com efeito, mais do que uma relação causal, a exclusão mútua entre mercado e adscrição é matéria de definição e implicação: com adscrição, não há *liberdade* (autonomia) para competir, maximizar ou mesmo, em geral, para se envolver em transações.²¹⁵ Ademais, somente em sociedades altamente complexas os contatos pessoais com “estranhos” tornam-se suficientemente frequentes para *permitir* ao mercado sobrepor-se a formas, digamos, mais “cálidas” de interação. E não apenas permitir, mas antes *exigir* do mercado que – apesar de todas as conhecidas deficiências que exhibe nessa tarefa – desempenhe um papel de “cimento” social que jamais, em sociedades menos complexas, teria sido necessário que exercesse.

Podemos esboçar, assim, dois arquétipos sociais: de um lado, a solução de Platão na *República*, adscrição plena, em que para produzir a justiça temos de nos conformar a uma ordem em que cada um conhece o seu lugar e se contenta com ele; do outro lado, o reino do liberalismo econômico ortodoxo, puro *achievement*, onde há plena mobilidade, mas ao preço do risco do fracasso, que pode

215 Devo a Fábio W. Reis a advertência para este ponto.

resultar na própria incapacidade de sobrevivência.²¹⁶ É seguro afirmar que jamais virá a existir sociedade alguma que reproduza fielmente qualquer destes extremos. A esta altura da exposição, porém, uma questão crucial se impõe: diante da constatação do advento de formas extremamente complexas de sociedade no bojo da modernização, seria razoável esperar construir uma sociedade platônica, de “lugares marcados”? Numa sociedade complexa, como já observou Douglass North (ver acima, subseção 2.1.2), multiplicam-se exponencialmente situações como as descritas por Olson em *The Logic of Collective Action*, em que cada indivíduo – virtualmente anônimo em diversas arenas – vê-se estimulado a comportar-se como “carona”, tornando fortemente implausível a presunção de que todos poderão introjetar as noções de dever implicadas por papéis sociais fortemente personalizados (que supõem intensa interação face a face), negligenciando oportunidades de recompensas tópicas individuais. E o corolário lógico de uma sociedade cada vez mais complexa acaba sendo a admissão de que a sociedade será crescentemente competitiva. Como ressaltou Weber, o mercado é originariamente a forma de socialização possível entre estranhos, entre “inimigos”, e um traço saliente que a moderna sociedade complexa possui a distingui-la das demais reside precisamente no fato de que se trata de uma sociedade entre “estranhos”.²¹⁷ Assim, pode-se prever que,

216 Era seguramente com base numa contraposição análoga a essa que Hayek costumava qualificar o socialismo como “uma nostalgia da sociedade arcaica, da solidariedade tribal” (ver Guy Sorman, *Os Verdadeiros Pensadores de Nosso Tempo*, p. 192).

217 Weber, *Economía y Sociedad*, p. 496. Na mesma linha, Popper, *A Sociedade Aberta e Seus Inimigos*, tomo 1, pp. 189-91, qualifica a sociedade contemporânea como crescentemente “abstrata”.

excetuada a hipótese de uma hecatombe nuclear ou alimentar, e se portanto aceitamos a sociedade complexa como um dado da realidade com a qual doravante conviveremos, então estamos condenados a reservar ao mercado um papel extremamente relevante na configuração de qualquer mundo futuro que concebamos. Mesmo que admitamos que ele nem sempre tenha exercido este papel (como nos alerta Polanyi), ou mesmo que reconheçamos que ele não poderá ser o único princípio organizador da sociedade e que formas variadas de hierarquização e introjeção de valores estarão seguramente presentes (como nos faz ver Durkheim). A propósito, este é um aspecto extremamente relevante de nosso problema: a afirmação aparentemente inevitável de uma organização social mais e mais competitiva não deve nos autorizar a esperar a abolição de toda e qualquer estratificação ou hierarquia. Pois *achievement* e competição *implicam e supõem* hierarquia, explicitando dramaticamente o que há de contraditório no princípio do mercado – em que todos devem ser igualmente capazes de competir, e todos devem ser vistos como legítimos competidores, mas ao mesmo tempo o êmulo básico da competição é a afirmação de si, a distinção, a reprodução de desigualdades, a hierarquização.

3.1.2. Mercado e democracia

Com a imprevisibilidade típica das “sociedades comerciais” no que concerne às possibilidades de acumulação de riqueza (logo, à multiplicação das fontes potenciais de poder na sociedade), bem como a atomização decisória induzida pelo princípio mercantil, impõe-se cedo ou tarde um relativo igualitarismo político, como forma de incorporar de

modo rotineiro os relativamente imprevisíveis deslocamentos das fontes de poder em uma economia de mercado. Este igualitarismo poderá se manifestar ou – na melhor hipótese – pelo estabelecimento de normas constitucionais em alguma medida “democráticas”, ou então – precariamente – pela violência intermitente, típica do pretorianismo militar, que de todo modo tende a ser antitradicionalista e antiaristocrático. Mas o fato é que com as oscilações da fortuna a que todos os atores estão idealmente submetidos numa economia de mercado, torna-se impossível – a longo prazo – acomodar os interesses relevantes num sistema de atribuição exclusivamente “adscritiva” e aristocrática de *status* político. Se se quiser preservar um sistema como esse, será imprescindível impor severos limites à área que se mantém aberta à competição mercantil.²¹⁸ E, na eventualidade de expansão continuada da operação do mercado, se se quiser evitar a instabilidade institucional recorrente, provavelmente violenta, será imperiosa a configuração de um análogo político-institucional – ainda que precário – da imprevisibilidade, da competição e da agregação atomizada de preferências que se observa no mercado. Na ausência da aceitação pacífica de uma rígida

218 O caso da América Latina me parece ilustrar perfeitamente o ponto. Do México à Argentina, o continente atravessou a maior parte do século submetido a regimes políticos que combinavam autoritarismo e exclusão social com retórica demagógica anti-mercado, exercitada em nome da proteção social. Dados os resultados obtidos, é difícil crer que essa postura oficial tenha sido motivada por genuína preocupação com os efeitos da operação do mercado sobre as massas. Antes, parece mais plausível a hipótese de sistemas políticos precários que não conseguem se autonomizar institucionalmente frente aos interesses privados mais poderosos, e procuram ao mesmo tempo capitalizar politicamente sua irremediável capitulação sob o pretexto da sensibilidade social.

hierarquia social e sua necessária complementação na introjeção de papéis sociais hierarquicamente definidos, não há como evitar, cedo ou tarde, a generalização da reivindicação do direito a voz na arena política.²¹⁹

Dito desta maneira simples, contudo, este argumento talvez dê a entender uma trajetória “suave” de afirmação universal de direitos políticos igualitários, democraticamente compartilhados por todos – quase como uma postulação de implicação mútua entre capitalismo e democracia, a ser constatada empiricamente em qualquer caso histórico que se analisasse. É claro, porém, que a relação acima postulada não impede que o próprio processo de modernização – tanto em sua dimensão material quanto em seus desdobramentos políticos – se dê de maneira conflituosa e mesmo predominantemente violenta, produzindo desdobramentos específicos em variados contextos históricos.

219 É evidente o parentesco existente entre este argumento e a teoria pluralista da democracia, que talvez encontre sua formulação mais acabada em Robert Dahl, *Polyarchy*. Na visão de Dahl, é crucial para a democracia que nenhum grupo social isoladamente tenha acesso *exclusivo* a qualquer recurso de poder (visão esta que – como lembra Fernando Limongi em seu prefácio à edição brasileira do livro, p. 19, n. 12 – é tributária direta de Montesquieu, Madison e Tocqueville). Com efeito, é exatamente este o argumento subjacente à grande visão de Tocqueville sobre o irresistível movimento do mundo contemporâneo rumo à democracia. Logo na introdução de “A Democracia na América”, p. 185, ele o enuncia, em seu estilo:

“Desde que os cidadãos começaram a possuir a terra através de modalidades estranhas à propriedade feudal, e quando a riqueza mobiliária, tornando-se conhecida, pôde, por sua vez, proporcionar influência e dar poder, não se fizeram descobertas nas artes, não se introduziram mais aperfeiçoamentos no comércio e na indústria, sem criar número equivalente de elementos novos de igualdade entre os homens.”

Apoiados, portanto, em abundante evidência histórica de coexistência entre uma organização capitalista da economia e regimes politicamente repressivos, muitos autores contestarão a relação entre democracia e mercado. Um exemplo recente dessa postura pode ser encontrado em Rueschemeyer, Stephens e Stephens, que atribuem o avanço da causa democrática não ao mercado, mas antes às próprias “contradições” do capitalismo, expressas no fortalecimento gradativo das classes operárias e médias, que tem lugar concomitantemente a um enfraquecimento da classe proprietária de terras à medida que avança o capitalismo.²²⁰ Não pretendo negar que esta aproximação do problema tenha, de fato, sua relevância empírica, servindo para descrever com maior proximidade histórica o drama dos acontecimentos efetivamente verificados em alguns (vários) casos importantes de afirmação de regimes democráticos. Dadas todas as inúmeras ditaduras capitalistas que já existiram e que continuarão a existir num futuro visível, bem como a evidente resistência à democracia movida pelas classes dominantes, a movimentação dos atores na ribalta das disputas políticas acaba fazendo com que a “afinidade eletiva” entre democracia e mercado pareça se dar tão “em última instância” que perderia qualquer acuidade prospectiva. Por outro lado, este ponto de vista desconsidera o fato de que as classes dominantes nos países periféricos costumam resistir não apenas à democracia, mas igualmente à operação do próprio mercado. Tendo isto em vista, o argumento de Rueschemeyer, Stephens e Stephens parece-me antes contornar a afinidade entre democracia e mercado, mais do

220 Rueschemeyer, Stephens e Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, p. 7

que propriamente contestá-la. Pois, de maneira análoga a o que ocorre com Polanyi, eles parecem não se perguntar mais detidamente sobre os *motivos* pelos quais ocorre em tantos lugares, durante os últimos séculos, aquele fortalecimento das classes operárias e médias, que se dá paralelamente a um enfraquecimento da classe proprietária de terras. Com efeito, a existência de uma classe proprietária de terras poderosa é a fonte histórica por excelência da adscrição social:²²¹ se ela se enfraquece, isto por si só já é um sintoma de afirmação de uma sociedade mais competitiva – em alguma medida, mercantil, portanto, se se trata de uma sociedade complexa. E o enfraquecimento dessa classe aparece como condição relevante do avanço da causa democrática na interpretação de Rueschemeyer, Stephens e Stephens.

Ademais, parece-me evidente que tanto a competição no mercado econômico quanto a democracia repousam sobre os mesmos princípios de legitimidade, os mesmos postulados morais. E isto tem importância na medida em que se pode ter constituído num trunfo relevante nas mãos dos trabalhadores em sua luta pela democracia. Assim como *slogans* comunistas puderam ser apropriados pela oposição ao regime no Leste Europeu, o liberalismo teria servido também aos adversários da burguesia. Mas, mais fundamentalmente, há sutilezas importantes na relação entre capitalismo e mercado em que Rueschemeyer e os Stephens não tocam, aceitando simplesmente a identificação entre um

221 Reporto-me novamente a Stanley Udy, *The Organization of Work* (apud F. W. Reis, “Brasil: ‘Estado e Sociedade’ em Perspectiva”, pp. 44-5), que analisa a maneira como a adscrição vem junto com o sedentarismo acarretado pela agricultura, em contraste com a “ênfase no desempenho” comumente observada em sociedades de caçadores (ver acima, n. 4).

e outro. Sob este prisma, pode-se perguntar até que ponto tem vigência o princípio do mercado numa sociedade em que uma oligarquia se apodera dos recursos repressivos do estado em proveito próprio. Por definição, *não* tem vigência na esfera da política, e portanto não opera o “mercado político” tal como concebido por F. W. Reis. E dificilmente operará na esfera econômica um princípio competitivo de alocação de recursos, já que o poder coercitivo do estado será empregado para assegurar uma posição monopolística aos membros da oligarquia (e, como diz Braudel, o monopólio é o “contramercado”, e é usualmente desfrutado pelos “amigos do príncipe, aliados ou exploradores do estado”).²²²

Todavia, como já disse, não quero dar a entender aqui que presumo um processo “suave” ou historicamente “linear” em qualquer sentido. Se entendo que o papel central desempenhado pelo mercado na moderna sociedade complexa induz alguma competição também na esfera da política, isto não pode ser entendido como uma afirmação de que o processo de constituição do estado nacional tenha de se pautar invariavelmente por princípios competitivos, ou “democráticos”. Pelo contrário, como sublinhou Charles Tilly, originariamente a concentração da autoridade no “centro” administrativo dos estados nacionais se deu claramente *a expensas* dos (parcos) direitos políticos da maioria dos habitantes.²²³ Mas isto não exclui a hipótese de que a crescente centralidade do princípio competitivo do mercado na estruturação das relações sociais (que, segundo

222 F. Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, pp. 45-50.

223 Tilly, “Western State-Making and Theories of Political Transformation”, p. 613.

Polanyi, só vai realmente tornar-se preponderante nos últimos dois séculos) imponha, sim, a presença de critérios meritocráticos em princípio universalistas na atribuição de poder pelo sistema político. Não pela conversão dos atores relevantes ao dogma das virtudes da competição, mas simplesmente pela possibilidade inextirpável de o sucesso econômico no mercado produzir focos de poder externos a qualquer elite previamente delimitada, a modernização corrói, efetivamente, a viabilidade de qualquer critério ostensivamente “adscritivo”, aristocrático, de atribuição de poder político. O desafio crucial aqui é, como vimos no final do capítulo anterior (subseção 2.2.4), criar condições que permitam que a livre afirmação de interesses típica do mercado se dê dentro de marcos globais de solidariedade tão abrangentes quanto for possível, de maneira a se evitar tanto o contínuo perigo hobbesiano de fragmentação social e confrontação belicosa daqueles interesses individuais quanto o chauvinismo paroquial e nacionalista – que, nos momentos iniciais do processo de constituição do estado nacional, parece se mostrar inevitável.

3.1.3. O mercado contra o estado?

Sob este prisma, podemos analisar por um novo ângulo os claros limites da contraposição frontal entre a extensão do poder do estado e a franca operação do mercado – comum entre liberais ortodoxos, defensores do “estado mínimo” –, ao mesmo tempo em que podemos identificar o sentido específico em que esta contraposição se torna compreensível. Já nos referimos à elaboração weberiana, em que o mercado aparece como instância

simultaneamente “societal” e comunal, e como esta dimensão comunal se expressa no reconhecimento mútuo de direitos compartilhados, para além do qual cessa toda confraternização entre os participantes na troca. Se é assim, a proteção a direitos individuais é condição indispensável para a simples existência da troca – e, como vimos na primeira metade do capítulo anterior (seção 2.1), só haverá proteção adequada dos direitos individuais numa sociedade complexa onde houver estado em condições de impor de maneira eficaz a vigência das normas envolvidas na troca. É certo que a garantia da atuação dessas normas não pode se dar de maneira estritamente coercitiva, e tanto Putnam, num plano mais empírico, quanto Axelrod, num plano analítico-dedutivo, argumentaram de maneira persuasiva em favor da importância de um ambiente onde recompensas e punições recíprocas sejam exercidas de modo rotineiro e disseminado, de maneira a induzir comportamentos cooperativos “espontâneos” a partir da expectativa da retaliação dos demais ao comportamento desviante. Evidentemente, semelhante ambiente favorece o desempenho eficaz das instituições, pois simplesmente desonera o estado de parcela importante do “custo de fiscalização” (e repressão) em que necessariamente incorre. Se o estado pode contar com a adesão da população às normas vigentes, de maneira não só a cumpri-las rotineiramente, mas também a punir os recalcitrantes – ou ao menos denunciá-los às autoridades competentes – então é claro que se pode esperar um desempenho mais eficiente das instituições políticas. Mas o estado permanece sendo o fiador em última instância de qualquer norma legal, escrita ou consuetudinária, vigente numa coletividade política – e tem não apenas a faculdade, mas mesmo o dever de, quando

necessário, recorrer à coerção física para assegurar-se da observância dessas normas. E não há motivo para presumir que as normas necessárias à operação rotineira do mercado sejam apenas aquelas destinadas à proteção da propriedade privada e da integridade física dos participantes. Como mostra Abram De Swaan, saúde e educação, por exemplo, podem ser bens tão públicos quanto a segurança.²²⁴ Epidemias podem, em princípio, devastar uma economia, sem permitir às pessoas que se defendam “privadamente”; em outro plano, o componente “comunal” da interação mercantil requererá a devida socialização dos agentes, sob pena de inviabilizar o mecanismo de trocas. Ademais, como já observou Claus Offe, estratégias que podem ser individualmente racionais para os agentes no mercado levam frequentemente (na ausência de constrangimentos externos ao estrito interesse imediato dos agentes envolvidos na competição) ao colapso econômico materializado nas crises de superprodução, ou então simplesmente ao “fechamento” do mercado, por intermédio de privilégios corporativos e barreiras diversas à livre movimentação do capital e – sobretudo – da mão de obra.²²⁵ É interessante, a propósito, sublinhar o paradoxo de que o mercado sai da situação de concorrência perfeita a partir do momento em que os atores passam a agir racionalmente

224 De Swaan, *In Care of the State*, esp. introdução, pp. 1-12.

225 Offe, “O Futuro do Mercado de Trabalho”, pp. 78-80. Já Marx e Engels haviam se referido a regulamentações legais tanto do trabalho quanto de mecanismos do mercado como formas de “proteger os capitalistas de si próprios”. Na *Ideologia Alemã* (apud Jon Elster, *Marx Hoje*, p. 148), eles falam com clareza do problema da “carona” (*free-rider*):

“A atitude do burguês para com as instituições de seu regime é a mesma do judeu para com a lei; ele a evita quando isso é possível em cada caso individual, mas quer que todos os outros a observem.”

em função de seus interesses e tentam construir – usando em proveito próprio os diferenciais de poder que o resultado mesmo da competição no mercado lhes confere – monopólios ou oligopólios que lhes garantam vantagens estratégicas em sua competição com os demais agentes no mercado. Segue-se a conclusão de que, excluída uma ação normatizadora externa, um mercado em concorrência perfeita é logicamente incompatível, no longo prazo, com a suposição de agentes maximizadores. Enfim, somente existe a operação plena do mercado onde há livre perseguição de interesses particulares *sob a égide de normas e costumes muito específicos*, e onde o estado – pelo adequado funcionamento de suas instituições – é capaz de comparecer como fiador eficaz dessas normas junto ao público.

Mas eu dizia que se pode também depreender daqui a raiz da contraposição simplificadora entre estado e mercado, e delimitar a problemática específica a que se reporta. Vimos no capítulo anterior (subseção 2.1.2) como a provisão da necessária “coordenação de expectativas” numa sociedade complexa – onde começam a se inviabilizar tradicionais mecanismos de controle moral do comportamento de cada membro do grupo – impõe a burocratização das relações sociais. Igualmente inexorável, porém, se apresenta a expansão do papel do mercado como um paradoxal “disciplinador automático” da conduta social numa sociedade de “estranhos”, como é em larga medida a moderna sociedade complexa. Isto produz uma peculiar simbiose entre o estado e o mercado, uma *complementaridade recíproca* entre competição e burocracia que faz uma depender da outra para a sua plena operação. Assim, se o mercado depende

da aceitação incondicional da vigência de determinadas normas impessoalmente formuladas para a regulação da competição de modo a impedir que esta degenera em conflito, também é verdade que a plena vigência da impessoalidade característica de um regime administrativo burocrático requererá competição em algum nível, ainda que se reconheça – como fez Weber (ver acima, subseção 2.1.2) – que ela é perfeitamente compatível com formas autoritárias de governo.²²⁶ De qualquer maneira, mesmo sendo a existência da economia de mercado dependente da organização concomitante de um ordenamento normativo burocrático, persiste a delimitação possível entre aquilo que é hierarquicamente estabelecido de maneira burocrática, de um lado, e o conjunto de atividades que são, por assim dizer, “deixadas” para a regulação automática da competição mercantil – o que produz nos autores liberais a visão do mercado como “ordem espontânea”, e os induz à defesa do “estado mínimo”. Dada, entretanto, a relativa ineficácia da sanção moral numa sociedade complexa, a modernidade parece presa de uma opção inescapável: onde as normas vigentes não *produzirem* alguma regulação competitiva mercantil da coexistência, haverá apenas a plena regulação hierárquica, tipicamente burocrática e de alcance

226 Os maiores sistemas burocráticos existentes na história, mesmo que completamente desprovidos de qualquer conteúdo democrático tal como se compreende hoje, envolviam sempre algum importante componente competitivo (ou meritocrático), seja na admissão a seus quadros – como parece ter sido o caso durante séculos na China (J. Spence, *Em Busca da China Moderna*, p. 63) e no Japão (P. Evans, “The State as Problem and Solution”, pp. 152-4) –, seja internamente, na competição pelos postos de comando – como aparentemente se deu na União Soviética durante a maior parte de sua existência.

relativamente limitado – ou então o conflito puro e simples e a prevalência violenta dos mais poderosos.²²⁷

227 Esse dilema é diretamente rejeitado por Jurgen Habermas, que apóia sua “teoria da ação comunicativa” na distinção aristotélica – retomada e reelaborada por Hannah Arendt em *The Human Condition* – entre os planos “técnico” (“contexto do trabalho”, na terminologia habermasiana) e “prático” (“contexto da interação”) da ação humana, aos quais Habermas faz corresponder, respectivamente, a ação racional-intencional e a ação comunicativa. Em Habermas, o plano “prático” da *vita activa* (“contexto da interação” para Habermas, que corresponde ao plano da “ação” para Arendt, oposto ao “labor” e ao “trabalho”), sendo a esfera da ação e da fala, constitui o *locus* por excelência do homem enquanto *zoon politikon* e do exercício da ação comunicativa, uma vez que esse plano, por definição, envolve a *interação entre sujeitos*. Diferentemente, na esfera da “técnica” (“contexto do trabalho”), tratar-se-ia, segundo Habermas, da relação do homem com o seu meio, transformado em *objeto* de sua ação, e, portanto, reino da ação racional-intencional (“*purposive-rational action*”), da qual Habermas ainda distingue duas submodalidades: a “ação instrumental” e a “ação estratégica” (ver Fábio W. Reis, *Política e Racionalidade*, pp. 30-2, onde se encontra longa citação de uma apresentação que faz o próprio Habermas dessas distinções, em *Toward a Rational Society*, pp. 91-2). Sobre estas distinções é que Habermas formulará – como o apresenta Thomas McCarthy, “Complexity and Democracy”, pp. 119-20 – uma teoria crítica da sociedade moderna a partir de uma reelaboração do conceito de “reificação” como uma “colonização do mundo-da-vida” (contexto da interação) por forças emanadas dos subsistemas econômico e político, subordinando-o crescentemente a “imperativos sistêmicos de reprodução material”. O problema da burocratização tal como compreendido por Weber derivaria precisamente dessa “colonização”. Para além do fato de que a percepção dessa colonização do “mundo da vida” por si só não nos ensina a “descolonizá-lo” (nem mesmo nos assegura de que esta descolonização seja possível), gostaria de observar aqui que a visão de Habermas, ao tentar contrapor radicalmente o “contexto do trabalho” ao “contexto da interação” (este último tomado como a base consensual da ordem social), acaba por em certa medida incorporar – ainda que talvez inadvertidamente – uma muito comum associação automática entre, de um lado, conflito e substrato material, e, do outro, solidariedade e ordem normativa. Mas, como tenta mostrar David Lockwood em sua crítica a Parsons (Lockwood, “Some Remarks on ‘The Social System’”, pp. 138-40),

3.2. Explicitando o dilema: o mercado como Dr. Frankenstein (ou, de como o estado vem a agir)

“The existence of a state is essential for economic growth; the state, however, is the source of man-made economic decline.”

Douglass C. North,
Structure and Change in Economic History (1981), p. 20.

esta associação é improcedente. Para ele, em suas manifestações histórica e sociologicamente relevantes, tanto o conflito quanto a ordem são antes resultados de diferentes formas de interação entre a norma e o substrato material. A crítica do argumento habermasiano empreendida por Fábio W. Reis reafirma o argumento de Lockwood ao explicitar os enormes obstáculos analíticos com que nos deparamos na busca de uma distinção cabal entre o “contexto da interação” e o “contexto do trabalho” – e podemos encontrar em McCarthy um ponto de vista análogo, elaborado num plano mais empírico. Um exemplo importante das dificuldades envolvidas nesse corte é a classificação, por Habermas, da ação estratégica como mera submodalidade da ação racional-intencional (“técnica”). Se é sem dúvida verdade que a ação estratégica compartilha com a ação instrumental a consideração do seu contexto – no caso, os demais participantes – como *objeto* da ação, por outro lado o traço definidor da ação estratégica é a sua característica de “ação instrumental enquanto exercida no contexto social como tal”, sendo, “portanto, simultaneamente também *interação*” (F. W. Reis, *Política e Racionalidade*, p. 78). Se na ação estratégica opera-se a síntese dos “contextos” instrumental (“interessado”) e comunicacional (“solidário”) da ação humana (F. W. Reis, *Política e Racionalidade*, p. 146), então ela é a ação *política* por excelência (se estabelecemos que o pleno desenvolvimento político redundará na plena afirmação de interesses no interior de marcos universais de solidariedade), e se explicita claramente sua analogia com o mercado – *locus* arquetípico da interação estratégica não violenta, simultaneamente “societal” e comunal, como apontou Weber. (A crítica de F. W. Reis encontra-se integralmente desenvolvida em *Política e Racionalidade*, esp. pp. 23-101, particularmente pp. 77-101, dedicadas à discussão da ação estratégica. Ver também T. McCarthy, “Complexity and Democracy”, esp. pp. 122-4.)

Já qualifiquei aqui (subseção 2.1.1) como “esquizofrênica” a aspiração liberal de conter dentro de limites mínimos o mesmo aparato administrativo encarregado de zelar pela observância do mais extenso leque de direitos individuais jamais proposto na história da humanidade. Dada a formidável dimensão mesmo de sua tarefa “mínima”, a capacidade mínima de intervenção sobre a vida social que o estado moderno pode adotar necessariamente superará, em muito, a de qualquer outra formação política que o tenha antecedido. De fato, tendo admitido – desde a “adaptação liberal” que Locke faz do argumento de Hobbes – o estado como um mal, ainda que um mal necessário, o liberalismo vê-se diante da tarefa irrecusável de conter dentro de limites “mínimos” este mesmo Leviatã cuja existência legítima. Mas isto não nos pode autorizar a imaginar que o estado liberal possa estar menos presente na vida dos cidadãos que qualquer estado despótico pré-moderno. Pelo contrário, como vimos (subseção 2.1.1), a natureza mesma das tarefas que os próprios princípios liberais lhe outorgam obriga o estado liberal a exercer maior controle e maior vigilância que seus antecessores sobre os atos de seus cidadãos – ainda que o governante esteja, simultaneamente, mais constrangido por normas legais que em outras formações políticas.²²⁸

Mas, para além de considerações doutrinárias, o problema da “contenção” do estado se torna insolúvel *ex-ante* a partir do momento em que se constata que, tendo a necessidade de se financiar com recursos materiais extraídos

228 Esse duplo movimento é bem captado pela distinção estabelecida por Michael Mann, “O Poder Autônomo do Estado”, pp. 168-73, entre o “poder despótico” (decrecente) e “poder infra-estrutural” (crescente) do estado.

de poupanças privadas para o cumprimento mesmo de uma pauta “mínima” (digamos, a garantia policial da propriedade privada), o estado não pode evitar completamente interferir na vida econômica da coletividade que o sustenta, uma vez que, como existem infinitas maneiras de se gerar riqueza em uma sociedade, logo haverá variados modos de se cobrarem impostos e – como eles obviamente não são neutros no plano distributivo – alguma arbitrariedade estará necessariamente envolvida na estipulação da norma tributária, que resultará inevitavelmente do natural jogo de pressões e contrapressões próprio da arena política. E, detendo – para o adequado cumprimento de sua obrigação mínima de manter a segurança da coletividade – o monopólio do uso legítimo dos instrumentos de coerção física dentro de determinado território, o estado estará em condições de *impor* (em nome mesmo da conservação da ordem e da lealdade de determinados setores da sociedade) compensações que eventualmente contemplem de maneiras variadas qualquer grupo que se julgue de algum modo prejudicado pelas normas existentes – grupos esses que, por definição, terão todo o direito de vocalizar e defender seus interesses junto ao estado. Embora posto aqui em formato extremamente simplificado, é plausível supor que mecanismos como esse tenham ajudado, de maneira importante, a produzir a enorme distância entre o estado liberal efetivamente existente e o “estado mínimo” dos sonhos dos liberais mais dogmáticos – distância análoga àquela que separa o “socialismo real” (a hipertrofia do estado) dos mais dourados sonhos socialistas (a extinção dele), ainda que talvez não tão grande quanto ela.²²⁹

229 Esse argumento certamente pode ser exposto em termos analítica-

Não fosse pelo livro de Abram De Swaan, *In Care of the State*, de 1988, e talvez a formulação mais instrutiva da evolução histórica desse problema se encontrasse ainda, sem paralelo, nas conferências proferidas em 1949 por T. H. Marshall em Cambridge, posteriormente reunidas sob o título “Citizenship and Social Class”. Ali Marshall explora determinadas ambiguidades contidas na ideia de cidadania que acabam por abrir na formulação estritamente liberal da questão algumas “fendas” por onde se pode depreender certa

mente mais precisos, e é o que fazem Adam Przeworski e Fernando Limongi, “Regimes Políticos e Crescimento Econômico”, pp. 176-7:

“O mercado é um sistema no qual recursos limitados são alocados para usos alternativos por meio de decisões descentralizadas. No entanto, no capitalismo, a propriedade é institucionalmente separada da autoridade: os indivíduos são ao mesmo tempo agentes no mercado e cidadãos. Portanto, existem dois mecanismos pelos quais os recursos podem ser alocados e distribuídos entre os agentes econômicos: o mercado e o estado. O mercado é o mecanismo pelo qual os indivíduos votam a favor de uma alocação com os recursos que possuem, e esses recursos são sempre distribuídos desigualmente; o estado é um sistema que aloca recursos que não possui, sendo os direitos distribuídos diferentemente do mercado. Segue-se que a alocação de recursos que os indivíduos preferem enquanto cidadãos, em geral, não coincide com a que eles obtêm via mercado.” (Este mesmo argumento aparece também em Adam Przeworski e Michael Wallerstein, “O Capitalismo Democrático na Encruzilhada”, p. 256.)

Ao final, apoiados em Zhiyuan Cui, “Incomplete Markets and Constitutional Democracy”, Przeworski e Limongi, “Regimes Políticos e Crescimento Econômico”, p. 189, completam:

“[...] se os mercados são incompletos e a informação imperfeita, a economia só pode funcionar se o estado proteger os investidores (responsabilidade limitada dos acionistas), as empresas (lei das falências) e os depositantes (sistema bancário com dois tipos de bancos, um deles obrigado a fazer seguro dos depósitos). Mas esse tipo de envolvimento do estado inevitavelmente introduz uma restrição orçamentária leve [*soft budget constraint*]. O estado não pode simultaneamente proteger os agentes privados e não atender às suas reivindicações, mesmo quando estas decorrem de risco moral [*moral hazard*].”

lógica conducente à iniciativa governamental na formulação de políticas sociais. O traço mais conhecido desse texto é a célebre divisão da cidadania em três dimensões típicas: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.²³⁰ Os direitos civis são basicamente aqueles necessários à liberdade individual, caros à tradição liberal. Com origem na afirmação da liberdade religiosa e da tolerância, incluem tipicamente a liberdade de consciência, de opinião e de expressão, bem como o direito de propriedade e os direitos processuais penais, como a presunção de inocência até prova em contrário, o julgamento por júri popular etc. Já os direitos políticos dizem respeito à participação no exercício do poder político, fundamentalmente o direito de votar e o de ser votado. Finalmente, os direitos sociais segundo Marshall englobam todo um feixe de direitos relacionados a um nível de bem-estar e a uma segurança econômica mínimos, além de uma vida civilizada de acordo com os padrões culturalmente prevalentes na sociedade. Incluem os sistemas públicos de educação e de saúde, bem como toda legislação trabalhista e os diversos serviços de assistência social. Num esquema que ficou famoso – e que, apesar da simplificação óbvia, não está muito distante da realidade, pelo menos no que toca ao caso britânico –, Marshall faz corresponder a afirmação institucional das três dimensões da cidadania aos três últimos séculos: direitos civis no século XVIII, políticos no XIX e sociais no século XX.²³¹

É bastante óbvia a tensão embutida na convivência dessas três formas de liberdades – especialmente no que diz respeito à afirmação simultânea dos direitos civis e dos direitos sociais. Seria fácil ilustrar pela maneira como uma lei

230 Marshall, “Citizenship and Social Class”, pp. 78-9.

231 Marshall, “Citizenship and Social Class”, pp. 81-6.

trabalhista, por exemplo, evidentemente interfere na liberdade de agentes privados acertarem como queiram um contrato de trabalho. Como lembra o próprio Marshall, a decadência do controle dos salários pelo governo no século XVIII está relacionada, entre outras coisas, à aplicação dos direitos civis na esfera econômica.²³² Trata-se da liberdade de se trabalhar onde se queira, segundo um contrato livremente firmado pelas partes diretamente envolvidas. Ao final do século XVIII, a ideia que hoje temos da cidadania estava dividida: o que hoje chamamos direitos sociais – associados com a regulamentação, a proteção de determinados grupos no interior da sociedade – eram o “velho”, um resquício de costumes herdados das corporações de ofícios e das guildas medievais; os direitos civis, por sua vez – a livre afirmação de interesses individuais de cidadãos livres –, eram o “novo”. Ao longo de todo o século XIX, a existência de proteção social, em vez de ser um requisito da cidadania, era, ao contrário, incompatível com ela. Aquele que necessitava de proteção não poderia ser considerado um cidadão, e até 1918 os eventuais beneficiários da *Poor Law* britânica perdiam qualquer direito político que porventura possuísem. Os *Factory Acts*, por sua vez, embora tenham melhorado as condições de trabalho dos operários, somente se aplicavam a mulheres e crianças, em respeito à condição de cidadãos dos homens adultos, que não poderiam sofrer uma violência contra sua liberdade de estabelecer e cumprir um contrato de trabalho. Tanto que, lembra Marshall, “champions of women’s rights were quick to detect the implied insult. Women were protected because they were not citizens.”²³³

232 Marshall, “Citizenship and Social Class”, pp. 86-7.

233 Marshall, “Citizenship and Social Class”, p. 89.

Em princípio, a expansão de direitos civis igualmente acessíveis a todos, decorrente da afirmação da visão liberal da cidadania, não deveria entrar em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista. Ao contrário, segundo Marshall, era necessária à sua manutenção.²³⁴ Isto porque, como vimos, o núcleo da ideia de cidadania à época de afirmação do capitalismo estava contido nos direitos civis. E isto fazia dos direitos civis, além de imprescindíveis à própria instauração de uma economia competitiva de mercado, também talvez a única fonte de legitimação das crescentes desigualdades econômicas produzidas durante todo o primeiro século da Revolução Industrial – que podiam aparecer, assim, ainda que de maneira inaceitavelmente cruel, como um preço a ser pago pela conquista da liberdade. (Não chega a ser surpreendente, portanto, que date desta época a denúncia do liberalismo como “ideologia da burguesia”.) Sendo, todavia, os direitos sociais modernos em boa medida uma subversão dos direitos civis caros à tradição liberal,²³⁵ resta explicar o fato de que, bem ou mal, eles acabam incorporados à coleção de direitos englobados pela moderna noção de cidadania, lado a lado com os mesmos – anteriormente incompatíveis – direitos civis.

A expansão irresistível dos direitos políticos na direção do sufrágio universal constitui uma primeira linha de explicação possível. A partir do momento em que há sufrágio eleitoral de qualquer espécie para o preenchimento do comando do governo, a questão de se determinar a extensão

234 Marshall, “Citizenship and Social Class”, pp. 95-6.

235 Como diz o próprio Marshall, “Citizenship and Social Class”, p. 122, “social rights in their modern form imply an invasion of contract by status”.

precisa do eleitorado passa a ser uma pergunta aberta em princípio a inúmeras respostas, e – o que é mais importante – a resposta eventualmente dada a esta pergunta pode interferir decisivamente no resultado da disputa.²³⁶ Com isto os governos passavam a ter um forte incentivo a tomar a iniciativa e expandir por conta própria o sufrágio, buscando beneficiar-se eleitoralmente disso – e antes que a oposição, uma vez no poder, o fizesse. O sufrágio não-universal é um arranjo inerentemente instável, transitório, principalmente num contexto em que se afirma concomitantemente a universalização dos direitos civis. Daí explicar-se a relativa rapidez com que se passou da instauração regular do sufrágio no Ocidente para a generalização do sufrágio universal.²³⁷

Uma vez incorporados ao sufrágio, os novos setores do eleitorado estão em condições muito melhores para dirigir pleitos ao governo. E este, por sua vez – detendo, com vistas à segurança de todos, o monopólio do uso legítimo da força –, *pode*, se quiser ou julgar conveniente, atender a estes pleitos, ainda mais que sua ação estaria agora legitimada por uma suposta “vontade popular”. Confirmando os piores

236 Como apontava E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, cap. II, a clivagem e a *abrangência* da disputa são parâmetros decisivos na determinação do resultado de um conflito político qualquer. E, no cap. VI, ele não deixa de atribuir à dinâmica do conflito político a extensão progressiva do direito de voto.

237 Além disso, como lembra Fábio W. Reis, “Para Pensar Transições”, p. 94,

“o estado, através de sua ação no plano social, tem de ser ele mesmo o agente produtor, no limite, da própria capacidade de reivindicação – ou o agente produtor de condições propícias ou tendentes a um mercado político no sentido positivo da expressão [...], incluindo de maneira destacada os requisitos da própria dimensão *civil* da cidadania”.

pesadelos dos liberais mais ortodoxos, a aurora do século XX iria restaurar a possibilidade da “tirania da maioria” que o liberalismo elitista posterior à Revolução Francesa se esforçara por banir. As consequências trágicas dessa restauração não tardaram em se fazer sentir, e têm sido arduamente combatidas, desde o fim da II Guerra Mundial, mediante certa “intolerância com os intolerantes” que busca evitar, na prática, uma possibilidade que desgraçadamente não pode ser completamente excluída por instrumentos legais: o “suicídio da democracia”, em que o eleitorado escolhe ser governado despoticamente.²³⁸

A partir do início do século XX, portanto, generaliza-se a intervenção governamental nas disputas na indústria, o que traz como contrapartida natural a intervenção das corporações no funcionamento do governo. Pois decisões tomadas a partir de um processo de co-participação intensa das diversas partes interessadas têm maiores possibilidades de serem coletivamente respeitadas e acatadas. E a elitista democracia burguesa do século XIX começa lentamente a se mover, impulsionada pela expansão paulatina da participação das massas na arena política, na direção do estado de bem-estar social típico das nações mais industrializadas da segunda metade do século XX. Em parte, um motor provável por trás deste movimento terá sido a constatação de que, como nos lembra Marshall, a generalização do respeito aos *direitos* da cidadania traz consigo maior propensão na população a

238 A intolerância contra os intolerantes foi enfaticamente defendida por Karl Popper, *A Sociedade Aberta e Seus Inimigos*, tomo 1, pp. 289-90 (n. 4 ao cap. 7), como ingrediente indispensável de uma proteção eficaz às instituições democráticas. É claro que persiste nessa estratégia a dificuldade insanável da caracterização unilateral da intolerância *alheia*...

arcar com os *deveres* da cidadania.²³⁹ E aquele estado burguês que então se instalava em toda a Europa vinha tendo sua autoridade fortemente contestada – sobretudo no continente, é verdade – desde meados do século XIX, principalmente a partir da conclamação revolucionária contra ele dirigida pelo movimento operário.

A circunstância em que se iniciara o século XIX – com a derrocada dos antigos regimes frente a novos valores liberais somada à degradação aberrante das condições de vida nos centros urbanos sob a nova ordem industrial que se iniciava – havia desempenhado papel importante na disseminação de uma atitude contestadora frente à nova ordem e, mesmo, na sobrevivência do sonho revolucionário. Pois o século já se iniciara trazendo na ordem do dia o sonho da instauração revolucionária de uma nova sociedade. Desde a Revolução Francesa essa promessa se renovava de maneira dramática no palco das disputas políticas e na imaginação dos cidadãos mais afeitos a uma esteticização romântica da política. E essa promessa era continuamente frustrada pelos malogros parciais ou totais das sucessivas rebeliões, bem como pelas assustadoras condições de vida da grande maioria da população da época. O sonho democrático parecia se instalar sob o signo de uma gigantesca fraude. Mas a revolução, por outro lado, parecia uma realidade palpável, pois ainda ecoavam os trovões da Revolução Francesa, cabeças coroadas haviam rolado, e toda a Europa

239 Marshall, “Citizenship and Social Class”, p. 123. Lembremo-nos aqui da já referida (subseção 2.1.1) dupla dimensão da cidadania assinalada por G. A. Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”: ao mesmo tempo *civil* e *cívica*.

permaneceu por décadas politicamente convulsionada.²⁴⁰ A indignação com o mundo que estava diante de seus olhos – somada a uma boa dose de *wishful thinking* – levou os revolucionários de então a imaginarem iminente o colapso de uma ordem sócio-econômica que apenas começava a se instalar. Tudo isso ajuda a explicar como a bandeira da liberdade se viu progressivamente substituída pela bandeira da justiça social nos projetos dos reformadores sociais (que, atentos à tensão existente entre ambas, parecem não se dar conta de sua complementaridade recíproca) e como os direitos civis se vêem relegados à categoria de preconceitos burgueses por uma parcela relevante dos atores políticos desde aquela época até o colapso do “socialismo real” em 1989. Diante desta frontal contestação à sua legitimidade, os governos desde então se vêem diante da conveniência de responder positivamente a este desafio, incorporando, tanto política quanto materialmente, as camadas sociais anteriormente mantidas à margem do sistema. Vê-se aí como a própria lógica deflagrada pela universalização dos direitos civis termina por redundar, não obstante as tensões admitidas, na aberta reivindicação popular, e posterior chancela estatal, dos direitos sociais. Este acaba por ser o preço da universalização dos direitos civis numa sociedade *desigual*. É por isso que Ralf Dahrendorf irá dizer que

240 François Furet, *Marx e a Revolução Francesa*, pp. 61-4, ao chamar atenção para a ambiguidade fundamental do conceito de revolução em Marx (“ao mesmo tempo essencial e obscuro”, pois não se sabe se a revolução *revela* ou *cria* uma nova sociedade, uma vez que ela “ora inclui, ora exclui o conceito da necessidade histórica”), destaca a obsessão da cultura política européia pelo exemplo da Revolução Francesa em particular e da revolução em geral como “a figura principal – e necessária – da transformação histórica moderna”.

“a sociedade civil não é um jogo privado [...] à parte das instituições do governo, muito menos contra elas”. Ao contrário, as prerrogativas da cidadania são efetivas “somente se há estruturas de poder que as sustentem”. A cidadania, prossegue ele, acaba sendo “o único *status* legalmente impositivo que restou”.²⁴¹ Mas este *status* impositivo é ao mesmo tempo irrecusável, pois se a livre operação do mercado reproduz continuamente desigualdades, a operação estável da democracia terá conseqüentemente de requerer – como nos lembram Rueschemeyer, Stephens e Stephens – “a fairly strong institutional separation – the technical term is differentiation – of the realm of politics from the overall system of inequality in society”.²⁴² O que significa dizer que requererá, em alguma medida, contínua ação oficial voltada para a permanente reafirmação institucional da igualdade de *status* necessária tanto à operação democrática do regime político quanto à operação eficiente do mercado econômico.

Quase quarenta anos mais tarde, a análise de Abram De Swaan detalha e complementa a contribuição de Marshall, incorporando ao tratamento do tema elementos da teoria olsoniana da ação coletiva. O problema de que se ocupa De Swaan – análogo ao de Marshall, mas formulado de acordo com as ênfases e preocupações típicas do individualismo metodológico – é explicitar a maneira pela qual questões como saúde, educação e pobreza vêm a se transformar, durante os últimos séculos, em assuntos coletivos, dos quais se espera que a autoridade pública venha

241 Dahrendorf, *O Conflito Social Moderno*, pp. 49-52.

242 Rueschemeyer, Stephens e Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, p. 41.

a se ocupar rotineiramente. Na introdução a seu estudo, De Swaan explicita a questão que pretende resolver: “How and why did people come to develop collective, nation-wide and compulsory arrangements to cope with deficiencies and adversities that appeared to affect them separately and to call for individual remedies?”²⁴³

A resposta de De Swaan apóia-se sobre dois pilares. Um deles remete à sociologia política de Norbert Elias e sua postulação – filha direta da sociologia clássica dos tempos de Durkheim e Weber – de uma contínua extensão e intensificação, ao longo do tempo, das “cadeias de interdependência humana”. O outro pilar, de natureza mais formal, enfoca os efeitos das externalidades provocadas por essa crescente interdependência, que forçarão os atores a se ocuparem publicamente de males “alheios”.²⁴⁴ Diferentemente do que se teria passado, por exemplo, no contexto medieval, em que – segundo De Swaan – os pobres representavam sobretudo a possibilidade de riscos e benefícios *individuais* para aqueles socialmente estabelecidos (basicamente, o risco de violência pessoal ou contra a propriedade individual, assim como um possível servidor pessoalmente leal, no trabalho ou na guerra), em tempos modernos as ameaças e benefícios potenciais provindos dos socialmente desfavorecidos afetam os ricos sobretudo *coletivamente* (pois são ameaça à ordem *pública*, à harmonia das relações de trabalho, e mesmo à saúde pública, ao mesmo tempo em que se constituem parte de um exército coletivo, impessoal, de potenciais trabalhadores,

243 De Swaan, *In Care of the State*, p. 2.

244 De Swaan, *In Care of the State*, pp. 2-3.

recrutas, consumidores e eleitores).²⁴⁵ A consequência imediata desse fenômeno é que, se de um lado o senhor medieval podia (aliás, tinha de) lidar individualmente com as ameaças e oportunidades representadas pelos “seus” pobres – seja assegurando contra eles sua própria proteção pessoal, seja conquistando-lhes a lealdade *pessoal* –, do outro lado a proteção contra os perigos oferecidos pelos deserdados de hoje, assim como a possibilidade de se beneficiar deles, se apresentam ao moderno burguês como um problema de *ação coletiva* tal como concebido por Olson. Ou seja, se ao aristocrata medieval não era deixada escolha senão lidar ele mesmo, privadamente, com os riscos e oportunidades oferecidos, ao burguês moderno é, em princípio, possível comportar-se como um *free-rider* no que toca a este problema. Se outros se encarregarem de treinar e disciplinar a força de trabalho, cooptar politicamente as massas etc., ele se beneficiará do resultado independentemente de seu próprio esforço. Se, por exemplo, esforços coletivos organizados se encarregam das condições sanitárias em que vivem os pobres num centro urbano, toda a população estará livre de uma possível epidemia mortal, tendo ou não contribuído para a tarefa; igualmente, se uma máfia privada impõe a ordem, todos desfrutarão da “segurança” proporcionada, independentemente de terem contribuído ou não para o “policiamento”. O resultado previsível é

245 Wanderley Guilherme dos Santos, *Razões da Desordem*, pp. 22-3, também se refere à imposição compulsória do consumo de um “mal público” aos empresários pela crescente organização operária. A peculiaridade do argumento de De Swaan decorre, porém, do fato de que ali a dinâmica da interdependência entre ricos e pobres na sociedade moderna configura um problema de ação coletiva *independentemente* da organização dos atores diretamente envolvidos.

que estes esforços não serão viabilizados, a não ser que se institua uma contribuição compulsória para a sua realização, normalmente na forma de impostos, mas eventualmente também como um serviço obrigatório (não é por acaso que toda máfia pratica extorsão).

