

# LUA NOVA

REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA  
2003 Nº58

S U M Á R I O

## ANÁLISE INSTITUCIONAL

- 2 SOBRE REVISTA
- 3 APRESENTAÇÃO
- 4 CONSELHO
- 5 RAYMUNDO FAORO, NOSSO AMIGO  
Maria Victoria de Mesquita Benevides
- 9 DEMOCRACIA E CULTURA: UMAVISÃO NÃO CULTURALISTA  
Adam Przeworski  
José Antônio Cheibub  
Fernando Limongi
- 37 O PROCESSO DECISÓRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
PRÁTICAS INSTITUCIONAIS  
Márcia Teixeira de Souza
- 61 CONSTRUINDO LEIS: AS CONSTRUTORAS E AS  
CONCESSÕES DE SERVIÇOS  
Wagner Pralon Mancuso
- 89 O PODER BUROCRÁTICO E O CONTROLE DA  
INFORMAÇÃO  
Oscar Adolfo Sanchez
- 121 ESTADO, MERCADO E OUTRAS INSTITUIÇÕES  
REGULADORAS  
Reginaldo Moraes
- 141 PRERROGATIVASESTATAIS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E  
LÓGICA DISTRIBUTIVA  
Marcelo de A. Medeiros
- 169 ENTRE NORMAS E FATOS: DESAFIOS E DILEMAS DA  
ORDEM INTERNACIONAL  
Sebastião C. Velasco e Cruz
- 193 AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO  
Peter A. Hall  
Rosemary C. R. Taylor
- 225 AS INSTITUIÇÕES ENTRE AS ESTRUTURAS E AS AÇÕES  
Bruno Théret
- 255 1964: UM GOLPE DE CLASSE? (SOBRE UM LIVRO DE  
RENÉ DREIFUSS)  
Maria Victoria de Mesquita Benevides
- 263 OSCAR LANDI, 1939-2003  
Eduardo Rinesi
- 267 RESUMOS/ABSTRACTS

## NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Salvo casos excepcionais, os originais não deverão ultrapassar 30 laudas (em espaço dois), de 2.100 caracteres. O autor deverá enviar ainda um resumo analítico do artigo que não ultrapasse 10 linhas. *Lua Nova* aceita propostas de artigos, mas todas as colaborações serão submetidas ao Conselho Editorial da revista, ao qual cabe a decisão final sobre a publicação. O Conselho Editorial reserva-se o direito de sugerir ao autor modificações de forma, com o objetivo de adequar os artigos às dimensões da revista ou a seu padrão editorial.

No caso dos artigos aprovados, o autor deverá enviar à redação da revista uma cópia em disquete com o mínimo de formatação, observando especialmente o padrão para apresentação de notas e bibliografia. A publicação de um artigo é de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, portanto, o endosso do Conselho Editorial.

A apresentação de colaborações e os pedidos de assinatura devem ser encaminhados ao CEDEC, à rua Airosa Galvão, 64 - CEP05002-070 - São Paulo, Brasil. Telefone: (011) 3871-2966 - FAX: (011) 3871-2123. E-mail: [iaramarcel@cedec.org.br](mailto:iaramarcel@cedec.org.br)

---

Os artigos publicados em *Lua Nova* estão indexados no Brasil no *Data Índice*, na América Latina no *CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades* e nos *International Political Science Abstracts*.

## APRESENTAÇÃO

---

Rompendo antiga praxe, esta apresentação vai na primeira pessoa, e assinada. Aí tem coisa, dirá a amiga leitora. E seu leve sobressalto não será sem razão. O que temos é uma apresentação que é também despedida. Estou de saída, e Álvaro de Vita, cuja colaboração foi decisiva na definição do perfil da nossa revista nos anos 90, já se retirou. Pena, dirá a amiga leitora, mas logo seus olhos brilharão: quem entra no lugar? Façamos disso um jogo: no próximo número tudo estará claro. Neste, porém, só os leitores com olhos de lince detectarão o sinal do que está por ocorrer. Só posso dizer que é uma escolha excelente.

Foram 12 anos de trabalho, 36 números da revista, cerca de 350 artigos, de autores brasileiros (entre eles muitos jovens que aqui começaram a publicar profissionalmente, numa política editorial de que nos orgulhamos) e estrangeiros, entre eles alguns clássicos do século XX, como John Rawls, Jürgen Habermas, Theodor W. Adorno, Norberto Bobbio, Amartya Sen. (Este último, por sinal, rendeu uma das brincadeiras locais: é que, comprovadamente, ele só recebeu o Nobel de Economia após haver publicado em *Lua Nova*). Uma visão de conjunto desse trabalho pode ser obtida neste número, nos sumários dos conteúdos dos números 20/1990 até 57/2002 que se encontram no seu final.