Para De Swaan, o *welfare* é o análogo moderno da caridade medieval. Se os habitantes do castelo, periódica e espontaneamente, exerciam em interesse próprio, num ritual festivo qualquer, a sagrada virtude da caridade, modernamente a impessoalidade que – um tanto paradoxalmente – se dissemina nas relações sociais paralelamente à intensificação das “cadeias de interdependência humana” impede que o sistema continue a funcionar apoiado em contribuições espontâneas. Mas, de qualquer maneira, a ordem normativa se impõe – agora apoiada sobre contribuições compulsórias determinadas em normas impessoais burocraticamente implementadas. Pois, na ausência desta coordenação impositiva, o cenário seria fatalmente de radical instabilidade e imprevisibilidade – também aqui, no argumento de De Swaan, a “coordenação de expectativas” desempenha o papel de variável homeostática central. Mas, em vez de tomá-la por assegurada, como as análises puramente funcionalistas tendem a fazer, De Swaan se indaga sobre suas condições de obtenção, e o faz seguindo uma metodologia individualista, apoiada em recursos analíticos típicos da teoria da escolha racional. Tanto que De Swaan reconhece que a incerteza quanto à possibilidade de adversidades, por si só, não induziria à compulsoriedade da contribuição, mas antes a alguma forma de associação de seguro voluntário apoiado num cálculo probabilístico de risco pessoal. O fator

decisivo a tornar inevitável a contribuição compulsória é a multiplicação das externalidades enfrentadas a partir da intensificação dos laços de interdependência no interior da sociedade moderna, urbana.²⁴⁶

Observe-se como, tanto em Marshall como em De Swaan, vemos operar diferentes mecanismos pelos quais o processo de afirmação de interesses termina por desenvolver-se na direção de uma ampliação paralela dos marcos de solidariedade institucionalmente prescritos na sociedade, tal como se dá na definição de desenvolvimento político elaborada por Fábio W. Reis (ver acima, subseção 2.2.4). Em Marshall temos a livre perseguição do interesse privado, chancelada pelos direitos civis, resultar, por sua própria dinâmica, nas iniciativas redistributivas contidas nos direitos sociais, ou seja, numa expansão dos marcos de solidariedade em que opera a sociedade. Em De Swaan, um irresistível processo de crescente interdependência recíproca induz a que o interesse individual de cada um seja melhor atendido com a coletivização do combate a uma série de externalidades geradas por problemas em princípio individuais. Com efeito, parece que a livre busca da realização do interesse individual *por todos* requererá a mitigação de diferenças sociais extremas porventura existentes.²⁴⁷ Nesse

246 De Swaan, *In Care of the State*, p. 8.

247 Em corroboração a esta interpretação podemos evocar quase toda a literatura sobre *welfare state* e social-democracia, que tradicionalmente os interpreta como uma “resposta do capitalismo” às reivindicações operárias e ao sucesso que a ideologia socialista experimentava até meados deste século. Este argumento encontra talvez sua melhor formulação em Adam Przeworski, *Capitalismo e Social-Democracia*, que evita escrupulosamente “teleologias objetivas” e apóia a descrição desse processo sobre opções ra-

sentido, a história do Ocidente nos últimos séculos tal como a descrevem Marshall e De Swaan ilustra – a despeito de todas as suas idas e vindas – um caso inequívoco de progressivo desenvolvimento político, aparentemente ainda em curso no processo de institucionalização de blocos regionais internacionais, que prossegue o percurso de ampliação dos marcos de “solidariedade”.

Todavia, é claro que não podemos tomar este “desenvolvimento” historicamente observado e transformá-lo numa proposição simultaneamente histórica e teórica que afirmaria que este desenvolvimento necessariamente se dê, ou que o desenvolvimento observado até aqui prosseguirá inexoravelmente o seu curso rumo a uma aproximação do estágio “pós-ideológico”, tal como delineado no capítulo anterior (subseção 2.2.4). Ademais, mesmo quando esse percurso se observa, a linha “evolutiva” geral pode comportar tantas e tão profundas oscilações de alcance histórico mais curto que ela frequentemente se torna praticamente imperceptível no curso de uma vida humana – e isto, é claro, tem grave relevância moral. Assim, o período coberto por Marshall e De Swaan assistiu a restaurações monárquicas, golpes de estado autoritários, processos violentos de decomposição ou fragmentação de estados, políticas oficiais de segregação de diversas naturezas, guerras internacionais em escala sem precedentes etc.

Contemporaneamente, lidamos – apesar do que há de em si mesmo positivo no processo de internacionalização política observado na formação de blocos regionais

cionais feitas pelos diversos atores envolvidos, inclusive – e, talvez, principalmente – os operários.

internacionais – com os riscos envolvidos no recente processo de “desregulamentação” econômica, que tem resultado frequentemente em certo dismantelamento do conjunto de normas que compõem os direitos sociais. De um ponto de vista como o de De Swaan, este movimento só pode significar uma “oscilação” temporária na tendência geral de coletivização de assuntos que hoje nos pareceriam de interesse estritamente privado; pois, dado o processo inexorável de intensificação da interdependência humana (que certamente é reafirmado pela “globalização” em voga), diversas externalidades não tardariam a se fazer sentir, tais como crescente pressão migratória internacional, aumento da turbulência política doméstica nos países centrais etc., impondo novas soluções coletivas de natureza compulsória – mais regulamentação, portanto.²⁴⁸ O problema é que “oscilações” como esta podem colher gerações inteiras, e sua “profundidade” é imprevisível *ex-ante*. Até onde as chamadas “externalidades” podem ir antes de se encontrar uma solução consensual para elas (ou melhor, antes que se torne racional para cada ator relevante aderir a uma solução institucional para elas) é uma questão em aberto, e, assim, longos períodos de grave turbulência política são sempre uma possibilidade.

248 Menciono aqui a turbulência política nos países centrais não por entender que ela não se daria nos países periféricos (muito pelo contrário), mas sim porque a eventual turbulência política nestes só produziria efeitos na direção de uma coletivização compulsória do problema (ou seja, uma regulamentação internacional qualquer destinada a lidar com ele) na medida em que produzisse externalidades patentes sobre os países centrais – de maneira idêntica, no plano doméstico a questão social só começou a se tornar um problema coletivo quando a miséria dos pobres passou a criar transtornos para a vida dos ricos.

A situação nos dias de hoje torna-se particularmente delicada a partir do momento em que se constata que – assim como se teria dado no processo de coletivização dos problemas sociais segundo a descrição de De Swaan – a última onda de internacionalização de mercados coloca cada país diante de um problema de ação coletiva perfeitamente análogo àquele com que se depararam as diversas burguesias nacionais há aproximadamente um século. Apanhados diante de um *trade-off* entre proteção social e competitividade comercial, cada governo se vê aparentemente diante do dilema entre desmantelar – ainda que parcialmente – o sistema nacional de seguridade social para manter algum dinamismo econômico à custa do aumento das desigualdades internas, ou então preservar as conquistas sociais anteriores em nome da preservação da paz social interna, mas à custa de certo comprometimento do dinamismo econômico e de um aumento expressivo do desemprego – que certamente acabarão por comprometer, em alguma medida, aquela mesma paz social que se buscava preservar.²⁴⁹ O resultado é que, enquanto não se impuser uma solução que seja legalmente compulsória para todos os países, e que inclua a previsão de sanções rapidamente aplicáveis, e eficazes, para os países que a transgredirem, todos serão fortemente induzidos a se comportar agressivamente no mercado internacional, comprometendo conquistas sociais anteriores.²⁵⁰ Dado, porém, o papel central

249 Para uma exposição muito mais fundamentada deste dilema, ver Gøsta Esping-Andersen, “O Futuro do *Welfare State* na Nova Ordem Mundial”.

250 Sobre a drástica – e irreversível – redução dos graus de liberdade dos estados nacionais na condução de suas políticas macroeconômicas,

desempenhado pelos direitos sociais – conforme se pode inferir da interpretação de Marshall – na universalização do pleno exercício dos direitos civis em sociedades marcadas (hoje como ontem) por importantes desigualdades internas, parece imprevisível o efeito desse dismantelamento da legislação social sobre a legitimidade futura do arcabouço institucional das democracias contemporâneas. Pois, se (como vimos ao final da subseção 2.1.3) a institucionalização democrática baseia-se num compromisso um tanto frágil, apoiado na crença de que a observância de determinados procedimentos políticos universalistas resultará de algum modo no benefício de todos, então a questão da sobrevivência material dos pactuantes deve estar encaminhada (e, depois da experiência do *welfare state*, esperar-se-á certamente uma sobrevivência material não menos que “confortável”). Se se dissemina a percepção de que o sistema político simplesmente se torna *injusto*, deixando de promover alguns valores socialmente compartilhados, então todo o aparato institucional democrático se tornará particularmente vulnerável a eventuais “ataques carismáticos”. E o problema contemporâneo revela-se muito mais grave do que aquele de séculos passados, descrito por Marshall e De Swaan, a partir do momento em que se constata que os indispensáveis mecanismos institucionais de normatização de condutas num plano internacional se encontram num estágio de desenvolvimento muito inferior àquele em que se

resultante da quase completa integração mundial dos mercados de investimento levada a cabo desde os anos 70, ver Fritz Scharpf, *Crisis and Choice in European Social-Democracy*, cap. 12, “Hopes at the End of the Eighties”, pp. 256-75. Para agravar o quadro, Scharpf ainda manifesta forte ceticismo quanto às possibilidades de instauração, num futuro visível, de mecanismos internacionais de controle institucional de processos econômicos.

encontravam os diversos estados nacionais há, digamos, um século atrás – e, mesmo ali, o processo de incorporação não deixou de ser acidentado e traumático.

3.3. Democracia e desenvolvimento: public choice, capital político, *embedded autonomy*, transições

“A própria linguagem de ‘mercado’ sujeito a intervenções ‘do estado’ é equivocada. O problema a enfrentar não é o ‘do mercado’ contra ‘o estado’, mas o dos mecanismos institucionais que induzem os agentes individuais a agirem de modo coletivamente benéfico.”

Adam Przeworski,
“A Reforma do Estado” (1995), p. 22.

As fontes de legitimidade da democracia moderna colocam-na, portanto, numa posição delicada, em que suas perspectivas de estabilidade passam a depender de uma combinação razoavelmente complexa de fatores. Em primeiro lugar, pudemos constatar no capítulo anterior (subseção 2.1.3) que a adesão a princípios democráticos requer o abandono progressivo de fins substantivos a serem perseguidos pelo sistema político, em favor de uma valorização crescente de determinados *procedimentos* a serem seguidos. No limite, esses procedimentos apoiam-se em formas específicas de tratamento entre as pessoas tomadas individualmente, pessoas essas cujo bem-estar (definido de maneiras variadas por cada uma delas individualmente) se torna o grande fim legítimo a ser perseguido, consistentemente com a máxima kantiana que obriga a todos a tomarem cada ser humano

como “um fim em si mesmo”. Todavia, temos claramente um problema aqui quando constatamos que desses procedimentos, dessas “formas de tratamento”, as pessoas evidentemente esperam resultados específicos para as suas vidas, nem sempre compatíveis uns com os outros. Pois, na sociedade moderna, liberal, o fim a ser coletivamente perseguido (a “missão” da sociedade a que se refere Schluchter) não mais pode consistir em um feito coletivo, mas sim numa certa liberdade – individualmente desfrutada – para se perseguir aquele fim que pessoalmente nos aprouver, contanto que ele não inclua o uso direto de violência sobre terceiros. O problema reside em que – como nos diria De Swaan – não há maneira de o sistema se assegurar *a priori* contra as “externalidades” que a livre busca da felicidade por cada um necessariamente produzirá sobre as *chances* de realização da felicidade de outros. Onde resulta a sensação, compartilhada por tantos em nosso tempo, de viver no interior de uma imensa e insensível engrenagem, um imenso “moedor de carne”. É evidente que, na ausência de algum controle externo (e talvez mesmo na presença dele), a pura operação dessa engrenagem impessoal reproduz inevitavelmente desigualdades de todo tipo, que impedem mesmo a genuína competição por não permitir concretamente a necessária “igualdade de oportunidades” para todos. A disseminação da percepção de viver em uma sociedade que “não se importa com as pessoas” subverte o desafio inicial básico do iluminismo que inspira toda a modernidade (tomar a cada um como um fim em si mesmo), e pode provocar graves crises de legitimidade e autoridade do sistema, pondo em permanente risco a própria sobrevivência da democracia.²⁵¹

251 Com efeito, apesar de inúmeros exemplos em contrário frequentemente expostos na imprensa, não há motivo para crer que as pessoas na

sociedade moderna se importem menos umas com as outras do que aquelas que tenham vivido em qualquer outra formação social. Afinal, nenhuma outra sociedade se importou tanto com o reconhecimento da legitimidade do interesse de cada indivíduo no plano de sua auto-justificação formal, nem construiu tantas instituições e costumes destinadas a protegê-los. Aparentemente, o que ocorre contemporaneamente é que, expandindo dramaticamente o número de pessoas com que de algum modo interagimos cotidianamente, a sociedade moderna aumentou a incerteza em que nos movemos no interior da multidão, tanto no que diz respeito à segurança individual de cada um (tema já explorado aqui, sobretudo no capítulo 2), quanto à própria eficácia ou necessidade do gesto individual, o que conduz muitas vezes a episódios deprimentes como o da vítima de homicídio cujos gritos são ouvidos por dezenas sem que nada seja feito para ajudá-la, nem mesmo avisar à polícia. De fato, Avinash Dixit e Mancur Olson, “The Coase Theorem is False”, pp. 10-3, mostram que, “when the numbers are sufficiently large, *individual rationality* often makes *collectively rational* outcomes *less likely*”. Pela clareza e pertinência, creio que vale a pena reproduzir a demonstração formal:

“To bring out the paradoxical relationship between individual and collective rationality, it should be helpful now to set forth an economic model that is consistent with full information and fully rational individual behavior. So consider a discrete (all or nothing) public good and a group of n people. Any one member of the group can take the action that results in provision of the good, at personal cost C . If two or more people act, the good is also provided, but this doesn't result in any more or any better outcome. The good is valued B by each member. Further $B > C$, so an isolated individual would act to provide the good for himself.

“When $n > 1$, there cannot be a pure strategy Nash equilibrium where all act, because then any one of them does better by switching to free-ride. Likewise, there cannot be a pure strategy Nash equilibrium where no one acts, because *given that no one else is acting* (the Nash assumption that you take others' strategies as given) it pays any one to act.

“There are Nash equilibria where exactly one person acts; in fact there are n such equilibria, one corresponding to each member. But in practice there is often no way of designating who acts, and making it known to everyone which of these equilibria is being selected. Therefore it is of interest to examine equilibria in which all members have identical strategies.

“Of course in view of the result on pure strategies in the previous paragraph, these strategies must be mixed. Actually we find mixed strategies quite ap-

A sociedade moderna tem permanentemente diante de si o desafio complexo de equilibrar-se perante esse problema. Ela tem de permitir a cada um buscar a própria felicidade segundo uma compreensão pessoal do que seja essa felicidade, impondo, de um lado, uma feroz competição entre as pessoas (na medida em que contesta a legitimidade de

pealing in this context. Each person is thinking: perhaps I should call the police; but maybe someone else will... Each reaches some conclusion of this process, generally at a random stopping point.

“So suppose P is the probability that any one person will NOT act. If one particular person is willing to mix strategies, he must be indifferent between the two pure strategies of acting and not acting. Acting gets him $(B-C)$ for sure. Not acting will get him 0 with probability P^{n-1} , namely the probability that no one of the other $(n-1)$ people acts, and B with probability $(1-P^{n-1})$, namely the probability that at least one of the others acts. Therefore the condition of indifference is

$$B - C = (1 - P^{n-1}) B$$

This gives us the equilibrium value of P as

$$P = (C/B)^{1/(n-1)}$$

“Remember that $C/B < 1$. As n increases from 1 to ∞ , the power $1/(n-1)$ decreases from ∞ to 0. Therefore P , the probability of inaction by any one person, increases from 0 to 1, that is, the probability of action by any one person falls from 1 to 0. This is of course intuitive.

“But it requires action by only one member to secure the good. As there are more and more people each of whom is less and less likely to act, what happens to the probability that at least one of them acts?

“Since the members are randomizing individually (independently) in Nash equilibrium, the probability Q of non-provision by the whole group is

$$Q = P^n = (C/B)^{n/(n-1)}$$

As n increases from 1 to infinity, $n/(n-1)$ falls from ∞ to 1. Therefore Q , the probability that no one in the group acts, increases from 0 to C/B . That is, $(1-Q)$, the probability that some one will act and the good will get provided, falls from 1 to $(B-C)/B$.

“In other words, the larger the group, the *less* likely is the good to be provided [...]. The probability of provision does not, however, go down to zero even in very large groups; instead it asymptotes to a positive level which depends on the individual benefit and cost of providing the good.”

critérios adscritivos de estratificação), mas ao mesmo tempo vê-se obrigada a intervir continuamente nessa competição (de certa maneira desvirtuando, sim, seus resultados, como se queixam os liberais mais ortodoxos) de forma a assegurar níveis mínimos de igualdade de oportunidades entre os cidadãos, abaixo dos quais a competição mesma perderia toda a credibilidade entre os contendores – induzindo-os ou à acomodação cínica que não hesita um segundo em burlar as regras da competição em proveito próprio quando a ocasião se apresenta, ou à contestação frontal da legitimidade do sistema (ou mesmo – o que não é raro – a ambas). Com efeito, o poder público tem a atribuição complexa e paradoxal de interferir continuamente na operação do mercado para de fato “refundar” permanentemente o próprio mercado ao mantê-lo em um estado tão próximo quanto possível da “concorrência perfeita” e amparar minimamente os casos de insucesso, dada a tendência concentradora que resulta da livre interação dos agentes econômicos no mercado – tendência esta que, na ausência de interferência externa, cristalizaria relações econômicas originariamente mercantis novamente em relações coercitivas adscritivamente definidas, a partir do uso irrestrito – por alguns poucos – do poder econômico que resultaria de seu sucesso inicial na competição mercantil.²⁵²

252 Em outro contexto, Przeworski e Limongi, “Democracia e Desenvolvimento na América do Sul”, pp. 31-2, não deixam de mencionar a “expectativa de que vantagens temporárias não resultem em dominação permanente” entre as três características de uma definição “minimalista” de democracia por eles utilizada (as outras duas são “incerteza *ex ante*” e “irreversibilidade *ex post*” dos resultados eleitorais). É claro que eles se referem à perpetuação de vantagens eleitorais, suficientes para a distinção empírica inequívoca entre regimes democráticos e autoritários, necessária àquele trabalho. Mas parece-me natural considerar que um regime democrático veria

Sob este prisma, o crescimento econômico aparece como um imperativo dramático para sociedades modernas competitivamente organizadas (assim como, e talvez principalmente, para aquelas que se modernizam, e que apenas começam a incorporar padrões competitivos de alocação de recursos e *status* em sua estrutura social). Elas não podem parar. Só o crescimento econômico, ao transformar o conflito distributivo num jogo de soma positiva, permite que se acomodem mais facilmente os interesses daqueles ocasionalmente mal-sucedidos na competição. Com o crescimento, eventuais perdas relativas podem coexistir com melhorias absolutas no padrão de vida. Sem ele, todo “mau passo” econômico reflete-se necessariamente numa deterioração talvez irrecuperável da qualidade de vida do cidadão. Felizmente, parece existir abundante corroboração histórica para a tese de que a competição produz desenvolvimento econômico. Todavia, isto se dá sobretudo a longo prazo, e grandes turbulências políticas mais frequentemente parecem associar-se a oscilações negativas observadas no interior de processos acelerados de desenvolvimento e mudança do que a longos períodos de estagnação continuada.²⁵³ Portanto, se nos preocupamos com as perspectivas de institucionalização política estável em sociedades competitivas (inevitavelmente democrática a longo prazo, se o argumento apresentado na subseção 3.1.2 estiver correto), torna-se igualmente importante

sua legitimidade e perspectivas de estabilidade a longo prazo comprometidas se o mesmo não se verificasse com eventuais vantagens econômicas obtidas.

253 Esta visão deve seu enunciado original a Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, cap. 4, livro III (ver abaixo, n. 94).

nos indagarmos se a democracia produz desenvolvimento econômico, já que a falta dele certamente aumenta o risco a que está exposto o sistema político. Donde se pode compreender a preocupação persistente da literatura com este tema, apesar dos poucos resultados obtidos.²⁵⁴ Se a democracia favorece o desenvolvimento, seu estabelecimento, mesmo em contextos inicialmente desfavoráveis, poderia – hipoteticamente – produzir as condições necessárias à sua própria perpetuação.

Defato, um dos raros achados firmemente estabelecidos nessa área é a existência de uma robusta correlação estatística entre desenvolvimento sócio-econômico e democracia,²⁵⁵ sugerindo – à primeira vista – uma resposta positiva para o nosso problema. Infelizmente, porém, apesar das formulações seminais de Karl Deutsch, Daniel Lerner e Cyril Black, segundo as quais “all good things go together”,²⁵⁶ o argumento contrário – ainda que jamais tenha sido desenvolvido de forma inteiramente persuasiva – tem sido mais frequente na literatura, e a evidência da relação entre renda *per capita* e democracia tende a ser interpretada na direção causal contrária: não que democracia cause desenvolvimento, mas – mais plausivelmente, e consistentemente com o que

254 Ver Adam Przeworski e Fernando Limongi, “Regimes Políticos e Crescimento Econômico”, para um abrangente levantamento dos esforços realizados nessa área durante os últimos trinta anos, assim como uma discussão sobre as razões que levaram essa investigação a se mostrar tão inconclusiva.

255 Para citar apenas duas referências recentes, ver Rueschemeyer, Stephens e Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, p. 26; e Przeworski e Limongi, “Regimes Políticos e Crescimento Econômico”, p. 185.

256 Conforme caracterização de S. P. Huntington, “The Goals of Development”, pp. 6-7.

é sugerido em diversas passagens do presente trabalho – que o desenvolvimento acabe por produzir condições favoráveis à operação de regimes políticos democráticos. Em termos analiticamente um pouco mais precisos, certo nível de desenvolvimento econômico (ou, antes, certo nível de modernização social) parece de fato ser condição praticamente *suficiente* para a vigência de sistemas políticos democráticos;²⁵⁷ mas não parece possível afirmar que este nível de modernização seja também condição *necessária* da democracia. Pelo menos, o nível “necessário” de modernização é muito inferior ao nível “suficiente” para a democracia, o que nos deixaria diante de três estádios: um certo grau de modernização (ou de falta dela) até o qual a democracia é *impossível*, um nível intermediário em que ela passa a ser *possível*, e finalmente um ponto a partir do qual ela passa a ser *inevitável*. É irresistível associar esses três estádios aos três momentos do desenvolvimento político estabelecidos por Fábio W. Reis: pré-ideológico, ideológico e pós-ideológico (ver acima, subseção 2.2.4).

Embora presente em trabalhos de inspirações as mais variadas, a posição pessimista quanto aos efeitos econômicos da democracia tende a nos remeter invariavelmente ao problema da tensão existente entre uma zelosa observância dos procedimentos democráticos e a eficiência do processo decisório, mencionado de passagem no final do capítulo anterior. Isto está presente de maneira bastante clara na preocupação de um autor conservador como Huntington

257 Como mostram Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi, “What Makes Democracies Endure?”, p. 49, “once a country is sufficiently wealthy, with per-capita income of more than \$6,000 a year, democracy is certain to survive, come hell or high water”.

com a institucionalização, particularmente em sua tese do “destempero democrático”, em que o sistema político aparece “sufocado” por um excesso de demandas, muitas vezes contraditórias entre si, que o paralisa e impede uma resposta eficiente aos desafios mais urgentes.²⁵⁸ Mas também se deixa entrever num autor impregnado pela terminologia marxista típica da sociologia latino-americana das últimas décadas – como Guillermo O’Donnell, cuja explicação da emergência recente dos regimes por ele batizados “burocrático-autoritários” na América Latina remete à necessidade de um “aprofundamento” (“*profundización*”) do capitalismo entre nós.²⁵⁹ Se uma necessidade sistêmica como o eventual “aprofundamento” do modo de produção vigente requer a conversão autoritária do sistema político, isto claramente indica que a democracia impede o sistema de tomar decisões que, de uma forma ou de outra, *têm* de ser tomadas. Um outro exemplo da mesma posição, que parte de premissas e metodologia bastante diferentes daquelas empregadas por O’Donnell, e que talvez ganhe importância ainda maior pelo rigor metodológico e pelo impacto sobre a formulação de políticas públicas por diversos governos nas

258 Para um enunciado direto desse argumento, presente também em seu *Political Order in Changing Societies*, ver S. P. Huntington, “The Democratic Distemper” (versão abreviada do conhecido capítulo de Huntington para M. Crozier, S. Huntington e J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*).

259 A interpretação de O’Donnell para o ciclo autoritário na América Latina nos anos 60-70 aparece em vários de seus textos, mas sua formulação original, e talvez ainda hoje a mais citada, é O’Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Uma apresentação muito competente do argumento de O’Donnell, na qual baseio em grande medida minha própria apreciação, encontra-se em David Collier, “Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model”. Também ali o hiato entre o ritmo das demandas e o desempenho do sistema cumpre um papel crucial.

últimas décadas, é a que ficou conhecida como a literatura da “escolha pública” (“*public choice*”).

Identificada por James Buchanan como “An Individualistic Theory of Politics” (com iniciais maiúsculas no original...), e por Dennis Mueller como “the economic study of nonmarket decision making, or, simply the application of economics to political science”,²⁶⁰ a *public choice* propõe-se fundamentalmente estudar a ciência política (particularmente o comportamento de políticos e burocratas em suas implicações para a política econômica) a partir de uma abordagem *rational choice*, apoiada no individualismo metodológico típico da ciência econômica, que supõe atores racionais, orientados para a maximização de resultados individuais. Embora encontre desdobramentos relevantes nas mais variadas áreas da reflexão sobre a política (incluindo estudos não só sobre o legislativo, políticas públicas, dinâmica eleitoral e comportamento burocrático, mas também discussões axiomáticas sobre a lógica subjacente a processos de agregação de preferências – a chamada *social choice* –, além de teoria constitucional e teorias da justiça),²⁶¹ uma das formulações de maior repercussão da *public choice* foi um diagnóstico pessimista dos impactos do processo eleitoral sobre a dinâmica econômica, que Wanderley

260 J. Buchanan, “Politics without Romance”, p. 13; e D. Mueller, “Public Choice”, p. 23.

261 Um rápido mas abrangente levantamento da “produção” da *public choice* – embora publicado já há mais de vinte anos, o que só o torna mais impressionante – pode-se encontrar em Dennis Mueller, “Public Choice”. Uma análise mais detida do programa de pesquisa da *public choice*, que confronta sua agenda “positiva” com a “normativa”, encontra-se no livro de Mueller, *Public Choice*.

Guilherme dos Santos chamou de “modelo do ciclo econômico-eleitoral”.²⁶² Partindo da analogia entre, de um lado, o comportamento de políticos e eleitores e, do outro, o comportamento de empresários e consumidores descrito nos manuais de microeconomia, construiu-se um modelo onde ciclos de curto prazo no desempenho macroeconômico são explicados pelo comportamento demagógico dos políticos em busca dos votos de eleitores para a próxima eleição, num jogo perverso que acaba por prejudicar o desempenho econômico do país em função de interesses eleitoreiros. Muito resumidamente, o argumento funciona da seguinte maneira: como os políticos são, acima de tudo, “empresários eleitorais” cujo objetivo é maximizar seus votos na próxima eleição, eles são extremamente suscetíveis às mais variadas pressões, e procuram atender às demandas do maior número possível de grupos, evitando assim incompatibilizarem-se com qualquer deles. O resultado são gastos excessivos e muitas vezes inúteis, e uma política macroeconômica inconsistente, que produz perda de eficiência da economia. A ideia do ciclo emerge a partir da constatação de que este processo se intensifica à medida que se torna mais próxima a eleição: o governo eleva seus gastos, a economia se aquece, cai o desemprego e eleva-se a inflação. Após a eleição, o governo vê-se obrigado a implementar uma política de estabilização (ao mesmo tempo que se vê mais livre para implementá-la, dada a distância das próximas eleições), passando a adotar uma política relativamente mais “dura”, desaquecendo a economia e segurando a inflação. Isto até que o governo sinta novamente a necessidade de cuidar da sua popularidade com vistas à próxima eleição,

262 W. G. dos Santos, *Paradoxos do Liberalismo*, pp. 90-8.

e o ciclo recomeça.²⁶³ Alessandro Pizzorno denuncia na abordagem a presença de certo simplismo formalista, e chama atenção para o fato de que as preferências eleitorais deveriam ser muito mais voláteis do que efetivamente se observa se se fosse tomá-lo rigorosamente. Tende a haver no comportamento eleitoral certa fidelidade partidária que permanece inexplicada pelo modelo.²⁶⁴

De fato – e a despeito de seus inegáveis méritos em abrir todo um campo de investigação para a ciência política a partir de certas proposições elementares sobre as motivações das pessoas envolvidas em processos de tomada de decisão política que muitas vezes efetivamente passavam despercebidas em teorizações anteriores –, a *public choice* parece claramente, em suas posições prescritivas, enredar-se naquela “esquizofrenia liberal” a que já nos referimos anteriormente. Sonha com um mundo um tanto róseo em que o estado se absteria de agir em áreas que estão de fato ao seu alcance (com possibilidade, inclusive, de recompensa eleitoral por fazê-lo), mundo este que no limite chega a ser, algumas vezes, inconsistente com as suas próprias premissas. Pois já vimos antes (seção 3.2) como a própria afirmação dos direitos civis individuais acaba por requerer uma progressiva legitimação dos chamados direitos sociais, que se dá paralelamente a um movimento de expansão do estado na regulação crescente da interação mercantil. Uma consequência inevitável deste processo foi a readmissão

263 Este modelo, com as devidas variações, recebeu a contribuição de inúmeros autores, sofisticando-se consideravelmente com o passar do tempo, mas sua formulação original, mais próxima dos termos simples com que foi aqui enunciado, deve-se a William Nordhaus, “The Political Business Cycle”.

264 Pizzorno, “Interests and Parties in Pluralism”, pp. 254-5.

progressiva da legitimidade pública de interesses corporativos privados, e a paulatina edificação de instituições destinadas a processar no interior do aparato estatal estes interesses, dando ensejo ao nascimento das instituições corporativas de larga presença nas democracias contemporâneas. Compreensivelmente, muitos não tardaram em ver nessas instituições uma ameaça ao adequado funcionamento do regime democrático, na qualidade de um fórum alternativo de representação que usurparia – com prejuízos para a causa da democracia – as funções que deveriam caber a um parlamento periodicamente eleito por sufrágio universal.

Nem todos concordam, porém. Para Pizzorno, por exemplo, a detecção de traços autoritários em procedimentos inerentes a arranjos corporativos está intimamente associada à idealização de uma rígida distinção entre as funções do governo, dos partidos e dos grupos de interesse (principalmente destes dois últimos).²⁶⁵ A propósito desta questão, Pizzorno mostra como o problema da identificação dos interesses, que se coloca a partir da diluição dos estamentos, inicialmente – durante a época de plena hegemonia da ideologia individualista associada à defesa estrita dos direitos civis – se afirma através da divisão geográfica da representação de interesses (típica da arena parlamentar) para logo em seguida ter de se desdobrar com base em novos critérios, através das organizações de interesse. Segundo Pizzorno teria havido, durante a última virada de século, uma tomada de consciência do irrealismo da ideia de uma relação direta entre o estado e o indivíduo.

265 Pizzorno, “Interests and Parties in Pluralism”, pp. 249-63.

“Mosca’s view of the political class as an autonomous subject; Kautsky, Lenin, and Gramsci elaborations on professional revolutionaries and intellectuals; Michels’ description of party and union functionaries; and Weber’s analysis of professional or charismatic politicians were all tentative theories meant to explain why there is no one-to-one correspondence between civil society and the state, between class and party, and between the represented and the representatives.

“In other words, the political thinkers witnessing the transformation of the liberal state were not blind to the importance of autonomous collective identities (whether political or social) being constituted within the state, as well as to the consequences of the process of mediation between socioeconomic interests.”²⁶⁶

Se nos damos ao trabalho de uma reflexão mais detida sobre este ponto, poderemos constatar que se trata sobretudo do reconhecimento dos desdobramentos na esfera da política do argumento mais geral de Weber sobre a burocratização como consequência não intencional do processo de racionalização da vida social (ver acima, subseção 2.1.2). Assim, por exemplo, o argumento desenvolvido por Robert Michels sobre as tendências burocráticas das organizações partidárias – e que se tornaria uma das pedras basilares do ceticismo contemporâneo acerca das possibilidades de representação adequada pelos partidos dos interesses das massas junto aos governos – pouco mais é que uma adaptação da tese weberiana para o universo político-partidário. Segundo Michels, a concepção aristotélica da democracia – entendida como “governo do povo” – é um ideal

266 Pizzorno, “Interests and Parties in Pluralism”, p. 249.

self-defeating numa sociedade complexa na medida em que, ao requerer a organização popular, a democracia reinstaura a hierarquia e a disciplina no interior da própria organização, por mais democrática que esta seja – ou pretenda ser.²⁶⁷

Impõe-se, portanto, constatar a lógica férrea da emergência e atuação dos grupos de interesse a partir da garantia dos direitos civis, como vimos acima. A presença destes grupos é parte indissociável da vida democrática, fruto da simples possibilidade de livre encaminhamento de demandas de grupos de cidadãos ao estado. É segundo a lógica da ação coletiva formulada pelo próprio Mancur Olson (que talvez seja hoje merecidamente o mais ilustre representante da *rational choice* na ciência política contemporânea), a organização de grupos de interesses e *lobbies* tenderia a emergir até independentemente da percepção de qualquer instabilidade ou falta de proteção social no livre funcionamento do mercado (que todavia efetivamente ocorre), bastando, ao contrário, a mera constatação de que determinados interesses coletivos privados poderiam ser melhor atendidos através de uma atuação organizada, e que a provisão de incentivos seletivos garantisse a transformação de grupos latentes em coalizões distributivas, abrindo assim a cada membro de grupo de interesse a possibilidade de apropriação de uma fatia maior do produto global da economia. O que demonstra cabalmente o caráter um tanto estéril em termos práticos da posição de Olson de que um mercado sem grupos de pressão funcionaria mais eficientemente: um mercado assim simplesmente jamais existirá, uma vez que o poder coercitivo exclusivo do estado

267 Michels, *Political Parties*, esp. pp. 61-77, 333-56 e 364-71.

tem de continuar existindo – até para a garantia do processo de trocas sob a égide do mercado – e sua mera existência estimula a formação de *lobbies*. E quanto mais *lobbies* houver, mais grupos serão obrigados a formar o seu próprio *lobby*, para não se tornarem as principais vítimas do processo. Usando a terminologia da teoria dos jogos, trata-se de um “dilema do prisioneiro”, onde todos estariam melhor sem *lobbies*, mas ao mesmo tempo todos são obrigados a se defender dos *lobbies* dos outros com o seu próprio *lobby*.²⁶⁸ Portanto, a meta da cooperação universal em assuntos distributivos é individualmente inatingível e individualmente instável: se todas as organizações estiverem atuando predatoriamente, pretender atuar isoladamente de maneira cooperativa seria suicídio; se, por outro lado, todas estiverem cooperando, a organização que resolver ser agressiva poderá auferir lucros extraordinários.²⁶⁹ A presença de grupos de pressão deve ser

268 Este argumento aparece também em meu trabalho anterior, “O Conflito Distributivo em Sociedades Pretorianas”, p. 115.

269 No que pode à primeira vista ser tomado como um contra-argumento, Ronald Coase, “The Problem of Social Cost”, mostrou que, na ausência de custos de transação, negociações diretas entre os interessados lidarão com deseconomias externas de maneira mais eficiente que a regulação governamental. A rigor, ele mostra que, na ausência de custos de transação, as externalidades tal como definidas por Pigou simplesmente não existem. Mesmo sem contestar o mérito do achado de Coase, admite-se comumente que os custos de transação crescem com a complexidade da economia (ver Douglass North, *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*, p. 10), o que faz com que no problema em pauta eles sejam positivos, e elevados. Para uma apresentação um tanto anedótica, mas bastante clara e simpática, do “Teorema de Coase”, ver George Stigler, *Memórias de um Economista de Chicago*, pp. 79-85. Num ataque mais frontal à tese de Coase, porém, Avinash Dixit e Mancur Olson mostram que o teorema de Coase frequentemente leva a conclusões absurdamente otimistas (“panglossianas”), por não levar em conta problemas de ação coletiva, crescentemen-

tomada, portanto, como um fenômeno inseparável da própria natureza da democracia moderna. Como diz Norberto Bobbio, que costuma elogiar a saudável dose de realismo que a crítica da concepção aristotélica da democracia levada a cabo pelos “elitistas” do início do século teria legado à ciência política contemporânea:

“A supressão dos corpos intermédios como proteção do interesse geral contra o predomínio dos interesses particulares baseava-se em duas hipóteses destinadas a não se concretizarem: a fusão de todos os indivíduos que constituíam o corpo da nação na vontade geral e da vontade geral na expressão genuína do interesse comum, e a lenta mas inexorável limitação dos poderes do estado, à medida que fosse ocorrendo a transição (segundo as falazes previsões do evolucionismo positivista) das sociedades militares do passado à irreprimível sociedade industrial.”²⁷⁰

Talvez pareça, todavia, um tanto desconcertante que o rigor analítico da *public choice* não a tenha poupado da desconsideração de fatores relevantes à sua análise da política. Porém esses problemas decorrem sobretudo de premissas excessivamente simplificadoras em que se apoiou, naturais numa primeira aproximação da política, após a transposição do método desde a economia. Embora não haja motivo algum para se presumir que o individualismo metodológico não possa ser tão útil em outras disciplinas

te importantes à medida em que aumenta o número de atores envolvidos, e por motivos “entirely apart from the relationship between numbers and transaction costs” (Dixit e Olson, “The Coase Theorem is False”, p. 10): para eles, a propósito, se o “teorema” se sustentasse na ausência de custos de transação, teria de se verificar também na *presença* deles.

270 N. Bobbio, “Pluralismo”, p. 929.

quanto se revelou na economia, é claro que cada aplicação encontrará uma configuração mais adequada, própria ao contexto em que se opera. Assim, se na competição econômica num mercado em concorrência perfeita pode-se dizer que os indivíduos são *forçados* à maximização (pois, de outra maneira, a concorrência os expõe, e a sua sobrevivência material estará subordinada a isso), na competição político-eleitoral a situação certamente se apresenta de maneira mais complexa.

De saída, o modelo de concorrência perfeita, em que o produtor é um tomador de preços formados no mercado, não é um análogo adequado para a competição eleitoral, em que concretamente uns poucos produtores relevantes (os maiores partidos) condicionam enormemente a qualidade da oferta disponível de opções de políticas governamentais, e as barreiras à entrada de novos competidores são altíssimas. Os indeterminados modelos de oligopólio – que admitem um leque de estratégias abertas ao produtor bastante amplo – seriam, nesse caso, uma aproximação muito mais realista, como já observou Wanderley Guilherme dos Santos.²⁷¹ Além disso, um segundo aspecto relevante consiste em que o modelo do “ciclo econômico-eleitoral” se apóia num vínculo entre o comportamento “maximizador” descrito no modelo e a sobrevivência eleitoral do político que, embora plausível em princípio, é bastante incerto, pois depende de uma série de suposições sobre o comportamento do eleitor que não são facilmente generalizáveis. Pois além da absoluta centralidade ocupada pela avaliação da política econômica em curso (que pode até não ser sempre tão determinante

271 W. G. dos Santos, *Paradoxos do Liberalismo*, p. 116.

quanto supõe o modelo, mas é seguramente muito relevante), o eleitor descrito nas formulações originais do modelo é claramente *irracional* num sentido mais rigoroso, pois é absolutamente míope prospectivamente, e desprovido de memória no que diz respeito ao passado – e isto é, metodologicamente, inadmissível. Refinamentos mais recentes quanto ao comportamento do eleitor tenderam, via de regra, a diluir a conclusão inicial que apontava para a existência do “ciclo”.²⁷² Finalmente, há um terceiro ponto, não menos relevante que os anteriores: nem sempre o político estará, como disse Brian Barry a respeito dos postulados da *public choice*, “prepared to inflict any amount of damage on their countries in order to increase, however fractionally, their share of the vote”.²⁷³ Não necessariamente por altruísmo, mas por simples valorização suficiente de *payoffs* futuros: diferentemente da competição econômica, o jogo político-eleitoral se dá diante das vistas do público, e isso torna a *reputação* do político algo vital para ele, o que pode fazer com que seja preferível perder a eleição de

272 Por exemplo, a incorporação da hipótese das “expectativas racionais” tende a diluir o ciclo, em virtude da antecipação do comportamento do governo pelos atores/eleitores (Thomas Sargent e Neil Wallace, “Rational’ Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule”, *apud* Tânia M. M. Fialho, “Performance Macroeconômica e Política”, p. 17). Uma exceção importante encontra-se em Kenneth Schultz, “The Politics of the Political Business Cycle”, que introduz refinamentos não no comportamento do consumidor (eleitor), mas no do governo, e encontra corroboração para o ciclo no caso da Grã-Bretanha quando incorpora a expectativa dos governos quanto a ganhar ou não a eleição. Segundo os resultados de Schultz, quando se isolam os casos em que o governo está pessimista quanto às suas perspectivas eleitorais, o ciclo aparece.

273 Barry, “Does Democracy Cause Inflation?”, p. 300.

hoje a colocar em risco suas chances futuras.²⁷⁴ De modo análogo, o burocrata – embora possa ser eventualmente descrito “psicologicamente” como um *rent-seeker* – também está, diferentemente do indivíduo produtor-consumidor atuante num mercado em concorrência, inserido numa *estrutura hierárquica* orientada, em princípio, para outros fins que não a locupletação de seus funcionários. Esta cadeia de comando, ainda que precariamente exercida, constringe sem dúvida a liberdade de ação do funcionário público na busca de seus eventuais fins particulares, impondo dificuldades à sua tipificação como um *rent-seeker* puro e simples.²⁷⁵

274 Barry, “Does Democracy Cause Inflation?”, p. 301, destaca a forte preocupação existente entre políticos com a sua reputação, inclusive na posteridade. Para um estudo sofisticado sobre o problema da orientação – ideológica ou não – do comportamento dos políticos, e os méritos e deméritos de cada uma, apoiado em *survey* conduzido entre políticos da Grã-Bretanha e da Itália, ver Robert Putnam, “Studying Elite Political Culture”.

275 Entendo que esta afirmação se mantém, mesmo admitindo que Barbara Geddes, *Politician’s Dilemma*, p. 182, pode estar correta quando escreve:

“States are not analogous to organisms made up of cooperating interdependent cells, but rather to agglomerations of single-celled animals who may or may not cooperate, depending on the costs and benefits they as individuals face.”

Em vez de optar entre uma ou outra alegoria, eu prefiro afirmar que os estados se aproximarão de uma ou outra conforme vigirem ou não determinadas condições – principalmente a “autonomia institucional” como compreendida por Huntington (ver acima, seção 2.2.2, e discussão dos próximos parágrafos). De qualquer maneira, o fato é que a estrutura de custos e benefícios enfrentada pelos burocratas é conformada pelas instituições vigentes (como afirma a própria Barbara Geddes), e estas são fruto de desígnio político cuja justificação pública não pode em princípio se apoiar em considerações sobre os interesses particulares dos servidores do estado. Embora concretamente muitas normas da administração pública em diversos países obedeçam de fato a esse desígnio (os interesses do funcionalismo), parece-me claro que a questão da justificação pública dessas normas impõe efetivamente um constringimento sobre os formatos que elas podem adotar – pelo menos em contextos

Todos esses problemas acabam não por invalidar, mas sim por gerar considerável “ruído” na transposição direta das premissas da *rational choice* para o campo da competição eleitoral e do funcionamento do estado, e talvez expliquem as dificuldades encontradas até hoje no que concerne à corroboração empírica do “ciclo econômico-eleitoral”. Mas nada impede em princípio que a abordagem possa dar frutos crescentes, a partir de melhores especificações tanto dos contextos em que operam os atores políticos relevantes quanto das estruturas de preferências mais provavelmente partilhadas em cada caso. Peter Evans, por exemplo, contesta a aproximação unilateral que a *public choice* (por ele chamada de concepção “neo-utilitarista”) realiza, mas admite prontamente: “It would be foolish to deny that the neoutilitarian vision captures a significant aspect of the functioning of most states, perhaps the dominant aspect of the functioning of some states”.²⁷⁶

Portanto, se por um lado é inegável que todo estado é integrado por um conjunto de indivíduos que provavelmente possuirão interesses particulares a serem perseguidos em sua atividade profissional, por outro lado é igualmente evidente que o próprio estado é em si uma

democráticos – e qualifica a caracterização do servidor como um perfeito *rent-seeker*. Compartilho, portanto, em relação a este tópico, o ponto de vista de Adam Przeworski, “A Reforma do Estado”, p. 19 (com pequena alteração na tradução), ainda que ele talvez superestime a eficácia das eleições como mecanismo de *accountability* dos atos dos agentes burocráticos do estado:

“[...] mesmo que os funcionários do governo não tenham nenhum espírito público, e muitos o têm, estão submetidos, numa democracia, não só ao império da lei como aos mecanismos de responsabilidade política, principalmente – mas não exclusivamente – as eleições.”

276 Evans, “The State as Problem and Solution”, p. 144.

organização coletiva que pode se propor objetivos próprios independentes daqueles partilhados por seus funcionários, na medida em que é chefiado por um indivíduo que, bem ou mal, presta contas de seus atos ao público e pode perfeitamente perseguir objetivos diferentes dos de seus funcionários. Mesmo que isto não implique a postulação de uma harmonia interna inexistente na operação do estado, o resultado dos eventuais conflitos resultantes da divergência entre os objetivos oficialmente perseguidos pelo chefe de estado e aqueles perseguidos privadamente por seus funcionários dependerá da eficácia das instituições no desempenho de sua tarefa de “impessoalizar” as decisões a serem tomadas no âmbito do estado, ou seja, dependerá do grau de *autonomia* desfrutado pelas organizações políticas em suas relações com os diversos interesses existentes na sociedade (inclusive, naturalmente, os dos seus funcionários). Vimos com Huntington (subseção 2.2.2) como a corrupção é o sintoma por excelência de insuficiente autonomia institucional. Quanto menor essa autonomia, maior será a liberdade desfrutada pelo burocrata para perseguir desembaraçadamente um comportamento *rent-seeker* – o que conduz Evans a associar o pleno estabelecimento e generalização desse comportamento (e, conseqüentemente, a plena vigência do modelo “neoutilitarista”) a estados por ele caracterizados como “predatórios”. Nestes, a completa ausência de autonomia institucional transformaria o estado em nada mais que uma agência destinada a promover os interesses privados do grupo de indivíduos que o controla. O Zaire de Mobutu constituiu-se no caso paradigmático escolhido por Evans como ilustração de um “estado predatório”: enormes fortunas pessoais acumuladas pelos

integrantes do círculo íntimo do poder, paralelamente a um PNB *per capita* fortemente declinante (queda média de 2,1% anuais entre 1965 e 1985).²⁷⁷ A propósito, é extremamente importante, aqui, distinguir a autonomia institucional tanto da “autonomia burocrática” quanto da eventual autonomia do governante em relação à sociedade. Esta última nada mais é que o puro e simples autoritarismo político, e foi tipicamente desfrutada por Mobutu em sua relação com a população do Zaire, enquanto a segunda favoreceria a proliferação de um comportamento *rent-seeker* no interior da burocracia, independentemente de eventuais tentativas superiores de controle. Já a primeira, ao contrário das outras duas, deve resultar na existência de um sistema político que se relaciona de maneira autônoma com os diversos interesses existentes na sociedade, incluindo – no limite – os interesses individuais daqueles que momentaneamente ocupam os principais postos de decisão: para tanto, nem o governante deve ser autônomo frente à população, nem a burocracia deve ser autônoma frente ao governante.²⁷⁸

Mas a autonomia não é tudo. Vimos na seção anterior como a simples afirmação progressiva das prerrogativas individuais expressas nos direitos civis produz sobre o estado

277 Evans, “The State as Problem and Solution”, p. 149.

278 Com efeito, a discussão do tópico geral da “autonomia do estado” sempre gira em torno do dilema decorrente do fato de que o estado deve ser suficientemente autônomo para não se reduzir a um mero “comitê executivo dos interesses da burguesia”, sem contudo tornar-se autônomo a ponto de ser despótico, completamente indiferente às preferências da população. Para uma exposição detalhada da literatura a respeito, pode-se recorrer a Adam Przeworski, *Estado e Economia no Capitalismo*, parte 2, pp. 45-86. Para uma breve discussão do tema, de conteúdo mais normativo, pode-se recorrer a Fábio W. Reis, “Estado, Economia, Ética, Interesses”, pp. 33-7.

uma pressão paradoxal mas irresistível para que exerça maior vigilância e controle mais eficaz sobre múltiplos aspectos da vida social. E, como observou O'Donnell em conhecido ensaio sobre o corporativismo, a expansão dos tentáculos do estado em direção à sociedade traz – como contrapartida inevitável – maior porosidade desse mesmo estado às demandas provenientes da sociedade.²⁷⁹ Além disso, Evans aponta a necessidade de o estado preservar e cultivar essas conexões com variadas formas de representação de interesses oriundos da sociedade, até como fonte insubstituível de informações que poderão subsidiar o processo de tomada de decisões no interior do sistema político. O desafio que se impõe, portanto, ao estado moderno, é tornar-se tão poroso quanto possível a, no limite, todos os interesses porventura existentes na sociedade, preservando, todavia, sua autonomia, ou seja, sem se deixar aprisionar por qualquer um deles isoladamente. É deste raciocínio que Evans irá cunhar a expressão “autonomia inserida” (*“embedded autonomy”*) para designar a feliz combinação que caracterizaria os estados capazes de estimular positivamente o desenvolvimento econômico: são estados que exercem forte interação social com o setor privado, com o qual se mostram capazes de estabelecer laços de confiança recíproca e obter informação fidedigna (favorecendo assim as perspectivas de uma eficaz implementação das políticas adotadas), ao mesmo tempo que – dotados de uma burocracia tecnicamente qualificada, suficientemente organizada e remunerada (conforme a ênfase de Evans), ou então democraticamente constituídos de modo a assegurar a operação de mecanismos eficazes de prestação de contas à população (conforme a ênfase de

279 O'Donnell, “Sobre o ‘Corporativismo’ e a Questão do Estado”, p. 3.

Przeworski)²⁸⁰ – logram preservar sua autonomia nessa interação com o setor privado, impedindo que ela degenera na formação de um grande cartel em prol dos interesses privados mais poderosos, invariavelmente refratários à competição.²⁸¹ Como sintetiza Evans,

“Embeddedness is necessary for information and implementation, but without autonomy embeddedness will degenerate into a supercartel, aimed, like all cartels, at protecting its members from changes in the status quo.”²⁸²

Este argumento de Evans acerca da necessidade do exercício de uma “autonomia inserida” pelo estado incorpora à análise, portanto, aquela dimensão a que aludimos no final do capítulo anterior, frequentemente ignorada nos trabalhos da *public choice*, que é o crucial problema da eficácia da implementação, tão ou mais importante que a eficiência decisória (e a qualidade da decisão) que usualmente ocupa o centro de suas atenções. A importância desse fator revela-se com clareza nas conclusões de um trabalho recente de Karen Remmer sobre os efeitos econômicos das eleições realizadas nos países latino-americanos entre 1980 e 1991. Remmer chama atenção para o fato de que a importância adquirida pelo combate à inflação como *issue* eleitoral na América

280 A. Przeworski, “A Reforma do Estado”, caminha na direção oposta à das principais conclusões que usualmente se inferem da literatura da *public choice*. Para Przeworski, será a qualidade da democracia existente o principal determinante da qualidade da intervenção estatal na economia (p. 34). Uma lista – um tanto desanimadora, é verdade – das condições necessárias à operação eficaz de mecanismos de *accountability* política encontra-se nas pp. 31-2.