A revista, é claro, só tem a ganhar com a passagem para uma nova etapa da sua presença na reflexão e no debate sobre as grandes questões, sobretudo aquelas que solicitam de modo permanente a nossa atenção de cidadãos pensantes. Pois é a esse público, o dos cidadãos pensantes, que *Lua Nova* se dirige. E certamente continuará a fazê-lo, doravante com novo fôlego e com nova visão dos problemas. A isso se associará uma reformulação, que deverá fazer-se sentir ao longo dos próximos números, para consolidar-se num padrão e numa apresentação gráfica renovados.

Já falei da importância de Álvaro de Vita para a nossa revista. Cabe também lembrar o papel do Conselho Editorial e, no apoio administrativo, alguém que os autores e assinantes bem conhecem pela sua sempre gentil dedicação, Iara Marcel. Quanto a mim, passo a integrar o grupo decisivo, aquele que de fato sustenta a nossa velha e sempre renovada *Lua Nova*: o dos seus leitores.

GABRIEL COHN

# LUA NOVA

REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA

2003

Nº58

LUA NOVA é uma revista quadrimestral do  
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

## CONSELHO EDITORIAL

Álvaro de Vita, Amélia Cohn, Brasília Sallum Jr., Cícero Araújo, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa.

## EDITOR

Gabriel Cohn

## PROJETO GRÁFICO E CAPA

Rodrigo Andrade

## SERVIÇOS DE SECRETARIA E ASSINATURAS

CEDEC — (011) 3871-2966 - r. 220

Com Iara Marcel ([iaramarcel@cedec.org.br](mailto:iaramarcel@cedec.org.br))

O CEDEC é um centro de pesquisa e reflexão na área de Ciências Humanas. É uma sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne intelectuais de diferentes posições teóricas e político-partidárias.

## DIRETORIA

Presidente - Amélia Cohn

Vice - Presidente - Paulo Eduardo Elias

Diretor Secretário - Maria Inês Barreto

Diretor Tesoureiro - Aylene Bousquat

## CONSELHO DELIBERATIVO DO CEDEC

Amélia Cohn, Brasília Sallum Júnior, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Leôncio Martins Rodrigues, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Paulo Eduardo Elias, Ronaldo Baltar, Rosa Maria Fischer, Sonia Mirian Draibe e Tullo Vigevani.

ISSN 0102-6445

# RAYMUNDO FAORO, NOSSO AMIGO

MARIA VICTORIA DE MESQUITA BENEVIDES

Modéstia à parte, Raymundo Faoro foi um dos nossos. O consagrado autor de *Os Donos do Poder* era, sim, “da casa”: mestre, crítico, conselheiro, colaborador, amigo de todos nós, os pais (e mães!) fundadores e os continuadores do CEDEC.

Pouco presente em pessoa, era uma referência constante; o grande historiador, jurista e sociólogo, mas também o publicista notável, que sempre acompanhou, com sua pena certeira e suas intervenções públicas, a vida política da nação. É bem conhecida sua brilhante atuação quando presidente do Conselho Federal da OAB (1977-1979). Aliás, a OAB adquiriu um prestígio extraordinário, como fonte e voz da sociedade civil, graças a ele. Tornou-se um dos principais representantes dos que lutaram contra a ditadura, sendo interlocutor dos políticos e dos militares, que nele reconheceram um adversário lúcido, corajoso e livre de qualquer projeto político pessoal. Sempre ficou claro, para todos que o conheceram, sua completa falta de ambição para cargos e honrarias. É importante destacar este dado de sua personalidade, pois não foram poucos os que atribuíram ao seu dinamismo à frente da OAB objetivos políticos menos nobres, como ser nomeado ministro da Justiça ou membro do STF num futuro governo democrático. Os fatos provam que ele nada quis, nem abandonou suas trincheiras de luta contra os arrivistas da “transição transada”.

Quando Luiz Inácio da Silva foi à sua casa convidá-lo para ser vice (campanha de 1989), Raymundo recebeu-o de braços abertos e adegas fidalgas (gostava muito do líder petista, com quem manteve relações de mútua admiração e amizade até o fim). Mas ponderou: “Lula, sou um homem preguiçoso e amante das boas coisas da vida. Aceitaria, de bom grado, uma embaixada em Viena...desde que vitalícia”.