281 Evans, “The State as Problem and Solution”, pp. 153-4.

282 Evans, “The State as Problem and Solution”, p. 162.

Latina deveria implicar que, havendo um ciclo econômico-eleitoral, ele funcionasse de maneira *inversa* àquela descrita pelos modelos conhecidos – ou seja, a eleição deveria favorecer maior austeridade. Sendo o controle da inflação, e não a manutenção do crescimento ou do nível de emprego, a variável de política econômica com maior apelo eleitoral, seria de se esperar a ocorrência de um ciclo em que a inflação caísse antes das eleições e voltasse a subir depois delas.²⁸³ Todavia, a evidência empírica obtida não chega a corroborar essa previsão. Observam-se, ao contrário, resultados bastante variados, podendo ser identificados tanto alguns – poucos – casos de comportamento cíclico (notadamente para as eleições legislativas realizadas no Brasil, sobretudo a de 1986, e na Argentina) quanto a ausência de qualquer correlação significativa entre a ocorrência de eleições e as variáveis macroeconômicas selecionadas (casos de Uruguai e Colômbia, bem como, em menor medida, Bolívia e Chile) e – sobretudo – a ocorrência de um padrão anticíclico, que de fato prevaleceu na maioria dos casos analisados, sendo um exemplo particularmente claro o da eleição presidencial brasileira de 1989.²⁸⁴ Esses resultados conduzem a autora a ponderar, de maneira consistente com a posição aqui sustentada, que o impacto das eleições sobre o desempenho econômico sofre forte influência da estrutura institucional vigente, que conforma o contexto em que se dão as escolhas políticas feitas pelos atores relevantes. Sobre este aspecto da questão, a propósito, ela não deixa de observar que a fragilidade institucional vigente nos países latino-americanos na década passada deveria torná-los particularmente

283 Remmer, “The Political Economy of Elections in Latin America”, p. 396.

284 Remmer, “The Political Economy of Elections in Latin America”, p. 402.

vulneráveis à operação do ciclo eleitoral – que, todavia, nem mesmo ali se observou. Existe, de todo modo, a hipótese de que os governos, mesmo querendo, não *conseguissem* dirigir a economia conforme os seus interesses eleitorais imediatos. Essa simples possibilidade, porém, obviamente restringe de maneira importante as condições de operação do ciclo eleitoral, e sugere a Remmer explicar o padrão anticíclico predominantemente observado a partir de um efeito economicamente *positivo* das eleições, que seria a produção subsequente de um “capital político” que favoreceria a adoção de políticas economicamente apropriadas por governos recentemente eleitos. As eleições, assim, exerceriam impacto favorável sobre a capacidade de *implementação* eficaz de políticas pelos governos, independentemente de seu impacto sobre a eficiência ou a qualidade do processo de *formulação* dessas mesmas políticas.

Quando deixamos de nos ocupar apenas com o processo de produção de políticas e nos voltamos também para a sua implementação, torna-se variável crucial a existência ou não de uma relação de “confiança mútua” entre o estado e a sociedade, observável tipicamente nos casos de alto grau de *civicness* caracterizados por Putnam. E nada mais natural, pois o que está em jogo, também aqui, é a qualidade do desempenho das instituições em sua tarefa de processar de maneira “impessoal” interesses particulares legitimamente divergentes – e obter, assim, a aquiescência e a cooperação dos cidadãos. Por isso é que Putnam rejeita a postulação habitual, de inspiração liberal, segundo a qual existiria um *trade-off* entre as forças relativas do estado e da sociedade, em que o fortalecimento de um se daria inevitavelmente

pelo enfraquecimento do outro.²⁸⁵ Para Putnam, ao contrário, o aumento do “capital social” (lembremo-nos do “capital político” a que se refere Karen Remmer) produzido pela proliferação de laços horizontais de reciprocidade no interior da sociedade *fortalece* as instituições políticas e, conseqüentemente, favorece a boa operação do estado – com desdobramentos favoráveis inclusive sobre a economia, ao contrário do que afirma Olson em *The Rise and Decline of Nations*.²⁸⁶ “*Strong society, strong state*”, afirma Putnam. A

285 Ele contesta especificamente a Joel Migdal, “Strong States, Weak States”, pp. 397-8. Ver R. Putnam, *Making Democracy Work*, p. 176.

286 Pelo menos no caso da Itália. Para essa constatação, ver R. Putnam, *Making Democracy Work*, cap. 5, especialmente a última seção, “Economic Development and Civic Traditions”, pp. 152-62. Acredito que a raiz da diferença entre as conclusões de Olson e as de Putnam reside no fato de que as primeiras são fruto de um argumento dedutivo, dadas determinadas premissas, e as últimas são extraídas de dados empíricos, o que pode produzir algumas confusões, na ausência de determinados cuidados. Cabe, portanto, tentar conciliá-los. Olson argumenta que, *ceteris paribus*, a proliferação de *narrow coalitions* numa sociedade de indivíduos racionais auto-interessados produzirá efeitos danosos sobre a economia, dada a generalização da tentativa de se aprisionarem as decisões do estado por estes múltiplos, estreitos e contraditórios interesses. Todavia, os dados de Putnam sobre o caso italiano parecem contestar a validade dessa proposição. Mas acredito que a dedução de Olson pode ainda estar correta, em princípio, se levamos devidamente em conta a cláusula *ceteris paribus*. Pois minha hipótese é que a maior proliferação de associações em alguns lugares que em outros *suponha*, ela mesma, como sua condição de possibilidade (necessária, portanto), uma forte disposição à cooperação entre os indivíduos que só pode ser produzida por um contexto que lhes permita contornar o problema da ação coletiva ao oferecer um horizonte mais estável, previsível, de modo a permitir-lhes uma valorização suficiente dos seus *payoffs* futuros – escapando, assim, à armadilha do “círculo vicioso autoritário” (ver capítulo anterior, subseção 2.2.3). Esta condição é necessária porque a condição alternativa estipulada pelo próprio Olson, em *The Logic of Collective Action*, para a provisão de bens

lógica subjacente é simples, e corrobora a linha argumentativa adotada no presente trabalho. Como já havíamos aprendido com Axelrod, uma norma de reciprocidade generalizada (ou difusa) facilita a solução de problemas de ação coletiva, pois reconcilia, na expressão de Putnam, o interesse próprio com a solidariedade.²⁸⁷ E a função mais básica do estado na sociedade complexa – vimos no capítulo anterior – é precisamente contornar um problema de ação coletiva no que concerne à instauração e vigência de uma ordem normativa válida para todos os habitantes de um dado território.

É inevitável, a esta altura, identificar na *civicness* de Putnam um indicador da operação do “mercado político” de F. W. Reis. Pois trata-se, em ambos, da expansão simultânea dos marcos de solidariedade e da liberdade de operação dos interesses individuais. Ao falar de bom ou mau desempenho institucional, Putnam não pode deixar de reportar-se a algum parâmetro implícito de “desenvolvimento político”,

públicos por intermédio de ação coletiva (a oferta de “incentivos seletivos” para os participantes) não parece suficientemente plausível como explicação de diferenças historicamente observadas entre populações inteiras em suas respectivas propensões à associação. Se isto é verdade, a simples proliferação de *narrow coalitions* encontra como sua condição de possibilidade uma disposição à cooperação, à barganha e a privilegiar ganhos futuros que é ela própria condição para um bom desempenho econômico a longo prazo em sociedades comerciais, ou industriais. Assim, tecnicamente é possível que Olson esteja correto em afirmar que, entre duas sociedades em tudo o mais idênticas (*ceteris paribus*), terá melhor desempenho aquela que tiver menos *narrow coalitions*. Só que – se eu estiver correto – o teste empírico dessa proposição é bastante complexo, pois associações (“estreitas” ou não) somente proliferarão em sociedades que, em virtude de outras características, já preenchem determinados requisitos favoráveis ao seu *explanandum* – o desenvolvimento econômico.

287 Putnam, *Making Democracy Work*, pp. 171-2.

corretamente entendido como critério valorativo de avaliação de qualquer conjunto de instituições políticas no desempenho de suas funções universais. É patente como a plena operação da *embedded autonomy* de Evans possui requisitos idênticos. O estado ali é permeável aos múltiplos interesses existentes, mas não se deixa aprisionar por nenhum deles isoladamente, ou tampouco por qualquer subconjunto específico de interesses, e exerce integralmente sua autonomia frente a seus interlocutores. O requisito evidente dessa autonomia inserida é um extraordinário desempenho das instituições, o que – se Putnam estiver correto – requererá elevado grau de comunidade cívica, com proliferação máxima de formas horizontais de associação e plena vigência de normas de reciprocidade (*tit-for-tat*). Numa palavra, a máxima expansão dos marcos de *solidariedade*, como condição mesma da operação equilibrada do jogo de *interesses*, que só se tornará possível em toda a sua plenitude quando existir considerável igualdade material, ou melhor, uma dispersão dos recursos econômicos a um ponto tal que nenhum desses interesses isoladamente possa se tornar poderoso o bastante para capturar em proveito próprio, seja as agências burocráticas governamentais, seja os próprios mecanismos de *accountability* política disponíveis para o controle do governo pelos cidadãos.²⁸⁸

288 Adam Przeworski, “A Reforma do Estado”, atribui à eficácia dos mecanismos de prestação de contas aos cidadãos pelos governos o papel preponderante na determinação da qualidade da intervenção do estado na economia. Mas também ali, depois de se enumerarem diversas condições institucionais para um eficaz controle dos governos pela população (pp. 31-2), Przeworski (aparentemente persuadido por comentários de Pranab Bardhan e Samuel Bowles) reconhece a importância de se fomentar a participação – e principalmente de uma distribuição equânime dos recursos

Quanto à intervenção do estado na vida econômica, cabe apenas tomá-la como condição necessária da própria operação de relações mercantis entre os cidadãos, particularmente se temos em mente algumas constatações. Num plano bastante prático, Joseph Stiglitz nos mostra que, por razões puramente técnicas, governo algum pode realmente se comprometer a *não intervir* na economia, pois exerce nela o papel de um agente de seguros, “quer tenha ou não emitido explicitamente uma apólice”. Stiglitz lembra, por exemplo, que “os governos não podem permanecer passivos diante do colapso iminente de uma grande instituição financeira”, e os agentes no mercado sabem de antemão nesses casos “que o governo vai fazer alguma coisa”, pois ele efetivamente dispõe de instrumentos para minorar as consequências adversas desse colapso, e muito tem a perder se não agir.²⁸⁹ Ademais,

existentes – como forma de se impedir que os próprios mecanismos de *accountability* sejam capturados por interesses específicos (p. 34). Mas isto não é tudo que Przeworski tem de conceder à importância de variáveis “extra-institucionais”. Pois poucas páginas antes (p. 31), ao enumerar alguns requisitos comportamentais pelos quais o eleitorado poderia induzir no governo um comportamento responsável, Przeworski afirma que os eleitores devem adotar um comportamento “sociotrópico”, mais do que se guiar pelo seu próprio bem-estar. E esse é seguramente um requisito mais forte do que as características da *civicness* de Putnam. Uma localidade com um eleitorado “sociotrópico” será, com toda a probabilidade, uma “comunidade cívica” nos termos de Putnam.

289 Stiglitz, “The Role of the State in Financial Markets”, p. 27, *apud* Przeworski, “A Reforma do Estado”, p. 21. Przeworski se refere também aqui (ver acima, seção 3.2, n. 20) ao argumento de Zhiyuan Cui, “Incomplete Markets and Constitutional Democracy”, segundo o qual “a economia só pode funcionar se o estado der garantias aos investidores (responsabilidade limitada), às empresas (falência) e aos depositantes (sistema bancário de duas classes)”. De fato, os agentes econômicos privados nesses casos jogam *chicken* com o governo, sabendo que será ele quem se verá obrigado cooperar.

num plano mais fundamental, a própria ideia neoclássica walrasiana de que mercados propiciam alocações de recursos *first-best* no sentido de Pareto depende de premissas fortes e não observáveis empiricamente, como informação perfeita, mercados completos e custos de transação inexistentes.

“Quando há falta de alguns mercados, como inevitavelmente acontece, e a informação é endógena, como é inevitável, os mercados não se ajustam em equilíbrio, os preços não expressam unicamente custos de oportunidade e podem até informar erroneamente, as externalidades decorrem em sua maioria das ações individuais, a informação é frequentemente assimétrica, o poder de mercado é ubíquo e as ‘rendas de monopólio’ [*rents*] proliferam. Portanto, essas condições já não podem ser vistas como ‘imperfeições’: não há mais nada a ser ‘estragado’, não há um mercado único, e sim arranjos institucionais alternativos, cada um deles acarretando consequências distintas.”²⁹⁰

Se tudo, como diz Przeworski, gira em torno de “arranjos institucionais alternativos”, que devem regular não tanto as relações entre “estado” e “mercado” antiteticamente concebidos, mas antes fornecer um conjunto de incentivos e punições que induzam os agentes individuais a se comportarem de modo coletivamente benéfico, então não apenas a economia, como afirma Przeworski, mas toda sociedade complexa pode ser descrita como “uma rede diferenciada e multifacetada” de *principals* e *agents* (vinculados entre si por contratos explícitos ou implícitos): “gerentes e empregados, proprietários e gerentes, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos

290 Przeworski, “A Reforma do Estado”, p. 21 (apoiado em J. Stiglitz, *Whither Socialism?*, esp. p. 13).

e burocratas”.²⁹¹ Assim, o desempenho não só do governo, mas também das empresas e da economia como um todo dependerá “do desenho das instituições que regulam essas relações”, particularmente da capacidade dessas instituições de produzir “compatibilidade de incentivos”, isto é, induzir os agentes a se conduzirem de acordo com os seus próprios interesses ao atender da melhor forma ao interesse de seus *principals*.

“O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar seus esforços; se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros; se os empresários têm incentivos para assumir apenas os riscos favoráveis; se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar do povo; e se os burocratas têm incentivos para executar os objetivos definidos pelos políticos.”²⁹²

Se o estado está, portanto, inapelavelmente presente nas relações econômicas, e, além disso, o bom desempenho da economia depende de adequada configuração (e desempenho) institucional, tanto no plano estritamente econômico como no plano das instituições políticas propriamente ditas, então é patente que problemas de

291 Przeworski, “A Reforma do Estado”, p. 22. A tradução da palavra inglesa “*principal*” para o bom português é um problema aparentemente insolúvel: seu significado aproximado talvez se situe em algum ponto entre o “cliente”, o “patrocinador” (adotado por Jorge Vianna Monteiro em *Estratégia Macroeconômica*) e o “mandante” (adotado por Octávio Amorim Neto em “Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil”), mas nenhum dos três a traduz exatamente: talvez o melhor seja pensar em *principals* e *agents* como “contratantes” e “contratados”, respectivamente – embora nem sempre se trate de contratos formais. Manterei, portanto, a expressão em inglês, por uma questão de clareza.

292 Przeworski, “A Reforma do Estado”, p. 23.

eficiência na economia não se resolvem, em princípio, pela simples “expulsão” do estado – ainda que a solução adequada de problemas de *principal-agent* possam ser eles mesmos bastante mais complexos do que o seu mero enunciado pode dar a entender.

Voltando agora ao tema das relações entre regimes políticos e desenvolvimento econômico, é difícil não concordar com a percepção de Przeworski e Limongi, segundo a qual a política certamente é importante, mas a distinção pura e simples entre regimes autoritários e democráticos dificilmente captará os fatores relevantes.²⁹³ Todavia, se levamos em conta os requisitos identificados por Putnam para o bom desempenho das instituições – e ainda as afinidades apontadas acima entre a solução de Putnam, a “autonomia inserida” de Evans e o desenvolvimento político à maneira de F. W. Reis –, é forçoso reconhecer o inequívoco conteúdo *democrático* associado ao bom desempenho institucional na sociedade moderna, ainda que a “comunidade cívica” de Putnam, a “autonomia inserida” de Evans e o “mercado

293 A. Przeworski e F. Limongi, “Regimes Políticos e Crescimento Econômico”, p. 188. Também em outro trabalho, “Democracia e Desenvolvimento na América do Sul”, pp. 35-40, a principal conclusão a que chegam Przeworski e Limongi é a de que não há evidência de que a natureza do regime político produza impacto relevante sobre o ritmo do crescimento econômico. Mais interessante, porém, é a conclusão a que chegam em “Regimes Políticos e Crescimento Econômico”, pp. 183-5, após compararem os resultados de dezoito estudos realizados entre 1966 e 1992:

“[...] entre os onze resultados publicados antes de 1988, oito concluíram que os regimes autoritários crescem mais rapidamente, enquanto nenhum dos nove resultados publicados depois de 1987 apoiava essa conclusão. E como essa diferença não parece poder ser creditada a amostras ou períodos, podemos apenas indagar sobre a relação entre estatística e ideologia.”

político” de F. W. Reis não se resolvam na simples adoção de uma constituição democrática, como o próprio caso italiano estudado por Putnam demonstra exaustivamente. E esse é o ponto a partir do qual penso ser possível ainda defender uma versão mitigada da “teoria da modernização”, compatível – segundo penso – com os precedentes ataques a ela dirigidos por Przeworski e Limongi.²⁹⁴ Esta versão afirmaria, sim, ainda, à maneira de Parsons, a “funcionalidade” – para o equilíbrio geral do sistema social a longo prazo – de algum grau de democratização política a partir de um determinado nível de complexidade social (ou seja, de “modernização”), mas – atenta ao fato de que “necessidades funcionais” podem perfeitamente não ser preenchidas – *não* afirma que a modernização (ou sua *proxy* empírica mais usual, o desenvolvimento econômico) *cause*, por si só (ou por qualquer processo “automático”), democracia.²⁹⁵ Pois resta sempre a possibilidade de escolhas infelizes, do aprisionamento prolongado em um problema de ação coletiva – em suma, do fracasso, da decadência prolongada, cabalmente ilustrada pelo *Mezzogiorno* italiano, outrora mais próspero que o norte da península, mas que, capturado num “círculo vicioso autoritário”, viu sua prosperidade econômica e relevância política murcharem ao longo dos últimos séculos. Isto é perfeitamente compatível com o achado de Przeworski e Limongi de que a democracia – sendo fruto relativamente contingente de conflitos travados entre atores políticos diversos em busca de seus próprios objetivos – pode ser

294 Ver, a respeito, Adam Przeworski e Fernando Limongi, “Modernization: Theories and Facts”.

295 Como afirmou Elster, “Marxism, Functionalism, and Game Theory”, p. 462, “the need does not create its own fulfillment”.

iniciada “em qualquer nível de desenvolvimento” (dados os padrões observáveis na segunda metade do século XX, eu acrescentaria), e que, uma vez estabelecida, suas chances de sobrevivência aumentam com a riqueza do país, e mais ainda com o seu ritmo de crescimento.

Assim, respeitada alguma cautela quanto a oscilações de curto prazo provocadas pelo próprio fenômeno da fragilidade institucional que deveria nos impedir de ver como democracias alguns regimes que Przeworski classifica como tal em seus estudos,²⁹⁶ é possível tecer algumas considerações provisórias a respeito, a serem testadas ainda. De saída, dada a natureza da relação aqui proposta entre a política e o desempenho econômico, dificilmente se poderá esperar que uma mudança de regime – em qualquer direção – propicie imediatos efeitos sobre o desempenho institucional, de modo a alterar significativamente o padrão de funcionamento da economia, digamos, no ano seguinte. No máximo, provocará oscilações de curto prazo nos indicadores econômicos, induzidas pela flutuação das

296 Embora talvez possa parecer, isto não é, absolutamente, uma objeção aos trabalhos de Przeworski e Limongi, nem mesmo à sua caracterização dos regimes democráticos. Apenas formulo o problema de maneira um pouco diversa, e isto pode recomendar uma caracterização das variáveis relevantes diferente daquela empregada em seus estudos. Talvez com a incorporação de algum dado confiável e objetivamente mensurável sobre o exercício efetivo de direitos civis, particularmente algum indicador de violência policial arbitrária, acesso da população à justiça etc. Imagino que alguns indicadores utilizados por Putnam, *Making Democracy Work*, apêndice F, p. 205, para a construção de seu “índice de tradição de envolvimento cívico” (força de partidos socialistas ou populares; incidência de cooperativas *per capita*; filiação a sociedades de assistência mútua; comparecimento eleitoral; número de associações locais) possam se mostrar úteis também aqui.

expectativas, e, mantido o cenário de instabilidade política (não importa se com predominância democrática ou autoritária), provavelmente induzirá uma deterioração da economia pelo fraco desempenho institucional.²⁹⁷

Ainda que apenas provisoriamente, todavia, podemos sugerir algumas conclusões gerais a respeito deste tema. No curto prazo, aparentemente não há qualquer efeito do tipo de regime em vigor sobre o desempenho econômico. O crescimento econômico não sofre impacto significativo decorrente do fato de o regime em vigor ser autoritário ou democrático.²⁹⁸ Presumivelmente, a estabilidade política, sob qualquer dos regimes (salvo aqueles autoritários absolutamente predatórios), deveria produzir um impacto favorável sobre o desempenho econômico, mas esta é uma hipótese contrafactual, difícil de se testar estatisticamente com segurança. Na direção causal inversa, dos efeitos das condições econômicas sobre os regimes políticos, pode-se afirmar com alguma segurança que a falta de

297 O caso da Argentina entre 1955 e 1983 seria exemplar. No transcorrer desses 28 anos, vigoram sete regimes políticos alternados, quatro autoritários e três democráticos pela classificação de Przeworski e Limongi, “Democracia e Desenvolvimento na América do Sul”, p. 44, apêndice II, sendo que no mais longo deles, o regime militar vigente entre 1976 e 1983, temos três presidentes que se sucedem por golpes internos às Forças Armadas (p. 45, n. 1). Nesse ínterim, a Argentina experimenta um período de desindustrialização e queda brutal dos salários reais que se acelera dramaticamente a partir de 1974, com notória deterioração relativa das condições de vida de seus habitantes, numa tendência que ainda se prolongaria após o fim do último ciclo militar em 1983, conforme mostrado em William Smith, “Estado, Mercado e Neoliberalismo na Argentina Pós-Transição”, pp 195-7 e 216-7.

298 Como mostram Przeworski e Limongi, “Regimes Políticos e Crescimento Econômico”, pp. 185-9.

desenvolvimento prejudica a democracia, tanto no que toca aos efeitos da taxa de crescimento²⁹⁹ quanto no que concerne ao nível da renda *per capita*.³⁰⁰ No curto prazo, prejudica também os regimes autoritários, mas já aqui apenas no que diz respeito ao *ritmo* de crescimento;³⁰¹ quanto ao nível absoluto de desenvolvimento num dado ponto do tempo, quanto menor a renda *per capita*, maior a possibilidade de sobrevivência de um regime autoritário.³⁰² Isto implica um claro paradoxo, já que um ritmo acelerado de crescimento econômico favorece a perpetuação de regimes autoritários, mas, por outro lado, esse mesmo crescimento, elevando o nível de desenvolvimento econômico (expresso por exemplo na renda *per capita*), termina por comprometer, a longo prazo, as possibilidades de sobrevivência daqueles mesmos regimes. Talvez este paradoxo possa encontrar reconciliação na hipótese de Tocqueville acerca das revoluções, segundo a qual a grande mudança política revolucionária se segue não a períodos de estagnação, mas sim àquele período de

299 Przeworski e Limongi, “Democracia e Desenvolvimento na América do Sul”, p. 45, n. 7.

300 Przeworski e Limongi, “Modernization”, pp. 10-2.

301 Segundo Przeworski e Limongi, “Democracia e Desenvolvimento na América do Sul”, p. 45, n. 7, crises econômicas comprometem as possibilidades de sobrevivência dos regimes autoritários ainda mais do que as das democracias. Contudo, em “Modernization”, p. 12, no qual se tomam dados de 139 países entre 1950 e 1990, Przeworski e Limongi afirmam o contrário: “[...] democracies are more vulnerable to bad economic performance: all the coefficients are significant for democracies but not for dictatorships.” Em princípio, esta discrepância entre os resultados dos dois trabalhos poderia ser atribuída à influência favorável que os níveis intermediários da renda *per capita* dos países sul-americanos exerceriam sobre a estabilidade da democracia no continente – mas esta é ainda apenas uma hipótese.

302 Przeworski e Limongi, “Modernization”, p. 11.

desenvolvimento que tenha subvertido as bases “sociológicas” sobre as quais se sustentava o “antigo regime” – talvez, mais precisamente, no bojo de uma crise episódica que se suceda àquele desenvolvimento.³⁰³ Assim, períodos prolongados de desenvolvimento podem acabar prejudicando – no longo prazo – os regimes autoritários, mas apenas os antigos, tradicionalistas, em virtude das mudanças socioeconômicas inevitavelmente produzidas. No que diz respeito às

303 O capítulo 4 do livro III de *L'Ancien Régime et la Révolution*, de Tocqueville, intitula-se: “Que le règne de Louis XVI a été l'époque la plus prospère de l'ancienne monarchie, et comment cette prospérité même hâta la Révolution” (*apud* Raymond Aron, *As Etapas do Pensamento Sociológico*, p. 247, n. 10). Em outra parte do mesmo livro, Tocqueville assevera:

“Embora os documentos estatísticos do Antigo Regime de modo geral inspirem pouca confiança, creio podermos afirmar sem medo que, durante os sessenta anos que precederam a Revolução Francesa, o número dos operários mais do que dobrou em Paris, enquanto no mesmo período a população geral da cidade só aumentou um terço.” (*L'Ancien Régime et la Révolution*, pp. 141-2, *apud* R. Aron, *As Etapas do Pensamento Sociológico*, p. 225.)

Aron observa que, de maneira análoga, também a economia russa conheceu um período de expansão acelerada entre 1880 e 1914, com uma das taxas de crescimento mais elevadas da Europa naquele período:

“Na Rússia, entre 1890 e 1913 o número dos trabalhadores industriais dobrou, passando de 1,5 para 3 milhões. A produção das empresas industriais se multiplicou por 4. A produção de carvão passou de 5,3 para 29 milhões de toneladas; a de aço, de 0,7 para 4 milhões de toneladas; a de petróleo, de 3,2 para 9 milhões de toneladas. De acordo com Prokopowicz, em valor constante a renda nacional russa aumentou globalmente de 40%, e a renda *per capita*, de 17%, entre 1900 e 1913. Os progressos no campo da educação foram também consideráveis. Em 1874, só 21,4% dos homens sabiam ler e escrever; em 1914, essa porcentagem era de 67,8%. Entre 1880 e 1914, o número de alunos da escola elementar passou de 1.141.000 para 8.147.000. Já em 1899, em *O Capitalismo na Rússia*, Lenin observava que os progressos da indústria eram mais rápidos na Rússia do que na Europa Ocidental, e mesmo nos Estados Unidos. E acrescentava: ‘O desenvolvimento do capitalismo nos países jovens é muito acelerado pela ajuda e o exemplo dos países velhos’.” (R. Aron, *As Etapas do Pensamento Sociológico*, p. 248, n. 11.)

democracias (ou, mais genericamente, a estruturas sociais mais competitivamente organizadas em suas múltiplas esferas), teoricamente um ritmo veloz de desenvolvimento só deveria produzir benefício, pela maior facilidade de acomodação de interesses, já aludida no início desta seção.³⁰⁴

304 Sob este ponto de vista, é bastante surpreendente a descoberta de Przeworski e Limongi, “Democracia e Desenvolvimento na América do Sul”, pp. 45-6, n. 7, de que um ritmo de crescimento da renda *per capita* acima de 5% ao ano aumenta o risco a que estão expostos os regimes políticos, comparativamente a o que se observa para taxas mais modestas de crescimento (pelo menos para o caso da América do Sul entre 1946 e 1988). No caso dos regimes democráticos, então, o risco de um golpe de estado em ano de crescimento acima de 5% era ainda maior que nos casos de *queda* da renda *per capita* (12,8 contra 9,5%). E aqui, alertam os autores, não valem os argumentos típicos da teoria da modernização, sobre mobilização social, desenraizamento, tendência ao extremismo etc., pois o efeito aqui observado é imediato, enquanto esses processos são de longo prazo. Esta é uma constatação relevante, que certamente desafia qualquer reelaboração teórica que eu possa produzir aqui, mas seriam importantes algumas informações adicionais. Quantos foram os casos de crescimento da renda *per capita* superior a 5% ao ano, e quais, exatamente, foram os golpes de estado que se verificaram sob essa circunstância? Desconfio que os casos sejam relativamente poucos, e isso aumentaria a possibilidade de uma correlação espúria. Se for este o caso, seria fundamental descobrir o que nos diz a respeito a experiência de outras partes do mundo, ou de outras épocas. Enquanto isto não acontece, reserve-me – autorizado por seus próprios autores – o direito de manter-me cético quanto à validade teórica geral do intrigante achado. De fato, os mesmos Przeworski e Limongi, em “Modernization”, p. 12, chegam à conclusão oposta:

“Rapid growth is not destabilizing for democracy (and neither for dictatorship). [...] At no level [of development] do growth rates above 5 percent destabilize democracy: at every level the probability of transition to authoritarianism is lower when growth is rapid than when countries stagnate. [...] When growth is already rapid, at 8.13 percent (mean + standard deviation), an acceleration by one percent still makes democracies more likely to survive by 0.60 percent. And even at the spectacular rate of 14.15 percent, a further acceleration increases the chances that a

Em suma, por mais que seja temerário fazer qualquer afirmativa categórica a respeito dos efeitos do regime político sobre o desempenho econômico, penso que podemos nos apoiar na evidência aduzida por Putnam,³⁰⁵ assim como no argumento sobre a *embedded autonomy* de Evans e na insistência sobre mecanismos institucionais de *accountability* eficaz dos atos do governo por Przeworski, para afirmar que a institucionalização (ou, mais propriamente, o bom desempenho institucional) favorece o desenvolvimento econômico. E o argumento de Tocqueville nos alerta para um fato que, a rigor, já está incorporado à noção de mercado político estabelecida por Fábio W. Reis, e corroborada empiricamente por Putnam: sendo a institucionalização um processo de “impessoalização” dos processos de tomada de decisão no interior de uma coletividade dada, em última análise só podemos verdadeiramente ter desenvolvimento político se ele for democrático, permitindo a plena vocalização e defesa de *todos* os interesses, num contexto em que se reconhece, solidariamente, este direito a todos os cidadãos, e vigoram as condições concretas de seu efetivo exercício (consistentemente com a afirmação referida no capítulo anterior – subseção 2.2.4 – de que o problema da política é o problema da democracia). Do contrário, nos casos de “solução” autoritária, vertical, do problema da ordem, temos a vontade dos poderosos do momento prevalecendo, e esta, além de vulnerável à fortuna dos destinos pessoais, “não pode se comprometer de modo confiável”.³⁰⁶ Se este raciocínio

democracy would survive.”

305 Putnam, *Making Democracy Work*, esp. p. 157, fig. 5.6.

306 Este argumento é apresentado por Mancur Olson, “Autocracy, Democracy and Prosperity”, p. 153, *apud* Przeworski e Limongi, “Regimes

é correto, temos a resposta para a pergunta que presidiu toda esta seção: a democracia *sim* favorece, pelo menos sob uma perspectiva temporal suficientemente ampla, o desenvolvimento. O grande problema que permanece é que, para que esta afirmativa seja verdadeira, a palavra “democracia” não significa mais apenas (como no trabalho de Przeworski e Limongi) a vigência de uma constituição democrática, eleições periódicas com incerteza *ex-ante*, irreversibilidade *ex-post* e ausência de dominação permanente resultante de vantagens temporárias.³⁰⁷ Mas, sobretudo, costumes democráticos, *civicness*, “capital social”, respeito disseminado a direitos e observância difusa de normas “horizontais” de reciprocidade. Pois são essas as características que – de acordo com Putnam – favorecem o desempenho institucional, de modo a permitir ao estado o exercício da “autonomia inserida” preconizada por Peter Evans, e, por intermédio de uma democracia de “boa qualidade”, propiciar aos cidadãos a operação eficaz dos mecanismos de *accountability* política prescritos por Przeworski para uma intervenção positiva do estado na economia.³⁰⁸

Políticos e Crescimento Econômico”, p. 176. Przeworski e Limongi acusam Olson, assim como os diversos trabalhos de Douglass North sobre o tema, de não conseguirem explicar de maneira precisa “como as instituições democráticas poderiam gerar um compromisso confiável”. Embora não me sinta em condições de desenvolvê-la plenamente aqui, talvez a resposta esteja na solução de Axelrod para o dilema do prisioneiro, tal como foi incorporada por Putnam no esboço de seu “círculo virtuoso democrático”, e exposta no capítulo anterior (subseção 2.2.3).

307 Przeworski e Limongi, “Democracia e Desenvolvimento na América do Sul”, pp. 31-2.

308 Przeworski, “A Reforma do Estado”, p. 34, onde se afirma que “a qualidade da intervenção do estado na economia depende da qualidade da democracia”.

Assim, a vigência institucional de uma constituição democrática, embora seja, sim, condição evidentemente necessária para um bom desempenho institucional (afinal, antes de funcionarem bem, as instituições democráticas têm pelo menos de *existir*), não é, absolutamente, condição suficiente da plena operação dos efeitos positivos que uma ordem democrática pode produzir sobre a operação geral da vida econômica nas modernas sociedades complexas. Todavia, insisto, isto não deve obscurecer o fato de que a provisão de instituições democráticas constitui um imperativo dramático e requisito indispensável para qualquer “passo adiante” posterior. Putnam mesmo o afirma, na seção final de seu livro, quando reconhece que, a despeito dos resultados muito melhores das regiões mais cívicas do Norte da Itália, a reforma institucional que criou os governos regionais em 1970 produziu efeitos sensíveis e, em sua maioria, benéficos para a vida política das diversas regiões, incluindo as do Sul.³⁰⁹ Isto pode nos ajudar a avaliar sob a devida perspectiva o forte antiinstitucionalismo identificado por Przeworski e Limongi na posição de S. M. Lipset no que tange às condições de operação e vigência de regimes políticos democráticos. Para Lipset, se as condições sociais subjacentes são favoráveis à democracia, então dificilmente um conjunto de instituições políticas desfavoráveis no que diz respeito ao número e perfil dos partidos, legislação eleitoral ou composição federativa poderá abalá-la seriamente.³¹⁰ A análise aqui empreendida autorizaria em princípio uma postura como essa, sob determinadas circunstâncias e a partir de um determinado estágio macro-histórico de modernização que tornaria

309 Putnam, *Making Democracy Work*, p. 184.

310 Przeworski e Limongi, “Modernization”, p. 3, n. 2.

a democracia, por assim dizer, inevitável, sob o marco da política “pós-ideológica”. Contudo, em termos práticos, Lipset *não* tem razão. Pois dentro da “zona cinzenta” da política ideológica em que mesmo os países mais avançados se debateram durante o século XX (para não falar da maioria deles, que ainda hoje se vê às voltas com as dificuldades envolvidas na superação do estágio pré-ideológico), naquela situação de “fio da navalha” em que a democracia já é possível mas ainda é também evitável, aí essas variações institucionais podem se constituir nas alavancas decisivas nas mãos dos atores políticos (de fato, as únicas disponíveis), capazes de determinar no futuro imediato a sobrevivência ou não de um regime democrático – e, conseqüentemente, as perspectivas de melhoria do desempenho institucional (ou seja, de *desenvolvimento político*) a médio prazo. Sobre as condições de manipulação de algumas dessas alavancas no caso brasileiro – particularmente no contexto recente, em que se vêm operando mudanças simultaneamente políticas e econômicas – estarei discorrendo no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA E ECONOMIA NO BRASIL RECENTE E ALGUNS DILEMAS CONTEMPORÂNEOS

“Ou restaure-se a moralidade, ou locupletemo-nos todos.”

As Máximas e Mínimas do Barão de Itararé.

Este capítulo pretende discutir alguma literatura recente sobre características básicas do caso brasileiro e do veloz processo de mudanças que o caracteriza marcadamente – ainda que muitas de suas principais mazelas pareçam relativamente imunes a este processo. De saída, é importante ressaltar que não se pretende fazer aqui um “diagnóstico” acabado e pessoal do Brasil. Trata-se apenas de comentar uns poucos textos recentes, com o fito de ilustrar algumas implicações, para os debates contemporâneos, da argumentação exposta nos três capítulos anteriores, procurando identificar convergências e esboçar possíveis

desdobramentos empíricos. Assim, após uma rápida exposição sobre certos componentes básicos da formação do estado brasileiro na seção 4.1, serão discutidas, sucessivamente, contribuições recentes à literatura sobre o estado e a burocracia estatal brasileira, particularmente naquilo que concerne à sua capacidade de intervenção na operação da economia e no padrão de modernização verificado (seção 4.2); sobre o padrão adotado de intermediação de interesses e os desafios e impasses que se deixam entrever para os próximos anos no que tange à incorporação crescente de uma pauta diversificada de interesses à agenda do estado (4.3); e, finalmente, sobre a lógica que preside o atual ímpeto de reformas do padrão de atuação do estado no Brasil e em alguns outros países periféricos (4.4).

4.1. Construção nacional e construção do estado no Brasil

Caso único entre os países americanos, o Brasil alcançou sua independência em relação a Lisboa, em 1822, numa ruptura relativamente pacífica, deflagrada antes por “prudência conservadora” – como observou Alain Rouquié – que por alguma sublevação de elites locais, como foi comum observar-se entre nossos vizinhos.³¹¹ Afinal, sete anos já se haviam passado desde que o Brasil abandonara a posição de colônia portuguesa e passara à condição de Reino Unido a Portugal e Algarve – e, nesse ínterim, a revolução que ocorreu foi em Portugal, em 1820, forçando o retorno do Rei a Lisboa. A independência do Brasil é proclamada pelo Príncipe Regente, herdeiro do trono português, apenas dois

311 Rouquié, *O Extremo-Occidente*, p. 84.

anos após a revolução constitucionalista do Porto (“antes que um aventureiro lance mão”), e é pelo menos tão compreensível como um movimento de cautela da família real e da facção monarquista da elite burocrática que a cerca, destinada a proteger o *status quo* vigente na América Portuguesa de eventuais efeitos desestabilizadores provenientes da situação imprevisível em que mergulhava Portugal, quanto como uma rebelião brasileira contra as Cortes portuguesas. Não é por puro acaso que o Brasil adota o formato institucional de um “império constitucional”, dissociando-se das repúblicas que então nasciam no resto do continente, para se alinhar com os princípios monárquicos da Santa Aliança.³¹²

Portanto, o episódio da independência do Brasil – embora possua, sem dúvida, sua dimensão “fundacional” própria, pois é a partir dali que o país passa a se apresentar como ente autônomo no cenário internacional – é mais propriamente uma “secessão” que uma “independência”, até porque a dinastia imperial portuguesa reserva para si a chefia do novo estado, deixando claro ser o novo império uma ramificação do aparato burocrático lusitano que se desvencilha de Lisboa e adquire vida própria, mais do que um novo país recém-constituído. Com algum exagero, seria

312 Esta descrição da independência é fortemente inspirada por Luiz Felipe de Alencastro, “O Fardo dos Bacharéis”, p. 68. Neste breve mas penetrante trabalho me apoiarei para a descrição das circunstâncias sob as quais se deu a independência do Brasil, que conformariam muitas características incorporadas pelo novo país, e que o influenciam ainda hoje. Para os propósitos do presente trabalho, creio que o recurso ao trabalho de Alencastro poderá ser suficiente para a exploração deste tópico. É claro, porém, que se poderia recorrer a outras descrições, para maior detalhe – e há obras recentes que autorizariam leitura semelhante, como, por exemplo, Boris Fausto, *História do Brasil*, pp. 129-34 e 146-7.

possível afirmar que naquele momento os portugueses é que tentavam fundar um novo estado, enquanto os governantes do antigo buscavam se assegurar da posse de sua ex-colônia como uma eventual “válvula de escape”. O processo de construção do estado brasileiro não começa, portanto, da “estaca zero”, e se beneficia significativamente do aparato burocrático herdado de Portugal. É claro que os fundadores do novo império iriam se deparar com agudos desafios relacionados ao processo de *requ-building*, dada a incipientíssima integração do grande território (que perduraria por todo o século), mas é sobretudo nas tarefas identificadas com o processo de *nation-building* (crises de “identidade” e de “legitimidade”, subseção 2.2.1) que eles teriam de partir praticamente do zero. Para expressar o problema em termos claros, tratava-se de agir para que o “país real”, ou, na expressão de Alencastro, “os proprietários rurais das diferentes regiões americanas onde se falava o português”, se dispusessem a obedecer a um poder central sediado no Rio de Janeiro, agora desvinculado da metrópole. E aqui a continuidade do aparato burocrático (e, sobretudo, diplomático) herdado de Portugal e corporificado na presença de um Orleans e Bragança ocupando o trono no novo centro se revelaria decisiva na manutenção da integridade territorial do império brasileiro, pelas razões expostas a seguir.

Muito simplificarmente, pode-se descrever o império português à época colonial como uma economia bipolar, composta por uma “zona portuguesa de produção escravista no Brasil”, e uma “zona portuguesa de reprodução de escravos na África”. A independência punha os produtores brasileiros em risco, portanto, pois ameaçava o seu suprimento de mão

de obra escrava ao provocar uma potencial inadequação entre as novas fronteiras do império e o sistema econômico vigente. Foi justamente este perigo o elemento que, segundo Alencastro, viabilizou o fortalecimento do poder imperial central, pois só a burocracia imperial dispunha dos “meios diplomáticos e políticos” para manter – contra as pressões britânicas – o tráfico de escravos até 1850. Estabeleceu-se, então, uma solução de compromisso: “o poder central afirma sua preeminência sobre as regiões e os proprietários rurais”, e “o império não retira as prerrogativas dos senhores rurais no enquadramento político e social das populações”.³¹³ Como consequência direta desse arranjo, a escravidão perdura até 1888, impondo uma marca duradoura sobre a estrutura social do país que então se formava, e que não se restringe à implicação mais previsível – a cristalização de uma estrutura fortemente “adscritiva” de estratificação social. Sendo o escravo como “um animal e uma máquina” (na expressão de Gilberto Freyre), a escravidão acaba sendo também fonte de atraso em vários outros níveis, incluindo o tecnológico: em 1840, um viajante inglês observava que quase não havia tração animal no Rio de Janeiro, mas sim humana; narrativas de 1860 falam do odor nauseabundo produzido na cidade pela virtual inexistência de qualquer rede de esgoto, desnecessário já que escravos domésticos eram encarregados de despejar na Baía de Guanabara os barris contendo os dejetos das casas; e a introdução de máquinas na produção, naturalmente, era igualmente postergada.³¹⁴

313 Alencastro, “O Fardo dos Bacharéis”, p. 69.

314 Rouquié, *O Extremo-Ocidente*, p. 84. Para as descrições do Rio de Janeiro imperial aqui referidas, ver Frédéric Mauro, *O Brasil no Tempo de Dom Pedro II*, pp. 13-24.

Em todo caso, a sobrevivência de relações sociais não contratuais (e em boa medida, portanto, “adscritivas”) acabou efetivamente por se tornar uma das principais características da sociedade brasileira – como é natural acontecer com sociedades fortemente marcadas por uma herança simultaneamente latifundiária e escravista. Nas palavras de Alain Rouquié, são “sociedades hierárquicas em que a familiaridade protetora dos poderosos fundamenta as expectativas clientelistas dos humildes”:³¹⁵ a rarefação (ou a omissão complacente) do aparato do poder público estimula a organização de redes de favores em torno dos poderosos privados. Nessa “política da escassez”, como significativamente a chama Rouquié, cada favorecido é eterno devedor de seu benfeitor – e isto tende, naturalmente, a reproduzir-se nas cidades, pelo menos durante as primeiras gerações urbanas, pela própria estabilidade intrínseca da lógica do “círculo vicioso autoritário” a que se referiu Putnam (subseção 2.2.3). Não deve surpreender, portanto, a constatação de que as sociedades latino-americanas contemporâneas são “sistemas sociais em que a neutralidade das relações contratuais está longe de estar totalmente estabelecida”.³¹⁶

De fato, talvez não se tenha observado no Brasil sobretudo *uma* das cinco condições identificadas por Barrington Moore para o desenvolvimento de uma via tipicamente “liberal-burguesa” de modernização. A saber, o enfraquecimento “oportuno” (isto é, antes da consolidação do estado) da classe proprietária rural frente ao setor urbano-industrial, de modo a inviabilizar “uma coalizão reacionária

315 Rouquié, *O Extremo-Occidente*, p. 81.

316 Rouquié, *O Extremo-Occidente*, p. 88.

entre elites agrárias e industriais”, evitando, assim, uma clivagem política desfavorável à modernização liberal: “elite x povo” (que teria acabado por se dar no Brasil), em vez de “cidadexcampo”.³¹⁷ Nos casos clássicos (que talvez encontrem sua melhor ilustração no caso da França), o próprio processo de centralização político-administrativa já é desencadeado, em larga medida, por um processo de enfraquecimento relativo da classe proprietária de terras, que vê seu poder contestado pela ascensão econômica das cidades. Aqui, diferentemente, o *requ-building* é uma imposição urgente deflagrada “exogenamente” pela independência, pelo fato de que esta se dá já no interior de um sistema estabelecido de estados nacionais. Na ocasião, a classe proprietária rural exerce indisputada hegemonia econômica, e assim pode exercer influência predominante sobre o processo de construção do estado e se apropriar de posições burocráticas estratégicas. O estado nacional entre nós não se constitui, portanto, sob a égide de um processo abrangente de “impessoalização” universal das decisões, mas apenas dentro do estreito limite no interior do qual essa “impessoalização” serve ao propósito da conciliação e da barganha no interior de uma elite adscritivamente constituída. Generalizando,

317 Elisa Reis, “Elites Agrárias, *State-Building* e Autoritarismo”, pp. 335-6, onde se enunciam as cinco condições estipuladas por B. Moore, *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia*: (1) “equilíbrio de poder entre a autoridade central e os grandes proprietários rurais”; (2) “transição bem-sucedida para a agricultura comercial” – redefinida por Elisa Reis como a “superação de formas extra-econômicas de coerção nas relações de trabalho”; (3) “enfraquecimento oportuno da classe proprietária rural”, de modo a obter (4) a “inviabilização de uma coalizão reacionária entre elites agrárias e industriais” (caso contrário, produz-se uma clivagem política desfavorável: “elite x povo”, em vez de “urbano x rural”); e (5) uma “ruptura revolucionária com o passado”.

pode-se afirmar que, se o “enfraquecimento oportuno da classe proprietária rural” acontece, temos uma sociedade comparativamente mais competitiva e liberal-democrática; se não, temos uma sociedade onde os interesses dos membros do “patriciado” estarão relativamente protegidos, mas que permanece – como é óbvio – oligárquica e autoritária.

No plano das instituições políticas, esse processo bastante peculiar de afirmação – parcial, mas bem-sucedida – do poder central fornece-nos a chave para a compreensão da excepcionalmente longa experiência parlamentar brasileira. Pois em quase dois séculos de história nacional, o Brasil não chega a completar duas décadas de interrupção das atividades parlamentares – Alencastro observa que poucos lugares no mundo possuem experiência comparável. Trata-se, porém, de uma experiência parlamentar marcadamente elitista, pois de fato os legislativos, nos seus diversos níveis, estabelecem-se, desde a independência, “como os lugares privilegiados de conciliação entre as diferentes oligarquias regionais”. A imensa extensão e a diversidade interna do novo império logo requereram, para a conservação deste, o estabelecimento de foros nacionais em que se fizessem ouvir as vozes dos potentados locais – mas apenas elas. “Peneirada” pela estrutura social fortemente “adscritiva” das fazendas de um império esmagadoramente rural, qualquer possibilidade de expressão política popular é virtualmente cancelada, favorecendo “a emergência de uma *intelligentsia* empenhada em transformar a sociedade através do aparelho estatal, por cima das instâncias eletivas”. Assim esboçam-se os traços característicos do autoritarismo brasileiro, segundo Alencastro: “jogo parlamentar restrito que permite

a conciliação das elites, excluindo as camadas populares dos centros de decisão”; e “existência no seio da administração pública de uma corrente que preconiza a modernização do país pela via autoritária”.³¹⁸ A tese da modernização autoritária baseava-se, fundamentalmente, na constatação de que o Brasil só existia graças à ação de suas elites, e na crença paralela de que toda intervenção popular na política, orientada por questões paroquiais ou regionais e desprovida da “largueza de visão” das elites, tenderia a colocar a unidade nacional em perigo (elite “centrípeta” e massa “centrífuga”). A enorme heterogeneidade cultural e a inevitável fragmentação do mercado interno do imenso país davam origem, segue o argumento, a um tecido social precário, onde não cabiam apostas de modernização “espontânea” – e justificava-se desta maneira “a recusa dos direitos de cidadania” a algumas camadas da população, em nome do progresso nacional. Esta a síntese da “ideologia civilizadora”, da modernização autoritária.³¹⁹ No século XX, esse esforço “civilizador” iria se expressar sobretudo através do enorme e duradouro consenso nacional observado em torno do imperativo da *industrialização* (ver abaixo, “notas finais”).

Nos termos teóricos em que o processo foi aqui descrito anteriormente (subseção 2.2.1), se o desafio básico que se antepôs aos atores políticos durante o período imperial pode ser descrito como um problema de *integração*, para a república se apresentou com centralidade o problema da *igualdade*, expresso na literatura dos anos 60 nas crises

318 Alencastro, “O Fardo dos Bacharéis”, pp. 69-70.

319 Alencastro, “O Fardo dos Bacharéis”, p. 70.

de participação e distribuição.³²⁰ A monarquia desapareceu menos de dois anos depois de abolida a escravidão, e a república se viu diante do desafio incontornável de lidar com a grande massa de indivíduos que – abandonando a condição de propriedade de terceiros – acabavam de adquirir o *status* de cidadãos. Ainda que muito relutantemente, o sistema político foi compelido a deflagrar um lento processo de incorporação política de segmentos antes excluídos – o que, naturalmente, não se dá de modo requente. A incorporação sucessiva de camadas sempre maiores da população à vida política do país esteve no centro de todas as grandes turbulências observadas ao longo do século XX e foi pelo menos parcialmente responsável por elas. Sob este aspecto, o caso brasileiro pode constituir uma ilustração admirável do argumento de Huntington sobre a provável instabilidade política decorrente da irremediável ruptura – por um processo de transformação econômica particularmente acelerado, e requentamente modernização relativa da estrutura social – de instituições políticas outrora eficazes para processar o jogo político.

Conforme apontou Huntington,³²¹ na ausência – altamente provável – de razoável consenso sobre as novas instituições a serem adotadas para acolher e processar esta participação ampliada, a radicalização da disputa política – e agora com seu alcance exponenciado pela expansão da arena política – é uma decorrência natural e inevitável. E a aparentemente infundável alternância, ou mesmo a mescla, entre regimes autocráticos e populismo demagógico

320 F. W. Reis, “Autoritarismo e Democracia na República Brasileira”, p. 21.

321 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 199.

é apenas um sintoma da incapacidade dos governos de atender simultaneamente aos dois imperativos cruciais do sistema político democrático, já referidos acima (capítulo 2): o de “produção” de poder e o de “distribuição” de poder. Assim, ou o governo concentra todo o poder (como durante a vigência de regimes autoritários), resolvendo o problema de produção de poder a expensas do objetivo de distribuição do mesmo, ou então, alternativamente (durante os interlúdios populistas), ele se vê paralisado por múltiplas e contraditórias demandas no varejo da barganha política, tornando-se incapaz de “produzir” poder.³²² Hoje, de fato temos o estado brasileiro consolidado como foco de poder, mas às voltas com problemas de autoridade (ver subseção 2.1.2) decorrentes da generalização da demanda por participação num contexto em que os canais institucionais responsáveis pelo processamento dessa participação são ainda objeto de acerba disputa: praticamente não existem no Brasil instituições decisórias ou administrativas cujos procedimentos ou atribuições não sejam contestados. É sugestivo, a propósito, que Eli Diniz tenha se referido à crise latino-americana como uma crise “refundacional”,³²³ pois a expressão nos remete irresistivelmente àquele que é o episódio-chave das reflexões de Hannah Arendt sobre a autoridade – a “fundação”.³²⁴ Antes, porém, que o argumento

322 Para uma exposição mais detalhada do dilema, ver Fábio W. Reis, “Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil”, pp. 161-7.

323 Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, p. 27.

324 Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, cap. 3, “Que é Autoridade?”, esp. pp. 162-87. Embora Arendt se aproprie do tema de maneira bastante pessoal, especialmente na exploração do contraste entre a atitude dos modernos e a dos romanos frente à “fundação”, é certo que se trata de assunto canônico na reflexão sobre a política, podendo ser encontrado também em

acima se preste a mal-entendidos graves, cumpre esclarecer que muito dificilmente uma “crise de autoridade” comporta soluções autoritárias (particularmente em pleno contexto de modernização social, se estiver correta a argumentação desenvolvida nos três capítulos anteriores) – pelo contrário, a requentem do recurso ao autoritarismo é um dos sintomas mais evidentes da crise. Tampouco o problema que se coloca é o de se conter o poder do estado: ao contrário, trata-se antes de desempenhar a tarefa delicada de abri-lo à consideração de interesses aos quais sempre foi alheio, com o consentimento – ainda que contrafeito – daqueles incorporados desde sempre.³²⁵ Se bem-sucedida, esta tarefa não pode resultar em outra coisa senão uma enorme expansão do poder do estado – inclusive em sua dimensão coercitiva.³²⁶

Todavia, se a convivência entre capitalismo e democracia já constitui em qualquer circunstância um problema extremamente complexo – já que impõe a tensa convivência entre, de um lado, o igualitarismo doutrinário do mercado e, do outro, a inescapável hierarquização social embutida na estrutura de classes continuamente

outros lugares, como no belo tratado de Carl Friedrich, *Man and His Government*, cap. 8, “The Dimensions of Political Community”, esp. pp. 146-7.

325 F. W. Reis, “Autoritarismo e Democracia na República Brasileira”, p. 22.

326 Ainda que não “despótica”, conforme a tipificação de Michael Mann, “O Poder Autônomo do Estado”, p. 168. Definido como “a extensão das ações que a elite é capacitada a empreender sem a negociação de rotina, institucionalizada, com os grupos da sociedade civil”, o “poder despótico” pode ser seguramente identificado com a capacidade de coerção *arbitrária* (ver acima, seção 3.2, n. 19). Mas, embora fortemente disciplinada, a capacidade coercitiva do estado democrático moderno é seguramente muito superior à de qualquer das formas políticas que o tenham precedido historicamente.

reproduzida por sua própria lógica de funcionamento; entre a distribuição do poder prevista nos princípios democráticos e a concentração da propriedade resultante da operação do capitalismo –, no caso do Brasil esse problema é fortemente potencializado pela funda segmentação social parcialmente derivada das circunstâncias em que o país se formou e da forma então predominante de exploração do trabalho. Nos países centrais, a solução adotada para o problema acabou por incorporar invariavelmente um estado de compromisso: aceita-se a propriedade privada e a manutenção do regime econômico em seus traços fundamentais, em troca da preservação de um regime político democrático e da adoção de algumas políticas sociais em áreas sensíveis, particularmente saúde, educação e regulamentação do trabalho.³²⁷ Entre nós, o agudo descompasso entre o grau de concentração do poder econômico e a pulverização dos direitos políticos decorrentes da expansão do eleitorado (facilmente exprimível no fato de que pelo menos até uns poucos anos atrás o número de contribuintes do imposto de renda no Brasil não alcançava 10% do tamanho do eleitorado)³²⁸ determina uma lógica plebiscitária à operação da democracia, que cria obstáculos consideráveis à barganha em torno de objetivos de longo prazo, pela previsível desconfiança mútua nutrida pelos potenciais pactuantes.

327 Na expressão arguta de Adam Przeworski, “Bases Materiais do Consentimento”, p. 172, “a democracia é o Bonaparte moderno”.

328 F. W. Reis, “Autoritarismo e Democracia na República Brasileira”, p. 23. Para números mais recentes, pode-se recorrer a Sérgio Abranches, “O Brasil na Fronteira Global”, p. 34, onde se estima, em 1995, a existência de 10 milhões de contribuintes do IRPF para 90 milhões de eleitores – uma relação de pouco mais de 11%.

A analogia entre essa situação e o “círculo vicioso autoritário” aludido por Putnam (subseção 2.2.3) é bastante óbvia. Wanderley Guilherme dos Santos, em trabalho recente, alerta para o fato de que aproximadamente dois terços das pessoas vítimas de violência no Brasil não recorrem à justiça; e, dentre estas, a esmagadora maioria não o faz por puro (e justificado) ceticismo.³²⁹ A lógica subjacente à interpretação que Santos adota para a corrosão das estruturas normativas no Brasil desdobra-se em traços bastante análogos àqueles aqui explorados nos capítulos anteriores: submetida a intenso processo de deslocamento social, tanto horizontal quanto vertical, a população brasileira testemunharia uma drástica suspensão de padrões de conduta tradicionalmente esperados, sem que nenhum ordenamento normativo preenchesse este vazio com eficácia.³³⁰ Daí se difundiria a percepção de que as retribuições sociais se encontram simplesmente desvinculadas da contribuição de cada um. Com a falta de sinais consistentes a respeito do padrão de conduta a ser adotado, cresce enormemente a incerteza, ou – em termos formais – eleva-se excepcionalmente a taxa de desconto temporal das preferências individuais,

329 Dados do IBGE para o período entre outubro de 1987 e setembro de 1988. W. G. dos Santos, *Razões da Desordem*, pp. 100-4 (esp. tabelas 19 e 20, p. 103).

330 Néelson do Valle Silva, “A Sociedade”, pp. 79-80, observa que em 1973, “devido apenas a mudanças na estrutura ocupacional”, 30,4% dos homens adultos no Brasil já haviam experimentado mudanças entre ocupações rurais, urbanas manuais e urbanas não-manuais. Este índice de “mobilidade estrutural” ou “forçada” é superior ao de todos os outros oito países por ele tomados para efeito de comparação (Alemanha Ocidental, Estados Unidos, Filipinas, França, Hungria, Japão, Polônia e Tchecoslováquia).

gerando uma situação de desconfiança generalizada.³³¹ As consequências sociais extraídas por Santos para esse estado coisas são virtualmente idênticas ao “familismo amoral” com que nos anos 50 Edward Banfield caracterizou as normas de sociabilidade vigentes no sul da Itália, em estudo recentemente recuperado por Elisa Reis para refletir sobre problemas de integração social em contextos de forte desigualdade, como o Brasil – e citado também por Putnam como exemplo típico da ausência da virtude cívica: fruto da combinação de empobrecimento com desconfiança mútua, seria porém a única estratégia racional de sobrevivência num contexto social como o do *Mezzogiorno* italiano, caso paradigmático de “círculo vicioso autoritário”.³³²

No plano “macropolítico”, esta lógica se revela no frêmito golpista apontado por Wanderley Guilherme dos Santos, decorrente da combinação perversa entre, de um lado, o estado de débito geral permanente em que se encontra o governo em qualquer sociedade fraturada em grupos, na ausência do “compromisso social originário”, e, do outro, a antecipação, por cada ator relevante, de que as instituições – quaisquer que sejam elas – não serão capazes de assegurar que os seus adversários não tratem eles mesmos de “virar a mesa”, o que conduz recorrentemente aos tão comuns “golpes preventivos”. Ou seja, no momento em que o atentado institucional se torna *possível*, ele já é também praticamente

331 W. G. dos Santos, *Razões da Desordem*, pp. 107-10.

332 E. P. Reis, “Desigualdade e Solidariedade”; Putnam, *Making Democracy Work*, pp. 88, 144 e 177. Também em Luiz Carlos Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, cap. 11, a crise brasileira é descrita como uma “crise de modernização”, e a “fratura social” brasileira como obstáculo à boa operação da democracia entre nós.

inevitável.³³³ Daí que Fábio W. Reis venha insistindo recentemente em que a propalada “governabilidade”, sendo o atributo de ser “governável”, refere-se à sociedade, mais do que à capacidade estatal de governar.³³⁴ A inversão do sentido – comum em seu uso corriqueiro recente – tende a reduzir o problema a uma questão “técnica”, de adequada configuração das instituições políticas ou do aparato burocrático estatal, em busca de maior eficiência ou capacidade gerencial, perdendo de vista o delicado problema do acoplamento eficaz entre eficiência e democracia.³³⁵ Como é óbvio, a eficiência refere-se à adoção de meios adequados à consecução, com custo mínimo, de fins *dados*. O problema é que na política os fins *não são dados*, e os “custos de transação” para a tomada de decisão serão tanto maiores quanto maior for o leque de interesses ouvidos e ponderados

333 W. G. dos Santos, *Regresso*, pp. 69-72.

334 De fato, mesmo Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, pp. 198-9, após defender uma ampla pauta de reformas políticas (que inclui “um sistema eleitoral no estilo alemão”, “a correção da desproporção na representação dos estados na Câmara dos Deputados”, limitações no número de partidos e a restrição da “participação do governo federal nas despesas locais”), admite que

“essas mudanças não serão decisivas. Não são uma panacéia; não resolverão o problema da legitimidade do governo brasileiro porque *a base dessa falta de legitimidade não é institucional mas social*. Deriva do caráter radicalmente heterogêneo da sociedade brasileira.” (Grifo meu.)

335 F. W. Reis, “Governabilidade, Instituições e Partidos”, pp. 40-2. Eli Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, p. 176, também propõe tratar a reforma do estado “em estreita conexão com o tema da consolidação democrática”. Pois, tratada isoladamente, “ou exclusivamente em função de seus aspectos administrativos, a reforma do estado tende a ser conduzida de modo a acentuar as tensões com os requisitos da institucionalização da democracia”.

– ou seja, a democracia envolve ela mesma algum sacrifício da eficiência, expresso modernamente no crescimento irresistível do aparato burocrático estatal tal como descrito acima (seção 2.1), em nome da impessoalização das normas e direitos a serem universalmente implementados. O que não quer dizer, naturalmente, que – dada esta restrição – o problema da eficiência não se imponha em algum momento, particularmente no que toca à capacidade de pronta implementação e aplicação do corpo de direitos e deveres corporificados nas normas vigentes. Mas é importante destacar que o problema não poderá ser devidamente atacado exclusivamente no âmbito de medidas reestruturadoras da esfera burocrático-administrativa da máquina estatal, mas envolverá necessariamente delicados problemas de institucionalização de canais de articulação *política* entre o estado e a sociedade. Esse problema reveste-se de especial significado entre nós, brasileiros, já que – a se acompanhar a interpretação da nossa história sugerida por Luiz Felipe de Alencastro – o país em que vivemos hoje resulta em larga medida de iniciativas “unilaterais” de uma elite burocrática de vocação demiúrgica, que – frequentemente imbuída de uma ideia mais ou menos clara do “interesse nacional” – raramente terá hesitado em afastar do caminho a democracia, em nome do cumprimento “eficiente”, tecnocrático, das necessidades prementes da nação. Hoje podemos avaliar a estreita abrangência dos benefícios de uma estratégia quase unânime de “fuga para a frente” na realização do feito notável de se compatibilizar uma economia predominantemente urbana e industrializada com um dos piores índices de distribuição de renda do planeta. Um dos poucos efeitos realmente universais da modernização acelerada brasileira

foi a generalização de expectativas crescentes de ascensão econômica e mobilidade, pois as inchadas metrópoles brasileiras fizeram conviver, às vezes separadas por poucos metros, famílias miseráveis com uma classe média com padrão consumo de bens de luxo superior ao de muitos países de renda *per capita* mais elevada. A sensação de privação relativa derivada desses fortes contrastes (e muitas vezes agravada pela incongruência habitual entre a contribuição individual e a retribuição social apontada por Wanderley Guilherme dos Santos, derivada em grande medida da incapacidade do estado de fazer valer efetivamente as normas e direitos legalmente vigentes) adquire especial virulência, naturalmente, durante as crises econômicas, o que ajuda a explicar a sensação particularmente forte de decomposição social que se experimentou no Brasil a partir dos anos 80.

4.2. O estado e a burocracia

O compadrio intra-elite que presidiu o processo de cooptação necessário à consolidação do poder central no estado brasileiro junto à poderosa classe proprietária rural não deixou, naturalmente, de imprimir certas marcas duradouras em instituições e rotinas de nossa burocracia pública. Para além de certo cartorialismo excessivo, tecnicamente falando um legado importante talvez tenha sido a reprodução desenfreada de “políticas distributivas” tal como definidas por Theodore Lowi,³³⁶ induzidas pela política voltada para

336 Lowi, “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, pp. 689-91, onde se estabelece a clássica distinção entre políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Estas três grandes áreas de políticas, segundo Lowi, configuram diferentes arenas de poder, cada uma com sua própria estrutura política característica, seus processos e sua elite

o apaziguamento de potentados regionais, desde o Império, tal como descrita por Alencastro. A ironia aqui embutida é que Alencastro descreve o Brasil – na visão de sua elite – justamente como um “fardo dos bacharéis”, uma selva de bugres incivilizados governada por uma burocracia presumivelmente letrada encarregada da árdua tarefa de introduzir alguma “racionalidade” na selva. O problema é que, sendo diminuta a composição dessa ilha de bacharéis, não se instaura a necessária impessoalidade para a operação de uma verdadeira burocracia (racional, portanto), mas antes se estabelece uma espécie de “confraria” onde todos se ajudam, talvez até acreditando estarem, assim, por extensão, ajudando “o Brasil”. Só que, com isso, generalizam-se as políticas distributivas tópicas, e a conta vai, naturalmente, “pro Brasil”. Como observa Sérgio Abranches, essa “lógica de clientelas” acaba por prejudicar seriamente “a seletividade necessária a soluções mais permanentes e democráticas para os jogos de ‘soma zero’, característicos dos processos [re] distributivos e inerentes ao desenvolvimento e à mudança”.³³⁷ Assim, contrariamente a o que a ênfase na “governabilidade” tende a deixar subentendido, “a redemocratização do estado

peculiar. Wanderley Guilherme dos Santos, “Um Novo Paradoxo Mandevilliano”, p. 168, produziu uma descrição sintética e precisa das três, suficiente para o uso feito aqui:

“Simplificando a apresentação e a discussão de Lowi, podemos entender como distributiva aquele tipo de política que distribui bens e serviços quase que individualmente, sem conflito, porque a curto prazo a quantidade disponível dos ditos bens e serviços parece infinita. A política regulatória lida com conflitos entre dois ou mais segmentos da sociedade – como dois ramos industriais, por exemplo – e implica ganhos e perdas *relativos*. Finalmente, a política redistributiva é tipicamente uma decisão de soma zero, e lida com os principais conflitos sociais, isto é, conflitos entre classes.”

337 Abranches, “O Estado”, p. 119.

supõe a participação mais efetiva da representação setorial dos segmentos trabalhistas e empresariais naquelas decisões das diferentes jurisdições do estado, que afetam seus interesses”, e não seu insulamento.³³⁸

Não faria sentido, porém, identificar num passado remoto a origem de problemas que se verificam ainda hoje, se o apego a estas estratégias não fizesse sentido para os atores dentro da estrutura de incentivos com que se deparam *hoje*. Já vimos (subseção 2.2.3) como a emergência de uma estratégia voltada para resultados coletivamente benéficos a serem obtidos no longo prazo dependerá – entre outras coisas – de um contexto suficientemente estável, a ponto de *permitir* aos atores abrir mão de pequenos resultados imediatos em favor de uma aposta segura sobre um retorno esperado futuro. Mas, como observou Barbara Geddes,

“on average, Latin American political actors must discount the future fairly heavily because of the high probability that a military intervention will marginalize them. [...] Furthermore, even when the military remains on the sidelines, a change of the party in power may reduce markedly a politician’s or bureaucrat’s chances of getting ahead, since success depends heavily on patronage, which presidents monopolize. Consequently, discount rates tend to be high. In other words, the unstable political

338 Abranches, “O Estado”, pp. 122-3. A perpetuação do clientelismo sob o regime militar, apontada também por Abranches, “O Estado”, pp. 127-8, é uma corroboração eloquente deste ponto. Como lembra Ben Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, p. 101, “o fechamento dos partidos e do Congresso não interrompeu a política; simplesmente canalizou-a, por completo, para a burocracia”, num movimento análogo àquele ocorrido nos países socialistas da órbita soviética (ver acima, subseção 2.1.1, n. 7).

environment forces rational politicians in office to concentrate on activities that lead to quick results and immediate rewards.”³³⁹

Analogamente, Bem Schneider irá sublinhar que “os fortes laços pessoais que permeiam a administração brasileira são menos vestígios do Brasil tradicional do que respostas perfeitamente racionais à complexidade e à incerteza.”³⁴⁰ Para ele, a centralidade da “política de nomeações” no estado brasileiro (mais de requente mil cargos sujeitos a nomeação pelo Presidente da República em 1985)³⁴¹ desempenha a função básica de, na ausência de controles impessoais eficazes, permitir aos superiores manter algum controle sobre seus subordinados pela possibilidade de “comunicar incentivos” a partir do controle sobre suas carreiras. Na atmosfera institucionalmente “rarefeita” vigente, as nomeações tornam-se o principal mecanismo de influência sobre as performances burocráticas e, portanto, um instrumento imprescindível de controle da incerteza.³⁴² Sinteticamente, as nomeações

339 Geddes, *Politician's Dilemma*, p. 13.

340 Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, p. 123.

341 Um censo de todos os órgãos do governo federal realizado conjuntamente pelo Ministério da Desburocratização e a Secretaria de Planejamento em 1985 contou “aproximadamente vinte mil órgãos” – que, segundo seus cálculos, “correspondia a apenas um terço do estado”. Foram identificados “553 órgãos diferentes ligados à saúde, 339 à educação, 282 à indústria e comércio e 897 órgãos que existiam apenas para coordenar outros órgãos” (Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, p. 28).

342 Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, pp. 126-7. Para a eficácia do sistema de nomeações, Schneider (pp. 107-8) destaca ainda a importância da socialização, da mentalidade comum e do permanente contato entre si mantido pelos burocratas brasileiros, o que forneceria

importam na proporção *inversa* da força das instituições, do sucesso no processo de “impessoalização” das decisões. Não surpreende constatar, portanto, que, com a suspensão de outros canais de competição política, as nomeações se tornam ainda *mais* importantes depois de 1964. “Ao castrar o Congresso e o Judiciário, os militares forçaram a entrada da política no executivo”, pois tanto “os altos burocratas tornaram-se legisladores” quanto “as nomeações para a burocracia se tornaram um meio primário de recrutamento e representação das elites”.³⁴³ Assim, o regime militar chega ao seu final com requente mil nomeações políticas pessoais a cargo do Presidente, o que deveria levar o leitor a imaginar que não havia burocracia alguma no Brasil. Mas não é bem assim. Claro, Schneider reconhece que essas nomeações “abrem caminho para um número igual de oportunidades de nepotismo, clientelismo, corrupção e simples incompetência”. Mas, paralelamente, a “carreira” cumpre a função de estruturar as preferências dos burocratas, segundo alguns tipos de resultados conducentes à ascensão profissional, e a alta rotatividade na burocracia evita mesmo a identificação excessiva com organizações específicas, diluindo – pelo menos no interior da alta burocracia – a constituição de bolsões rígidos de interesses organizacionais

aquilo que Rueschemeyer e Evans, “The State and Economic Transformation”, p. 59, identificaram como “the non-bureaucratic foundations of bureaucratic functioning”.

343 Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, p. 116. Para Schneider (p. 328), “o autoritarismo não era necessário nem inerentemente superior” para a produção de políticas industriais, pois “a formulação de políticas apresenta continuidades ao longo de todo o período do pós-guerra”. Por outro lado, tampouco os fracassos do período podem ser “atribuídos primariamente a peculiaridades do regime militar”.

cristalizados.³⁴⁴ Algumas características presumivelmente debilitantes da burocracia econômica brasileira (“incluindo curta permanência no cargo, falta de capacidade técnica, instituições fracas e uma teia de laços pessoais informais”) podem ter-se revelado, portanto, como elementos favoráveis a iniciativas audaciosas de uma política industrial bastante discricionária. Mas os mesmos fatores “que levam ao êxito na política industrial podem arruinar outros tipos de políticas”, ao desfavorecer a construção do consenso político necessário a iniciativas bem-sucedidas de melhoria da qualidade dos serviços públicos em áreas complexas como saúde ou educação, por exemplo.³⁴⁵ Assim, em 1990 o Brasil, juntamente com Nigéria e Paquistão, é citado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como um país em que se perderam oportunidades favoráveis para o desenvolvimento humano: apesar de rendas relativamente altas, crescimento rápido, e – muito importante – de *gastos governamentais significativos nos setores sociais*, os resultados esperados não apareceram.³⁴⁶ E as razões dessa persistente ineficácia dos atos governamentais só podem ser aquelas características do estado brasileiro classicamente tidas como “patológicas”, ou seja, precisamente a insuficiente institucionalização e, conseqüentemente, a preservação da importância de laços pessoais informais. É perfeitamente visível aqui a operação dos ingredientes do “círculo vicioso autoritário” resultando no mau desempenho institucional, à Putnam – e, lógico, na proliferação de iniciativas inócuas na área social, que depende de maneira particularmente

344 Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, pp. 28-9.

345 Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, pp. 345-6.

346 N. Valle Silva, “A Sociedade”, p. 103.

importante da capacidade governamental de coordenação e controle.³⁴⁷ Aparentemente, a prevalência do sistema de nomeações certamente produz o efeito de distanciar o burocrata do *público*, da prestação de serviço; ele é orientado por nomeações, o que faz voltar sua atenção para as prioridades estratégicas do *sistema político*. Schneider lembra, a propósito, que, décadas atrás, S. N. Eisenstadt havia analisado “as consequências políticas da expansão burocrática ‘precoce’ nos países em desenvolvimento”: isto exacerbaria o envolvimento da burocracia com o processo político e atribuiria a ela um papel predominante na política nacional.³⁴⁸ Embora seja curioso falar em “expansão burocrática precoce” onde não chega a se completar a instalação de uma genuína burocracia (no sentido weberiano do termo), faz sentido supor que a expansão do corpo administrativo burocrático se processe mais aceleradamente que a institucionalização do resto do sistema político nos países periféricos, com as consequências apontadas por Eisenstadt. É isto seria verdade particularmente no caso do Brasil, dadas as peculiares circunstâncias de sua independência e a razoável continuidade mantida com as instituições burocráticas herdadas de Portugal.

347 Para Barbara Geddes, *Politician's Dilemma*, p. 14, a capacidade de implementação de decisões dependerá da habilidade do estado para taxar, coagir, conformar os incentivos dos atores privados e tomar decisões burocráticas eficazes durante o processo de implementação. “All of these abilities depend in turn on the existence of effective bureaucratic organizations.” Se estiver correta a interpretação aqui empreendida (subseção 2.2.3), a “existência de organizações burocráticas efetivas” é um fenômeno bastante análogo à “institucionalização” segundo Huntington.

348 Eisenstadt, “Bureaucracy and Political Development”, p. 112, *apud* Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, p. 330, n. 244.

Sérgio Abranches adverte que “o crescimento do estado, quando desmesurado e/ou desordenado, limita dramaticamente a capacidade de ação do governo”,³⁴⁹ à medida em que se torna necessária uma capacidade sempre maior de processamento de informações, além do fato de que a própria expansão já produz ela mesma a emergência de focos diversificados de interesse no interior da máquina estatal, potenciais articuladores de *veto points* a iniciativas governamentais futuras – particularmente na ausência de um princípio de autoridade plenamente institucionalizado. O parâmetro decisivo, portanto, frente ao qual se pode avaliar a medida do crescimento excessivo do estado seria o grau de institucionalização de seus procedimentos e de sua fonte de autoridade. Assim, quanto mais institucionalizado um estado, mais longe poderá ir o seu processo de expansão burocrática sem prejuízo da qualidade do seu funcionamento. No caso do Brasil, porém, é unanimemente reconhecido que, desde o início, o processo de desenvolvimento econômico apoiou-se em crescente intervenção do estado. Isto exigiu rápida (e muitas vezes desordenada) expansão da máquina burocrática, que foi levada a efeito de maneira totalmente independente de qualquer processo de construção político-institucional paralelo. Previsivelmente, como observou Abranches, quanto mais este processo de expansão desordenada da

349 Abranches, “O Estado”, p. 156, n. 8, onde ele remete o leitor a F. Lehner e K. Schubert, “Party Government and the Political Control of Public Policy”. Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, pp. 342-5, também se estende em considerações sobre a fraqueza de governos submetidos à pesada teia de compromissos típica de estados presumivelmente “fortes”. Eli Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, p. 17, faz a mesma associação entre o crescimento desordenado do aparato estatal e a frágil capacidade de implementação de políticas.

máquina do *estado* avançou, menores tornaram-se os graus de liberdade do *governo* para promover a racionalização do gasto público.³⁵⁰ Diante “da crise da burocracia pública e dos impulsos da microfisiologia do poder [...], a burocracia autonomizada tornou-se progressivamente responsável por uma considerável parcela do gasto público”, mas isto teria criado “uma poderosa inércia orçamentária, pois as dotações para as fundações e empresas públicas são mais imunes aos cortes e os gastos menos passíveis de controle”. Com a deterioração do controle sobre a burocracia pública, há uma queda na capacidade de planejamento e programação. Chega-se a um ponto em que os gastos são mal programados, “e não se cuida nem da implementação, nem da avaliação. Portanto, gasta-se mal, *independentemente das influências distorcivas da microfisiologia do poder sobre o processo de alocação de recursos públicos.*”³⁵¹ Pois deteriora-se até mesmo a disponibilidade de informação necessária para a implementação de políticas eficazes.

Sinteticamente, podemos constatar que, em contextos de debilidade institucional, redes pessoais de clientela aparecem como *clusters* cooperativos no interior de populações não-cooperativas, conforme apontado por Barbara Geddes.³⁵² Nas páginas imediatamente anteriores a esta afirmação, porém, ela se dedica a listar uma série de mecanismos pelos quais uma rede de cooperação interna

350 Abranches, “O Estado”, p. 132. De fato, como aponta Valle Silva, “A Sociedade”, pp. 100-1, durante o governo Sarney, em plena travessia de uma grave crise econômica, crescem tanto o número de empregados quanto o nível salarial médio no setor público brasileiro.

351 Abranches, “O Estado”, pp. 140-1 (grifo meu).

352 Geddes, *Politician's Dilemma*, pp. 30-5.

a pequenos grupos tende a *não* se expandir para toda a população. De fato, embora Axelrod descreva exatamente esse processo de expansão como uma forma possível de emergência espontânea de cooperação, as condições estipuladas para que isto se dê são, mesmo ali, bastante restritivas (ver acima, subseção 2.2.3). As dificuldades, portanto, para a emergência de cooperação em larga escala para a provisão de bens coletivos são bastante grandes (como se pode depreender empiricamente do argumento de Putnam), e maiores, eu diria, do que se tende a perceber quando se descrevem suas condições em termos puramente analíticos – quando frequentemente nos inclinamos a subestimar a implausibilidade empírica de determinadas premissas com que operamos “for the sake of argument”. O argumento de Axelrod, portanto, é frequentemente descrito como “otimista”, apesar das premissas fortemente restritivas de sua solução cooperativa para o dilema do prisioneiro.

Adotada também por Barbara Geddes, a solução canônica que desde 1965 a literatura oferece para problemas dessa natureza – genericamente identificáveis como a provisão de bens públicos no interior de “grupos latentes” – são os chamados “empresários políticos”: lideranças que, individualmente beneficiáveis pelo seu próprio sucesso nessa tarefa, devem ser capazes de prover “incentivos seletivos” para cada membro individual do grupo latente e, ao mesmo tempo, punir eventuais “caronas” em seu interior.³⁵³ Concretamente,

353 Geddes, *Politician's Dilemma*, pp. 36-8. Mantere aqui as acepções mais comuns desses termos: “bem público” como aquele que, uma vez disponível para uns, estará necessariamente disponível para todos os membros do grupo; “grupo latente” como aquele que, objetivamente definível em função de um interesse comum que lhe é imputado, não consegue todavia se

problemas de *principal-agent* se tornam decisivos aqui: trata-se acima de tudo de assegurar que burocratas sejam condicionados, por uma estrutura de incentivos adequada, a seguir as ordens de escalões superiores, assim como os líderes sejam induzidos por mecanismos eficazes de *accountability* política a se orientar por interesses coletivos representativos de parcelas expressivas da população. Adquire crucial importância nesse contexto, todavia, o problema que Harold Demsetz chamou de *internal constituency* (“cabos eleitorais” e similares),³⁵⁴ em contraste com a *external constituency* (eleitores) – que, infelizmente, Adam Przeworski não menciona em sua discussão sobre mecanismos de *accountability* (ver acima, seção 3.3).

4.3. Intermediação de interesses e o “corporativismo” brasileiro

Além do simples “inchaço” do aparato burocrático estatal, e das inevitáveis dificuldades gerenciais em se comandar uma máquina integrada por mais de vinte mil órgãos, há também uma segunda via pela qual a centralização burocrática das decisões traz como contrapartida uma deterioração da capacidade de implementação de políticas, e que reside em características próprias da estrutura brasileira de intermediação de interesses, notadamente – como nos lembra Eli Diniz – na segmentação setorial e no rígido controle dos sindicatos operários e sua

constituir num ator coletivo organizado; “incentivos seletivos” como benefícios individuais destinados exclusivamente àqueles que cooperarem para a provisão do bem público; e “carona” (*free-rider*) como aquele indivíduo que se beneficia da provisão do bem público sem contudo colaborar para ela.

354 Demsetz, “Amenity Potential, Indivisibilities, and Political Competition”, *apud* Geddes, *Politician’s Dilemma*, p. 40.

exclusão da formulação de políticas.³⁵⁵ A setorialização desfavorece ações integradas, de efeitos abrangentes e de longo alcance temporal, prejudicando a consistência das políticas governamentais tomadas conjuntamente e, portanto, sua exequibilidade a médio prazo; já a exclusão do operariado – além de em si mesma injusta, porque discriminatória, e contra o lado mais fraco – termina por aumentar a dificuldade de se produzir *adesão*, a decisões assim alcançadas, de atores privados de qualquer possibilidade de interferir no processo decisório. Por outro lado, dada a precariedade de nossas instituições políticas, quase sempre reivindicações oriundas de interesses econômicos relativamente localizados, mas poderosos, conseguem atingir o aparato burocrático por meios muitas vezes (embora nem sempre) informais e terminam por capturar diversas agências estatais em proveito próprio – e a lógica de funcionamento das agências setoriais normalmente pauta-se por seu completo aprisionamento por interesses privados específicos, multiplicando subsídios e incentivos fiscais mutuamente inconsistentes, que consomem boa parte da receita tributária (real ou potencial).³⁵⁶ Assim, prossegue Eli Diniz, “a porosidade do aparelho burocrático com relação aos interesses empresariais se fez segundo um padrão de acesso direto e personalizado, em arenas de negociação restritas, dada a exclusão dos trabalhadores”.³⁵⁷

355 Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, pp. 22-3.

356 Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, pp. 19 e 85. Sobre os vínculos informais (“anéis burocráticos”) existentes entre o estado e a burguesia no Brasil, independentemente do regime político em vigor, a referência usual é Fernando Henrique Cardoso, “A Questão do Estado no Brasil”, esp. pp. 201-9.

357 Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, p. 29. Na p. 85, porém, Eli Diniz admite que esta fragmentação da interação com o estado torna mesmo os empresários incapazes de influenciar políticas econômi-

Este “predomínio de um padrão fragmentado de demandas”, somado ao “estilo desagregado de processo decisório” a que se refere a autora logo em seguida, só pode resultar – se estiver correta a especificação, levada a cabo por Robert Salisbury, dos contextos favoráveis à adoção das diversas políticas tipificadas por Lowi – a um marcado predomínio de políticas distributivas, em que pequenas demandas tópicas tendem a ser satisfeitas pouco criteriosamente, sem a devida preocupação, seja com a sua compatibilidade mútua, seja com seu efeito agregado sobre as contas públicas.³⁵⁸

cas de alcance mais global.

358 Salisbury, “The Analysis of Public Policy”, pp. 166-71, afirma que o tipo de política que tende a ser adotado varia em função do grau de integração ou de fragmentação tanto do padrão de demandas quanto do sistema decisório. Introduzindo, além dos três delineados por Lowi, um quarto tipo de política – a “autorregulatória” (que, segundo W. G. dos Santos, “Um Novo Paradoxo Mandevilliano”, p. 169, “significa que o grupo que demanda terá direito de ‘legislar’ sobre seus próprios assuntos – o direito de certos grupos profissionais de conceder licença para o exercício daquela profissão, por exemplo”) – Salisbury monta um diagrama 2x2 no qual cada um dos seus quatro tipos de políticas é relacionado a um cruzamento específico entre o grau de integração do sistema decisório e o do padrão de demandas. Assim, uma política redistributiva requereria que ambos exibam elevado grau de integração, enquanto políticas distributivas, ao contrário, seriam típicas de situações em que tanto o sistema decisório quanto o padrão de demandas são bastante fragmentados. Nas situações híbridas, encontraríamos políticas regulatórias (sistema decisório integrado e padrão de demanda fragmentado) e autorregulatórias (sistema decisório fragmentado e padrão de demanda integrado).

Quadro 4.1

	Sistema Decisório <i>Fragmentado</i>	Sistema Decisório <i>Integrado</i>
Padrão de Deman- das <i>Fragmentado</i>	distribuição	regulação
Padrão de Deman- das <i>Integrado</i>	auto-regulação	redistribuição

Fonte: R. H. Salisbury, “The Analysis of Public Policy”, p. 171.

A emergência de uma estrutura social cada vez mais diferenciada e participativa, nesse contexto de um estado com fraco potencial de incorporação política institucionalizada, aprofundará certamente as tensões ligadas ao processo de modernização, tal como se dá na descrição de Huntington, reafirmada – nesse aspecto – por várias análises recentes.³⁵⁹ Para uma discussão da forma como o estado brasileiro buscou processar o inevitável processo de incorporação política de setores excluídos, pode constituir um bom ponto de partida a análise de Wanderley Guilherme dos Santos sobre o papel desempenhado pelo encaminhamento “burocrático-administrativo” dado pelo sistema político brasileiro às políticas sociais no Brasil.³⁶⁰ Santos parte da constatação de que a “feliz ordem de sucessão” em que emergiram, na Inglaterra, as crises de integração, de participação e de distribuição (e que Marshall agrupou sob os direitos civis, políticos e sociais, respectivamente), não necessariamente – como apontou Sidney Verba – se repetiu em outros lugares, e tendem, ademais, a ser recorrentes (ver acima, subseção 2.2.1).³⁶¹ As variadas circunstâncias em que podem emergir essas crises abrem a possibilidade de que a dinâmica da expansão econômica, integradora na Inglaterra, tenha sido fortemente desintegradora em outros lugares – e esse teria

359 Para tomar apenas dois exemplos, pode-se recorrer a Eli Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, pp. 35 e 179-80, onde a crise institucional é definida pelo “aprofundamento da defasagem estado-sociedade”; e Lourdes Sola, “Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática”, p. 204 – esta última numa referência explícita ao modelo de Huntington.

360 W. G. dos Santos, *Razões da Desordem*, cap. I, “A Gênese da Ordem”, pp. 11-38.

361 Verba, “Sequences and Development”, p. 297.

sido o caso no Brasil. Aqui, na ausência de qualquer dinâmica espontânea virtuosa, o papel antidesagregador teria sido exercido, tal como igualmente apontado por Alencastro, pelas esferas administrativa e militar, de maneira coercitiva e excludente.³⁶² Para Santos, o elemento crucial a determinar a natureza do processo é o *timing* da emergência do problema distributivo em relação aos outros dois (as crises de integração e participação, superpostas por Santos aos vetores de “liberalização” e “participação” do modelo bidimensional de Robert Dahl para a “poliarquia”).³⁶³ Posterior no Norte, sua emergência precoce teria transformado a política social em instrumento de barganha nos países periféricos.³⁶⁴

Um reparo possível à argumentação de Santos aqui apresentada pode partir de que a superposição entre as várias “crises” do desenvolvimento político e as duas dimensões do diagrama de Dahl a que Santos alude não é simples – embora me pareça em princípio factível. Além do puro contraste quantitativo (são normalmente identificadas cinco ou seis crises – ver acima, seção 2.2.1), Dahl preocupa-se com as condições de operação de uma democracia (poliarquia, como a chamou), ao passo que os autores ligados à pesquisa do Social Science Research Council sobre desenvolvimento político se debruçavam sobre os problemas associados às condições de construção e operação do estado nacional moderno – e apenas subsidiariamente com a democracia,

362 Santos, *Razões da Desordem*, p. 18. L. F. de Alencastro, “O Fardo dos Bacharéis”, faz o mesmo ponto, como foi visto acima (seção 4.1).

363 Dahl, *Polyarchy*, pp. 5-9. O diagrama de Dahl é explorado em Santos, *Razões da Desordem*, pp. 27-31 (a “liberalização” de Dahl é identificada com o problema geral da “integração nacional” na p. 30).

364 Santos, *Razões da Desordem*, p. 30.

tida como um desiderato mais ou menos remoto, conforme o caso. Para os propósitos do argumento de Santos, bastaria um paralelo exclusivo de Dahl com Marshall – até pelo pendor mais abertamente normativo de ambos, quando comparados com a literatura das “crises”. Assim, o vetor “participação” coincide com a expansão dos direitos políticos em Marshall, e a “liberalização” pode-se superpor bastante bem aos direitos civis. Vemos que sob esta ótica a interpretação de ambos sobre o caso britânico coincide perfeitamente, com a sucessão clássica “liberalização/participação” em Dahl e “direitos civis/direitos políticos” em Marshall. Se procede esta tradução de Dahl em Marshall, talvez possamos transformar o diagrama de Dahl num gráfico tridimensional com a introdução dos *direitos sociais* – ausentes em Dahl. E a poliarquia seria assim definida pela plena liberalização (direitos civis), plena participação (direitos políticos) e plena provisão de direitos sociais, assegurando a todos os cidadãos uma qualidade de vida socialmente reconhecida como “digna”, paralelamente à proteção contra o arbítrio e à garantia do direito de opinar e influenciar as decisões tomadas pelo sistema político.³⁶⁵ Se isto é possível, então a sugestão de Santos de que governos podem eventualmente procurar avançar sobre o “eixo social” para compensar dificuldades encontradas nos outros dois eixos faz perfeito sentido. E a questão relevante passa a ser a

365 Esta adaptação do diagrama de Dahl é levada a efeito aqui apenas para explorar analiticamente o argumento de Santos. Não quer dizer que eu considere que a poliarquia seria, por princípio, melhor *definida* por ele que exclusivamente pelos dois outros fatores estipulados por Dahl. A conveniência de se adotar uma definição mais ou menos abrangente da poliarquia dependerá sempre dos objetivos de cada trabalho, mas, em princípio, entendendo ser melhor manter os direitos sociais fora da *definição* da poliarquia, sobretudo se quisermos investigar os *nexos causais* entre ambos.

identificação do indicador empírico do “deslocamento” sobre este novo eixo. Se basta que existam *leis* que disponham sobre direitos sociais, ou se é necessário mais – ou seja, se é necessário que estas leis se mostrem minimamente *eficazes* em seus efeitos redistributivos. A julgar pelo critério que temos forçosamente de adotar no que toca ao eixo da liberalização, inclino-me pela segunda resposta. Pois normas disciplinando o processo político encontraremos em todos os países, sendo o traço decisivo da “liberalização” a sua *institucionalização* (como afirma o próprio Santos)³⁶⁶ – e creio que seria razoável adotar algum critério análogo para o deslocamento ao longo do eixo “social”. Assim, poderemos tratar de modo equivalente o simples *aceno* distributivo com políticas sociais? Pois foi isso o que se fez no Brasil, e não o efetivo encaminhamento da pauta redistributiva, já que as políticas sociais nunca se mostraram muito eficazes, e o padrão de desenvolvimento econômico adotado no Brasil manteve-se concentrador de renda durante todo o século XX. Talvez, porém, a mera instituição de direitos sociais já produza um alívio para a crise de participação ao produzir um “discurso” incorporador, mesmo que estritamente demagógico.

Portanto, apesar do que parece haver de promissor no desdobramento que a análise de Santos sugere para a compreensão da poliarquia segundo o modelo de Dahl, não estou seguro de que a utilização da política social “como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização” tenha sido um traço tão peculiar à América Latina quanto afirma Santos – tenho a forte

366 Santos, *Razões da Desordem*, p. 27.

impressão, ao contrário, de que peculiar a esse respeito foi a trajetória dos países anglo-saxões e de algumas poucas outras monarquias constitucionais recente. Em todos os outros, a política social foi peça de barganha frente a um processo de participação popular crescente, precariamente canalizada pelas instituições representativas existentes. O exemplo clássico é o governo de Bismarck, na Alemanha, um caso de liderança autoritária que manipulava habilmente a situação política pelo atendimento comedido de aspirações populares, oriundas de um operariado incomparavelmente mais mobilizado que o brasileiro da primeira metade deste século, tendo mesmo acabado por lançar os alicerces do posterior estado de bem-estar alemão. Peter Gourevitch descreve a estratégia em termos significativos:

“Bismarck procurou fazer com a classe operária algo semelhante ao que havia feito com a classe média industrial – satisfação em termos de políticas sem satisfação política. Os socialistas foram postos fora da lei, mas a Alemanha foi pioneira na legislação de bem-estar no que se refere às pensões e às condições de trabalho. A Inglaterra fez o mesmo por meio de uma política diferente – rivalidade entre partidos em disputa pelos votos da classe operária. A Alemanha desenvolveu, portanto, novas maneiras de vincular a modernização econômica à política de massas: populismo autoritário – satisfação em termos de políticas sem política constitucionalista e democrática. Esse modelo foi seguido por muitos países na Europa e em todo o mundo.”³⁶⁷

367 Gourevitch, “A Política do Ajuste Econômico”, p. 430.

Mesmo o característico aviltamento da instituição parlamentar, pela sua marginalização sistemática no processo de tomada das decisões governamentais relevantes, é igualmente partilhada por ambas as experiências.³⁶⁸

De todo modo é plausível afirmar, como faz Santos, que a política social e trabalhista foi o instrumento de engenharia política utilizado para viabilizar uma incorporação do empresariado e das classes trabalhadoras

“à vida política organizada, via sindicalismo tutelado, em uma dinâmica paralela e não de todo coincidente com a dinâmica da vida político-partidária. [...] Buscou-se com ela domesticar tanto o empresariado quanto as classes trabalhadoras, que passavam por assim dizer a dispensar as estruturas partidária e institucional normais como conduto para suas demandas e reivindicações. A incorporação política desses dois segmentos pilares da ordem democrática contemporânea era filtrada administrativamente pela burocracia trabalhista e previdenciária, chegando portanto semiadormecida ao sistema político formal.”³⁶⁹

Mas essa incorporação acabou sendo levada a cabo com pouco sucesso, a meu juízo – ou seja, teríamos avançado *pouco* ao longo do “terceiro eixo”, social, da poliarquia. Basicamente, teríamos ao longo deste século avançado significativamente quanto à universalização dos direitos políticos (“participação”), porém sem conseguir

368 Para uma descrição desse processo de marginalização parlamentar tal como se deu na experiência alemã sob Bismarck, a referência clássica é Max Weber, “Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída”, seção I, “O Legado de Bismarck”, pp. 7-15.

369 Santos, *Razões da Desordem*, p. 33.

lograr uma contrapartida adequada, nem no que concerne à institucionalização tanto da competição política quanto – segundo a analogia aqui feita com Marshall – da observância dos direitos civis (“liberalização”), nem no que toca a resultados palpáveis na área dos direitos sociais. E o relativo fracasso da estratégia do estado brasileiro de incorporação pela canalização burocrática do conflito de interesses pode ter derivado de um curioso paradoxo por ela gerado. Pois, ao mesmo tempo que o sistema criado contornava as instâncias representativas partidárias formais com assento no legislativo, e assim evitava uma indesejável (aos olhos do sistema) “politização” de demandas oriundas do sistema econômico, paralelamente, contudo, essa mesma marginalização do legislativo e do sistema partidário formal na administração do conflito distributivo – buscando evitar faccionalismos e conflitos em nome da preservação da paz e do interesse nacional supostamente encarnados pelo executivo – produzia o efeito de eliminar um importante “filtro” de reivindicações que é a disputa eleitoral e parlamentar, fazendo com que demandas oriundas do sistema econômico alcançassem a burocracia em “estado bruto”, e terminando por favorecer a captura de agências governamentais por interesses privados. Ao tentar “filtrar” e fazer “adormecer” demandas antes que atingissem o sistema político, a burocracia se viu privada ela mesma de qualquer “filtro” e, como observou Eli Diniz,³⁷⁰ produziu um “estilo desagregado de processo decisório”, cujas agências apresentavam-se facilmente capturáveis por demandas encaminhadas de modo igualmente fragmentado – induzindo, como apontado acima, uma forte predominância de políticas distributivas, resultando em um comportamento

370 Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, p. 29.

governamental errático, dado a intervenções tópicas, perdulário, agregadamente inconsistente e – como resultado mais grave – miseravelmente ineficaz em seus efeitos sobre o quadro social.

Já a exclusão dos representantes dos trabalhadores dos processos de tomada de decisão pôde persistir menos pela forma como o próprio sistema de representação de interesses foi originariamente concebido do que pelo fato de que sua vigência se deu predominantemente sob regimes autoritários. Sob um regime de normalidade democrática, alterações tópicas incorporadoras tornam-se rapidamente irresistíveis, ou a legislação simplesmente cai em desuso. Conforme já pude ponderar em outro trabalho,³⁷¹ no momento em que o estado expande tentáculos na direção dos movimentos organizados da sociedade civil, interferindo e controlando os limites de sua atuação, ele também se torna – exceto sob regimes políticos fortemente autoritários – mais poroso às demandas desses grupos incorporados ao sistema. O caso da gestão de Almino Afonso à frente do Ministério do Trabalho em 1963, analisado por Kenneth Paul Erickson,³⁷² mostra claramente como as instituições podem ser voltadas contra os seus presumíveis propósitos iniciais. O fato de o ministro ter sido substituído ao fim de poucos meses no cargo afirma claramente os limites dessa “reviravolta” num sistema ao mesmo tempo centralizado e precariamente institucionalizado como aquele. Mas também

371 B. P. W. Reis, “Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil”. Nos parágrafos que seguem, utilizo ocasionalmente algumas passagens desse trabalho.

372 Erickson, *Sindicalismo no Processo Político no Brasil*, cap. V, pp. 117-37.

o fato de o próprio processo democrático ter sido, por sua vez, interrompido poucos meses após a queda de Almino Afonso demonstra frequentemente a vulnerabilidade do sistema de dominação e controle em um contexto democrático.

A alegação muito frequente de que o “corporativismo” brasileiro é intrinsecamente autoritário envolve, a meu juízo, se não simples equívocos, pelo menos simplificações e ambiguidades graves. Primeiramente, a contraposição frontal entre pluralismo e corporativismo como modelos polarmente opostos de organização e intermediação de interesses (onde o corporativismo aparece como inequivocamente autoritário) envolve sérias simplificações, e sob escrutínio um pouco mais rigoroso a distinção entre ambos – embora traçável, em virtude de ênfases diversas – é bastante mais tênue do que normalmente se imagina.³⁷³ A distinção entre “corporativismo estatal” e “corporativismo social”, estabelecida por Philippe Schmitter, e que enquadraria o Brasil no primeiro tipo, inequivocamente autoritário, é também no mínimo polêmica, tendo encontrado críticos enfáticos, no Brasil, em Fábio Wanderley Reis e Wanderley Guilherme dos Santos.³⁷⁴ Finalmente, Alan Cawson, ao

373 Tratei extensamente deste tópico em B. P. W. Reis, “Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil”, esp. pp. 417-24. Um ponto de vista análogo, mas formulado num trabalho mais empiricamente orientado que o meu, foi defendido antes em Eli Diniz e Renato Boschi, “O Corporativismo na Construção do Espaço Público”. Publicado quatro anos antes, este trabalho não é citado no meu simplesmente porque, por imperdoável descuido profissional, eu não o havia lido. Aproveito a ocasião para reparar o malfeito...

374 As críticas têm seu sabor, e merecem reprodução:

“[...] se a matéria é corporativismo, o susto causado pela descoberta de sua incidência entre os dolococéfalos países nórdicos foi rapidamente debelado pela prestigitação intelectual que distingue conceitualmente um certo ‘corporativismo societal’,

próprio da Escandinávia e da Europa ocidental, de um certo ‘corporativismo de estado’, característico da Europa ibérica e meridional e, é claro, da América Latina.” (W. G. dos Santos, *Razões da Desordem*, p. 9.)

“Dada a ressonância alcançada pela distinção de Schmitter, é curioso observar que ele *não* estabelece uma diferença real entre os dois casos de corporativismo enquanto tal, isto é, enquanto casos de *corporativismo*. Se se toma a passagem em que a distinção é diretamente confrontada e elaborada [Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, pp. 102-6], vê-se que Schmitter se refere insistentemente seja: 1) ao *processo* pelo qual se atinge um ou outro tipo, chegando à formulação sintética de que ‘as origens do corporativismo social (*societal*) se encontram na decadência lenta e quase imperceptível do pluralismo avançado [países de maior tradição liberal-democrática], enquanto as origens do corporativismo estatal se encontram na morte rápida e altamente visível do pluralismo nascente [casos como Portugal, Brasil, Grécia, Itália fascista]’ (p. 106); seja 2) às características mais ou menos *autoritárias* do sistema político *como um todo* em que cada tipo estaria ‘embebido’ ou ao qual estaria ‘associado’ (p. 105) – apesar de que o próprio Schmitter denuncie na literatura a tendência de fazer ‘submergir’ o corporativismo em ‘alguma configuração política mais ampla tal como o «estado orgânico» ou o «regime autoritário»’ (p. 91). *Estruturalmente*, ou seja, enquanto sistema de representação de interesses em que o estado se articula com unidades de representação que são limitadas em número, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas, funcionalmente diferenciadas e monopolizadoras (de acordo com a definição *geral* de corporativismo, p. 93), *não* se indicam diferenças entre os dois tipos, de sorte que os rótulos correspondentes se mostram, ao cabo, apenas designações alternativas para algo como um corporativismo que anda em boas companhias e outro que anda em más companhias, o que afeta a respeitabilidade de cada um.” (F. W. Reis, “Consolidação Democrática e Construção do Estado”, p. 39.)

Fora do Brasil, uma outra crítica à tipologia de Schmitter pode ser encontrada em Youssef Cohen e Franco Pavoncello, “Corporatism and Pluralism”, que mostram como a noção de “corporativismo social” contradiz a própria definição geral de corporativismo apresentada por Schmitter. Pois, se o corporativismo é por Schmitter definido como um sistema em que o estado controla os grupos de interesse, então – perguntam-se Cohen e Pavoncello (p. 119) – como pode o corporativismo social ser um subtipo do corporativismo? Para Cohen e Pavoncello, o fator crucial que determinará o controle ou não dos grupos pelo estado será o controle, por este último, dos recursos necessários à manutenção daqueles – o que ajuda a explicar o maior controle comumente exercido sobre organizações de trabalhadores quando comparado àquele exercido sobre associações patronais. Sendo assim, eles procuram manter “institutional descriptions of systems of interest intermediation analitically separate from questions of power” (p. 118, n. 1).

tentar definir corporativismo, impõe ressalvas incompatíveis com a aplicação que frequentemente se faz do termo ao caso brasileiro:

“Clearly the argument that policy is determined and implemented in negotiation between the state and interest organisations presupposes that state agencies exercise power in their own right, which means that the state system must be to a greater or lesser extent autonomous. *If it lacks autonomy and is ‘colonised’ by private interests, then there is no corporatism.* Conversely, if the state is completely autonomous and independent, and *interest organisations in society are subordinate to state agencies in each sphere of public policy-making, then there is no corporatism.*”³⁷⁵

Aceita a especificação acima, a conclusão surpreendente a que se chega é a de que o Brasil nunca conheceu “corporativismo” algum, não pelo menos como sistema institucional de intermediação de interesses patrocinado pelo estado. Justamente ao contrário, o que temos a impressão de observar, no Brasil, é uma contínua oscilação: o estado ora parece estar aprisionado por alguns poucos interesses privados particularmente poderosos, ora parece desfrutar de uma autonomia quase irrestrita para fazer o que bem lhe aprouver. Todavia, como já vimos exaustivamente, mais do que uma oscilação real, o que verificamos são os sintomas das tensões experimentadas por um sistema político precariamente institucionalizado em uma sociedade que se moderniza aceleradamente, conforme a clássica descrição feita por Samuel Huntington e vários outros. “Macrocorporativismo”, pelo menos, seguramente

375 Cawson, *Corporatism and Political Theory*, p. 19 (grifos meus).

nunca houve no Brasil, e mesmo Eli Diniz (que aceita a distinção de Schmitter e caracteriza o Brasil como um caso de corporativismo estatal) deixa isso bastante claro. No máximo, um “mesocorporativismo”, e precariamente institucionalizado.³⁷⁶ Glauco Arbix, por sua vez, igualmente apoiado em Cawson, caracteriza o relacionamento do setor automobilístico brasileiro com o estado, vigente desde os anos 50, como um caso de arranjo microcorporativo bipartite.³⁷⁷ O que torna o mesocorporativismo das recentes e efêmeras câmaras setoriais (provavelmente o primeiro experimento institucional inequivocamente corporativista

376 “O desenho institucional prevalecente circunscreveu o caso brasileiro às modalidades de corporativismo de níveis micro e intermediário (mesocorporativismo), dados o caráter limitado dos interesses envolvidos e o alcance restrito das negociações possíveis.” (Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, p. 168.) “Macro”, “meso”, e “microcorporativismo”, formulados em Alan Cawson, “Varieties of Corporatism”, esp. pp. 10-21, são conceitos que derivam da constatação de que o corporativismo é mais disseminado do que permitiria supor a atenção exclusiva à existência de padrões de intermediação de interesses em escala nacional, abrangendo a economia como um todo (arranjos “macrocorporativos”). Há situações em que essa intermediação não existiria em escala nacional, mas sim em escala regional ou, principalmente, setorial (“mesocorporativismo”). Na formulação e implementação de uma política industrial, por exemplo, é bastante provável o recurso a arranjos mesocorporativos, nos quais se fariam representar os diversos setores envolvidos. Já “microcorporativismo” se reportaria à interação de agências governamentais e grandes empresas monopolistas, com capacidade para determinarem sozinhas o destino de um setor. Distinguir-se-ia do clientelismo *tout court* pelo fato de que aqui o estado manteria sua autonomia na relação, não havendo “aprisionamento” da agência pela empresa. Uma rápida distinção entre os três conceitos pode ser encontrada também em Ângela Araújo e Jorge Tapia, “Corporativismo e Neocorporativismo”, pp. 19-21.

377 Arbix, *Uma Aposta no Futuro*, p. 115, onde é citado Cawson, *Corporatism and Political Theory*, p. 111.

no Brasil) pelo menos um primeiro passo na direção de uma progressiva “universalização” dos critérios de decisão. Todavia, como adverte Eli Diniz, se por um lado é verdade que as câmaras setoriais alargam o âmbito da negociação e expandem “as condições de governança econômica do sistema industrial”, por outro lado é igualmente verdade que elas não rompem com a setorização.³⁷⁸ Não excluem, portanto, a possibilidade – veementemente destacada por Gustavo Franco – de “captura” do estado pelos interesses privados mais organizados.³⁷⁹ De fato, além do insuficiente “capital social”, decorrente da inexistência de uma atmosfera de confiança mútua entre os atores sociais relevantes no Brasil, também a insuficiente abrangência e centralização da estrutura sindical no Brasil torna improvável que os sindicatos abdicuem de uma plataforma consumista máxima, em virtude da competição entre as centrais sindicais.³⁸⁰

Um ponto relevante aqui é constatar que talvez seja simplesmente impossível assegurar-se uma operação *justa* de um arranjo corporativista de intermediação de interesses em sociedades onde o padrão de desigualdade econômica

378 Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, cap. 4, “Câmaras Setoriais e Governança Econômica”, pp. 139-74, esp. pp. 160-70.

379 Ver, por exemplo, Franco, “Estado e Crise Econômica ao Fim dos Anos 80”, pp. 74-6.

380 Como observaram Adam Przeworski e Michael Wallerstein, “Structural Dependence of the State on Capital”, *apud* Przeworski e Limongi, “Regimes Políticos e Crescimento Econômico”, p. 177, n. 5, quanto mais abrangente e centralizada a representação sindical, mais os sindicatos tendem a ser “sensíveis a externalidades provocadas por suas demandas salariais”, dispondo-se a “oferecer algum tipo de restrição salarial em troca de investimento e renda”.

vigente supere determinado limite.³⁸¹ O que talvez nos ajude a compreender porque sistemas corporativos tendem a funcionar em países pequenos e relativamente homogêneos economicamente.³⁸² E traça perspectivas desfavoráveis para a operação eficiente de semelhante sistema entre nós. Poderemos, porém, renunciar a ele sem produzir um mal ainda maior, por excluir simplesmente qualquer representação trabalhista do processo de negociação e barganha sobre decisões de políticas?

Independentemente, porém, de considerações de justiça, cabe avaliar, concretamente, se será de todo *plausível* uma eventual evolução na direção de um macrocorporativismo nos moldes europeus. De saída, aparece como requisito necessário uma maior centralização e abrangência da representação sindical, provavelmente incluindo a afirmação de uma clara hegemonia de uma das centrais existentes. Como seria, porém, o próprio movimento sindical o maior interessado, não parece plausível esperar por iniciativas legais que *imponham* esta centralização – até porque dificilmente semelhante iniciativa poderia se revelar eficaz, já que se trata de uma centralização da *autoridade* no interior do movimento sindical, que certamente não se poderia produzir por imposição normativa. Isto terá de decorrer, portanto, de uma dinâmica favorável da competição interna ao próprio movimento sindical, em que a competição

381 Ver acima, seção 3.3, para a admissão de Przeworski, “A Reforma do Estado”, p. 34, sobre os obstáculos que a desigualdade impõe à operação adequada de mecanismos de *accountability*.

382 Para uma análise da importância da operação de instituições corporativas em pequenos países europeus, fortemente dependentes do ambiente econômico externo, ver Peter Katzenstein, *Small States in World Markets*.

política entre as várias tendências terminasse por resultar na clara hegemonia de uma delas. Nesse caso, o obstáculo a ser vencido é a alta improbabilidade de um desenvolvimento “espontâneo” nessa direção, num país economicamente heterogêneo como o Brasil – tanto pela complexidade já alcançada pela economia, quanto pelas fortes disparidades regionais. Resta, porém, a possibilidade de que o processo de abertura comercial em curso, ao reduzir os graus de liberdade do governo na promoção de benefícios a setores específicos, termine por induzir maior centralização interindustrial das barganhas de política econômica, favorecendo movimento análogo na estrutura de representação sindical.³⁸³

Admitamos, portanto, que – em resposta a uma mudança na estrutura de incentivos gerada por alterações no contexto econômico – a situação evolua numa direção favorável à instauração de arranjos macrocorporativos de intermediação de interesses, mediante um processo de centralização da autoridade no interior do movimento sindical. Isto envolveria, cedo ou tarde, uma atuação sindical mais estrategicamente orientada frente às políticas governamentais (monetária, fiscal, privatizações, impostos etc.). Um dilema crucial aqui é que este comportamento estratégico, embora aumente no longo prazo a influência dos trabalhadores sobre os rumos do país, tem como sintoma imediato uma aparente “domesticação” – ou, mais grave, “capitulação” – do movimento, posto que ele estará mais atento a barganhas de longo alcance do que a manifestações

383 Para um argumento que atribui a centralização sindical à dependência em relação a mercados externos, ver Michael Wallerstein, “Centralização Sindical e Dependência Face ao Comércio”, esp. pp. 58-60.

ruidosas nas ruas.³⁸⁴ Esse problema “temporal” aparece como um primeiro obstáculo para a mudança de tática: dado o lastimável quadro social do país – que compreensivelmente produz a exigência de providências urgentes – e a já aludida falta de confiança mútua entre os atores sociais estratégicos, um dirigente sindical moderado tende a ver rapidamente corroída a sua legitimidade e autoridade no interior do movimento. Vide a visível erosão que a autoridade de Vicentinho no interior da CUT sofre a cada vez que ele tenta se apresentar como interlocutor do governo, seja negociando a reforma da previdência, seja acenando para o diálogo em torno de privatizações.³⁸⁵ Um segundo obstáculo, talvez menos importante, mas real, é que – em parte como decorrência da própria estrutura social “fraturada” do país, e do padrão de desenvolvimento adotado até aqui – parte expressiva da maior central sindical é hoje composta por servidores públicos, e o comando da central parece ter seus movimentos bastante tolhidos por setores que não se têm mostrado dispostos a propor qualquer forma que seja de reestruturação do setor público – item central na agenda de qualquer governo que se forme no Brasil nos próximos anos, especialmente se se mantiver a estabilização monetária.³⁸⁶ Numa palavra, parcela importante do

384 Esta aparente domesticação se deu em toda parte em decorrência do processo de centralização sindical. Ver argumento apresentado acima (n. 70) por Przeworski e Wallerstein, “Structural Dependence of the State on Capital”.

385 Ver declarações de Vicentinho à Agência Estado, em 24 de julho de 1997.

386 Para utilizar a célebre metáfora da “Belíndia”, cunhada por Edmar Bacha já há mais de duas décadas num pequeno ensaio intitulado “O Rei da Belíndia”, eu diria que a esquerda e o sindicalismo no Brasil de hoje são

movimento sindical adota hoje uma postura fortemente defensiva, e, superestimando a importância de uma atuação política puramente voluntarista, prefere a pura expressão inócua de sua indignação nas ruas em defesa do *status quo* vigente a qualquer forma de negociação e compromisso com “o inimigo”, quando inevitavelmente alguns anéis seriam concedidos. Esta divisão certamente enfraquece os sindicatos e prejudica as perspectivas de que venham a expandir sua influência na política brasileira num futuro próximo. Se o desemprego ou a tendência à precarização do emprego se mantiverem em elevação nos próximos anos, a importância dos sindicatos tenderá a reduzir-se rapidamente. Se, porém, a economia entrar em um novo ciclo de crescimento acelerado, talvez o movimento sindical venha a se deparar com oportunidades interessantes de crescimento. O presidente da CUT, ao declarar disposição para o diálogo sobre privatizações, pode estar pretendendo posicionar-se como interlocutor estratégico na formulação de políticas governamentais num eventual novo ciclo que se inaugure, apoiado em investimentos privados ou na recuperação da capacidade de investimento do setor público.

Seja como for – possível ou não a adoção de um sistema à europeia –, se se trata de procurar compensar, de alguma maneira, as desigualdades extremas com que se depara a sociedade brasileira, é difícil imaginar como fazê-lo senão *através* da ação do estado. Isto é particularmente claro se levamos em conta a maneira como se deu o

menos representantes da “Índia” que de uma “Baixa Bélgica”, não tanto por elitismo da esquerda, mas sobretudo em virtude de empecilhos decorrentes da enormidade do fosso social existente no país, que a própria metáfora da “Belíndia” exprime.

processo nos países centrais (ver acima, seção 3.2). Assim, o desmantelamento puro e simples de qualquer instituição estatal de intermediação de interesses, longe de favorecer os objetivos das organizações representativas dos setores populares, na verdade reduz drasticamente suas condições de perseguir com sucesso a realização de seus interesses.³⁸⁷ Não porque o estado seja, idealisticamente, a encarnação dos interesses mais elevados da pátria ou qualquer outra balela deste tipo, mas simplesmente porque, realisticamente, a extinção de instâncias formais de intermediação de interesses no interior do estado conseguirá apenas vedar qualquer acesso de grupos menos privilegiados aos centros relevantes de decisões políticas. Certamente o estado, por meio da Justiça do Trabalho, não tem de ser o árbitro “de tudo”, e assuntos privados entre assalariados e seus empregadores na maioria das vezes deveriam poder ser resolvidos entre eles. Mas também é inegável que muitas vezes essas disputas redundam em demandas de natureza política que serão dirigidas ao governo, e é bom que existam instituições adequadas à tarefa de processá-las à vista do público – caso contrário, as barganhas serão feitas clandestinamente.

4.4. A economia política do Brasil contemporâneo e sua “agenda pública”

A presente seção busca perseguir alguns dos principais dilemas e dificuldades envolvidos na crise atual do estado brasileiro e sua eventual superação. Após uma rápida introdução sobre a relação entre o padrão

387 Fábio W. Reis, “Rationality, ‘Sociology’ and the Consolidation of Democracy”, pp. 50-1.

prevalente de financiamento do estado no Brasil e a crise fiscal contemporânea (subseção 4.4.1), passe a considerações sobre a crise inflacionária recente e, particularmente, algumas razões da grande dificuldade do Brasil em debelá-la (4.4.2). Segue-se uma subseção (4.4.3) dedicada a analisar diversos aspectos da dinâmica das reformas econômicas, particularmente em suas relações com a institucionalização política.

4.4.1. O estado e a crise

A crise dos anos 80 deflagrou, após alguns anos de dolorosa estagnação das economias de vários países periféricos, um ímpeto reformador da atuação econômica do estado nesses países que ainda está em curso e cujas consequências de longo prazo são em larga medida desconhecidas. Parte deste ímpeto decorre de um diagnóstico relativamente disseminado de que a crise guarda íntima relação com o formato da inserção do setor público na economia desses países. Segundo a análise de Bresser Pereira, no caso do Brasil a crise apoia-se fundamentalmente no processo “desenvolvimentista” de endividamento acelerado de meados dos anos 70. Com carga fiscal caracteristicamente baixa (mais baixa, por exemplo, que a dos países asiáticos de nível equivalente de desenvolvimento), os sistemas tributários dos países latino-americanos são usualmente baseados em impostos indiretos – e tendem, portanto, a ser regressivos. Historicamente, sua estrutura de financiamento típica passou da dependência em relação a impostos de exportação de produtos primários para, após os primeiros passos no processo de industrialização, impostos indiretos, depois

impostos específicos sobre gastos de setores, daí para o simples reinvestimento de lucros de estatais. Quando estas fontes finalmente faltaram ou se tornaram insuficientes, passou-se ao endividamento externo. Com a posterior retração desses emprestadores externos, a partir da disseminação crescente da avaliação de que o risco associado a novos empréstimos começava a se tornar excessivamente elevado, passou-se ao imposto inflacionário. Ao contrário dos países centrais, nunca se estabeleceu uma estrutura de tributação adequada sobre a renda, e o resultado é que – como diz Przeworski – o estado acaba por sobreviver no dia-a-dia tomando dinheiro emprestado daqueles que poderiam estar pagando impostos.³⁸⁸ Sob este ponto de vista, a expansão desmedida do estado, ao invés de fortalecê-lo, gerou distorções graves, pois – na ausência de autonomia institucional e de autoridade para implementar e fazer valer suas próprias decisões – o estado hiperdimensionado teve como principal consequência a oferta de maiores oportunidades de captura por *rent-seekers*.³⁸⁹

388 Luiz Carlos Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, pp. 46-8. Ver, a respeito, Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, p. 143.

389 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, p. 55. Na p. 82, a propósito, Bresser Pereira vê as atividades de *rent-seeking* (ou de “privatização do estado”) como a forma contemporânea típica de “acumulação primitiva”, a ser posteriormente coibida no devido tempo. Esta visão delineia mesmo um padrão cíclico do crescimento do estado, a que Bresser Pereira se refere na p. 68 – e onde se pode querer identificar alguma incompatibilidade com a visão de De Swaan, de regulamentação estatal sempre crescente de externalidades produzidas pelo estreitamento contínuo dos laços de interdependência humana (ver acima, seção 3.2). Talvez se possam conciliar as proposições através do argumento segundo o qual, no interior de uma tendência de longo prazo de expansão do aparato estatal (à qual

A crise é, portanto, para Bresser Pereira, “uma consequência da existência de um estado muito fraco, e não de um estado forte”.³⁹⁰ Przeworski detalha a caracterização e a estende ao Leste:

“In my view, states have been weak as organizations in Eastern Europe as well as in most Latin American countries: They were unable to resist pressures from large firms for subsidies and protection, and incapable of collecting revenue from these firms (or their private owners) and of evoking compliance with rules and regulations. The image of the ‘totalitarian’ state whose orders evoke the compliance of economic agents is at best an ideological relic of the Stalinist period.”³⁹¹

O estado permanece, portanto, como uma organização frágil em sua autoridade, incapaz mesmo de agir com autonomia naquela que é talvez a mais básica das *capabilities* do sistema político: a extrativa, da qual dependem – segundo Almond – todas as demais “capacidades” do sistema.³⁹² A precariedade da capacidade extrativa do estado no Brasil pode ser facilmente ilustrada pelos rumos do debate

De Swaan se refere), oscilações cíclicas de prazo mais curto poderão ocorrer. O próprio sucesso da regulamentação pode começar a prover incentivos de mercado para que determinados bens sejam em um segundo momento providos privadamente, sob a mera supervisão do estado. Assim, poderíamos ter um “micropadrão” cíclico de expansão da máquina, obediente às condições macroeconômicas vigentes (refletidas, em alguma medida, até mesmo em flutuações eleitorais), no interior de um padrão de expansão a longo prazo consistente com as proposições de De Swaan.

390 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, p. 50.

391 Przeworski, *Democracy and the Market*, pp. 140-2.

392 Gabriel Almond, “A Developmental Approach to Political Systems”, p. 108 (ver acima, subseção 2.2.1).

contemporâneo em torno do ajuste fiscal no país. No Brasil, a questão fiscal se torna dramática sobretudo a partir de 1979, quando a *poupança* pública – definida pela diferença entre a receita corrente e os *gastos correntes* do setor público, incluindo juros, mas excluindo os investimentos públicos – cai bruscamente pela metade (de 7,6% do PIB em 1978 para 3,8% no ano seguinte, segundo o Banco Central), para se tornar negativa entre 1987 e 1989.³⁹³ Uma poupança negativa tende a tornar o déficit público (definido, aí sim, pela diferença entre os investimentos públicos, incluindo os gastos com estatais, e a poupança pública) simplesmente imanejável, uma vez que cada centavo gasto em cada iniciativa governamental provém não da arrecadação de impostos (“receita corrente”), mas de dinheiro tomado emprestado (sobre o qual se pagam juros, engordando os gastos correntes num período subsequente e aumentando ainda mais a pressão sobre a poupança pública), ou então da emissão monetária sem contrapartida real (que, inflacionária, opera – numa economia indexada, protegida e oligopolizada como a brasileira se manteve durante todo o período aqui referido – como um imposto incidente sobre a parcela mais pobre da população). A compressão dos gastos correntes, num quadro como este, é obviamente uma necessidade premente. Mas é particularmente significativo, no contexto brasileiro atual, que o debate praticamente ignore a necessidade – igualmente urgente – de expansão da

393 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, p. 44, para as definições das contas nacionais aqui utilizadas. Para as taxas de crescimento, poupança e investimento da economia brasileira entre 1970 e 1990, ver p. 83, tabela 4.1.

receita corrente.³⁹⁴ E o fato de o estado se mostrar incapaz de colocar o tópico em discussão, mesmo sob a pressão de uma grave crise fiscal, revela dificuldades do poder central em pontos básicos do processo de *state-building*.³⁹⁵

394 Não obstante toda a sua energia reformadora, e a admirável coalizão de apoio com que conta no Congresso, o governo de Fernando Henrique Cardoso exibe uma impressionante paralisia no que toca a iniciativas mais audaciosas na área tributária, tendo mesmo o Presidente declarado que não pretende voltar a propor mudanças na área fiscal depois que forem aprovadas as reformas administrativa e previdenciária – e não é demais lembrar que seu governo nunca chegou a formular uma proposta acabada de reforma tributária. Isto sugere que o governo identifica nessa área uma coalizão de veto absolutamente intransponível a qualquer iniciativa que pretenda expandir a base de arrecadação.

395 Gustavo Franco, “A Crise Fiscal da União”, pp. 212-3, expõe uma faceta da questão que é digna de nota:

“No início dos anos 90 [...] as despesas orçadas, excluídas aquelas relativas à rolagem da dívida interna, situaram-se respectivamente em 144, 113 e 108 bilhões de dólares nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, enquanto as receitas efetivamente realizadas situaram-se em 111, 73 e 68 bilhões de dólares. Ou seja, as despesas orçadas têm sido sistematicamente situadas em valores muito distantes da realidade. A proporção das despesas realizadas sobre as orçadas atingiu apenas 50,5%, 53,2% e 57,0% nesses anos.

“Sobressai desses números a imensa disparidade entre o gasto público desejado, e que expressa, não obstante, aspirações legítimas dos mais variados segmentos sociais, e o que é consistente com a nossa realidade tributária, revelada pela disposição da sociedade em pagar impostos.”

Para uma discussão informada (e clara para o não-economista) da crise fiscal do estado brasileiro, pode-se recorrer a Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, cap. 4, “Crise e Transformação”, pp. 79-97.

4.4.2. A funcionalidade da inflação e as dificuldades do ajuste

Um sintoma particularmente sensível desse problema foi a enorme dificuldade enfrentada pelos governos latino-americanos, durante toda a década de 80, para escapar à solução inflacionária para o financiamento do estado. Segundo Sérgio Abranches, a lógica inflacionária encontra-se estreitamente relacionada à estruturação clientelística (ou “distributivista”, como – à maneira de Lowi – identifiquei acima, nas seções 4.2 e 4.3) do estado brasileiro, que requer “crescente capacidade extrativa, alocativa, distributiva e redistributiva do estado. Isto é, a base fiscal e a capacidade de poupança do setor público precisam se ampliar ininterruptamente”, para (1) contemplar a todos os interesses que cheguem a atingir determinada “densidade crítica”, (2) atender às metas dos tecnocratas e (3) financiar a expansão da máquina burocrática para abrigar continuamente os novos “feudos”. Quando há alguma crise econômica, o sistema entra em rápido colapso. E, em nome da própria sobrevivência, o sistema político se vê premido por seus compromissos clientelísticos a socializar rapidamente as perdas eventualmente ocorridas (vide o processo de estatização da dívida externa ocorrido ao final dos anos 70).³⁹⁶ No caso do Brasil dos anos 80, esta socialização de perdas encontra seu veículo principal na inflação: ao deteriorarem-se as condições atenuadoras do conflito social com a crise do desempenho da economia no início da década, agrava-se o conflito distributivo, e acelera-se a inflação, como uma consequência não intencional, provavelmente, mas que funciona como um mecanismo

396 Abranches, “O Estado”, p. 129.

acomodador, um disfarce automático das tensões distributivas, ao “alargar, artificialmente, a capacidade do sistema econômico de atender às elevadas e heterogêneas demandas da sociedade”.³⁹⁷

Uma vez deflagrado esse processo de acomodação distributiva inflacionária (que, no caso do Brasil, em virtude da indexação universal dos ativos financeiros bancários, se dá a expensas do poder aquisitivo da parcela mais pobre da população, que não possui conta bancária), sua reversão revela-se um problema extraordinariamente complexo. Não apenas pelos interesses poderosos que se beneficiam da inflação, mas sobretudo porque – dada a remuneração diária que a indexação assegura aos portadores de títulos governamentais – a estabilização deve envolver, com a suspensão da indexação diária, o alongamento do perfil da dívida pública interna. Mas o estado precisa colocar estes títulos para financiar seus gastos com empréstimos junto ao setor privado. E, em função do alto risco produzido pela contínua deterioração das contas públicas, a remuneração (juros e correção monetária) oferecida pelo governo deve ser elevada, e o prazo do resgate, tão curto quanto possível (*“overnight”*). Assim, a falta de crédito do estado se constitui num obstáculo significativo para o sucesso de políticas de estabilização, tendo provavelmente contribuído de maneira relevante para a demora da estabilização brasileira.³⁹⁸ Podemos, porém, sem violentar os fatos, interpretar este fenômeno de maneira mais abrangente. Em termos formais,

397 Abranches, “O Estado”, p. 125.

398 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, pp. 246-7.

essa falta de crédito do estado tem sua expressão numa elevada taxa de desconto, pelos agentes econômicos, dos seus *payoffs* futuros (donde os juros altos e os prazos reduzidos). Mas não há porque restringir essa característica da estrutura de preferências dos atores a seus desdobramentos econômicos. Se o mau estado das finanças públicas projeta incertezas para o futuro, essas incertezas muito provavelmente se estendem sobre a política, na forma de insegurança quanto à vigência das instituições num ponto qualquer do futuro. E a consequente prioridade atribuída pelos atores a ganhos imediatos dificulta a instauração de qualquer “círculo virtuoso” cooperativo no interior da sociedade. Nesse contexto, eventuais “custos de transição” produzidos por uma política de estabilização podem ter seus efeitos significativamente ampliados, gerando novos obstáculos não apenas à própria estabilização, mas também à institucionalização democrática.³⁹⁹ Não é

399 É também numa elevada taxa de desconto de *payoffs* futuros que se apóia o “dilema do político” a que se refere Barbara Geddes, *The Politician’s Dilemma*, p. 18, entre a sobrevivência política a curto prazo e o benefício nacional a longo prazo. Mergulhado num contexto de forte incerteza, o político simplesmente *não pode* orientar sua ação exclusivamente para benefícios coletivos de longo prazo, pois ele não pode ter certeza de que as condições necessárias para a produção desse benefício futuro se manterão – e é grande, portanto, o risco de que o abandono de prioridades políticas imediatas se revele, ao cabo, inútil. Mas é interessante observar que, colocado simplesmente como um conflito entre o benefício nacional a longo prazo e a sobrevivência política no curto prazo, o dilema pode se apresentar – ainda que com intensidade reduzida – mesmo sob condições estáveis e para políticos fortemente orientados por um ideal específico de transformação social. Pois o político honesto e idealista deve acreditar que a manutenção do seu partido no poder é que irá, ao fim e ao cabo, permitir a promoção do melhor destino para os habitantes do país. Ele não poderá, portanto, estar disposto a sacrificar o interesse partidário imediato, pois não há maneira pela qual ele possa se assegurar de que seus adversários fariam o mesmo. Com efeito,

por pura coincidência que Bresser Pereira – atribuindo a expressão a André Lara Resende – se refere à “*coordenação de expectativas*” (a mesma expressão aqui utilizada, no capítulo 2, para designar a tarefa crucial do poder público em sociedades complexas) como requisito indispensável para o controle de “uma inflação mensal acima de dois dígitos” que incorpore “um forte componente inercial resultante de indexação informal da economia”.⁴⁰⁰

Lourdes Sola tem razão, portanto, em afirmar que “a tendência à rota explosiva e à crise fiscal do estado [...] assume no Brasil o estatuto de um problema constitucional e, portanto, político, de caráter ‘fundacional’”.⁴⁰¹ Eu diria que – à exceção talvez do caso muito especial dos Estados Unidos – isto é *sempre* verdade. Pois, sendo a capacidade extrativa a *capability* mais elementar do sistema político, a questão tributária – mais do que a forma ou o sistema de governo – é o problema constitucional básico, e uma deterioração estrutural das finanças públicas muito provavelmente envolverá também um déficit de autoridade do sistema político como um todo. Quando não for a própria deterioração das contas públicas um sintoma de dificuldades

um pouco de reflexão mostra que a lógica do “dilema do político” praticamente reenuncia, dentro do jargão dos nossos dias, o argumento de Michels sobre a “lei de ferro da oligarquia” em sua melhor formulação: sendo a organização a que pertence o político um meio indispensável para que ele possa atingir os seus propósitos (independentemente do mérito intrínseco desses propósitos), então a adesão responsável a esses fins induzirá uma sobreposição crescente entre os fins da organização e os fins “substantivos” originais, com inevitáveis conflitos e progressivo comprometimento dos fins originais.

400 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, p. 260 (n. 2, p. 334).

401 Sola, “Estado, Regime Fiscal e Ordem Monetária”, p. 46.

extrativas anteriores, é de se prever que dificuldades políticas apareçam a partir delas quando nada porque, como lembrou William Ricardo de Sá,

“um estado financeiramente fraco dispõe de menos recursos para trocar por apoio político – seja no Congresso, seja entre os interesses organizados na sociedade –, e expõe à geral desconfiança qualquer medida de política econômica de maior fôlego para cujo sucesso importe a condição geral de suas contas”.⁴⁰²

No caso brasileiro recente, Lourdes Sola indica dois exemplos da tendência “à paralisação fiscal do estado e à erosão da autoridade monetária”: o federalismo econômico incompleto da Constituição de 1988 (que terminaria por resultar, a partir de 1994, numa reconcentração reativa de recursos junto ao Tesouro Nacional, por intermédio do atual “Fundo de Estabilização Fiscal”), e a contestação da legitimidade democrática do Banco Central em “enquadrar” bancos estaduais. Ambos remetem, segundo a autora, “a um conflito distributivo de raiz hobbesiana – entre os governos subnacionais e a União – o qual vai desaguar no [...] Congresso, [onde] se articulam os sistemas de veto de última linha às iniciativas pertinentes de um executivo”.⁴⁰³

De fato, acredito que uma das variáveis cruciais que impediram o governo não só de derrotar a inflação, mas praticamente de *governar* durante a primeira década após o retorno do país à democracia foi o vácuo institucional produzido pela incapacidade do regime militar em criar fontes sólidas de

402 W. R. de Sá, “Jogos Inflacionários e Jogos de Estabilização”, p. 71.

403 Sola, “Estado, Regime Fiscal e Ordem Monetária”, p. 65.

legitimidade e que se tornou completamente visível a partir da aceleração da abertura no governo do General Figueiredo – e ganhou dimensões dramáticas a partir de 1987, após o fracasso do Plano Cruzado.⁴⁰⁴ Desde então, e até a aprovação da emenda constitucional do “Fundo Social de Emergência” no início de 1994, nenhuma coalizão política conseguiu construir uma hegemonia que possibilitasse a formação de um consenso mínimo em torno de um novo formato institucional internamente consistente para o Brasil. A Constituição de 1988 – elaborada num momento que talvez tenha coincidido com o auge dessa dispersão política – acabou por revelar-se uma colcha de retalhos excessivamente detalhista e carente de articulação interna, fruto dos inúmeros *lobbies* localizados, em torno de pequenos problemas, que se formaram durante o trabalho constituinte, ocupando o vazio deixado pela ausência de uma condução política hegemônica.⁴⁰⁵ E, finalmente, as

404 Juan Linz, “The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime”, p. 254 (*apud* Lourdes Sola, “Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática”, p. 191), foi profético a respeito do legado institucional do regime militar, em texto publicado já em 1973: a incapacidade do regime autoritário brasileiro de institucionalizar-se somente lhe permitiria ser bem-sucedido *enquanto a economia fosse bem*; mas deixava, “ao mesmo tempo, para o futuro, *um vazio político aterrador*” (grifos de L. Sola). Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, pp. 303-6, situa em 1987, a partir do fracasso do Plano Cruzado, a ruptura do “pacto democrático-populista” que teria conduzido o país à redemocratização. É provável que ele esteja correto. Temo, porém, que nada de muito consistente tenha jamais chegado de fato a existir por trás da “Aliança Democrática” de 1984/87. Tancredo Neves apenas buscava ainda construí-la, quando sua morte repentina abortou inteiramente o processo.

405 B. P. W. Reis, “Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil”, pp. 437-8 (nos próximos parágrafos, estarei utilizando ocasionalmente alguns trechos desse trabalho, acrescidos de certas alterações que me pareceram necessárias).

várias intervenções, sempre súbitas, do governo na economia com vistas a controlar a inflação – incluindo os sucessivos congelamentos de preços efetuados a partir de 1986 –, ao contribuírem significativamente para o aumento da incerteza na economia, acabaram colaborando de maneira importante para a explosão inflacionária que se observou na segunda metade dos anos 80.⁴⁰⁶

Da análise feita até aqui, o que se pode concluir é que o regime militar, tendo excluído da agenda política durante tantos anos a pauta redistributiva e cancelado quase todas as prerrogativas legislativas relevantes do Congresso Nacional, reservando ao executivo o controle exclusivo sobre decisões

406 Uma dificuldade não desprezível associada à estratégia de combate à inflação pelo congelamento de preços consiste em que ela prevê uma intervenção súbita e unilateral na operação do mercado, modificando coercitivamente as regras que presidem as trocas, e espera que as pessoas ignorem esta possibilidade ao formarem suas expectativas em relação ao futuro. Maria Hermínia Tavares de Almeida, *Crise Econômica e Interesses Organizados*, pp. 121-2, corrobora o ponto:

“[...] as políticas de choque, ao afastar a idéia de negociação e extremar a autonomia do governo e seu ímpeto intervencionista, não criavam uma estrutura de incentivos à cooperação efetiva com as iniciativas oficiais. Em vez de lograr cooperação, incentivavam permanentemente o comportamento de *free-rider*.

“Finalmente, dissipada a ilusão da eficiência dos instrumentos de choque para lograr uma estabilidade duradoura, a insistência nessa forma de política minou a autoridade governamental, foi corroendo e inutilizando os precários mecanismos de gestão econômica e possibilitou a volta, com virulência redobrada, dos comportamentos não-cooperativos de indivíduos e interesses organizados.”

Para uma exposição formal da influência dos sucessivos choques econômicos sobre as expectativas dos empresários e seus efeitos nefastos sobre a inflação, ver José Márcio Camargo, “Salários e Negociações Coletivas”, esp. pp. 19-21. Também em Selmo Aronovich, “Decisões Empresariais, Expectativa e Inflação”, se encontra uma descrição formal do efeito inflacionário de preferências empresariais orientadas para ganhos de curto prazo num contexto de elevada incerteza.

atinentes à esfera regulatória, acabou por confinar o poder legislativo ao processamento de demandas distributivas tópicas, exacerbando uma tendência já tradicional no sistema político brasileiro. Não deve, portanto, surpreender que a partir de 1985 o país tenha encontrado enormes dificuldades para formar consenso parlamentar mesmo sobre os temas institucionais mais básicos. As manifestações deste fenômeno se estendem desde o recurso absolutamente corriqueiro do governo ao instituto das medidas provisórias, até o fato de ter sido necessário recorrer a um plebiscito para se decidir sobre o sistema de governo – sendo que o Congresso dispunha de amplas prerrogativas formais, seja para adotar o sistema de governo que bem entendesse (e dificilmente se veriam, naquela ocasião, manifestações populares de monta contra qualquer decisão que se tomasse a respeito), seja para disciplinar fortemente o uso de medidas provisórias pelo executivo.

Este problema introduz o tema do *custo* da obtenção das maiorias necessárias para a tomada de decisão, cujas consequências para a produção de políticas públicas foram tratadas em conhecido trabalho de Robert Salisbury e John Heinz, onde – em relação ao trabalho anterior de Salisbury (ver acima, seção 4.3) – substituiu-se a consideração dos efeitos do grau de integração do sistema decisório pelo custo do processo de se alcançar a maioria requerida para a tomada da decisão em pauta. O argumento básico é simples: alega-se que com custos reduzidos são tomadas decisões “alocativas” (distributivas ou redistributivas, que alocam benefícios tangíveis diretamente a pessoas ou grupos) e, com custos elevados, decisões “estruturais”, isto é, delegações de

autoridade, com resultados regulatórios ou auto-regulatórios provenientes do estabelecimento de regras ou de estruturas de autoridade destinadas a pautar alocações futuras.⁴⁰⁷ Durante os primeiros anos do regime democrático, o ambiente de incerteza vigente induziu os atores políticos a traçarem estratégias de sobrevivência política a curto prazo cada vez menos institucionalmente comprometidas, levando o quadro político-partidário nacional a enfrentar um processo de fragmentação crescente, elevando para níveis comparativamente bastante elevados o custo da formação das maiorias necessárias à tomada de qualquer decisão. Se Salisbury e Heinz estiverem corretos, este simples fato já ajudaria a explicar a referida tendência da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 por decisões regulatórias, e sua dificuldade para tomar decisões com implicações

407 Salisbury e Heinz, “A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications”, p. 49. Também aqui temos a formulação de uma matriz 2x2, estruturada da seguinte maneira: quando o padrão de demanda é fragmentado, teremos decisões distributivas se o custo da decisão for baixo, e regulação se o custo da decisão for elevado; complementarmente, com padrão de demanda integrado, teremos políticas redistributivas se o custo da decisão for baixo, e auto-regulatórias se o custo da decisão for elevado. Apesar da simplicidade do argumento, não deixa de parecer estranho que políticas *distributivas* requeiram baixo custo de tomada de decisão. Posto assim, o argumento dá a entender que seria mais fácil adotar políticas regulatórias que distributivas – o que, convenhamos, é bastante contra-intuitivo.

Quadro 4.2

	<i>Alto Custo da Tomada de Decisão</i>	<i>Baixo Custo da Tomada de Decisão</i>
Padrão de Demandas <i>Fragmentado</i>	regulação	distribuição
Padrão de Demandas <i>Integrado</i>	redistribuição	auto-regulação

Fonte: Salisbury e Heinz, “A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications”, p. 49.

redistributivas. No que diz respeito à estabilização econômica duradoura, então, que necessariamente traz consigo efeitos fortemente redistributivos pela simples queda da inflação, e força o sistema político a atribuir perdas muito dificilmente reversíveis, o nível de dificuldade enfrentado para a formação de maiorias hegemônicas coesas tem se transformado em um sério entrave.⁴⁰⁸

O cancelamento súbito do processo de acomodação inflacionária pelo estado de pleitos distributivos mutuamente incompatíveis em termos reais impõe a diversos grupos uma renúncia – em muitos casos irreversível – a pretensões de renda anteriormente atendidas. Envolve, numa palavra, redistribuição de renda, e, para ser bem-sucedido, o estado deve estar em condições de *arbitrar perdas*. Se o fim da inflação cancela um imposto incidente sobre a parcela mais pobre da população, então os destinatários dos recursos oriundos desse imposto (incluindo o estado) necessariamente perderão renda – e o governo, portanto, deve ser capaz de

408 As dificuldades enfrentadas mesmo pelo comparativamente bem-sucedido governo de Fernando Henrique Cardoso em todas as suas tentativas de aprovar emendas constitucionais de implicações mais claramente redistributivas, como a previdenciária (ou sequer de propor alguma reforma tributária importante), mesmo sendo elas presumivelmente indispensáveis para a consolidação da estabilização monetária, corroboram o diagnóstico. A dificuldade na aprovação dessas matérias tem sido bem maior que na aprovação de decisões que Salisbury e Heinz chamam de “estruturais”, “delegativas”, de regulação ou auto-regulação de diversos setores (quebra de monopólios estatais, abertura da economia etc.), uma vez que o custo da obtenção de uma maioria parlamentar suficientemente sólida para tomar posições firmes na inevitável atribuição de perdas que o jogo de soma zero típico da arena redistributiva reclama tem se mostrado extremamente elevado, quase impraticável.

forçar atores sociais relevantes (a começar por setores da própria administração estatal) a reduzir demandas e conformar-se a um nível de renda real inferior àquele obtido durante a vigência da inflação. A consolidação de um ajuste de expectativas dessa natureza com certeza não poderá ser assegurada senão ao final de um processo demorado e turbulento de negociação e barganha entre virtualmente *todos* os interesses relevantes na economia – que inevitavelmente incorporará um elevado grau de improvisação e risco frente a problemas e obstáculos que não podem ser inteiramente previsíveis ao se deflagrar o processo. E esse conjunto de operações terá inapelavelmente de incluir uma reformulação do modo de inserção e atuação do estado na economia, tanto em virtude da necessidade de recomposição das finanças públicas quanto pelo estabelecimento – igualmente indispensável – de novas formas de regulação do conflito distributivo pelo estado: mais impessoais e burocráticas, e menos paternalistas e clientelísticas, de modo a fornecer um ambiente mais propício a investimentos num contexto global de crescente interdependência econômica transnacional e inédita mobilidade de capitais.⁴⁰⁹

409 É claro que normas menos paternalistas não têm de excluir, em princípio, toda e qualquer modalidade de política industrial e incentivo à iniciativa privada nacional. Muito pelo contrário, nada impede que programas de incentivo a setores considerados prioritários se pautem por normas e critérios objetivos e impessoais de financiamento, a partir da estipulação de metas e prazos, e que sejam eles próprios competitivamente alocados. Além do mais, o acirramento da competição externa provavelmente tornará a existência de mecanismos inteligentes de estímulo mais importante que nunca, sobretudo para a geração local de *empregos* – o grande desafio do capitalismo nas próximas décadas.

Como já observaram diversos autores a respeito da experiência de ajuste em países periféricos, a premência de reformas de cunho economicamente liberalizante acarreta inúmeros problemas, particularmente no que diz respeito às condições de conservação a longo prazo de suas precárias democracias. Como observou Joan Nelson, o governo tende a contar com pequeno apoio para suas iniciativas de reforma, pois as perdas são imediatas e concentradas, ao passo que os ganhos são remotos e difusos – e os perdedores, ademais, geralmente são os grupos politicamente mais organizados dessas sociedades.⁴¹⁰ No que tange especificamente aos países latino-americanos, James Malloy apontou uma coleção igualmente considerável de obstáculos. Em primeiro lugar, em sociedades de pequena diversificação da economia – logo, de modernização incipiente – como é o caso da maioria desses países (ainda que nem tanto mais o do Brasil), o emprego público é o meio de vida fundamental das camadas médias urbanas. Assim, para adotar políticas de enxugamento do estado, os governos têm de enfrentar suas próprias bases partidárias. Ademais, se se trata de consolidar o regime democrático, é imprescindível a inclusão de todas as forças políticas no jogo. Só que – como foi visto acima – a estabilização econômica requer disciplina fiscal e, portanto, uma contenção de demandas para adaptá-las à redução do “espólio” estatal a ser dividido. Mais importante ainda, as organizações de trabalhadores dificilmente terão sua lealdade conquistada de maneira incondicional pelo regime democrático, pois encontram-se numa posição trágica: tendo arcado com pesados ônus durante o período militar, elas vêem-se frustradas em suas expectativas quanto ao novo

410 J. Nelson, “A Política da Transformação Econômica”, p. 325.

regime, uma vez que a terapia liberal elege-as novamente como “inimigas” do governo.⁴¹¹

A este processo extremamente complexo – que, revestido de características próprias em cada lugar, e repleto de desdobramentos ainda em boa medida imprevisíveis, se tem verificado recentemente em diversos países tanto do “Terceiro Mundo” e da antiga órbita socialista quanto das regiões economicamente mais avançadas do globo – se vem convencendo chamar na literatura contemporânea pelo nome genérico de “reformas econômicas”, ou simplesmente a “reforma do estado”, de que passamos a tratar.

4.4.3. A dinâmica política da reforma econômica (e algumas armadilhas previsíveis)

Como admitiu claramente Jorge Vianna Monteiro, “a caracterização analítica [da] reforma econômica ainda é insatisfatória”, pois – talvez sobretudo em virtude da imensa variedade dos contextos nacionais específicos em que as reformas têm sido deflagradas – é forçoso admitir que “o conceito talvez ainda envolva uma dose substancial de intuição e argumentação *ad hoc*”.⁴¹² Genericamente, porém, creio que se pode aproximar com razoável segurança do tema caracterizando-se a reforma econômica como uma alteração no plano “*constitucional*” da estratégia macroeconômica

411 J. Malloy, “Política Econômica e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais”, pp. 114-23.

412 J. V. Monteiro, *Estratégia Macroeconômica*, p. 22, onde se atribui (n. 26) uma “confissão” nesse sentido a Michael Bruno, “Econometrics and the Design of Economic Reform”.

– “anterior”, portanto, à política econômica estritamente considerada, pois envolve mudanças institucionais no sistema econômico como um todo, definindo a estrutura de incentivos no interior do qual operarão os agentes e será formulada a própria política econômica a partir da escolha de prioridades econômicas pelo governo.⁴¹³

Por definição, reformas econômicas constituem momentos extremamente delicados do ponto de vista institucional. Isto porque, durante a fase de implementação – além das inevitáveis tensões distributivas envolvidas – sua dinâmica é caracterizada por uma *reversão* da causalidade habitual.⁴¹⁴ Ao invés dos mecanismos constitucionais condicionarem o nível operacional da estratégia macroeconômica através da imposição de determinados mecanismos ao processo decisório governamental e da fixação de limites às características da política econômica adotada, como tipicamente deveria acontecer, durante a reforma é o plano operacional que subordinará a configuração constitucional da estratégia macroeconômica adotada: fixam-se determinados padrões de desempenho ou objetivos considerados desejáveis para a política econômica e, a partir deles, decide-se sobre os arranjos institucionais mais adequados à promoção desse desempenho. Esta

413 A distinção entre os planos “constitucional” e “operacional” da ação política é normalmente atribuída a James Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, esp. pp. 285-6. Para um breve e abrangente panorama do campo conhecido como “economia constitucional”, pode-se recorrer a Jorge Vianna Monteiro, *Estratégia Macroeconômica*, cap. 5, “A Constituição como Política Econômica”, pp. 83-105. Também ali se encontra a distinção aqui referida, agora com o plano operacional rebatizado como “pós-constitucional” (p. 86).

414 Monteiro, *Estratégia Macroeconômica*, p. 88.

subordinação do plano constitucional ao operacional introduz “um elemento de transitoriedade na Constituição do país” que é, em princípio, indesejável.⁴¹⁵ Assim, se numa situação ideal-típica o legislativo deve, em princípio, se “antepor” ao executivo ao exercer com exclusividade a iniciativa legislativa e, com isso, ditar os limites “constitucionais” dentro dos quais o executivo terá de operar a política econômica, durante um processo de reforma o executivo tende – paradoxalmente, é verdade, dado que durante esse período se deverá estar *legislando* intensamente – a tomar as rédeas dos acontecimentos em virtude da maior agilidade estratégica derivada de sua maior coesão interna e presumível unidade programática – que lhe permite contornar o problema de ação coletiva que se apresenta a um corpo colegiado como o poder legislativo.⁴¹⁶ Assim, quando reformas profundas ganham legitimidade (ou passam por qualquer motivo a ocupar o centro da agenda política), ações mais contundentes passam a ser aceitas – quando não são simplesmente *exigidas* por muitos. Como a coerção é responsabilidade exclusiva do executivo, este ganha preeminência e tende invariavelmente a “atropelar” o legislativo com “fatos consumados” ou mobilização da opinião pública – ou ambos. No Brasil de

415 Monteiro, *Estratégia Macroeconômica*, p. 159, n. 16, observa a natureza perfeitamente “anti-rawlsiana” desta situação: enquanto John Rawls, *A Theory of Justice*, esp. pp. 17-22, estipula a condição do “véu de ignorância” como parte necessariamente integrante da “posição original” de onde se pode escolher uma ordem constitucional “justa”, aqui, “primeiro, identifica-se muito claramente a incidência de perdas e ganhos, para, depois, se [tentar] estabelecer o consenso constitucional”.

416 Para uma rápida exposição deste argumento, pode-se recorrer a Stephan Haggard e Robert Kaufman, “O Estado no Início e na Consolidação da Reforma Orientada para o Mercado”, pp. 394-5.

1964, o presidente foi defenestrado quando as “reformas de base” ganharam visibilidade, pelo simples fato de que interesses com capacidade de veto extra-institucional a elas se opunham, e tornou-se visível que a oposição às reformas no âmbito do legislativo não seria suficiente para pará-las. De fato, apesar dos sonhos de muitos e de sua frequente utilização retórica, “revolução democrática” é um claro oxímoro, e mudanças rápidas são obtidas autoritariamente. Donde a tentação frequente do recurso às “soluções” autoritárias para crises de “governabilidade”, que todavia dificilmente fazem mais que postergar o problema para um futuro indefinido, muitas vezes agravando-o.

A história das dificuldades enfrentadas pelos governos latino-americanos durante a crise dos anos 80 provê um vívido retrato desse dilema. Frequentemente os governos se viram premidos a oferecer respostas a problemas agudos, e – mesmo sendo na maioria dos casos governos civis pretensamente democráticos – eles raramente hesitaram em recorrer a decisões tomadas sigilosamente em círculos burocráticos restritos, e implementadas independentemente de aprovação parlamentar. Na maioria dos casos, talvez não tivessem alternativa. Todavia, a adoção de tais procedimentos quase sempre cobrou seu preço mais tarde, na forma da erosão dos marcos de previsibilidade para a ação futura do governo e da deformação das instituições do governo representativo, reforçando – segundo Vianna Monteiro – “o padrão de instabilidade do fluxo da política econômica”. Os resultados foram os já conhecidos: “aumento da taxa de desconto quanto aos resultados de política econômica, aceleração do *rent-seeking/rent-avoidance*, e

aumento da intervenção governamental, sobretudo através da regulação econômica”.⁴¹⁷

Mas um traço crucial de todo o nosso problema reside justamente no fato de que lidar com a crise econômica requer *imediata* “produção” de poder. E, na ausência de instituições democráticas consolidadas (vale dizer, rotinizadas), esta produção – como vimos no capítulo 2 – se faz precariamente a expensas da “distribuição” do poder, ou seja, através da concentração de poderes no âmbito do executivo. James Malloy, apoiado em raciocínio semelhante, contesta a acusação muito comum de que o fracasso recorrente dos programas econômicos mais ambiciosos dos governos latino-americanos seja motivado sobretudo por falta de “vontade política” para se implementar a parte “dura”, impopular, dos programas. Para ele, de maneira convergente com a linha de tratamento do problema que se encontra em Huntington, “o problema real não é tanto de vontade política, mas sim de *capacidade de governar*”.⁴¹⁸ Malloy aqui formula claramente – a seu modo – o problema da tensão entre a “produção” e a “distribuição” de poder, destacando a dificuldade de “produção” de poder em contexto democrático na América Latina, com menção inclusive a Hobbes e Huntington:

“A questão da governabilidade não é simplesmente a de distribuição de poder ou acesso ao poder, mas, mais fundamentalmente, uma questão de como o poder é produzido. Como podem e como fazem os governos para converter o potencial político de um dado conjunto de

417 Monteiro, *Estratégia Macroeconômica*, p. 161.

418 J. Malloy, “Política Econômica e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais”, p. 101 (grifo meu).

instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas? O que vemos nos Andes Centrais, sob nova forma, são questões antigas, colocadas por pensadores políticos como Hobbes e, mais recentemente, cientistas políticos como Samuel Huntington.”⁴¹⁹

O problema da capacidade de comando – “produção” de poder – enfrentado por Malloy é abordado também por Juan Carlos Torre, que se reporta à perplexidade provocada pela constatação de que, no momento da democratização, o enfrentamento da crise mostrou requerer *mais* governo, e não menos.⁴²⁰ De fato, o que Torre observa é uma confusão, muito frequente, entre o que Huntington chama de “grau de governo” (a “produção de poder”, ou a “governança” a que têm se referido alguns autores)⁴²¹ e o autoritarismo do sistema. Entretanto, como se pode depreender da discussão realizada no capítulo 2 (especialmente ao longo da seção 2.1), autoritário é precisamente aquele governo que *não tem* autoridade. Que não encontra nos cidadãos disposição prévia à obediência, e que, portanto, não tem escolha senão recorrer à violência, à coerção física. Pois o reconhecimento da autoridade é justamente o que funda o consentimento, a disposição de obedecer. Regimes autoritários entram em colapso precisamente a partir do momento em que o não-

419 Malloy, “Política Econômica e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais”, pp. 102-3.

420 J. C. Torre, “América Latina”, p. 132.

421 Sobre o conceito de “*governance*” e suas relações com a capacidade governamental de implementação de reformas econômicas, um trabalho esclarecedor encontra-se em Leila Frischtak, “Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries”, onde se aborda o problema por linhas análogas às aqui empregadas.

reconhecimento de sua autoridade se generaliza a um ponto tal que sua manutenção se torna inviável. Nesse momento, sua capacidade de governo é mínima, e a reintrodução do regime democrático se dá – entre outros motivos – com o objetivo de produzir *mais* poder. Não há motivo algum, em princípio, para se supor que um regime democrático significa “menos governo”, ou mesmo “menos comando”, que um regime autoritário – significa, meramente, menos comando *arbitrário*. Mas pode perfeitamente significar um *aumento* da capacidade de comando do governo, desde que seja possível obter a adesão consensual dos atores sociais em seu conjunto a um corpo de regras impessoais destinadas a dirimir quaisquer conflitos no interior da sociedade (em outras palavras, desde que se consiga um conjunto de instituições políticas cuja autoridade seja reconhecida pelos cidadãos). É esse é justamente o nó górdio da questão com que nos defrontamos todos. Como observou Malloy, os principais atores políticos na América Latina sempre apoiaram regimes autoritários desde que servissem a seus propósitos; nunca existiu uma adesão primordial à democracia.⁴²² E o problema da construção da autoridade de um regime político (ver acima, subseção 2.1.3) sempre envolve uma “sacralização” de uma fonte de poder, uma atitude reverente frente a um valor, seja este o “direito divino dos reis”, a “vontade popular”, ou o “melhor argumento”.

Diante da percepção difusa deste problema, a resposta mais generalizada à necessidade de se gerar “capacidade de governo” foi, como constata Torre, o apelo a um “pacto”.⁴²³

422 Malloy, “Política Econômica e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais”, pp. 109-10.

423 Torre, “América Latina”, p. 133.

Só que, no que se refere a pactos, o mesmo contexto que os torna imperiosos tende a comprometer sua factibilidade: em boa medida, pretender resolver um problema de “coordenação de expectativas” por apelo a um pacto é dar a questão por resolvida de saída. Todavia, num quadro de instabilidade política (ou, pior, de fragilidade institucional), a posição do governo fica efetivamente debilitada ao ponto de incapacitá-lo para a imposição de perdas que não sejam previamente pactuadas com os atores interessados – aí incluídos não apenas os representantes de empresários e trabalhadores, mas também os partidos representados no poder legislativo. O que torna altamente provável o enredamento do sistema político como um todo num círculo vicioso onde um pacto é ao mesmo tempo necessário e inviável. Pois um eventual pacto tem necessariamente de envolver a aceitação, pelos atores, de perdas no curto prazo em troca da promessa de ganhos compensadores no futuro (pois, se não há perda para os pactuantes, é porque ela foi transferida para terceiros, ausentes das negociações – e é precisamente este o vício que Gustavo Franco dizia existir nas câmaras setoriais brasileiras).⁴²⁴ E como, por definição, em caso de instabilidade política ou institucional não há horizonte seguro no médio e longo prazos, todos os agentes optam por estratégias que privilegiem ao máximo os ganhos imediatos. Assim, o pacto só será viável quando *todos* os atores relevantes se convencerem de que estão perdendo com a persistência de um dado estado de coisas, e que portanto vale a pena acertar um pacto em que se abra mão de alguns ganhos mais imediatos. Só

424 Franco, “Estado e Crise Econômica ao Fim dos Anos 80”, pp. 74-6 (ver acima, seção 4.3).

que, infelizmente, este raramente será o caso na América Latina: em sociedades fortemente segmentadas como as nossas, normalmente nem todos os setores da sociedade têm de arcar com perdas pela persistência de uma crise constitucional, ou mesmo uma crise econômica. Além disso, em termos mais analíticos, se não há horizonte futuro estável, a retaliação a comportamentos não-cooperativos se torna incerta, e a cooperação passa a requerer – como lembra Torre – a consideração, pelos atores, dos interesses dos diversos atores do sistema tomado em seu conjunto. Todavia, prossegue, o processo de transição prima pela afirmação de identidades, em que cada grupo luta por seu “espaço”.⁴²⁵ Compromissos, ao contrário, tendem a produzir um “congelamento das relações de força”, incompatível com as expectativas de diversos atores durante a transição. Juan C. Portantiero resume de forma particularmente feliz o problema: para ele, a razão da dificuldade de implementação das estratégias de cooperação é que – nas palavras de Torre – “elas assumem como um dado o que, a rigor, é o problema: a existência de um centro de poder capaz de assumir a tarefa de organizar a concertação; em outras palavras,

425 Torre, “América Latina”, pp. 136-7. Vem a calhar, a propósito, a clássica descrição que faz Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 196, da atuação dos grupos numa sociedade “pretoriana”:

“In a praetorian society [...] each group employ means which reflect its peculiar nature and capabilities. The wealthy bribe; students riot; workers strike; mobs demonstrate; and the military coup. In the absence of accepted procedures, all these forms of direct action are found on the political scene. The techniques of military intervention are simply more dramatic and effective than the others because, as Hobbes put it, ‘When nothing else is turned up, clubs are trumps’.”

uma autoridade pública efetiva”.⁴²⁶

Diante de todas estas dificuldades, não chega a ser surpreendente que, para produzir a capacidade de governo necessária para enfrentar a crise, a resposta mais usual tenha sido, na prática, “uma forte e unilateral iniciativa do executivo presidencial”, como lembra Torre.⁴²⁷ Assim como Malloy, Torre vai até Hobbes para falar da saída da crise hiperinflacionária como “a superação de um impasse de raiz hobbesiana”,⁴²⁸ mas não se lembra da afinidade de seu argumento com o “dilema do prisioneiro” da teoria dos jogos. Daí acreditar na saída do impasse por um ato “imperial” do poder executivo. Só que isto tende a dar errado pelo efeito nefasto sobre as expectativas. O ato unilateral e agressivo do poder público pode induzir, como vimos, idêntica reação agressiva dos agentes econômicos, deteriorando ainda mais o quadro. Devemos sempre lembrar que Hobbes é melhor no diagnóstico que na terapia: na Inglaterra do século XVII a receita afinal seguida não foi a que ele prescreveu. O recurso a medidas autoritárias, portanto, pode perfeitamente agravar o quadro. Na melhor das hipóteses, apenas adiará para um futuro incerto a recolocação do mesmo problema – e isto é o que fizeram recorrentemente os países latino-americanos nas últimas décadas.⁴²⁹

426 Torre, “América Latina”, p. 139, onde ele remete a J. C. Portantiero, *La Producción de un Orden*, p. 167.

427 Torre, “América Latina”, p. 138.

428 Torre, “América Latina”, p. 140.

429 Aparece recorrentemente também a tese de que, quando as reformas econômicas são inadiáveis, seria prudente desacelerar a democratização, como teria ocorrido nos casos dos “tigres asiáticos” (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura), além de China, Chile, México e Turquia.

O “autogolpe” de Fujimori no Peru é o exemplo evidente do recurso a esta possibilidade em todas as suas implicações, mas o final abrupto do governo voluntarista de Collor no Brasil demonstra os riscos presentes também nesta estratégia, mesmo numa versão mitigada. Com efeito, mesmo os sucessos parciais obtidos por Fujimori – tanto na arena econômica quanto no combate ao terrorismo – não isentam o Peru, absolutamente, da forte probabilidade de que problemas análogos se recoloquem num futuro próximo. Pois, em última análise, “a instabilidade institucional e a instabilidade da própria política econômica acabam fortemente interligadas”,⁴³⁰ de modo que o recurso a instrumentos discricionários de deliberação da política econômica acaba por expor os objetivos da política a novos riscos. Vianna Monteiro ilustra com o caso brasileiro:

“Por exemplo, a instrumentação inusitada a que recorreu o Plano Collor passou a ser descontada como um prenúncio de exceção adicional, no futuro. Não havia um quadro institucional-constitucional suficientemente claro para que os agentes econômicos percebessem um limite a essa exceção e, assim, à repartição dos custos da estabilização.”⁴³¹

Joan Nelson, “A Política da Transformação Econômica”, pp. 337-8, pondera, porém, que se um regime autoritário é visto como fortemente implicado no fracasso econômico, então a liberalização política pode se tornar uma condição necessária ao sucesso das reformas. Além do mais, segue ela, nem sempre o adiamento das reformas políticas é *possível*: muitos atores darão prioridade absoluta à agenda política, já que ela definirá as “regras do jogo” em que se dará a disputa econômica, condicionando as possibilidades de êxito de cada um.

430 Jorge Vianna Monteiro, *Estratégia Macroeconômica*, p. 154.

431 J. V. Monteiro, *Estratégia Macroeconômica*, pp. 156-7. Poucas páginas adiante (p. 162), Monteiro conclui aderindo claramente à ênfase no

Na simpatia resignada por soluções autoritárias, a que Monteiro aqui se opõe, o que transparece novamente é a confusão entre a necessidade do aumento da capacidade de intervenção pública na vida do país para correção de rumos, de um lado, e a adoção de estratégias autoritárias de ação. Na verdade, é crucial que a primeira seja atendida, mas isto não necessariamente tem de implicar a segunda – aliás, não deve implicar, em nome da preservação da coordenação de expectativas, como já foi visto (capítulo 2). E, nas atuais circunstâncias, isto se torna particularmente importante. É crucial considerar sempre os procedimentos pelos quais o governo se verá autorizado a agir. E um preceito fundamental a ser seguido é que o governo se esforce por reduzir a imprevisibilidade ao mínimo. Portanto, se se entende por aumento da capacidade de atuação do governo atos imperiais como congelamentos recorrentes de preços, confiscos de

processo, em detrimento da ênfase no *resultado*:

“A norma de aferição da [qualidade] de um plano econômico, no ambiente de instabilidade institucional, não [é] ditada tanto pelo objetivo da estabilização econômica em si mesma, mas pela maior estabilidade de regras e procedimentos pelos quais se busca alcançar aquele resultado.”

Para Monteiro, a ênfase no resultado termina por deformar as instituições do governo representativo. Todavia, embora formalmente inatacável de um ponto de vista liberal, é importante observar que, para que se possa *realisticamente* esperar uma ênfase no processo, é necessário que se tenha alguma segurança sobre os resultados esperáveis. Pois se, como observaram Przeworski e Limongi, “Democracia e Desenvolvimento na América do Sul”, p. 32, a democracia se caracteriza sim pela presença de algumas incertezas *ex-ante* (sobretudo eleitorais), também se deve admitir que ela é claramente temperada por outras tantas certezas substantivas bem sólidas – e o próprio Przeworski, “A Social-Democracia como um Fenômeno Histórico”, pp. 59-61, descreve o compromisso democrático como envolvendo renúncias a certos objetivos específicos (já referidas acima, seção 4.1), sobretudo a renúncia pelos social-democratas a objetivos redistributivistas mais radicais.

ativos etc., então estaremos diante do desastre, pois isto induzirá necessariamente um comportamento igualmente agressivo dos atores. Como observa Eli Diniz (e – diga-se – de maneira perfeitamente consistente com as teses de Putnam sobre a importância do “capital social”, da “confiança”, para o bom desempenho das instituições), a discricionariedade do executivo acaba por prejudicar a credibilidade dos seus próprios atos e, portanto, sua eficácia – e ainda aumenta a incerteza.⁴³² Contrariamente à intuição apressada de que a existência de organizações fortes na sociedade civil cria dificuldades para os governos, a experiência do leste europeu aponta no sentido contrário, ou seja, para a necessidade dramática de que os governos encontrem “parceiros” para dialogar: as reformas foram mais bem-sucedidas onde houve maior tolerância aos seus custos, e o caso da Polônia mostrou que a tolerância aos custos foi *maior* onde havia maior organização política – precisamente pela confiança que a população depositava nos seus governantes, tornada possível pela existência de uma sociedade fortemente organizada.⁴³³ No Brasil, Eli Diniz observa como foi paulatinamente se tornando predominante uma reprodução superficial da tese do “excesso de demandas”, de Huntington, conducente à defesa de soluções tecnicistas destinadas à “contenção de demandas” que, todavia, a longo prazo, podem apenas agravar

432 Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, pp. 183-4. A análise da importância da existência de “capital social” e laços de confiança entre os indivíduos para o desempenho das instituições encontra-se em Robert Putnam, *Making Democracy Work*, cap. 6, “Social Capital and Institutional Success”, pp. 163-85 (ver discussão do argumento de Putnam acima, subseção 2.2.3).

433 László Bruszt, “A Política de Transformação no Leste Europeu”, pp. 376-83.

o problema, ao aprofundar o fosso entre a operação do estado e a sociedade crescentemente organizada.⁴³⁴ “*Strong society, weak state*”, presume-se. Só que vimos com Putnam que a lógica é a inversa: “*strong society, strong state*”, pelo menos se o estado souber usar em seu proveito essa organização emergente da sociedade – e a leitura do primeiro capítulo de *Political Order in Changing Societies*, de Huntington, também autoriza essa visão, ao vincular a “arte da associação” à institucionalização. Ao associarmo-nos, caminhamos rumo à criação de instituições, que, em princípio, tanto podem entrar em choque com as instituições estatais já existentes como a elas se agregarem e produzirem movimentos sinérgicos. Se isto é verdade, o enclausuramento burocrático das decisões do executivo apenas prejudica, a longo prazo, a “governabilidade”, já que favorece o choque com as demais organizações (tanto o legislativo quanto as organizações não governamentais) e, conseqüentemente, dificulta a institucionalização. As dificuldades do Brasil na década de 80 corroboram esse diagnóstico, pois o governo optou pelo insulamento burocrático, o sigilo no processo de formulação de políticas (vide os “pacotes” econômicos abundantes na década), o Congresso permaneceu praticamente desprovido de iniciativa legislativa, e nem por isso o governo desfrutou de boa capacidade de implementação de suas políticas.⁴³⁵ É muito provável, ao contrário, que o recurso continuado à centralização e a medidas preparadas em sigilo e adotadas por decreto do executivo (ou “medida provisória”, no caso do Brasil a partir de 1988) tenha sido um fator não

434 Diniz, “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado”, pp. 26-9.

435 Diniz, “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado”, pp. 30-2, sustenta a mesma posição a respeito.

desprezível para a explicação do fracasso de todas as iniciativas de estabilização econômica na fase “heróica” da redemocratização da América Latina em meados da década de 80 (como o Austral na Argentina, o Cruzado no Brasil, e a política do governo de Alan García no Peru).

Governos “tecnocráticos semi-autônomos e não-partidários” são, portanto, na melhor das hipóteses, soluções temporárias para situações absolutamente emergenciais – e que muito provavelmente farão surgir novas dificuldades a longo prazo.⁴³⁶ Logo, no que concerne a reformas econômicas, é crucial que a inevitável liderança do executivo – com um grau considerável de neutralização da oposição – no momento de se deflagrarem as reformas seja oportunamente substituída por uma atmosfera de cooperação política que possibilite sua consolidação. Se a deflagração de reformas tende a se tornar possível apenas com algum grau de arbítrio, sua consolidação exigirá a minimização desse arbítrio a partir da institucionalização das novas regras.⁴³⁷ Para Joan Nelson, três passos complexos de “engenharia política” serão decisivos aqui: (1) dar credibilidade às reformas, (2) converter essa credibilidade em interesses constituídos, e (3) converter esses interesses constituídos em atores políticos relevantes.⁴³⁸ O problema que hoje ocupa muitos estudiosos é saber como exatamente fazer isto. De fato, a questão mais ampla enfrentada pelos países que enfrentam “transições simultâneas” é claramente explicitada por Joan Nelson:

“como pode ser construído e mantido um equilíbrio,

436 J. Nelson, “A Política da Transformação Econômica”, p. 353-5.

437 S. Haggard e R. Kaufman, “O Estado no Início e na Consolidação da Reforma Orientada para o Mercado”, pp. 403-4.

438 Nelson, “A Política da Transformação Econômica”, pp. 328-9.

dentro de sistemas políticos em evolução, entre a autonomia apropriada para que as autoridades econômicas giram a economia e o acesso de grupos populares emergentes ao processo de tomada de decisão?”⁴³⁹

Formulado sinteticamente, esta pergunta toca de maneira bastante precisa o problema em torno do qual gira praticamente todo o presente trabalho. Duvido, porém, que se possa, no plano teórico, prover uma resposta que constitua uma espécie de *know-how* à disposição dos políticos para o enfrentamento *a priori* dessa enorme questão. Isto equivaleria à pretensão de ensinar os governantes a governarem – que (vimos no capítulo 2) não é a tarefa fundamental da ciência política, nos perdoe Maquiavel. Pois este problema se apresentará sob múltiplas formas, em inumeráveis contextos estratégicos e variados momentos históricos. Cada situação específica requererá soluções próprias, que poderão ou não ser encontradas pelos atores políticos existentes. Mas a ciência não pode pretender enumerar exaustivamente todas essas situações possíveis (a lista é simplesmente infinita); o que ela pode e deve fazer é buscar a especificação rigorosa da *lógica* da situação enfrentada.

439 J. Nelson, “A Política da Transformação Econômica”, p. 355.

Notas finais (à guisa de conclusão): desenvolvimentismo, esquerda, direita, mercado

Ao aproximarmo-nos do final deste longo percurso, cumpre realizar uma breve recapitulação do que se encontra exposto no presente trabalho, que permita ao eventual leitor que tenha chegado a este ponto uma apreensão sintética dos principais argumentos aqui apresentados. Partindo, no capítulo 1, do entendimento de que o recurso a uma interpretação também “direcional” da história se impõe à análise sociológica, buscou-se ali não uma reinterpretação cabal do processo de modernização, mas sim delimitar o terreno de uma utilização metodologicamente defensável do conceito, tantas vezes justificadamente atacado. Tendo ali procurado defender a possibilidade de utilização de teorias macro-históricas de perspectiva “desenvolvimental” lado a lado com elementos da “teoria da escolha racional”,

e esboçado uma lógica possível a presidir o curso geral do processo de vertiginosa transformação social que o mundo vem testemunhando nos últimos séculos, no capítulo 2 perseguiram-se as múltiplas implicações deste processo sobre as condições de possibilidade de exercício estável do poder político, bem como a forma típica de que ele tendeu a revestir-se na época moderna. Fundamentalmente, destacou-se ali o papel do estado nacional moderno em prover a necessária coordenação de expectativas num contexto particularmente desafiador, que exige esforço normatizador crescente (em virtude da expansão contínua dos laços de interdependência entre os homens) ao mesmo tempo que antepõe dificuldades também crescentes ao exercício da autoridade. Ao final, a argumentação contida naquele capítulo converge para a defesa da possibilidade de se especificarem critérios universais de avaliação do desempenho da “função política” (sem os quais não se poderá pretender levar a cabo uma análise comparativa valorativamente informada entre diferentes sistemas políticos), bem como o esboço de determinadas condições objetivas (sobretudo a existência de redes horizontais de cooperação, “capital social” segundo Putnam) favoráveis ao bom desempenho institucional do sistema político em condições modernas.

Isto posto, partiu-se no capítulo 3 em busca de uma apreensão mais precisa da natureza das relações deste moderno estado nacional com o seu contexto material, socioeconômico. Procurou-se especificar com algum detalhe particularmente o papel do “mercado” nessa nova configuração social engendrada pelo processo de modernização, com destaque para as implicações teóricas da penetrante formulação de Max

Weber segundo a qual o mercado é a forma por excelência de socialização entre “estranhos”. A crescente centralidade adquirida pelo mercado como princípio organizador da sociedade produz, como uma de suas consequências, a progressiva afirmação de normas competitivas também no que toca à atribuição de poder político, corporificadas historicamente no conjunto das instituições liberal-democráticas que se têm penosamente disseminado pelo globo ao longo dos últimos séculos. Esta afirmação traz consigo à pauta o complexo problema das relações entre o sistema econômico e o sistema político, que é explorado no texto em variadas dimensões, tais como a paradoxal tendência à *expansão* da área de atuação do estado que se observa paralelamente à afirmação da centralidade do mercado e da observância de direitos e garantias individuais, ou a multifacetada questão das relações entre a democracia e o desenvolvimento econômico: *grosso modo*, pode-se dizer que a resposta a esta última questão dependerá do lapso de tempo investigado (se no curto prazo não parece existir relação entre ambas, por outro lado parece seguro afirmar que não haverá democracia em contexto economicamente rudimentar e autárquico, nem prosperidade econômica equânime e sustentável no longo prazo em contexto autocrático). Finalmente, no capítulo 4 buscou-se discutir brevemente alguns aspectos salientes do caso brasileiro para a presente discussão, com ênfase na forma de inserção institucional do estado brasileiro no cenário da correlação de forças efetivamente existente entre as diversas classes ou estratos sociais no plano do “substrato” material em que opera a sociedade brasileira. Assim, tomaram-se como objetos privilegiados temas de implicações redistributivas, tais como a organização burocrática do estado, o padrão adotado

de intermediação de interesses e os problemas recentes de estrangulamento financeiro do estado, com os conhecidos resultados de estagnação econômica, inflação, concentração de renda etc. Tendo, ao final do capítulo, buscado analisar a lógica subjacente e a dinâmica da operação dos processos de reformas por que hoje passam inúmeros países periféricos, cabem ainda – antes de concluir o trabalho – algumas breves considerações adicionais sobre o caso brasileiro e o contexto político em que se desenrolou o século XX.

Não obstante toda a turbulência política associada às tensões inerentes ao processo de expansão da arena política acarretado pela acelerada mudança de seu perfil sócio-econômico, ao longo de todo este século o Brasil testemunhou uma virtual unanimidade no interior de sua elite dirigente quanto às virtudes e à necessidade imperiosa do desenvolvimento econômico e da industrialização – e quanto mais aceleradamente se desse essa transformação, melhor. Maria Hermínia Tavares de Almeida destacou recentemente a força ideológica desse acordo:

“O consenso em favor do desenvolvimentismo era mais do que sinônimo de interesses constituídos. Tratava-se de uma auto-representação da sociedade, uma ilusão sobre seu futuro prometido, compartilhado por todos os atores políticos importantes, da direita à esquerda. Os comunistas professavam enraizadas convicções nacionalistas que justificavam a intervenção estatal em nome da defesa da indústria brasileira e da justiça social. Políticos e tecnocratas de direita – civis e militares – alimentavam o sonho de transformar o Brasil em potência mundial de primeira classe com o auxílio de um estado autoritário e intervencionista.”⁴⁴⁰

440 M. H. T. de Almeida, “Pragmatismo por Necessidade”, p. 221.

Ben Schneider também destaca a extraordinária fonte de legitimidade em que se constituíam no Brasil os projetos de desenvolvimento, de Getúlio Vargas aos militares – sinal inequívoco da persistência, desde 1930, da hegemonia desenvolvimentista no Brasil. Se por um lado há, efetivamente, uma ruptura e um forte contraste entre o populismo de João Goulart e a paradoxal orientação economicamente “liberalizante” de Castelo Branco, por outro lado a comparação deste com seus quatro sucessores militares faz de Castelo uma exceção, e são bastante evidentes as linhas de continuidade entre o sonho do “Brasil grande” dos governos Médici e Geisel e o desenvolvimentismo triunfalista de Kubitschek.⁴⁴¹ Para Schneider, as únicas exceções à hegemonia desenvolvimentista foram os “liberais” Dutra, Café Filho e Castelo – e Goulart, à sua maneira. Enquanto os costumeiros governos conservadores, apoiados sobretudo nas oligarquias de sempre, buscavam legitimar-se pela projeção de um futuro melhor para os pobres embutido nos audaciosos projetos desenvolvimentistas e por generosos subsídios para os ricos justificados pelo esforço de industrialização, o governo Goulart – o único da história do Brasil com um presidente fortemente vinculado ao movimento sindical e à esquerda – buscou compensar a falta de instituições que protegessem o seu mandato com o apelo distributivo direto encarnado nas “reformas de base”. Fracassou, é sabido. Como afirmou Bresser Pereira, “o populismo pode ser distributivista, quando tem origem na esquerda, ou desenvolvimentista, quando origina-se da

441 B. Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, pp. 305-8.

direita. Seus resultados não são muito diferentes no que se referem aos desajustamentos interno e externo.”⁴⁴²

Rigorosamente, a raiz do que Bresser Pereira chama de “populismo” reside sobretudo na fragilidade institucional que compele os governos a governar sob a caução de promessas ambiciosas de transformação da realidade – pois impede-os de governar rotineiramente, apoiados sobretudo na autoridade da lei e de procedimentos impessoais consensualmente acatados de decisão política. Dentro de tais contextos, o governo central (embora encontre, como vimos, grande dificuldade de implementação de suas políticas) efetivamente dispõe de graus de liberdade superiores na tomada de decisões – já que não tem de observar os ritos burocráticos inerentes aos regimes democráticos de instituições mais sólidas. Nesses casos, é possível que a esquerda e a direita efetivamente recorram a políticas econômicas com orientações distributivas fortemente distintas – ainda que muitas vezes elas perdurem apenas até que a força das armas se imponha, aproveitando-se do vácuo institucional. Todavia, é digno de nota que a experiência das democracias eleitorais mais estáveis ao longo do século XX desautoriza a crença de que governos oriundos da esquerda ou da direita possam adotar políticas econômicas muito diferenciadas entre si. Via de regra, ambas recitam, com vaga diferença de ênfases, o “estado das artes” econômico vigente no momento quando a estabilidade institucional lhes permite valorizar suficientemente *payoffs* futuros – e recorrem a seus respectivos repertórios de populismo

442 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, p. 323, n. 2.

quando, em contextos de elevada incerteza institucional, a necessidade de resultados políticos imediatos se torna (às vezes, literalmente) uma questão de vida ou morte.⁴⁴³

Assim, quando, no período entre-guerras, pela primeira vez partidos social-democratas ascenderam ao governo, durante vinte anos apenas uma única empresa privada foi nacionalizada, embora os social-democratas tenham estado no poder na Alemanha, na Áustria, na Bélgica, na Dinamarca, na Finlândia, na França, na Grã-Bretanha, na Noruega e na Suécia – e não obstante a ênfase concedida à expropriação do capital nos programas socialistas da época.⁴⁴⁴ Prisioneiros da inexequibilidade de um programa revolucionário no interior de um marco institucional-legal minimamente consistente, os social-democratas permaneciam reféns da ortodoxia no que toca à gestão governamental. Até o fim dos anos 20, a

443 Um argumento semelhante – pelo qual “the efficacy of the state machinery” é mais importante que a orientação doutrinária do partido no poder para a determinação da política econômica – é apresentado por Peter Lange, “Unions, Workers, and Wage Regulation”, p. 110, *apud* William R. de Sá, “Jogos Inflacionários e Jogos de Estabilização”, p. 86. É claro, porém, que os países não são todos idênticos entre si, e contextos diferentes podem produzir formas de capitalismo e trajetórias de modernização bastante variadas (ver, por exemplo, Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, para uma descrição de agudas diferenças na operação do estado de bem-estar social mesmo entre países europeus comparativamente muito mais assemelhados entre si do que com os países periféricos de modernização mais recente). O que afirmo aqui é que, no interior de um mesmo país, a alternância eleitoral entre partidos democráticos de esquerda e de direita produzem um impacto relativamente pequeno na condução da política econômica (sou grato à Prof.^a Maria Regina Soares de Lima por ter me apontado a necessidade desta ressalva).

444 Adam Przeworski, “A Social-Democracia como um Fenômeno Histórico”, pp. 47-51.

única resposta concebível para crises econômicas – mesmo na visão do Partido Trabalhista britânico – era cortar custos de produção, ou seja, fundamentalmente, os salários. Ironicamente, num século pródigo em intelectuais marxistas, um pensador que nunca foi socialista veio salvar os social-democratas da completa capitulação. Ao colocar o consumo no centro dinâmico do sistema capitalista, Keynes retirou do salário do operário a condição de mero item de custo das empresas, cuja expansão apenas comprimiria investimentos futuros, e forneceu à social-democracia uma bandeira que poderia ser apresentada como universal: tecnicamente, a redistribuição passava, de um gesto de caridade a demandar sacrifícios à coletividade, à condição de política produtora de efeitos benéficos para o sistema como um todo – permitindo aos ex-socialistas passar da política tudo-ou-nada, até então inevitável, para a nova ideologia do bem-estar geral.⁴⁴⁵ Donde se explica o forte apego devotado a Keynes sobretudo pela esquerda contemporânea. Entre a Grande Depressão que se seguiu à queda da bolsa de Nova York em 1929 e a crise da “estagflação” das economias centrais nos anos 70, a hegemonia keynesiana impôs – agora com o sinal trocado – idêntica uniformização das políticas econômicas adotadas tanto por governos social-democratas quanto conservadores: políticas anticíclicas, incentivando déficits nos períodos de depressão a serem (teoricamente) saldados durante as expansões subsequentes, com forte disposição à montagem de uma rede de proteção ao cidadão contra as vicissitudes da economia de mercado, passaram a integrar a ortodoxia econômica à disposição de qualquer governo. Novamente,

445 Przeworski, “A Social-Democracia como um Fenômeno Histórico”, pp. 51-5.

nos anos que correm, após o aparecimento das dificuldades fiscais em que se enredou o estado de bem-estar, e sobretudo dada a elevada interdependência das políticas econômicas nacionais produzida pela enorme mobilidade internacional de que hoje desfruta o capital, vivemos novamente sob uma atmosfera anti-intervencionista – e, mesmo sem querer minimizar os potenciais problemas que daí poderão decorrer, duvido que eventuais governos nacionais de esquerda possam evitar responsabilmente a disciplina fiscal e monetária e a relativa abertura da economia impostas pelo novo contexto.

Portanto, em contextos de competição eleitoral institucionalizada, onde estão excluídas (ou pelo menos tornadas bastante improváveis) eventuais tentativas unilaterais de transformação violenta das instituições vigentes, a diferença substantiva entre a esquerda e a direita parece residir menos na política econômica efetivamente adotada que no grau de adesão a certo universalismo humanista. Talvez isto tenha se tornado particularmente visível em anos recentes, se observarmos o caso dos governos europeus contemporâneos: a alternância eleitoral tem produzido mudanças muito mais claras na política para estrangeiros que na política econômica; nos anos 80, Margaret Thatcher recitava a cartilha liberal para assuntos domésticos, mas defendia postura “compreensiva” e pragmática em relação ao *apartheid* sul-africano. Na sua definição da esquerda, Bresser Pereira destaca a sua “crença otimista na ideia de progresso”,⁴⁴⁶ corroborando a visão aqui esboçada: a esquerda democrática é a facção política que adere ao humanismo

446 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, pp. 155-6.

iluminista, que acredita – talvez ingenuamente – num inexorável “progresso” da humanidade, e assim vê a mudança como um bem em si mesmo. A direita, normalmente identificada com o conservadorismo, ocasionalmente se dispõe a “mudar para conservar”, mas vê a mudança genuína não apenas de maneira temerosa, mas também com “má vontade”. A mudança para ela é sobretudo risco, pois a direita reflete um particularismo que está presente na própria definição da atitude conservadora: o apego afetivo ao que já é existente, ao que é “dado”, àquilo a que nos afeiçoamos, aos usos e costumes, aos nossos *hábitos*.⁴⁴⁷ Naturalmente a autoridade do sistema político está indissolivelmente ligada ao atendimento equilibrado dos dois extremos: da atenção aos costumes da população, mas também aos seus sonhos; do ímpeto em corrigir seus problemas, mas igualmente respeitar seus valores – que, em última análise, presidem a própria identificação dos problemas *como tais*.

De maneira análoga à experiência de outros lugares, na América Latina direita e esquerda adotaram – quando a competição se restringiu aos marcos eleitorais – estratégia de desenvolvimento comum entre 1930 e 1960. Segundo Bresser Pereira, a direita a teria adotado a contragosto, já que “de 1930 a 1960, a estratégia de desenvolvimento da esquerda moderada predominou em todo o mundo, mesmo quando

447 Tratei, em Bruno P. W. Reis, “Kant, Burke e os ‘Efeitos Perversos’”, pp. 62-71, do lugar do “hábito” na filosofia de Hume, e sua influência sobre a crítica de Edmund Burke à Revolução Francesa e, conseqüentemente, sobre toda a tradição conservadora posterior. É curioso, a propósito, observar como a crítica “comunitarista” recente ao liberalismo retoma um tradicional argumento conservador, agora com o “sinal trocado”.

coalizões políticas de esquerda não estavam no governo.”⁴⁴⁸ Embora seja claro que a atribuição da “paternidade” do desenvolvimentismo à esquerda – pela transposição direta para o cenário latino-americano da relação existente na Europa entre social-democracia e keynesianismo – envolva uma simplificação um tanto excessiva, deve-se reconhecer que setores significativos da esquerda brasileira deram, de fato, apoio à doutrina desenvolvimentista, nos termos acima descritos por Maria Hermínia Tavares de Almeida – e hoje se aferram fortemente à sua defesa. E é relevante reconhecer que essa estratégia não promoveu a distribuição de renda. Pelo contrário, a estratégia de substituição de importações se mostrou intrinsecamente concentradora – dado seu caráter altamente capital-intensivo – e foi apropriada tranquilamente pelo excludente regime militar implantado em 1964.⁴⁴⁹

Isso não significa, é claro, dizer que o país simplesmente “não deveria” ter crescido e se industrializado, que isto tenha sido “um erro”. Até porque não cabe aqui fazer “julgamentos” da nossa história. Mas importa observar que, segundo variadas estimativas, o Brasil foi seguramente um dos países cuja economia mais cresceu em todo o mundo entre 1880 e 1980; e que a base de que partimos em 1880 é um país esmagadoramente rural, cuja população é constituída basicamente por escravos e “agregados” de fazendas, que vivem “de favor” em terras de terceiros. O meio mais fácil (senão o único) de se produzir uma industrialização acelerada

448 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, p. 154.

449 Bresser Pereira, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, pp. 158-9.

sobre uma base como esta é com injeções maciças de recursos públicos (incluindo, bem mais tarde, os previdenciários) em investimentos produtivos – privados ou estatais – com juros subsidiados, frequentemente inferiores à inflação, e protegidos da competição estrangeira. Não é preciso conhecer muito profundamente a ciência econômica para intuir que semelhante estratégia produzirá concentração de renda. E mesmo que seja verdade que tenhamos melhorado em termos absolutos, sob algum parâmetro mensurável, mesmo as condições de vida dos mais pobres (o que é duvidoso, embora possível), o fato é que as disparidades crescentes produzidas ao longo do processo não ajudaram a cicatrizar as feridas da escravidão, e prejudicaram claramente as redes de sociabilidade no interior das novas metrópoles (cruciais, como vimos, para as perspectivas de institucionalização democrática).⁴⁵⁰

Seja como for, por motivos variados, atores políticos de um amplo arco ideológico deram seu aval a esta estratégia (talvez no afã sincero de uma “fuga para a frente”, de tornar

450 Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 57-9, formulou sinteticamente as dificuldades políticas típicas do início do desenvolvimento econômico:

“First, wealth and income are normally more unevenly distributed in poor countries than in economically developed countries. In a traditional society this inequality is accepted as part of the natural pattern of life. Social mobilization, however, increases awareness of the inequality and presumably the resentment of it. [...] Secondly, in the long run, economic development produces a more equitable distribution of income than existed in the traditional society. In the short run, however, the immediate impact of economic growth is often to exacerbate income inequalities. [...] Economic development increases economic inequality at the same time that social mobilization decreases the legitimacy of that inequality. Both aspects of modernization combine to produce political instability.”

o país diferente), produzindo um poderoso consenso desenvolvimentista, que aceitava qualquer sacrifício pela industrialização. Pois bem, o sacrifício foi feito, a população pagou com a concentração da renda nacional o ônus de manter empresas nacionais (competitivas?) em praticamente todos os elos da cadeia produtiva, e, ao cabo, descobrimo-nos com um estado (que nunca foi capaz de tributar adequadamente a renda gerada) em situação fiscal extremamente precária, e diante da necessidade de – por razões próprias – levar a cabo um ajuste fiscal análogo ao que hoje se opera na Europa Ocidental. Só que nós não temos um *welfare state* a ser financeiramente redimensionado. Temos, ao contrário, no Brasil e em toda América Latina, um estado falido que convive com elevado passivo em questões redistributivas elementares. O ajuste, portanto, torna-se um processo extremamente delicado. Embora urgente, a reforma do estado – se não for feita com o devido senso de responsabilidade – pode expor as populações desses países a novos riscos, com graves repercussões políticas.

Há aproximadamente um século ocorreu no Brasil um episódio em si mesmo pouco importante (embora lamentável), mas que talvez constitua a melhor metáfora do que viria a ser história do país no século XX. Trata-se da queima de diversos documentos relativos à escravidão por um dos mais ilustres brasileiros de seu tempo – Rui Barbosa. Temos ali o sincero e devotado liberal a querer livrar o Brasil de seu ignominioso passado. Como se bastasse fechar os olhos. Ao invés de se debruçar contrito sobre os males de seu próprio passado, compreendê-los,

absorvê-los, aprender com eles, expiá-los, o Brasil é o país que tenta apagá-los – “passar uma borracha”. Fugir para a frente. Tornar-se outro. Ser outro. É claro, porém, que a compulsão de ignorar supersticiosamente os problemas não ajuda a resolvê-los. Agrava-os. Mas temos até aqui perseverado no cacete de dirigir como loucos pelas estradas com uma imagem de São Cristóvão pregada no painel do Fusca, e acusando de agourentos os sensatos que nos falam do perigo.

A adesão da esquerda ao desenvolvimentismo não levou suficientemente em consideração que o impulso demiúrgico – inevitavelmente autoritário – será, de maneira largamente independente de suas intenções finais, muito provavelmente segregacionista no plano social e excludente no plano econômico, em virtude mesmo de seu autoritarismo (pois dificulta o estabelecimento de redes de cooperação indutoras do “círculo virtuoso democrático” descrito por Putnam). O destino da experiência comunista deste século corrobora esta tese. Pois o socialismo real acabou por fracassar no crucial objetivo de promover o controle dos recursos econômicos pelas classes trabalhadoras, meta final irrecusável da limitação ao direito de propriedade e da promoção estatal da igualdade social. Fez do mercado o seu anátema e com isso entregou aos setores mais conservadores da disputa política no Ocidente a bandeira da defesa da liberdade, à qual eles legitimamente não têm direito. Ao fim, a grande incógnita é: será possível uma ordem ao mesmo tempo não “adscritiva” (que supere a imposição de hierarquias sociais rígidas) e não competitiva (que torne nulo o risco econômico decorrente do fracasso

no mercado)? O presente trabalho, infelizmente, inclina-se pela resposta negativa – ao menos no que diz respeito a sociedades complexas.⁴⁵¹

Se esta resposta está correta, então – se se trata de promover uma redução das fortes desigualdades existentes no Brasil – ainda temos diante de nós a tarefa de institucionalizar a competição. Uma reforma do estado voltada para um reordenamento da economia orientado para o mercado e a competição *pode*, de fato, como observou Schneider, induzir uma democratização ulterior da sociedade.⁴⁵² Em um país com o perfil do Brasil, reformas orientadas para o mercado não podem ser descritas como necessariamente excludentes. O país nunca teve uma ordenação social competitivamente organizada, o que fez com que as políticas públicas fossem frequentemente apropriadas pelos estratos superiores da renda, e que a proteção do estado acabasse por não se estender – senão muito precariamente – até os mais necessitados. Mas essa “reforma orientada para o mercado” não pode se resumir a um *slogan*, e deve – se for efetiva – incorporar, muito fundamentalmente, dois requisitos necessários, que mantêm dependência recíproca entre si: ela deve aumentar a competição na economia; e assegurar maior impessoalidade nas decisões políticas, ou autonomia institucional.

451 Como formulou Peter Wagner em comunicação oral feita no XIX Encontro Nacional da Anpocs, em 1995, a “libertação” correspondeu concretamente à “privação de certezas”, desde a época das primeiras revoluções. A argumentação subjacente pode ser encontrada em formato sintético em Wagner, “Crises da Modernidade”, embora ali não apareça a expressão aqui referida.

452 Schneider, *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, p. 348.

Com a mercantilização das relações sociais, é mais previsível uma fragilização econômica das empresas de alguns setores menos eficientes e da classe média, com redução do padrão de consumo desta última, do que um aprofundamento da exclusão social dos miseráveis. Assim, um processo de reestruturação *market-oriented* da economia brasileira não é apenas uma questão de eficiência, mas sobretudo de *justiça*. Certamente é possível deflagrá-lo irresponsavelmente, de modo a deteriorar ainda mais o quadro social – todos sabemos que a vigência de uma economia de mercado não é condição suficiente da justiça social. Mas, como apontou Sérgio Abranches, “[tampouco] parece existir, de fato, contradição entre os objetivos de desenvolvimento socialmente orientado e a economia de mercado plenamente desenvolvida.”⁴⁵³ Imagino, porém, que o presente trabalho terá mostrado que esta opção pelo mercado não implica, de maneira alguma, um desmantelamento ou “redução do tamanho” do estado. Hoje, ao contrário, “mais mercado” parece ser uma condição necessária à melhoria da situação social do país precisamente porque – ao requerer maior solidez institucional – requer “*mais estado*”, e não menos. Ou, em termos mais precisos, um estado mais *eficaz*.

453 Abranches, “O Estado”, p. 120.

Pós-escrito, outubro de 2019

Bruno Pinheiro Wanderley Reis

Decorrente de um projeto concebido em 1991,⁴⁵⁴ ainda sob o regime de inflação alta prévio ao Plano Real, a redação desta tese sofreu o impacto do início de minha atuação docente na UFMG a partir de 1994, como professor de disciplinas introdutórias à teoria política, e acabou redigida entre janeiro de 1996 e agosto de 1997, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, nos primeiros anos pós-Real, como um ajuste pessoal de contas feito por um professor iniciante em busca de autoesclarecimento.

Muita água passou sob esta ponte desde aquele tempo. FH teve um segundo mandato difícil, com oscilação cambial dramática nos primeiros dias de 1999 e racionamento de

454 Publicado em REIS, Bruno P. W. (1994). “O Conflito Distributivo em Sociedades Pretorianas: uma interpretação teórica da inflação brasileira”. *Nova Economia*, 4 (1): 107-29.

energia, abrindo-se a cunha por onde se insinuou a candidatura vitoriosa de Luís Inácio Lula da Silva em 2002. Surpreendendo a muitos, Lula foi mais realista que o rei na gestão fiscal em seus primeiros anos. O contexto externo ajudou, mas ele soube comprar assim o oxigênio político para alargar progressivamente sua margem de manobra em políticas setoriais. Ao fim de dois mandatos, o país crescia bem acima da média global do imediato pós-crise de 2008, a pobreza diminuía, e Lula exibia índices de aprovação popular sem precedentes nas sondagens de opinião. Elegeu sua sucessora na pessoa de sua Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, que jamais havia disputado uma eleição. E aí valeu, mais uma vez, a máxima infalível, sempre desobedecida por governantes, talvez ansiosos por controlarem a própria sucessão: para política, use políticos. Dilma aceitou riscos altos na política econômica, distanciou-se do Congresso, isolou-se em quase todas as frentes. A maré econômica virou, a popularidade caiu, o governo virou alvo fácil para noticiário desfavorável, a operação Lava-Jato desestabilizou o sistema político e o segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff viu-se abreviado antes da metade. Na eleição seguinte, a desmoralização do quadro partidário abriu as portas para o predador de ocasião, que hoje exerce a Presidência da República.

Tudo isso tornou inevitável este pós-escrito. Contudo, e não obstante os inevitáveis deslocamentos de ênfases, permito-me acreditar que o trabalho ainda pode preservar alguma serventia como contribuição a nosso debate político-econômico. De fato eu quase lamento ter de admitir isso depois de tantos anos mas sou muito grato ao Cepik pela insistência.

Depois de tudo que aconteceu, será talvez natural que se espere uma discussão da corrupção no período. Muito mais que

na questão da corrupção, porém, entendo que a principal falha do PT em sua passagem pelo comando do poder executivo federal foi o fato de passar 13 anos no poder basicamente numa postura de negação da existência de qualquer questão fiscal a ser equacionada no país. No combate à corrupção, bem ou mal, o PT inovou no exercício do poder, criando novos instrumentos e instaurando novas rotinas de controle. No plano da administração fiscal, houve apenas tímidas tentativas, ainda nos primeiros anos, sob a gestão de Antonio Palocci na Fazenda, hesitantemente desautorizadas no início, abandonadas de todo depois de sua queda.

É uma trágica ironia que os algozes de Dilma Rousseff em seu processo de impeachment, uma década depois, tenham optado por apegar-se à expansão da escala de uma manobra contábil canhestra, sintoma de má gestão fiscal, para removê-la da Presidência da República em 2016. Na ocasião, quase ninguém se lembrou que, recém-empossada na Casa Civil, em 2005 ela havia publicamente desautorizado como “rudimentar”, em entrevista à *Folha de S. Paulo*, um plano moderado de ajuste fiscal de longo prazo feito no Ministério da Fazenda sob Palocci. Onze anos depois, com a situação fiscal gravemente deteriorada após a passagem da mesma ministra pela presidência, o país via-se confrontado com o mesmo tema, sob uma situação econômica bem mais difícil e urgente. Pior, dali em diante o tema seria pautado pelos adversários. Temos de conversar sobre política fiscal, e esta deve ser uma conversa mais complexa do que nossas polarizações políticas instintivas sugerem. O PT, por mais de uma década, abriu mão da chance de pautar essa conversa em seus próprios termos, e agora se vê em posição política frágil para exercer influência sobre os rumos

da conversa bem mais hostil montada por seus adversários.

Como leigo (já que não sou mais economista), não tenho pretensão de competência para diagnóstico autônomo, na ponta do lápis. O que me sugere fortemente que ainda temos, sim, um problema fiscal pra resolver são duas coisas:

O investimento público tem permanecido claramente estrangulado, e toda vez que a economia ameaça acelerar, a infraestrutura grita: apagões, aeroportos, estradas, portos, etc.

Quase 25 anos depois do Plano Real, e num regime em que o governo tem enorme ascendência sobre o legislativo, a estabilidade ainda depende da renovação periódica de instrumentos provisórios como a DRU. O Congresso “quebra o galho” do governo por um tempo, mas ainda não logramos o acordo político que faça o quadro institucional vigente acomodar mais confortavelmente a inflação baixa.

Enquanto Fernando Henrique Cardoso foi presidente, eu achava que o PT tinha uma postura defensiva demais, e que seria desejável passar a um diagnóstico mais propositivo. O futuro deputado federal Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, então presidente da CUT, vocalizava posição análoga, e no início de 1996 chegou perto de um acordo com o governo para uma proposta de reforma da previdência. Mas o PT não acompanhou, a CUT rachou, e Vicentinho teve de recuar.⁴⁵⁵ Não serei eu a pessoa mais indicada para avaliar medidas específicas de política econômica. Mas, sim, o PT beneficiou-se num primeiro momento de uma conjuntura relativamente favorável para o balanço de pagamentos brasileiro, e a

455 Ver verbete biográfico dedicado a Vicentinho no sítio do CPDOC-F-

ortodoxia do início do mandato de Lula lhe deu espaço (até político, além de fiscal) para redirecionar recursos para a base da pirâmide social. E ele teve a sensibilidade de fazer isso de maneira extremamente eficaz. A infeliz consequência, porém, talvez tenha sido certa acomodação autocomplacente, que permitiu que (depois de breves arroubos durante a gestão de Antonio Palocci no Ministério da Fazenda) a questão fiscal tenha permanecido como um monopólio da direita – algo indesejável em qualquer parte, mais ainda num país de renda tão concentrada e com tantos privilégios como o Brasil. E o país perdeu a oportunidade de começar a discutir o que é que seria ou não uma "reforma fiscal de esquerda", que tipo de estado queremos, qual penduricalho se justifica ou não, sob o ponto de vista da justiça social.

Vê-se que não se trata de buscar discussão econômica sem viés ideológico. Antes ao contrário, cabe reconhecer que esse tipo de debate sofre forte efeito do enquadramento dado por quem o pauta, e a esquerda abriu mão de pautá-lo enquanto esteve no poder. Importa lembrar ainda uma vez que o viés que orientou a construção da estrutura de financiamento (e gasto) do estado brasileiro nunca foi de esquerda. Não foi a esquerda quem construiu o estado no Brasil. Ela não precisaria, portanto, sentir-se obrigada a cair na defensiva quanto aos efeitos perversos de alguns dos fluxos de renda historicamente produzidos pelas transferências estatais no país. O “Brasil Grande”, de JK aos militares, financiou-se com inflação, às custas principalmente da população mais pobre. Com a estabilização lograda pelo Plano Real, essa fonte secou, mas nenhum pacto político de

GV na internet <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/vicente-paulo-da-silva>>.

reestruturação desses fluxos em novas bases foi alcançado depois de 1994. Temos sustentado uma estabilização no varejo da pilotagem do Tesouro, com contingenciamentos “na boca do caixa”, desvinculações provisórias de receitas etc. Num cenário como este, é claro que os juros vão ser relativamente altos, e o horizonte do investimento público vai ser restrito. Tudo isso é sintoma da vulnerabilidade política da estabilização lograda em 1994. Ficamos improvisando superávits primários pra ver se seguramos a curva da dívida e melhoramos seu perfil, mas todos sabemos como é alto o custo financeiro dessa ciranda. Que um governo pela esquerda não tivesse força suficiente pra mudar isso, compreende-se; que não tenha conseguido nem pautar o assunto, ao longo de treze anos tão bem-sucedidos por um longo tempo em outros aspectos, é para se lastimar.

Logo após a estabilização monetária, a dívida pública explodiu no primeiro mandato de Fernando Henrique, enquanto a âncora era principalmente cambial. E a casa quase caiu em janeiro de 1999. Se fosse o PT no governo, talvez fosse derrubado por muito menos. Como talvez tenha sido, década e meia depois. Partidos da esquerda, afinal, têm adversários poderosos, por definição. Ou não seriam de esquerda. Não deixa de ser atípico, porém, que o mesmo partido que soube evitar certas armadilhas previsíveis em seu primeiro mandato no poder, tenha-se deixado apanhar por elas no terceiro mandato, quase uma década depois. Com a queda de Gustavo Franco e a ascensão de Armínio Fraga, a âncora do real havia saído do câmbio para os juros. E assentara-se no segundo mandato de FH o conjunto de políticas de gestão macroeconômica que, por uma década, seria conhecido como o tripé da política econômica brasileira: câmbio flutuante, metas de inflação

e metas de superávits fiscais, tudo mantido junto por juros administrados a partir da fixação da taxa Selic pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central, o Copom.

Na campanha de 2002, o desgaste de Fernando Henrique pela crise de 99 e pelo apagão de 2000, acrescido da articulação deficiente da candidatura da situação que confluiu na direção de José Serra em detrimento do então governador Tasso Jereissati, abriu a porta para a ascensão de Lula. A situação econômica do país ainda era vulnerável o bastante para propiciar alguma deterioração adicional do quadro pelo mero “risco Lula”. Por outro lado, a sobrevivência a duras penas da estabilização monetária disseminava a sensação de que haveria algo a perder, e Lula foi induzido a sinalizar comedimento e compromisso com a estabilidade, numa “Carta ao Povo Brasileiro” que circulou ainda no primeiro semestre de 2002. Lula então deixava explícito que não iria mexer na organização mais geral do jogo que ele estava herdando do antecessor. Muitos se preocupavam ainda com a sinceridade do compromisso do PT com aquelas balizas, mas Lula pareceu todo o tempo ter muito claro que o tempo jogava a seu favor e que deveria minimizar riscos. Assim, adotou uma postura conciliatória (“Lulinha paz e amor”) que ao longo de toda a campanha procurou dissolver resistências, fazendo dele um estadista crível. E é por aí que reside, no fim das contas, a ambiguidade fundamental do governo Lula: retrospectivamente, é possível sim identificar prioridades distintas bastante claras durante o período petista; por outro lado também não é exagero dizer, como Aécio Neves costumava então insistir, que os períodos de Fernando Henrique e de Lula tenderão a ser tratados como uma só época nos livros de história.

Contra certa posição de esquerda que entende que Lula cedeu demais, entendo que não seria realista esperar que fosse de outro modo. E que, se tentasse, o PT teria caído bem antes. Dilma, sob certos parâmetros, saiu da linha – e pagou o preço. Depois de todos aqueles anos de instabilidade que se sucederam à redemocratização, com choques, congelamentos etc., Fernando Henrique havia logrado estabilizar a moeda recorrendo, entre outras coisas, a um conjunto de medidas que, digamos, disciplinaram, ou tornaram mais governável a economia ao proporcionarem uma considerável concentração de recursos (na forma do eufemisticamente chamado Fundo Social de Emergência, depois Fundo de Estabilização Fiscal, até hoje existente e periodicamente renovado com o nome mais prosaico de Desvinculação das Receitas da União, DRU) e, portanto, de poder (na forma também da renegociação das dívidas dos estados e da privatização de bancos estaduais) nas mãos do governo federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi o laço de fita no embrulho, obtido já no segundo mandato de FH.

Quando Lula afinal se elege, portanto, os tucanos haviam acabado de reorganizar, bem ou mal, a gestão macroeconômica do país, incluídos alguns elementos importantes do pacto federativo. Esta reorganização envolvia, sim, uma considerável concentração de poder em Brasília, e poderia ser classificada por nossos manuais de teoria como uma reorganização do sistema em termos mais centralizadores. Independentemente, porém, do juízo que façamos sobre a forma ou o mérito do ajuste, mais difícil era formular uma ideia clara quanto a o que botar no lugar, com um mínimo de confiabilidade. Não teria sido prudente ou sensato reabrir a agenda nesse nível. Tanto

mais se Lula conseguia ver por onde avançar dentro daquele mesmo arcabouço. Como foi possível ver muito claramente ao fim de seus dois mandatos, o fator tempo de fato corria a favor dele, e tudo que o PT precisava era evitar um desastre. Não se deixar derrubar, como Maquiavel ensinou e eu costumava repetir naquela época. Ele fez a opção conservadora (*“mantenere lo stato”*), e não é possível recriminá-lo. Manteve o curso no atacado e tentou, aliás conseguiu, deixar sua marca (e colher seus frutos) no varejo.

Com isso o PT terá frustrado certamente aqueles que chegaram a acreditar que ele representava uma agenda mais ambiciosa, “outra forma de fazer política” etc. Por outro lado, acabou surpreendendo também os adversários, na aptidão realista com que jogou o jogo político. É provável que todos, simpatizantes ou adversários igualmente, tenham esperado em 2002 por um governo de mais turbulência e menos sucesso de público do que acabamos tendo sob Lula. Acabamos, para surpresa de todos, vivendo o governo mais estável da história da República: nunca fiz a conta, mas é possível que não tenha havido governo no Brasil com maior continuidade do que os de Lula nos ministérios e no resto do primeiro e segundo escalões. E, com enorme frequência, quando fez mudanças, optou por soluções domésticas, secretários dos ministérios etc.

Semelhante abordagem propiciava claro espaço político por onde o governo poderia reapropriar-se de uma conversa que permanece há décadas mal pautada (neoliberalismo *versus* desenvolvimentismo, ai), rudimentarmente – ela sim – apoiada em nossos polos ideológicos habituais. No entanto, esse espaço terminou não aproveitado, e perdemos assim uma oportunidade real de apropriação minimamente construtiva e menos

dogmática do problema do financiamento sustentável de um setor público que não seja estrangulado por gastos correntes, e que possa recuperar sua capacidade de investimento a longo prazo, com juros baixos e prazos longos, com credibilidade para não precisar pagar títulos a prazo curto e juro alto – tema central para a capacidade do estado de presidir o conflito distributivo e regular o mercado em vez de deixar-se regular por ele. Até se quisermos melhorar margem de manobra do setor público junto aos financistas, ajuda se tivermos melhor situação fiscal. Não precisamos nos deixar pautar pela propaganda em torno de estados mínimos, nem interditar a opção ocasional por déficits anticíclicos, para reconhecermos que higidez fiscal significa *poder* para o estado – até para impor seus termos no mercado de títulos e financiar-se mais barato e com prazos mais longos. Ao contrário, se o estado estiver estrangulado por gastos correntes, vinculações orçamentárias, transferências compulsórias e renúncias voluntárias em favor do andar de cima, fica difícil: em vez de governar o mercado, vai ser governado por ele.

Lembro sempre, a propósito, do discurso sobre o *State of the Union* feito por Bill Clinton na abertura de seu último ano na presidência dos Estados Unidos, em janeiro de 2000. Anunciando em tom triunfalista que o estado da União era o melhor da história, que não apenas havia zerado o déficit público, mas exibia um superávit que lhes permitia esperar zerar a *dívida pública* até 2013, Clinton tomava a ofensiva, afirmava que poderiam fazer mais, e cobrava do Congresso ousadia na proteção social, evocando temas recorrentes na agenda política americana, como a cobertura universal à Saúde e o aumento do salário mínimo – lastreado (até politicamente) no superávit

fiscal.⁴⁵⁶ Com a vitória dos republicanos e a contestada eleição de George W. Bush no fim daquele ano, porém, o que teve lugar foi o imediato corte de impostos para os mais ricos e a subsequente deterioração fiscal sob o peso de duas guerras simultâneas perseguidas pela administração Bush na esteira dos atentados de 11 de setembro do ano seguinte. A direita prefere estados fracos, e para isso não se importa em produzir déficits na forma de corte de impostos, cuja contenção vai depois cobrar da esquerda na forma de cortes de gastos quando a roda gira.

É certo que a influência política excessiva de um setor financeiro cada vez menos regulado tem sido um problema para a democracia no mundo inteiro. Mas voluntarismo ajuda pouco nesse *front*. Comparativamente ao caso dos Estados Unidos, o Banco Central do Brasil tem mantido saudáveis instrumentos regulatórios que outros lugares já abandonaram ou nunca tiveram. Mas, até se quisermos reduzir o peso político do setor financeiro, temos um para casa fiscal para entregar. Dilma Rousseff teve a meritória ousadia de arriscar uma redução dos juros, e naquele momento chegou mesmo a ter o enfático apoio do Bradesco, por meio de repetidas declarações à imprensa e manifestações oficiais de seu diretor-presidente, Luiz Carlos Trabuco Cappi.⁴⁵⁷ Tentar baixar os juros foi um

456 A íntegra do discurso pode ser encontrada em <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-7>.

457 Em maio de 2012, nota oficial de Trabuco declarava: “Taxas de juros menores, num país como o Brasil, de responsabilidade fiscal, setor privado dinâmico e economia diversificada, são ingredientes para um forte ciclo de desenvolvimento econômico e social.” G1, 14/05/2012 <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2012/05/bradesco-anuncia-mais-uma-rodada-de-reducao-de-juros.html>>

esforço válido, sem dúvida importante, provavelmente com bom *timing* pela crise na Europa. Mas, depois de todas as isenções fiscais concedidas em seus primeiros meses de governo, nem mesmo na hora de soltar a política monetária o governo Rousseff se dispôs a maiores cautelas fiscais. Aceitou o risco de uma heterodoxia, totalmente desprovida de uma rede de proteção na forma de um plano B caso não se materializassem os investimentos que seu governo esperava depois do corte simultâneo de juros e impostos. Um pouco de contenção fiscal naquela passagem, nem que fosse com o uso dos bilhões economizados na queda dos juros para abater o principal da dívida, por exemplo, talvez tivesse ajudado a tornar a mudança mais sustentável no tempo. O que me pergunto é por que, nessa hora tão crucial do mandato em que ela dava o passo arrojado de dar uma afrouxada estratégica na política monetária, por que afinal ela não fez *hedge* contra os riscos evidentes implicados dando uma segurada, temporária que fosse, na política fiscal? Fico pensando no modelo IS-LM básico das aulas de macroeconomia na graduação: por mais rudimentar que seja como guia de política econômica, politicamente fazia todo sentido estender uma redezinha fiscal na hora de soltar o trapézio e dar o mortal na política monetária.

A leitura do colunista Celso Rocha de Barros a respeito,⁴⁵⁸ que me parece equilibrada, é que quando Dilma Rousseff assumiu a situação financeira de muitas empresas já não era confortável (estávamos na “marolinha” do pós-2008 e ainda por cima com anos de aumento real dos salários sob Lula). Dilma quis evitar um repique do desemprego em 2011 (que teria sido

458 Comunicação verbal na Faculdade de Direito da UFMG, em 8 de abril de 2016.

moderado perto do que tivemos depois) e expandiu fortemente a política de desonerações que Lula tinha iniciado em 2009 com o IPI dos automóveis. Depois, quando a presidente decidiu baixar os juros (o que fazia sentido), teria sido prudente compensar a manobra com alguma contenção fiscal, ainda que moderada, para minimizar os riscos naturais na mudança de um regime tão prolongado de contenção monetária. Só que ela optou por uma aposta arriscada: contou que com juros e impostos baixos, os investimentos privados viriam, a economia cresceria e o aumento de arrecadação decorrente compensaria as desonerações. Só que não vieram... A economia parou, a arrecadação despencou, o déficit disparou, a inflação foi para o topo da meta, e os juros tiveram de subir de novo. Tudo bem, a China já não era a mesma dos tempos do Lula, algum ajuste era inevitável. Mas isso era um dado do contexto, previamente conhecido, que justamente pedia mais cautela, e não menos. Dilma Rousseff demorou demais, todo o primeiro mandato, sustentando a própria aposta (inclusive com represamento de tarifas) apesar dos sinais de problemas, e enquanto isso os graus de liberdade de seu governo na administração da política econômica foram minguando. O “estelionato eleitoral” que se seguiu às promessas de expansão reiteradas na campanha de 2014 já foi sintoma das dificuldades em que o governo Rousseff havia-se metido ao longo do primeiro mandato. É provável que tenha havido na nomeação de Joaquim Levy alguma hiperreação movida por certo pânico. Mas àquela altura as dificuldades seriam severas em qualquer hipótese.

André Singer (2016) sugeriu que tenha havido um locaute de investimentos, que os empresários deliberadamente teriam evitado investimentos para derrubar o PT. Isso me

parece claramente fantasioso, pois uma manobra dessas envolve infinitos problemas de ação coletiva. É bem mais plausivelmente um problema de profecia que se autocumpre, decorrente da baixa confiança na sustentabilidade da queda dos juros a médio prazo. Mesmo que fosse verdade, porém, um bom governo deve dispor de um plano B, uma alternativa de contingência para o caso de algumas apostas do seu plano se frustrarem. Mas aparentemente o governo não tinha. O trapezista tentou um mortal ao trocar de trapézios, e estava sem rede. O preço tem sido altíssimo, sobretudo – como sempre – para os mais pobres. Luta de classes existe, claro. Mas, no nosso caso, o “PIB” foi o último ator a aderir ao *impeachment*. Cunha trabalhou desde que chegou à presidência da Câmara; Temer e sua turma embarcaram no segundo semestre, com o PSDB a reboque, puxado por José Serra – e só em 2016 veio a Fiesp.

Como frisei acima, o estado brasileiro não se constituiu ou cresceu sob comando ou inspiração de esquerda alguma. Historicamente, ele teve antes efeito concentrador que redistributivo, e não por acaso duas ditaduras ajudaram a pô-lo em pé. Resistir taticamente a um desmanche embrulhado em retórica neoliberal (que não apenas por coincidência ganha força junto com a democratização), vá lá. Mas, no fim das contas, a viabilização de um estado capaz de organizar o conflito distributivo em bases democráticas (e propriamente liberais, com igualdade perante a lei, restrição a oligopólios etc.) não será compatível com a postura defensiva um tanto incondicional que a esquerda tem adotado na discussão fiscal. Que Lula não comprasse todas as brigas ao mesmo tempo assim que foi ao poder, era apenas sensato; mas que a discussão fiscal tenha ficado tão congelada por quase quinze anos,

praticamente monopolizada pela oposição durante quase todo o tempo, é provavelmente o principal fiasco do PT no poder.

A imagem infantil que costumo usar é que eu quero um estado *forte*, para presidir politicamente o conflito distributivo com uma orientação redistributiva. Mas isso não é a mesma coisa que o estado *gordo* que temos, que se financia no mercado financeiro (da mão para a boca...) girando dívida a custo alto e prazo curto enquanto canaliza recursos públicos (ou isenções tributárias) para a parte de cima da pirâmide social. Para chegar a esse estado forte, não podemos descartar a possibilidade de que talvez venhamos a precisar recorrer a algumas coisas que o debate público usual tenderia a chamar de neoliberais. Como exemplo, e até para evitar jogar pimenta nos olhos dos outros, talvez um reenquadramento jurídico do status das universidades federais não fosse necessariamente mau, em termos sociais. Não sou suficientemente competente em finanças públicas para ser muito preciso nisso, mas o estado brasileiro se constituiu com muita transferência incondicional de renda, ainda hoje em vigor, para os estratos superiores de renda. Na época do debate sobre focalização de políticas públicas, ainda nos primeiros anos do governo Lula, eu gostava de brincar que, se era de fato difícil focalizar adequadamente os pobres, então deveríamos fazer uma focalização às avessas, contra os ricos: ninguém que estivesse entre os 10 ou 20% mais ricos deveria receber um centavo de transferência governamental a fundo perdido. Não precisaríamos sair revogando todas as transferências vigentes (que isto sempre cobra um preço alto sobre planos de vida legítimos no seio da população e, portanto, redundando em instabilidade política), mas pelo menos transformando em crédito, a ser amortizado suavemente por algum cálculo atuarial

bem feito. Eis o tipo de PEC que eu apoiaria alegremente.

De tudo, o que eu mais lastimei desses treze anos do PT no poder foi sua dificuldade em pautar essa conversa de maneira mais construtiva, menos conservadoramente defensiva e negacionista na questão fiscal. Teria sido possível pautar alguma “reforma fiscal de esquerda”, em vez de simplesmente abandonar esta agenda crucial nas mãos dos adversários. A cautela fiscal de Lula havia aberto o caminho por onde ele parecia ser capaz de perseguir com grande desenvoltura suas prioridades em políticas públicas. Depois de dois mandatos e clara hegemonia eleitoral na disputa presidencial, o PT parecia ter nas mãos uma fórmula por onde podia navegar de forma segura no curto prazo e eleger prioridades mais ou menos variadas para o horizonte menos imediato. Mas nunca se converteu em doutrina, em orientação programática explícita e articulada. Sob Dilma Rousseff a adesão tácita ao tripé herdado de Armínio Fraga foi progressivamente abandonada em favor de uma “nova matriz econômica” que apostou de maneira heterodoxa em expansão simultânea tanto fiscal quanto monetária (movendo para cima tanto a curva IS quanto a LM...), com redução de juros e isenções fiscais ao mesmo tempo – e mais “erros antigos” como a retenção de reajustes em preços básicos como energia e gasolina.

Mesmo entre opositores houve alguma perplexidade com a natureza tardia da “desandada” da política econômica nos governos do PT. Como é possível que o mesmo partido que se havia mostrado tão cauteloso e maduro em sua chegada ao poder aceitasse apostas tão temerárias dez anos depois? Suspeito que nunca tenha havido real consenso, talvez ele tenha sido relativamente fortuito, inconsciente de fato. Ou o cálculo

estratégico de sobrevivência executado no círculo íntimo do presidente Lula em Brasília jamais tenha sido estendido à condição de tese partidária, abraçada programaticamente e decantada junto à militância. Políticas adotadas meio adaptativamente, mais por acomodação a circunstâncias do que por persuasão ou convicção real. A certa altura, a percepção sobre as oportunidades mudaram, o cenário se tornou outro, e ficamos lamentando algo que se perdeu sem que a maioria de nós tenha chegado a perceber que existia.

Capitalismo e Democracia

Em termos práticos, operacionais, o leque de opções abertos a governos (ainda mais em política econômica) é necessariamente muito mais restrito que a paleta teórica com que cada um de nós pode querer abordar as relações entre economia e política. Podemos especular à vontade sobre alternativas à organização capitalista da produção e da sociedade. Já governos dificilmente irão deslocar a organização da economia de modo perceptível a seus contemporâneos. A base econômica da sociedade, no fim das contas, é algo tão estruturante que ninguém a escolhe por ato deliberado. Ninguém decidiu fazer capitalismo, e daqui a alguns séculos os historiadores vão resolver que o sistema econômico já é suficientemente diferente do século XIX pra inventarem outro nome, e ninguém tampouco terá decidido entrar nesse “outro sistema”. Ainda assim, a gestão da economia permite sempre várias possibilidades para além dos binarismos (estado ou mercado...) com que as máquinas de propaganda promovem as agendas das alianças típicas de nosso tempo. As instituições políticas implantam-se e revogam-se de um dia para o outro. Se elas vão criar raízes e funcionar bem ou mal, se vão se desdobrar em mudanças profundas ou reverter

em poucos anos, são outros quinhentos, mas em princípio o legislador pode escrever a disposição regulatória que quiser.

No caso americano, o traço exasperante é que a regulação da economia e a contenção do abuso do poder econômico já foram muito melhores do que são hoje. No que toca ao setor financeiro, por exemplo, já foi bem mais eficaz do que costumava ser na Inglaterra trabalhista. O problema complicado que se impõe é como proteger uma democracia contra a sua predação unilateral por interesses privados poderosos demais. O senador Bernie Sanders tem toda razão quando diz que “*a bank too big to fail is just too big*”. Isso é simplesmente o que está inscrito em toda legislação antitruste, das quais os Estados Unidos também foram pioneiros, há mais de um século. Nos últimos quarenta anos, porém, a capacidade do sistema político de proteger o interesse do eleitor mediano contra o poder econômico, parece deteriorar-se, com muita força (Gilens & Page 2014). E ninguém tem a receita do antídoto.

O documentário “Trabalho Interno” (*Inside Job*, 2010),⁴⁵⁹ sobre a crise financeira de dez anos atrás, embora tenha feito furor expondo as ligações de economistas do governo americano com o sistema financeiro, põe um problema *político*, bem mais que econômico. Os economistas são expostos ao ridículo ali, mas justamente porque a política econômica sensata, implícita no filme, seria puro senso comum econômico keynesiano de cinquenta anos atrás. Com boas razões. Mas o problema posto, portanto, é como proteger, democraticamente, políticas *commonsensical*, moderadas, contra a rapina por interesses privados poderosos que financiam os políticos e capturam o

459 Disponível em <<https://vimeo.com/39018226>>.

sistema decisório. Este é o nó górdio. Dizer que a solução é abolir a propriedade privada é simplesmente transferir o problema inteiro, muito agravado, para dentro do aparato do estado. Mas dizer que a solução passa pela gestão pública propriedade privada, que deve ser mantida tão desconcentrada quanto possível, faz muito mais sentido. Aí estamos conversando, e a questão é achar as políticas de rendas e transmissão de propriedade “certas”, combinadas a procedimentos decisórios ao mesmo tempo porosos a muita gente (no limite a todos os interesses existentes) e assim resistentes a capturas unilaterais. Dito assim talvez pareça simples, mas é quase a quadratura do círculo.

Caberá, talvez, uma tentativa de explicitação de alguns temas fundamentais. O liberalismo é a ideologia que articula normativamente, justifica e legitima o aparato institucional dos sistemas políticos típicos de nosso tempo: nele se justificam e se amparam o estado democrático de direito, os direitos humanos, a presunção de inocência e o direito ao devido processo legal, a livre associação, o direito de votar e ser votado etc. E isso é em vasta medida independente do teor da política econômica, salvo pelo reconhecimento, sempre mais ou menos regulado e taxado, do direito à propriedade privada. Neste sentido, tanto socialdemocratas quanto conservadores ortodoxos de matiz menos intervencionista podem ser igualmente liberais em seus princípios e valores. Há, porém, aqueles que brandem liberalismo na arena eleitoral para opor – como questão de princípio – o “livre” mercado a toda regulação política da economia, jogando na cabeça do grosso da população um dever moral de reconhecer como sacrossanto todo poder de mercado que alguns plutocratas tenham logrado concentrar consigo.

Estes quase nunca são liberais de fato, para além desta agenda específica. São representantes dos interesses imediatos do *status quo* econômico, lutando para evitar influência política que possa desconcentrar seu poder. Estes vão atrás do primeiro tiranete que se oferecer para proteger seus interesses contra a relativa imprevisibilidade da disputa sob uma democracia.

Mas e a defesa moral do livre mercado e do estado mínimo, feita por Robert Nozick (1974) em nome da liberdade? Claro que este é um assunto que pode render rios de tinta. Mas aqui me basta começar por lembrar que, pelo menos no caso do próprio Nozick, ela vem junto com a “cláusula lockeana” segundo a qual a apropriação original de um bem antes não apropriado tem de ser ela mesma justa, ou seja, não pode impor privação arbitrária a planos de vida legítimos das demais pessoas. E daí em diante toda troca tem de ser ela mesma livre e consentida – ou será preciso fazer a reparação devida para restaurar-se a justiça. Como escreveu Elster (1985: 475), o tamanho do estado mínimo necessário pra fazer essa reparação por toda a história da humanidade talvez horrorizasse muitos de seus seguidores: teríamos de começar pelos índios na América e todos os africanos escravizados na mesma empreitada, para nem falar de toda a história da Europa e do mundo todo desde os neandertais – que provavelmente terão sido pilhados antes de se extinguirem. Ou seja, a real moralização do livre mercado faz o “princípio da diferença” – com que Rawls (1971) justificou desigualdades pela vantagem do menos favorecido – parecer concessão conservadora burkeana. E no entanto a cláusula lockeana é necessária, pois sem ela a sacralização do livre mercado se resume à defesa aberta da lei do mais forte, inconsistente até com as próprias premissas liberais de

liberdade individual e igualdade perante a Lei. À luz dessa ponderação, a barulheira dos neoliberais nas últimas décadas vira o que é: propaganda política bem financiada por interesses economicamente poderosos. E assim deixam de soar paradoxais o seu autoritarismo político e o seu conservadorismo nos costumes.

Dito isso, como os liberais à vera só podem concordar quanto a procedimento e nunca quanto ao mérito (já que, por definição, nós liberais poderemos ter desejos, valores e interesses variados e vamos nos respeitar quanto a isso), nossa coesão será sempre comparativamente mais frágil do que a aliança de um bloco comprometido com um interesse material concreto. Ou seja, quanto ao problema fundamental, que é a estabilidade dos regimes liberais, eles sempre me pareceram e continuam me parecendo frágeis e instáveis, dependentes de uma sacralização abstrata dos direitos humanos, que nunca vai ganhar raiz na população ao ponto de sobrepujar sua adesão à solução de seus problemas materiais práticos. Democracias liberais são vulneráveis sim, ponto. E, na hora da violência, a fatura mais amarga tende a ser cobrada, novamente, dos mais pobres. Não por acaso a toda hora vemos certo esquerdismo moderado correr para perfilar-se na defesa da institucionalidade liberal-democrática contra assaltos autoritários antiliberais, ocasionalmente movidos por retórica pró-mercado superficialmente liberal. No caso do Brasil, é claríssimo. Desde a redemocratização, o PT tem sido empurrado, de modo até independente de si mesmo, à irônica posição de grande vocalizador do constitucionalismo liberal do país: aquele que martela reiteradamente, na agenda doméstica, em favor de direitos humanos, direitos e garantias fundamentais e as liberdade civis e políticas básicas (Reis 2014).

Até mesmo seu voluntarismo jurídico dos primeiros tempos, e que sobreviveu até depois da chegada ao poder, está sendo penosamente reavaliado após a queda.

Quase sempre a conversa ideológica sobre “estado mínimo” mal disfarça a voracidade de muitos dos atores econômicos mais poderosos por uma selva econômica onde valha com o mínimo de embaraços a lei do mais forte. Mas, como pontuei na reflexão que encerra minha tese de doutorado, há também um sentido em que “mais mercado” pode ser emancipatório, na medida em que venha produzir competição e oportunidades de afirmação de si onde ela mal chegou ainda. Há muita gente bem estabelecida que quer proteção para a sua posição e se permite uma retórica antimercado que quer dizer mesmo é perpetuação de privilégio semiaristocrático. A ressalva importante, porém, é que “mais mercado”, neste último sentido, não requererá “menos estado”, mas talvez “mais estado”, ou pelo menos a plena afirmação de um estado mais institucionalizado e impessoal, que possa atuar de modo confiável como fiador último das relações sociais, inclusive as mercantis – como concluía a tese, em sua reflexão final.

Uma coisa que me impacienta cada vez mais é o cacoete de se apontar o dedo sempre para a esquerda, principalmente para os socialdemocratas, por todas as mazelas do mundo. Isso tem-se intensificado nas últimas décadas, mas é detectável já em Michels, em 1911: se um partido conservador funciona burocraticamente, isso é apenas normal; se um partido socialista funciona burocraticamente, então é um traidor da causa, por mais que o mesmo Michels mostre com clareza que o partido de fato nunca teve escolha. É irritante a força com que ultimamente a conversa tem exibido esse viés. Se

governos de esquerda operam de maneira principista, são radicais autoritários; se dançam conforme a música, são venais. Se empresários doam à direita, é por ideologia; se doam à esquerda, claro, só pode ser por corrupção (problema que se torna insolúvel se a legislação ainda faculta a eleitores doarem conforme sua renda). Ao longo dos últimos quarenta anos a direita mundo afora beneficiou-se de interdependência econômica crescente que gerou dificuldade para o repertório de políticas redistributivas adotadas pela esquerda até então, ok. Mas além disso (principalmente a partir da cidadela americana com o muito bem financiado Ronald Reagan) ela sequestrou a agenda ideológica, empilhou dificuldades ao expansionismo fiscal também por desregulação financeira e por expansão de sigilos bancários que levaram parcela crescente do PIB mundial à rotina da evasão tributária em paraísos fiscais cada vez mais internalizados às economias centrais – para depois cobrar austeridade. No quadro corrente, as pessoas mais ricas tiram (por mero artifício contábil) seu dinheiro da jurisdição do país que lhes provê cidadania, infraestrutura e seus títulos de propriedade, para deixar de pagar sua (larga) parte nos impostos. Depois, contrabandeiam de volta o dinheiro para campanhas eleitorais, capturando postos políticos para seus protegidos, comprando mandatos e impedindo que eles lhes criem problemas. Se alguém tiver alguma boa ideia sobre como lidar com isso, por favor, estamos todos precisando. Porque apontar os dedos para as marionetes e gritar “pega corrupto!” não vai resolver, é uma pena. A turma deve morrer de rir enquanto a gente se distrai lendo manchete de jornal.

Me espanta que também aí a culpa recaia sobre os socialdemocratas, pelo simples fato de não terem sabido dar “respostas” a esse jogo viciado para cuja saída nenhum acadêmico tampouco tem qualquer ideia realmente boa a oferecer. Assim

como é duro preservar a capacidade extrativa dos estados nacionais sob a globalização, também tem sido cada vez mais árduo proteger sistemas eleitorais nacionais da rapina financeira pelo dinheiro *offshore* que circula nesse mercado muito abaixo do radar fiscal dos estados nacionais, frequentemente em condições muito menos detectáveis que no caso brasileiro. Os *Panama Papers* são uma lição de humildade para os brasileiros: pela extensa amostra ali reunida, nem em sonho o Brasil disputa o topo da tabela em corrupção, lavagem de dinheiro e ocultação de patrimônio. Estamos longe, muito longe desse título, sob qualquer parâmetro. Posamos de corruptos numa autoflagelação pública para o mundo inteiro ver, pagamos bilhões ao exterior em indenizações e desvalorização de ativos, enquanto muitos países centrais simplesmente se recusam a olhar para a montanha de dinheiro que escapa ao fisco via paraísos fiscais e mercados de moeda *offshore* e reentra nas campanhas pela porta dos fundos das contabilidades paralelas ou dos comitês de ação política.

Nunca me sai da cabeça: Michels morreu em Roma, em 1936, sob Mussolini, filiado ao partido fascista. É o cacoete dos puristas, oscilar entre os extremos. Mas sempre condenados ao autoritarismo – derivado, na expressão de Popper (1945), de uma apreensão estética da política.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. “O Brasil na Fronteira Global: Desafios Imediatos de Primeiro Grau”, em João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (coords.), *Governabilidade e Reformas*, 17-76. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. “O Estado”, em Hélio Jaguaribe (org.), *Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira*, 117-56. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. “O Fardo dos Bacharéis” [1981]. Tradução de Antônio Flávio Pierucci. *Novos Estudos*, 19: 68-72, dezembro de 1987.
- ALEXANDER, Jeffrey C.. “O Novo Movimento Teórico” [1986]. Tradução de Plínio Dentzien. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 4: 5-28, junho de 1987.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil”. *Dados*, 39(2): 213-34, 1996.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Crise Econômica e Interesses Organizados: O Sindicalismo no Brasil dos Anos 80*. São Paulo: Edusp, 1996.
- ALMOND, Gabriel A.. “A Developmental Approach to Political Systems” [1965], em Jason L. Finkle e Richard W. Gable (orgs.), *Political Development and Social Change*, 96-118. Nova York: John Wiley & Sons, 1966.
- ALMOND, Gabriel A.; POWELL Jr., G. Bingham. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown & Co., 1966.

- AMADEO, Edward J.. “O Desafio da Estabilização no Brasil”. Rio de Janeiro: (mimeo, preparado para o Seminário Nacional sobre Programa de Governo Lula-94) novembro de 1993.
- AMORIM Neto, Octávio. “Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão *versus* Cooptação”. *Nova Economia*, 4(1): 9-34, novembro de 1994.
- ANDERSON, Perry. *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: Brasiliense, 1987 [1974].
- APTER, David E.. *The Politics of Modernization*. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.
- ARAÚJO, Ângela M. C.; TAPIA, Jorge R. B.. “Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de Duas Trajetórias”. *BIB*, 32: 3-30, 2º semestre de 1991.
- ARBIX, Glauco. *Uma Aposta no Futuro: Os Primeiros Anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística*. São Paulo: Scritta, 1996.
- ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. Tradução de Mauro W. Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1972 [1954, 1968].
- ARENDT, Hannah. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1958.
- ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. Nova York: Harcourt, Brace & World, 1951.
- ARMIJO, Leslie Elliott. “Inflation and Insouciance: The Peculiar Brazilian Game”. *Latin American Research Review*, 31(3): 7-46, 1996.
- ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Tradução de Sérgio Bath. (2ª ed.) São Paulo: Martins Fontes, 1987 [1967].
- ARONOVICH, Selmo. “Decisões Empresariais, Expectativa e Inflação”. *Nova Economia*, 2(2): 135-59, novembro de 1991.
- AXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*. Nova York: Basic Books, 1984.
- BACHA, Edmar L.. “O Rei da Belíndia: Uma Fábula para Tecnocratas”, em E. Bacha, *Os Mitos de uma Década: Ensaios de Economia Brasileira*, 57-61. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- BANFIELD, Edward C.. *The Moral Basis of a Backward Society*. Nova York: The Free Press, 1958.

- BARRY, Brian. “Does Democracy Cause Inflation? Political Ideas of Some Economists”, em Leon N. Lindberg e Charles S. Maier (orgs.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*, 280-317. Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1985.
- BARRY, Brian. *Sociologists, Economists and Democracy*. Londres: Macmillan, 1970.
- BENDIX, Reinhard. “Tradition and Modernity Reconsidered” [1967], em R. Bendix, *Embattled Reason: Essays on Social Knowledge*, 250-314. Nova York: Oxford University Press, 1970.
- BENDIX, Reinhard. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Garden City: Anchor Books, 1962 [1960].
- BENDIX, Reinhard. *Nation-Building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*. Nova York: John Wiley & Sons, 1964.
- BINDER, Leonard *et alii*. *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- BLACK, C. E.. *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History*. Nova York: Harper & Row, 1966.
- BOBBIO, Norberto. “Breve História da Historiografia Hobbesiana” [1974], em N. Bobbio, *Thomas Hobbes*, 185-91. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- BOBBIO, Norberto. “Ciência Política”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, 164-9. Tradução sob a coordenação de João Ferreira. (5ª ed.) Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993 [1983].
- BOBBIO, Norberto. “Marxismo”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, 738-44. Tradução sob a coordenação de João Ferreira. (5ª ed.) Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993 [1983].
- BOBBIO, Norberto. “O Futuro da Democracia” [1984], em N. Bobbio, *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*, 17-40. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. “Pluralismo”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, 928-33. Tradução sob a coordenação de João Ferreira. (5ª ed.) Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993 [1983].

- BOBBIO, Norberto. “Política”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, 954-62. Tradução sob a coordenação de João Ferreira. (5ª ed.) Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993 [1983].
- BOSCHI, Renato Raul. *A Arte da Associação: Política de Base e Democracia no Brasil*. Tradução de Maria Alice da Silva Ramos. São Paulo: Vértice, 1987.
- BOUDON, Raymond. *La Place du Désordre: Critique des Théories du Changement Social*. Paris: Presses Universitaires de France, 1984.
- BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. *Dicionário Crítico de Sociologia*. Tradução de Maria Letícia Guedes Alcoforado e Durval Ártico. São Paulo: Ática, 1993 [1982].
- BRAUDEL, Fernand. *A Dinâmica do Capitalismo*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1987 [1977].
- BRAUDEL, Fernand. *Civilização Material, Economia e Capitalismo: Séculos XV-XVIII* (vol. 1, “As Estruturas do Cotidiano: O Possível e o Impossível”). Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1995 [1967].
- BRENNER, Robert. “The Social Basis of Economic Development”, em John Roemer (org.), *Analytical Marxism*, 23-53. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- BRUNO, Michael. “Econometrics and the Design of Economic Reform”. *Econometrica*, 57(2): 275-306, março de 1989.
- BRUSZT, László. “A Política de Transformação no Leste Europeu” [1991], em Lourdes Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Democracia Comparadas*, 364-87. Tradução de Sérgio Fausto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BUCHANAN, James M.. “Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications”, em James M. Buchanan e Robert D. Tollison (orgs.), *The Theory of Public Choice – II*, 11-22. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.
- CAMARGO, José Márcio. “Salários e Negociações Coletivas”. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RJ, 1990.
- CARDOSO, Fernando Henrique. “A Questão do Estado no Brasil” [1974], em F. H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, 187-221. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

- CAWSON, Alan. "Varieties of Corporatism: The Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation", em A. Cawson (org.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, 1-21. Londres: Sage, 1985.
- CAWSON, Alan. *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- CERQUEIRA, Eli Diniz; BOSCHI, Renato Raul. "Estado e Sociedade no Brasil: Uma Revisão Crítica". *BIB*, 1: 12-31, 1977.
- COASE, Ronald H.. "The Problem of Social Cost". *The Journal of Law & Economics*, III: 1-44, outubro de 1960.
- COHEN, G. A.. "A Igualdade como Norma e o (Quase) Obsoleto Marxismo". Tradução de Álvaro de Vita. *Lua Nova*, 33: 123-34, 1994.
- COHEN, G. A.. "Reply to Elster on 'Marxism, Functionalism, and Game Theory'". *Theory and Society*, 11(4): 483-95, julho de 1982.
- COHEN, Youssef; PAVONCELLO, Franco. "Corporatism and Pluralism: A Critique of Schmitter's Typology". *British Journal of Political Science*, 17(1): 117-21, janeiro de 1987.
- COLLIER, David. "Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model", em D. Collier (org.), *The New Authoritarianism in Latin America*, 19-32. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nova York: New York University Press, 1975.
- CUI, Zhiyuan. "Incomplete Markets and Constitutional Democracy". Chicago: Universidade de Chicago (manuscrito), 1992.
- DAHL, Robert A.. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- DAHL, Robert A.. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DAHRENDORF, Ralf. *O Conflito Social Moderno: Um Ensaio sobre a Política da Liberdade*. Tradução de Renato Aguiar e Marco Antônio Esteves da Rocha. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992 [1988].
- DE SWAAN, Abram. *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- DEMSETZ, Harold. "Amenity Potential, Indivisibilities, and Political Competition", em James Alt e Kenneth Shepsle (orgs.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- DEUTSCH, Karl W.. “Social Mobilization and Political Development” [1961], em Jason L. Finkle e Richard W. Gable (orgs.), *Political Development and Social Change*, 205-26. Nova York: John Wiley & Sons, 1966.
- DEUTSCH, Karl W.. *Politics and Government*. Boston: Houghton Mifflin, 1970.
- DEUTSCH, Karl W.. *The Nerves of Government*. Nova York: The Free Press, 1963.
- DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90” [1995], em Eli Diniz e Sérgio de Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, 19-53. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.
- DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R.. “O Corporativismo na Construção do Espaço Público”, em R. R. Boschi (org.), *Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil*, 11-29. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.
- DIXIT, Avinash; OLSON Jr., Mancur. “The Coase Theorem is False: Coase’s Insight is Nonetheless Mainly Right”. College Park (MD): mimeo., 23 de outubro de 1996.
- DOBB, Maurice H.. *Studies in the Development of Capitalism*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1946.
- DOWNES, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper & Row, 1957.
- EASTON, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.
- ECKSTEIN, Harry. “A Theory of Stable Democracy” [1966], em H. Eckstein, *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Social Change*, 179-226. Berkeley: University of California Press, 1992.
- EISENSTADT, S. N.. “Bureaucracy and Political Development”, em Joseph LaPalombara, (org.), *Bureaucracy and Political Development*, 96-119. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- EISENSTADT, S. N.. “Carisma, Edificação Institucional e Transformação Social: Max Weber e a Sociologia Moderna”, em S. N. Eisenstadt, *Modernização e Mudança Social*, 23-82. Tradução de José Clóvis Machado. Belo Horizonte: Ed. do Professor, 1968.
- EISENSTADT, S. N.. *Max Weber: On Charisma and Institution Building*. Chicago: The University of Chicago Press, 1968.

- ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador* (vol. 2, “Formação do Estado e Civilização”). Tradução de Ruy Jungmann, a partir da versão inglesa de Edmund Jephcott. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993 [1939].
- ELSTER, Jon. “Marxism, Functionalism, and Game Theory: The Case for Methodological Individualism”. *Theory and Society*, 11(4): 453-82, julho de 1982.
- ELSTER, Jon. *Making Sense of Marx*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- ELSTER, Jon. *Marx Hoje*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989 [1986].
- ELSTER, Jon. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- ERICKSON, Kenneth Paul. *Sindicalismo no Processo Político no Brasil*. Tradução de Cecília R. Lopes. São Paulo, Brasiliense, 1979 [1975].
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. “O Futuro do *Welfare State* na Nova Ordem Mundial” [1994]. Tradução de Simone Rossi Pugin. *Lua Nova*, 35: 73-111, 1995.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- EVANS, Peter. “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change” [1989], em Stephan Haggard e Robert Kaufman (orgs.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, 139-81. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- EVERS, Tilman. “De Costas para o Estado, Longe do Parlamento” [1982]. *Novos Estudos*, 2(1): 25-39, abril de 1983.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1994.
- FERRY, Luc. *L'Homme-Dieu, ou Le Sens de la Vie*. Paris: Grasset, 1996.
- FIALHO, Tânia Marta Maia. “Performance Macroeconômica e Política: Análise da Evidência de Ciclos Políticos no Brasil, 1953-1995”. Belo Horizonte: Cedeplar-UFMG, Dissertação de Mestrado em Economia, 1996.
- FRANCO, Gustavo H. B. “A Crise Fiscal da União: Diagnóstico e Apontamentos para uma Lei das Finanças Públicas” [1993], em G. Franco, *O Plano Real e outros ensaios*, 211-27. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- FRANCO, Gustavo H. B.. “Estado e Crise Econômica ao Fim dos Anos 80: Problemas Fiscais e Regulatórios”. *Nova Economia*, 2(1): 67-77, agosto de 1991.

- FRANCO, Gustavo H. B. “Inércia e Coordenação: Pactos, Congelamentos e Seus Problemas” [1989], em G. Franco, *O Plano Real e outros ensaios*, 283-305. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- FREUD, Sigmund. “O Mal-Estar na Civilização” [1930], em *Freud*, 129-94. Tradução de José Octávio de Aguiar Abreu. (2ª ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção “Os Pensadores”), 1978.
- FRIEDRICH, Carl J.. *An Introduction to Political Theory: Twelve Lectures at Harvard*. Nova York: Harper & Row, 1967.
- FRIEDRICH, Carl J.. *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. Nova York: McGraw-Hill, 1963.
- FRISCHTAK, Leila L.. “Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries” [1993]. *World Bank Technical Paper*, nº 254. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.
- FURET, François. *Marx e a Revolução Francesa*. Tradução de Paulo Brandi Cachapuz. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989 [1986].
- GEDDES, Barbara. *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GIDDENS, Anthony. *Capitalismo e Moderna Teoria Social: Uma Análise das Obras de Marx, Durkheim e Max Weber*. Tradução de Maria do Carmo Cary. Lisboa: Ed. Presença, 1984 [1972].
- GILENS, Martin; Benjamin I. Page. “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens”. *Perspectives on Politics*, 12 (3): 564-81, setembro, 2014.
- GOLDTHORPE, John H.. “Employment, Class, and Mobility: A Critique of Liberal and Marxist Theories of Long-term Change”, em Hans Haferkamp e Neil J. Smelser (orgs.), *Social Change and Modernity*, 122-46. Berkeley: University of California Press, 1992.
- GOULDNER, Alvin W.. “Reciprocity and Autonomy in Functional Theory”, em Llewellyn Gross (org.), *Symposium on Sociological Theory*, 241-70. Nova York: Harper & Row, 1959.
- GOUREVITCH, Peter. “A Política do Ajuste Econômico: Restrições e Oportunidades” [1991], em Lourdes Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Democracia Comparadas*, 422-44. Tradução de Lourdes Sola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- HABERMAS, Jürgen. “La Modernidad: Un Proyecto Inacabado” [1980], em J. Habermas, *Ensayos Políticos*, 265-83. Tradução de Ramón García Cotarelo. Barcelona: Ediciones Península, 1988.

- HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action* (vol. 2, “Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason”). Tradução de Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1987 [1981].
- HABERMAS, Jürgen. *Toward a Rational Society: Student Protest, Science, and Politics*. Tradução de Jeremy J. Shapiro. Londres: Heinemann, 1971.
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. “O Estado no Início e na Consolidação da Reforma Orientada para o Mercado” [1991], em Lourdes Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Democracia Comparadas*, 391-421. Tradução de Heloísa Buarque de Almeida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- HAMPTON, Jean. *Hobbes and the Social Contract Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- HAYEK, Friedrich A.. “The Principles of a Liberal Social Order” [1966], em F. A. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, 160-77. Chicago: The University of Chicago Press, 1967.
- HEMPEL, Carl G.. “The Logic of Functional Analysis”, em Llewellyn Gross (org.), *Symposium on Sociological Theory*, 271-307. Nova York: Harper & Row, 1959.
- HILTON, Rodney (intr.). *A Transição do Feudalismo para o Capitalismo: Um Debate*. Tradução de Isabel Didonnet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 [1976].
- HOBBS, Thomas. “Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil” [1651], em *Hobbes*, 1-419. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. (2ª ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção “Os Pensadores”), 1979.
- HOLLIS, Martin. *The Philosophy of Social Science: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- HOSELITZ, Bert F. *Aspectos Sociológicos do Crescimento Econômico*. Tradução de Néelson de Vincenzi. São Paulo: Ed. Fundo de Cultura, 1964 [1960].
- HUNTINGTON, Samuel P.. “The Change to Change: Modernization, Development, and Politics”. *Comparative Politics*, 3(3): 283-322, abril de 1971.
- HUNTINGTON, Samuel P.. “The Democratic Distemper”, em Nathan Glazer e Irving Kristol (orgs.), *The American Commonwealth*, 9-38. Nova York: Basic Books, 1976.
- HUNTINGTON, Samuel P.. “The Goals of Development”, em Myron Weiner e Samuel P. Huntington (orgs.), *Understanding Political Development*, 3-32. (2ª ed.) Prospect Heights: Waveland Press, 1994 [1987].

- HUNTINGTON, Samuel P.. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- KANT, Immanuel. “Fundamentação da Metafísica dos Costumes” [1785], em *Kant (II)*, 101-62. Tradução de Paulo Quintela. (2.^a ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção “Os Pensadores”), 1980.
- KATZENSTEIN, Peter J.. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- KELLY, George Armstrong. “Who Needs a Theory of Citizenship?”. *Daedalus*, 108(4): 21-36, outono de 1979.
- KORNHAUSER, William. *The Politics of Mass Society*. Glencoe: The Free Press, 1959.
- LANGE, Peter. “Unions, Workers, and Wage Regulation: The Rational Basis of Consent”, em John H. Goldthorpe (org.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- LEHNER, F.; SCHUBERT, K.. “Party Government and the Political Control of Public Policy”. *European Journal of Political Research*, 12, 1984.
- LESSA, Renato. “Reflexões sobre a Gênese de uma Democracia Banal”, em Eli Diniz, Renato Boschi e Renato Lessa, *Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República*, 77-190. São Paulo: Vértice, 1989.
- LEVI, Margaret. “A Logic of Institutional Change”, em Karen Schweers Cook e Margaret Levi (orgs.), *The Limits of Rationality*, 402-18. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.
- LEVI, Margaret. “Uma Lógica da Mudança Institucional” [1990]. Tradução de Fabiano Guilherme Mendes Santos. *Dados*, 34(1): 79-99, 1991.
- LIMONGI, Fernando. “Prefácio”, em Robert A. Dahl, *Poliarquia: Participação e Oposição*, 11-22. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.
- LINZ, Juan J.. “The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil” [1971], em Alfred Stepan (org.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, 233-54. New Haven: Yale University Press, 1973.
- LIPSET, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City: Anchor Books, 1963 [1959].
- LOCKE, John. “Segundo Tratado sobre o Governo: Ensaio relativo à Verdadeira Origem, Extensão e Objetivo do Governo Civil” [1690], em *Locke*, 31-131. Tradução de E. Jacy Monteiro. (2.^a ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção “Os Pensadores”), 1978.

- LOCKWOOD, David. "Social Integration and System Integration", em George K. Zollschan e Walter Hirsch (orgs.), *Explorations in Social Change*, 244-57. Boston: Houghton Mifflin Co., 1964.
- LOCKWOOD, David. "Some Remarks on 'The Social System'". *The British Journal of Sociology*, VII (2): 134-46, junho de 1956.
- LOWI, Theodore J.. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". *World Politics*, 16: 677-715, julho de 1964.
- MALLOY, James M.. "Política Econômica e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais" [1991], em Lourdes Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Democracia Comparadas*, 99-126. Tradução de Lourdes Sola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- MANN, Michael. "O Poder Autônomo do Estado: Suas Origens, Mecanismos e Resultados" [1984], em John A. Hall (org.), *Os Estados na História*, 163-204. Tradução de Paulo Vaz, Almir Nascimento e Roberto Brandão. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- MAQUIAVEL, Nicolau. "O Príncipe" [1513], em *Maquiavel*, 1-114. Tradução de Lívio Xavier. (2ª ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção "Os Pensadores"), 1979.
- MARSHALL, T. H.. "Citizenship and Social Class" [1949], em T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T. H. Marshall*, 71-134. Nova York: Doubleday Anchor Books, 1965.
- MARX, Karl. *II Capitale*. Roma: Editori Riuniti, 1967 [1867].
- MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política* (vol. I, "O Processo de Produção do Capital"). Tradução de Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural (coleção "Os Economistas"), 1983/84 [1867].
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã: Feuerbach*. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. (5.ª ed.) São Paulo: Hucitec, 1986 [1846].
- MAURO, Frédéric. *O Brasil no Tempo de Dom Pedro II: 1831-1889*. Tradução de Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 1991 [1980].
- MCCARTHY, Thomas. "Complexity and Democracy: or the Seductions of Systems Theory" [1985], em Axel Honneth e Hans Joas (orgs.), *Communicative Action: Essays on Jurgen Habermas's The Theory of Communicative Action*, 119-39. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1991.
- MCCARTHY, Thomas. *The Critical Theory of Jurgen Habermas*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978.
- McLELLAN, David. *As Idéias de Marx*. Tradução de Aldo Bocchini Neto. (3.ª

- ed.) São Paulo: Ed. Cultrix, 1988 [1975].
- MERQUIOR, José Guilherme. *Rousseau e Weber: Dois Estudos sobre a Teoria da Legitimidade*. Tradução de Margarida Salomão. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990 [1980].
- MERTON, Robert K.. *Social Theory and Social Structure*. (3.^a ed., aumentada) Nova York: The Free Press, 1968 [1949, 1957].
- MICHEL, Robert. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Tradução de Eden Paul e Cedar Paul. Nova York: The Free Press, 1966 [1911].
- MIGDAL, Joel S.. “Strong States, Weak States: Power and Accommodation”, em Myron Weiner e Samuel P. Huntington (orgs.), *Understanding Political Development*, 391-434. (2.^a ed.) Prospect Heights: Waveland Press, 1994 [1987].
- MONTEIRO, Jorge Vianna. *Estratégia Macroeconômica*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- MOORE Jr., Barrington. *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno*. Tradução de Maria Ludovina Figueiredo Couto. São Paulo: Martins Fontes, 1983 [1966].
- MUELLER, Dennis C.. “Public Choice: A Survey” [1976], em James M. Buchanan e Robert D. Tollison (orgs.), *The Theory of Public Choice – II*, 23-67. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984.
- MUELLER, Dennis C.. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- NELSON, Joan M.. “A Política da Transformação Econômica: A Experiência do Terceiro Mundo é Relevante para a Europa Oriental?” [1991], em Lourdes Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Democracia Comparadas*, 321-63. Tradução de Otacílio Fernandes Nunes Jr.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Genealogia da Moral: Um Escrito Polêmico*. Tradução de Paulo César Souza. São Paulo: Brasiliense, 1987 [1887].
- NISBET, Robert A.. *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*. Nova York: Oxford University Press, 1969.
- NORDHAUS, William. “The Political Business Cycle”. *Review of Economic Studies*, 42: 169-190, 1975.
- NORTH, Douglass C.. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994 [1992].

- NORTH, Douglass C.. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Tradução de Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica, 1993 [1990].
- NORTH, Douglass C.. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass C.. *Structure and Change in Economic History*. Nova York: W. W. Norton, 1981.
- NOZICK, Robert. *Anarchy, State, and Utopia*. Nova York: Basic Books, 1974
- O'DONNELL, Guillermo. "Sobre o 'Corporativismo' e a Questão do Estado" [1974]. *Cadernos DCP*, 3: 1-54, março de 1976.
- O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- OFFE, Claus. "A Democracia contra o Estado do Bem-Estar? Fundamentos Estruturais das Oportunidades Políticas Neoconservadoras" [1987], em C. Offe, *Capitalismo Desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política*, 269-322. Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OFFE, Claus. "O Futuro do Mercado de Trabalho" [1982], em C. Offe, *Capitalismo Desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política*, 71-105. Tradução de Wanda Caldeira Brant, a partir da versão inglesa de Karen Grislis e Raymond Morrow. São Paulo: Brasiliense, 1989 [1985].
- OFFE, Claus. "The Utopia of the Zero Option: Modernity and Modernization as Normative Political Criteria" [1987], em C. Offe, *Modernity and the State: East, West*, 3-30. Tradução de John Torpey. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996.
- OLSON Jr., Mancur. "As Relações entre a Economia e as Outras Ciências Sociais: A Esfera de um 'Relatório Social'", em Seymour Martin Lipset (org.), *Política e Ciências Sociais*, 192-222. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972 [1969].
- OLSON Jr., Mancur. "Autocracy, Democracy and Prosperity", em Richard J. Zeckhauser (org.), *Strategy and Choice*, 131-57. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1991.

- OLSON Jr., Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- OLSON Jr., Mancur. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- ORTEGA Y GASSET, José. *The Revolt of the Masses*. Nova York: W. W. Norton, 1932.
- PARSONS, Talcott. “An Outline of the Social System”, em Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D. Naegele e Jesse R. Pitts (orgs.), *Theories of Society: Foundations of Modern Sociological Theory*, 30-79. (2.^a ed., em um volume) Nova York: The Free Press, 1965 [1961].
- PARSONS, Talcott. “Social Classes and Class Conflict in the Light of Recent Sociological Theory” [1949], em T. Parsons, *Essays in Sociological Theory*, 323-35. (2.^a ed., revista) Nova York: The Free Press, 1954.
- PARSONS, Talcott. *Essays in Sociological Theory*. (2.^a ed., revista) Nova York: The Free Press, 1954.
- PARSONS, Talcott. *The Social System*. Nova York: The Free Press, 1952.
- PARSONS, Talcott. *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*. (2.^a ed.) Nova York: The Free Press, 1949 [1937].
- PASQUINO, Gianfranco. “Modernização”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, 768-76. Tradução sob a coordenação de João Ferreira. (5.^a ed.) Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993 [1983].
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma Nova Interpretação da América Latina*. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. Rio de Janeiro: Editora 34, 1996.
- PIRENNE, Henri. *As Cidades da Idade Média: Ensaio de História Econômica e Social*. Tradução de Carlos Montenegro Miguel. (2.^a ed.) Lisboa: Publicações Europa-América, 1964.
- PIRENNE, Henri. *Historia de Europa: Desde las Invasiones al Siglo XVI*. Tradução de Juan José Domenchina. México: Fondo de Cultura Económica, 1942 [1917].
- PIZZORNO, Alessandro. “Interests and Parties in Pluralism”, em Suzanne Berger (org.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, 247-84. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

- PIZZORNO, Alessandro. “Introduzione Allo Studio della Partecipazione Política”. *Quaderni di Sociologia*, 15(3-4): 235-88, julho-dezembro de 1966.
- PLATÃO. *A República*. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. (5.^a ed.) Lisboa: Ed. da Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.
- POGGI, Gianfranco. “The Place of Religion in Durkheim’s Theory of Institutions” [1971], em Peter Hamilton (org.), *Emile Durkheim: Critical Assessments*, vol. III: 346-75. Londres: Routledge, 1990.
- POLANYI, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1957 [1944].
- POPPER, Karl R.. “A Lógica das Ciências Sociais” [1961], em K. R. Popper, *Lógica das Ciências Sociais*, 13-34. Tradução de Apio Cláudio Muniz Acquarone Filho. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1978.
- POPPER, Karl R.. *A Miséria do Historicismo*. Tradução de Octanny S. da Mota e Leônidas Hegenberg. São Paulo: Cultrix, 1991 [1944, 1945].
- POPPER, Karl R.. *A Sociedade Aberta e Seus Inimigos* (tomo 1, “O Fascínio de Platão”). Tradução de Milton Amado. (3.^a ed.) Belo Horizonte: Itatiaia, 1987 [1945].
- POPPER, Karl R.. *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. (5.^a ed., revista e corrigida) Londres: Routledge, 1989 [1963].
- PORTANTIERO, Juan C.. *La Producción de un Orden: Ensayos sobre la Democracia entre el Estado y la Sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1988.
- PRZEWORSKI, Adam. “A Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica” [1995]. Tradução de Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32: 18-40, outubro de 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. “A Social-Democracia como um Fenômeno Histórico” [1980], em A. Przeworski, *Capitalismo e Social-Democracia*, 19-65. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989 [1985].
- PRZEWORSKI, Adam. “Bases Materiais do Consentimento”, em A. Przeworski, *Capitalismo e Social-Democracia*, 161-201. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989 [1985].
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989 [1985].
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

- PRZEWORSKI, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Tradução de Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995 [1990].
- PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. "What Makes Democracies Endure?" [1995]. *Journal of Democracy*, 7(1): 39-55, janeiro de 1996.
- PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. "Democracia e Desenvolvimento na América do Sul, 1946-1988". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24: 31-48, fevereiro de 1994.
- PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. "Modernization: Theories and Facts". Nova York/São Paulo: NYU/USP (manuscrito), 26 de julho de 1995.
- PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. "Regimes Políticos e Crescimento Econômico". Tradução de Válder Pontes. *Novos Estudos*, 37: 174-89, novembro de 1993.
- PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. "O Capitalismo Democrático na Encruzilhada" [1982], em A. Przeworski, *Capitalismo e Social-Democracia*, 241-60. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. "Structural Dependence of the State on Capital". *American Political Science Review*, 82(1): 11-29, março de 1988.
- PUTNAM, Robert D. (com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- PUTNAM, Robert D.. "Studying Elite Political Culture: The Case of 'Ideology'". *American Political Science Review*, 65(3): 651-81, setembro de 1971.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press, 1971.
- REIS, Bruno P. W.. "Conflito Distributivo em Sociedades Pretorianas: Uma Interpretação Teórica da Inflação Brasileira" [1992]. *Nova Economia*, 4(1): 107-29, novembro de 1994.
- REIS, Bruno P. W.. "O Conceito de Classes Sociais e a Lógica da Ação Coletiva". *Dados*, 34 (3): 415-41, 1991.
- REIS, Bruno P. W.. "Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil". *Dados*, 38 (3): 417-57, 1995.
- REIS, Bruno P. W. "Da Democracia Participativa à Pluralidade da Representação no Brasil: breves notas sobre a odisseia do PT na política e na ciência política brasileira". *Sociedade & Estado*, 29 (1):

113-27. Brasília: janeiro/abril de 2014.

- REIS, Bruno P. W.. “Kant, Burke e os ‘Efeitos Perversos’: Considerações sobre o Papel da Tradição no Argumento Racionalista”, em Antonio F. Mitre (org.), *Ensaio de Teoria e Filosofia Política em Homenagem ao Prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza*, 48-83. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFGM, 1994.
- REIS, Bruno P. W.. “Reflexões sobre a Epistemologia de Popper e o Individualismo Metodológico” [1989]. *Série Estudos*, n.º 77. Rio de Janeiro: Iuperj, março de 1990.
- REIS, Elisa M. P.. “Desigualdade e Solidariedade: Uma Releitura do ‘Familismo Amoral’ de Banfield”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29: 35-48, outubro de 1995.
- REIS, Elisa M. P.. “Elites Agrárias, *State-Building* e Autoritarismo” [1981]. *Dados*, 25 (3): 331-48, 1982.
- REIS, Fábio Wanderley. “Autoritarismo e Democracia na República Brasileira” [1989]. *Cadernos DCP*, n.º 8 – *Revista do Departamento de História*, n.º 10 (número conjunto): 17-27, novembro de 1990.
- REIS, Fábio Wanderley. “Brasil: ‘Estado e Sociedade’ em Perspectiva”. *Cadernos DCP*, 2: 35-74, dezembro de 1974.
- REIS, Fábio Wanderley. “Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil”, em Sônia Miriam Draibe *et alii*, *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas* (vol. 4, “Políticas Sociais e Organização do Trabalho”), 161-96. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.
- REIS, Fábio Wanderley. “Cidadania, Mercado e Sociedade Civil” [1993], em Eli Diniz, José Sérgio Leite Lopes e Reginaldo Prandi (orgs.), *O Brasil no Rastro da Crise: Partidos, Sindicatos, Movimentos Sociais, Estado e Cidadania no Curso dos Anos 90*, 328-43. São Paulo: Anpocs/Hucitec/Ipea, 1994.
- REIS, Fábio Wanderley. “Consolidação Democrática e Construção do Estado: Notas Introdutórias e uma Tese”, em Fábio Wanderley Reis e Guillermo O’Donnell (orgs.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, 13-40. São Paulo: Vértice, 1988.
- REIS, Fábio Wanderley. “Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*, 1: 33-56, junho de 1989.
- REIS, Fábio Wanderley. “Governabilidade, Instituições e Partidos”. *Novos Estudos*, 41: 40-59, março de 1995.

- REIS, Fábio Wanderley. “Identidade, Política e a Teoria da Escolha Racional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 6: 26-38, fevereiro de 1988.
- REIS, Fábio Wanderley. “Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado”. *Novos Estudos*, 30: 76-98, julho de 1991.
- REIS, Fábio Wanderley. “Política e Políticas: A Ciência Política e o Estudo de Políticas Públicas”. *Cadernos DCP*, 4: 167-86, agosto de 1977.
- REIS, Fábio Wanderley. “Rationality, ‘Sociology’ and the Consolidation of Democracy” [1988]. *Série Estudos*, nº 83. Rio de Janeiro: Iuperj, abril de 1991.
- REIS, Fábio Wanderley. “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”. *Cadernos DCP*, 1: 5-58, março de 1974.
- REIS, Fábio Wanderley. *Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia “Crítica” da Política*. Belo Horizonte: Edições da RBEP, 1984 [1981].
- REMMER, Karen L.. “The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991”. *American Political Science Review*, 87(2): 393-407, junho de 1993.
- ROEMER, John E.. “Methodological Individualism and Deductive Marxism”. *Theory and Society*, 11 (4): 513-20, julho de 1982.
- ROEMER, John E.. “New Directions in the Marxian Theory of Exploitation and Class” [1982], em J. Roemer (org.), *Analytical Marxism*, 81-113. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- ROKKAN, Stein. “Models and Methods in the Comparative Study of Nation-Building” [1968]. *Acta Sociologica*, 12 (2): 53-73, 1969.
- ROUANET, Sérgio Paulo. “O Sentido da Vida”. *Jornal do Brasil*, caderno “Idéias”, p. 5, 3 de maio de 1997.
- ROUQUIÉ, Alain. *O Extremo-Ocidente: Introdução à América Latina*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1991 [1987].
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens” [1755], em *Rousseau*, 201-320. Tradução de Lourdes Santos Machado. (2.ª ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção “Os Pensadores”), 1978.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B.. “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, em Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (orgs.), *Bringing the State Back In*, 44-77. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

- RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, Evelyne Huber; STEPHENS, John D.. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- RUNCIMAN, W. G.. *Ciência Social e Teoria Política*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966 [1963].
- RUSTOW, Dankwart A.. *A World of Nations: Problems of Political Modernization*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967.
- SÁ, William Ricardo de. “Jogos Inflacionários e Jogos de Estabilização”. Rio de Janeiro: Iuperj, tese de doutorado em Ciência Política, 1996.
- SALISBURY, Robert H.. “The Analysis of Public Policy: The Search for Theories and Roles”, em Austin Ranney (org.), *Political Science and Public Policy*, 151-75. Chicago: Markham, 1968.
- SALISBURY, Robert H.; HEINZ, John P.. “A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications” [1968], em Ira Sharkansky (org.), *Policy Analysis in Political Science*, 39-60. Chicago: Markham, 1970.
- SANTOS, Fabiano M.. “Por uma Teoria Política de Agentes Econômicos: Proposta Preliminar”. *Nova Economia*, 2 (2): 199-213, novembro de 1991.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “Um Novo Paradoxo Mandevilliano: Virtudes Políticas, Vícios Econômicos” [1981], em Bolivar Lamounier (org.), *A Ciência Política nos Anos 80*, 157-74. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Paradoxos do Liberalismo: Teoria e História*. São Paulo: Vértice, 1988.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Regresso: As Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.
- SARGENT, Thomas J.; WALLACE, Neil. “Rational’ Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule”. *Journal of Political Economy*, 83(2): 241-54, abril de 1975.
- SCHARPF, Fritz W.. *Crisis and Choice in European Social-Democracy*. Tradução de Ruth Crowley e Fred Thompson. Íthaca: Cornell University Press, 1991 [1987].
- SCHATTSCHNEIDER, E. E.. *The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

- SCHLUCHTER, Wolfgang. *The Rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*. Tradução de Guenther Roth. Berkeley: University of California Press, 1981 [1979].
- SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*. Tradução de Álvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992 [1931].
- SCHMITTER, Philippe C.. “Still the Century of Corporatism?”, em Fredrick B. Pike e Thomas Stritch (orgs.), *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*, 85-131. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974.
- SCHNEIDER, Ben. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. Tradução de Pedro Maia Soares e Suzan Semler. São Paulo: Sumaré, 1994 [1991].
- SCHULTZ, Kenneth A.. “The Politics of the Political Business Cycle”. *British Journal of Political Science*, 25(1): 79-99, janeiro de 1995.
- SHILS, Edward. “Charisma, Order and Status”. *American Sociological Review*, 30: 199-213, abril de 1965.
- SILVA, Nélson do Valle. “A Sociedade”, em Hélio Jaguaribe (org.), *Sociedade, Estados e Partidos na Atualidade Brasileira*, 65-115. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SINGER, André. “Cutucando Onças com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. *Novos Estudos*, 102: 39-67, 2016.
- SKINNER, Quentin. *Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SMELSER, Neil J.. *The Sociology of Economic Life*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.
- SMITH, William C.. “Estado, Mercado e Neoliberalismo na Argentina Pós-Transição: A Experiência Menem” [1991], em Lourdes Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Democracia Comparadas*, 194-231. Tradução de Susan Semler. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- SMITH, William C.. “Reestruturação Neoliberal e Cenários de Consolidação Democrática na América Latina” [1992]. Tradução de Vera Pereira. *Dados*, 36(2): 209-31, 1993.
- SOARES, Luiz Eduardo. “A Estrutura do Argumento Contratualista: Thomas Hobbes e a Gênese Ética da Reflexão Política Moderna”, em L. E. Soares, *Os Dois Corpos do Presidente e Outros Ensaios*, 125-48. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

- SOARES, Luiz Eduardo. *A Invenção do Sujeito Universal: Hobbes e a Política como Experiência Dramática do Sentido*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1995 [1991].
- SOLA, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia: Política e Democracia Comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- SOLA, Lourdes. “Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado?”. *Novos Estudos*, 38: 189-205, março de 1994.
- SOLA, Lourdes. “Estado, Regime Fiscal e Ordem Monetária: Qual Estado?”, em Lourdes Sola e Leda M. Paulani (orgs.), *Lições da Década de 80*, 29-74. São Paulo: Edusp, 1995.
- SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda M. (orgs.). *Lições da Década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995.
- SORMAN, Guy. *Os Verdadeiros Pensadores de Nosso Tempo*. Tradução de Alexandre Guasti, Célia Neves Dourado, Ronaldo da Silva Legey e Walkyria Luz. Rio de Janeiro: Imago, 1989.
- SPENCE, Jonathan D.. *Em Busca da China Moderna: Quatro Séculos de História*. Tradução de Tomás Rosa Bueno e Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 [1990].
- STIGLER, George J.. *Memórias de um Economista de Chicago*. Tradução de Vânia Conde. Porto Alegre: Ortiz, 1991 [1988].
- STIGLITZ, Joseph E.. “The Role of the State in Financial Markets”. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 19-52. Washington, D.C.: World Bank, 1993.
- STIGLITZ, Joseph E.. *Whither Socialism?* Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1994.
- STINCHCOMBE, Arthur L.. *Constructing Social Theories*. Nova York: Harcourt, Brace & World, 1968.
- TAYLOR, Michael. *Anarchy and Cooperation*. Londres: John Wiley & Sons, 1976.
- TAYLOR, Michael. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- TENBRUCK, Friedrich H.. “The Problem of Thematic Unity in the Works of Max Weber” [1975]. Tradução de M. S. Whimster. *British Journal of Sociology*, 31(3): 316-51, setembro de 1980.
- TILLY, Charles. “Western State-Making and Theories of Political Transformation”, em C. Tilly (org.), *The Formation of National States in Western Europe*, 601-38. Princeton: Princeton University Press, 1975.

- TILLY, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1984.
- TIRYAKIAN, Edward A.. “Dialectics of Modernity: Reenchantment and Dedifferentiation as Counterprocesses”, em Hans Haferkamp e Neil J. Smelser (orgs.), *Social Change and Modernity*, 78-94. Berkeley: University of California Press, 1992.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. “A Democracia na América” [1835/1840] (trechos selecionados por Francisco C. Weffort), em *Jefferson/Federalistas/Paine/Tocqueville*, 183-317. Tradução de J. A. G. Albuquerque. (2.^a ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção “Os Pensadores”), 1979.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique* [1835/1840]. (2 vols.) Tomo I das *Oeuvres Complètes d’Alexis de Tocqueville*, sob a direção de Jakob Peter Mayer. Paris: Gallimard, 1967.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *L’Ancien Régime et la Révolution* [1856]. Tomo II das *Oeuvres Complètes d’Alexis de Tocqueville*, sob a direção de Jakob Peter Mayer. Paris: Gallimard, 1967.
- TORRE, Juan Carlos “América Latina: O Governo da Democracia em Tempos Díficeis” [1991], em Lourdes Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Democracia Comparadas*, 127-47. Tradução de Omar Ribeiro Thomaz. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- TOYNBEE, Arnold J.. *Helenismo: História de uma Civilização*. Tradução de Waltensir Dutra. (4.^a ed.) Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975 [1959].
- UDY Jr., Stanley H.. *The Organization of Work*. New Haven: Human Relations Area Files Press, 1959.
- URBANI, Giuliano. “Sistema Político”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, 1163-8. Tradução sob a coordenação de João Ferreira. (5.^a ed.) Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993 [1983].
- VERBA, Sidney. “Sequences and Development”, em Leonard Binder *et alii*, *Crises and Sequences in Political Development*, 283-316. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- VERNANT, Jean-Pierre. *As Origens do Pensamento Grego*. Tradução de Ísis Borges B. da Fonseca. (5.^a ed.) São Paulo: Difel, 1986 [1962].
- WAGNER, Peter. “Crises da Modernidade: A Sociologia Política no Contexto Histórico” [1995]. Tradução de Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31: 29-43, junho de 1996.
- WAGNER, Peter. *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline*. Londres: Routledge, 1993.

- WALLERSTEIN, Michael. “Centralização Sindical e Dependência Face ao Comércio: As Origens do Corporativismo Democrático” [1987]. Tradução de Paulo da Costa Kramer. *Dados*, 32 (1): 41-73, 1989.
- WALZER, Michael. *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1994.
- WEBER, Max. “Class, Status, Party” [1922], em H. H. Gerth e C. Wright Mills (orgs.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, 180-95. Tradução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1948.
- WEBER, Max. “Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: Uma Contribuição à Crítica Política do Funcionalismo e da Política Partidária” [1918], em *Max Weber*, 1-85. Tradução de Maurício Tragtenberg. (2ª ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção “Os Pensadores”), 1980.
- WEBER, Max. “Politics as a Vocation” [1918], em H. H. Gerth e C. Wright Mills (orgs.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, 77-128. Tradução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1948.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. Tradução de José Medina Echavarría *et alii*. (2ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica, 1964 [1922].
- WEINER, Myron; HUNTINGTON, Samuel P. (orgs.). *Understanding Political Development*. (2ª ed.) Prospect Heights: Waveland Press, 1994 [1987].
- ZAGARE, Frank C.. *Game Theory: Concepts and Applications*. Beverly Hills: Sage Publications, 1984.

Índice remissivo de nomes

A

- Abranches, Sérgio H. H. 298, 304, 305, 310, 311, 339, 340, 382
Alencastro, Luiz Felipe de 288, 290, 294, 317
Alexander, Jeffrey C. 71
Almeida, Maria Hermínia Tavares de 38, 345, 370, 377
Almond, Gabriel A. 67, 68, 143, 147, 148, 149,
150, 151, 168, 180, 181, 184, 336
Alvarez, Michael 249
Amadeo, Edward J. 37
Amorim Neto, Octávio 274
Anderson, Perry 94
Apter, David E. 91
Araújo, Ângela M. C. 327
Arbix, Glauco 327
Arendt, Hannah 125, 129, 140, 154, 187, 221, 296
Aristóteles 91, 131, 159
Armijo, Leslie Elliott 38
Aronovich, Selmo 345
Aron, Raymond 108, 280
Axelrod, Robert 36, 143, 174, 175, 176, 177, 217, 270, 283

B

- Bacha, Edmar L. 331
Banfield, Edward C. 131
Barbosa, Rui 379
Bardhan, Pranab 271
Barry, Brian 60, 120, 127, 168, 169, 170, 260, 261
Bendix, Reinhard 56, 57, 58, 59, 86, 133, 142
Bertalanffy, Ludwig von 61
Binder, Leonard 144
Bismarck, Otto von 321
Black, Cyril E. 89, 90, 91, 92, 102, 152, 248
Bobbio, Norberto 67, 75, 125, 134, 187, 258
Boschi, Renato R. 163, 164, 324
Boudon, Raymond 61, 64, 65, 70, 81, 82, 102
Bourricaud, François 61, 64, 65, 81, 82, 102
Bowles, Samuel 271
Braudel, Fernand 206, 207, 215
Brenner, Robert 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 105
Bruno, Michael 351
Bruszt, László 363
Buchanan, James M. 251, 352
Burke, Edmund 129, 154, 376

C

- Café Filho, João 371
Camargo, José Márcio 345
Cardoso, Fernando Henrique 314, 338, 348
Carlos Magno 87
Castelo Branco, Humberto de Alencar 371
Cawson, Alan 326, 327
Cheibub, José Antônio 249
Coase, Ronald H. 244, 257, 258
Cohen, G. A. 66, 67, 70, 117
Cohen, Youssef 325
Collier, David 250
Collor de Melo, Fernando 361
Colombo, Cristóvão 86

Comte, Auguste 88
Condillac, Étienne Bonnot de 61
Crozier, Michel 250
Cui, Zhiyuan 225, 272

D

Dahl, Robert A. 131, 164, 168, 212, 317, 318
Dahrendorf, Ralf 232, 233
Demsetz, Harold 313
De Swaan, Abram 59, 110, 218, 225, 233, 234, 235,
236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 335, 336
Deutsch, Karl W. 67, 68, 81, 102, 248
Diniz, Eli 296, 301, 310, 314, 316, 322, 324, 327, 328, 363, 364
Dixit, Avinash 244, 257, 258
Dobb, Maurice H. 94
Downs, Anthony 191
D. Pedro I 114
Durkheim, Émile 56, 82, 88, 111, 119,
121, 122, 139, 154, 210, 234
Dutra, Eurico Gaspar 371

E

Easton, David 67, 68
Eckstein, Harry 140, 168, 169
Eisenstadt, S. N. 137, 138, 139, 309
Elias, Norbert 59, 80, 81, 85, 119, 234
Elster, Jon 35, 55, 66, 67, 70, 113, 117, 134, 167, 218, 276
Engels, Friedrich 113, 218
Erickson, Kenneth Paul 323
Esping-Andersen, Gosta 240
Esping-Andersen, Gøsta 373
Evans, Peter B. 220, 262, 263, 264, 265,
266, 271, 275, 282, 283, 307
Evers, Tilman 162, 163, 165

F

Fausto, Boris 288
Ferry, Luc 142
Fialho, Tânia Marta Maia 260
Figueiredo, João Batista 344
Franco, Gustavo H. B. 37, 38, 328, 338, 358
Freitas, Renan Springer de 34
Freud, Sigmund 119
Friedman, Milton 205
Friedrich, Carl J. 113, 129, 138, 297
Frischtak, Leila S. 40, 41, 356
Fujimori, Alberto 361
Fukuyama, Francis 55
Furet, François 232

G

García, Alan 365
Geddes, Barbara 176, 261, 306, 309, 311, 312, 313, 341
Geisel, Ernesto 371
Giddens, Anthony 119, 121, 122, 132, 134, 137
Goldthorpe, John H. 78, 104, 105
Goulart, João 371
Gouldner, Alvin 68
Gourevitch, Peter 320
Gramsci, Antonio 255
Gumplowicz, Ludwig 67, 68

H

Habermas, Jürgen 42, 55, 82, 111, 221, 222
Haggard, Stephan 353, 365
Hampton, Jean 125
Hayek, Friedrich A. 189, 205, 209
Heinz, John P. 346, 347, 348
Hempel, Carl G. 66
Hilton, Rodney 94

Hobbes, Thomas 35, 72, 74, 75, 121, 122, 125, 126, 127,
128, 129, 130, 131, 153, 154, 185, 223, 355, 356, 360
Hollis, Martin 139
Hoselitz, Bert F. 92
Hume, David 376
Huntington, Samuel P. 6, 36, 37, 39, 40, 41, 86, 143,
156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 178,
179, 181, 182, 192, 248, 249, 250, 261, 263,
295, 309, 316, 355, 356, 359, 363, 364, 378

K

Kant, Immanuel 129, 141, 376
Katzenstein, Peter J. 329
Kaufman, Robert 353, 365
Kautsky, Karl 255
Kelly, George Armstrong 118, 231
Keynes, John Maynard 374
Kornhauser, William 143, 154, 155, 156, 179
Kubitschek de Oliveira, Juscelino 57, 371

L

Lange, Peter 373
Lara Resende, André 342
Lehner, F. 310
Lenin, Vladimir Ilich 255, 280
Lerner, Daniel 248
Lessa, Renato 40, 164
Levi, Margaret 136, 177
Lima, Maria Regina Soares de 35, 373
Limongi, Fernando 212, 225, 246, 248, 249, 275,
276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 362
Linz, Juan J. 344
Lipset, Seymour Martin 160, 167, 168, 169, 170, 284, 285
Locke, John 75, 128, 131, 223
Lockwood, David 72, 74, 75, 76, 111, 112, 152, 221, 222
Lowi, Theodore J. 303, 304, 315, 339
Luís XVI 280

M

- Madison, James 131, 212
Malloy, James 39, 350, 351, 355, 356, 357, 360
Mandeville, Bernard de 111, 113, 117
Mann, Michael 223, 297
Maquiavel, Nicolau 114, 186, 366
Marshall, T. H. 225, 226, 227, 228, 230, 231, 233, 237, 238, 241
Marx, Karl 35, 56, 58, 75, 77, 88, 99, 101, 113, 114,
115, 117, 122, 132, 133, 207, 218, 232
Mauro, Frédéric 290
McCarthy, Thomas 111, 221, 222
McLellan, David 115, 117
Médici, Emílio Garrastazu 371
Merton, Robert K. 66, 70
Michels, Robert 67, 158, 255, 256, 342
Migdal, Joel S. 269
Monteiro, Jorge Vianna 274, 351, 352, 353, 354, 355, 361, 362
Montesquieu 212
Moore, Barrington 292
Morelo, Jaqueline 127
Mosca, Gaetano 67, 68, 70, 255
Mueller, Dennis C. 251

N

- Nelson, Joan P. 350, 361, 365, 366
Neves, Tancredo 344
Nietzsche, Friedrich 89, 153
Nisbet, Robert 56, 77
Nkrumah, Kwame 6
Nordhaus, William 253
North, Douglass C. 123, 136, 171, 172, 209, 222, 257, 283

O

- O'Donnell, Guillermo 127, 168, 250, 265
Offe, Claus 194, 196, 218
Olson Jr., Mancur 34, 35, 76, 123, 171, 173, 209,

235, 244, 256, 257, 258, 269, 270, 282, 283
Ortega y Gasset, José 154

P

Pareto, Vilfredo 67, 70, 273
Parsons, Talcott 68, 69, 70, 72, 75, 83,
127, 135, 138, 139, 221, 276
Pasquino, Gianfranco 84, 86, 144, 146
Paulani, Leda M. 41
Pavoncello, Franco 325
Pedro II 290
Pereira, Luiz Carlos Bresser 300, 301, 334, 335, 336,
337, 338, 340, 342, 344, 371, 372, 375, 376, 377
Pirenne, Henri 92
Pizzorno, Alessandro 192, 253, 254, 255
Platão 187, 208
Poggi, Gianfranco 139
Polanyi, Karl 205, 206, 207, 208, 210, 214, 216
Popper, Karl R. 6, 34, 78, 87, 90, 104, 106, 187, 190, 209, 230
Portantiero, Juan C. 359
Powell, G. Bingham 67, 148
Przeworski, Adam 168, 225, 237, 242, 246, 248, 249, 262, 264,
266, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281,
282, 283, 284, 298, 329, 331, 335, 336, 362, 373, 374
Putnam, Robert D. 36, 123, 130, 131, 143, 156, 171,
172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181,
217, 261, 268, 269, 270, 271, 272, 275, 276,
277, 282, 283, 284, 300, 363, 364, 368, 380
Pye, Lucian 106, 144, 148

R

Rawls, John 353
Reis, Bruno Pinheiro Wanderley 35, 129, 323, 324, 344, 376
Reis, Elisa M. P. 131, 169, 292
Reis, Fábio Wanderley 43, 62, 63, 69, 74, 85, 106,
118, 120, 121, 122, 128, 131, 184, 185, 186, 187,

188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 207, 208,
214, 215, 221, 222, 229, 237, 249, 264, 270, 275,
276, 282, 295, 296, 297, 298, 301, 325, 333
Remmer, Karen L. 266, 267, 268, 269
Renner, Karl 72
Roemer, John E. 70, 99
Rokkan, Stein 144
Roth, Guenther 56
Rouanet, Sérgio Paulo 142
Rouquié, Alain 287, 290, 291
Rousseau, Jean-Jacques 74, 75, 116
Rueschemeyer, Dietrich 93, 159, 213, 214, 233, 248, 307
Runciman, W. G. 6
Rustow, Dankwart A. 144

S

Saint-Simon 6, 88
Salisbury, Robert H. 315, 346, 347, 348
Santos, Fabiano Guilherme Mendes 47, 177
Santos, Wanderley Guilherme dos 43, 117, 147,
174, 204, 205, 235, 252, 259, 299, 300, 301,
304, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 325
Sargent, Thomas J. 260
Sarney, José 311
Sá, William Ricardo de 38, 343, 373
Scharpf, Fritz W. 241
Schattschneider, E. E. 229
Schluchter, Wolfgang 50, 56, 57, 80, 137,
138, 139, 154, 194, 243
Schmitt, Carl 67, 187
Schmitter, Philippe C. 127, 168, 325
Schneider, Ben Ross 305, 306, 307, 308, 309, 310, 371, 381
Schubert, K. 310
Schultz, Kenneth A. 260
Sese Seko, Mobutu 263, 264
Shils, Edward 137, 138
Silva, Néelson do Valle 299, 308, 311

Simmel, Georg 70
Skinner, Quentin 125
Smelser, Neil J. 58, 59
Smith, Adam 94, 96, 110
Smith, William 37, 278
Soares, Luiz Eduardo 73, 125, 126
Sola, Lourdes 38, 39, 40, 41, 316, 342, 343, 344
Sombart, Werner 190
Sorman, Guy 209
Spence, Jonathan D. 220
Spencer, Herbert 110, 111, 122
Stephens, Evelyne Huber e John D. 93, 159, 213, 214, 233, 248
Stigler, George J. 257
Stiglitz, Joseph E. 272, 273
Stinchcombe, Arthur 66
Sweezy, Paul M. 94

T

Tapia, Jorge R. B. 327
Taylor, Michael 36, 125, 175, 177
Tenbruck, Friedrich 56
Thatcher, Margaret 375
Tilly, Charles 56, 63, 78, 146, 147, 215
Tiryakian, Edward A. 165, 166, 190
Tocqueville, Alexis de 88, 108, 154, 178,
179, 212, 247, 279, 280, 282
Torre, Juan Carlos 356, 358, 359, 360
Toynbee, Arnold J. 94
Tullock, Gordon 352

U

Udy, Stanley H. 207, 214
Urbani, Giuliano 62, 63

V

- Vargas, Getúlio 371
Verba, Sidney 146, 147, 168, 316
Vernant, Jean-Pierre 90, 94, 187
Vianna, Luiz Werneck 34, 35
Vicentinho (Vicente Paulo da Silva) 331

W

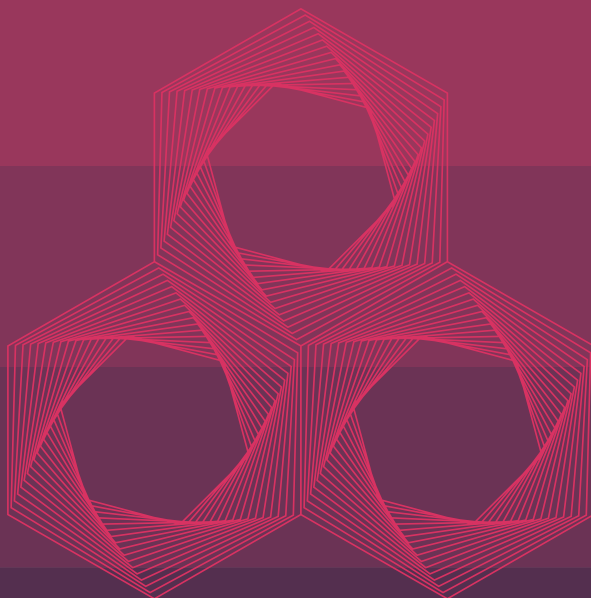
- Wagner, Peter 119, 381
Wallace, Neil 260
Wallerstein, Michael 225, 330, 331
Walzer, Michael 142
Watanuki, Joji 250
Weber, Max 56, 57, 58, 70, 77, 82, 88, 122, 124, 127, 132, 133,
134, 135, 136, 137, 138, 139, 142, 154, 157, 189, 190,
192, 194, 204, 209, 220, 221, 222, 234, 255, 321, 369
Weiner, Myron 86, 182
Winckelmann, Johannes 56

Z

- Zagare, Frank C. 175

A publicação integral do trabalho, acrescido do pós-escrito, permite ao leitor uma apreensão mais completa das premissas, conceitos, conjecturas e evidências empíricas mobilizados pelo autor. A leitura de **Modernização, Mercado e Democracia: política e economia em sociedades complexas** ajuda a entender a crise atual que vivemos. Mesmo que se discorde da empreitada ou de pontos específicos do argumento, a interpretação teórica dos problemas políticos subjacentes ao conflito distributivo brasileiro permanece atual e provocativa.

Marco Cepik



// **CEGOV** • TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros Transformando a Administração Pública tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.