Apesar de participar, junto com Mino Carta, seu fraternal amigo, das revistas *IstoÉ/Senhor*, *Carta Capital* e do excelente e efêmero *Jornal da*

*República*, era pouco presente em São Paulo. Detestava deixar o Rio de Janeiro, onde morava – com fino gosto (e entre montanhas de livros e vídeos de teatro) –, debaixo do Cristo Redentor, com quem, dizia, muitas vezes “acertava as contas”, o coração pesado de *ira et studio*. O bairro chama-se Cosme Velho, escolhido como se Raymundo Faoro quisesse também os ares bucólicos de seu querido Machado, sobre o qual escreveu a obra prima *Machado de Assis: A Pirâmide e o Trapézio* (livro pouco lembrado, o que é uma lástima). Aliás, como o velho bruxo, Raymundo tinha o horror de ser “medalhão”. Aceitava nossos convites, no CEDEC ou na USP, mas avisava: estão proibidas as louvações.

A ele o CEDEC muito deve. Seu empenho entusiasmado garantiu, por exemplo, o primeiro grande Seminário da Abertura no Brasil, em junho de 1979, com apoio da OAB e patrocínio da Fundação Ford. Organização conjunta CEDEC-CEBRAP (sob a minha aflita e orgulhosa coordenação, desculpem-me a vaidade) e realizado na PUC da reitora Nadir Kfoury, este super-seminário *Direito, Cidadania e Participação* (depois publicado pela editora T. A. Queiroz) reuniu intelectuais e políticos de todo o país e dos EUA, todos comprometidos com a instauração de um Estado de Direito Democrático. Foi um grande sucesso de público e de imprensa e um marco decisivo na história do CEDEC. A partir de então, nosso pequeno Centro consolidou foros de credibilidade para várias empreitadas, conseguindo apoios acadêmicos e financeiros no país e no exterior. Daí também se consolidaram projetos relevantes para a identidade do Centro, em torno da cidadania, dos direitos humanos, da reforma política, dos movimentos sociais.

Raymundo Faoro colaborou em diversas outras ocasiões com o CEDEC, ora como avalista de projetos, ora como crítico interlocutor em seminários ou textos, dentre os quais destaco os debates sobre a Constituinte, que queríamos nacional, livre e soberana. Foi acompanhando esses debates que Raymundo Faoro escreveu, convidado por Caio Graco, o belo ensaio *Assembléia Constituinte, a legitimidade recuperada* (1986).

Participou, igualmente, de nossas publicações; destaco um original artigo sobre liberdade de imprensa em nossa primeira revista, a *Revista de Cultura e Política*, e uma instigante entrevista para *Lua Nova* (“A democracia que queremos”, no número 5, de 1985).

Apreciava, com evidente espírito de argumentação clássica, o debate intelectual de alto nível e assim integrou bancas examinadoras na Universidade: de Carlos Guilherme Mota, de Gabriel Cohn, de Paulo Sérgio Pinheiro, de Marco Aurélio Nogueira e de Kátia Mendonça, entre outros. Weberiano ilustre, da tese de Gabriel gostava de dizer que podia figurar entre o que de melhor se escreveu sobre Max Weber... na Alemanha! (Estava

apalavrado para participar da banca de Marco Aurélio Garcia, mas, como se sabe, a política vem adiando a defesa do Marco).

Sua figura imponente de origem vêneta (quase dois metros de altura) e o tom muito grave da voz podiam intimidar o recém-chegado. Mas logo se percebia que a imensa cultura não atrapalhava o formidável *wit*, o senso de humor inigualável, a começar pelo riso sobre si próprio: “Não tenho a elegância do patriciado paulista, sou um simples gaúcho de Vacaria. Aprendi alemão nos clubes masculinos de Porto Alegre, inglês porque me deslumbrei com Shakespeare, sobretudo as peças políticas, e francês... bem, francês aprendi com as fábulas de La Fontaine, e falo como um animal”.

Por iniciativa de Carlos Guilherme Mota foi o primeiro professor visitante do IEA da USP, onde desenvolveu um estudo original publicado com o título *Existe um pensamento político brasileiro?* Gostava do ambiente e dos colegas, mas me dizia, docemente irônico, para eu não me preocupar pois o CEDEC estaria sempre em primeiro lugar.

É difícil encontrar um personagem de tal envergadura – tão “varão da República” – e que seja, ao mesmo tempo, tão simples e generoso. Isso mesmo, o ilustre Raymundo Faoro foi, sem pieguice, um homem bom. Um homem de generosidade pessoal e intelectual, *fortiter in re, suaviter in modo*. Antônio Candido disse, certa vez, referindo-se a Fernando de Azevedo, que um grande intelectual não será, necessariamente, um grande homem público, e que seu mestre Azevedo fora ambos. Podemos dizer o mesmo de nosso mestre e amigo Raymundo Faoro.

\*\*\*

Raymundo Faoro foi um gaúcho-italiano à moda antiga, que não temia uma boa briga nem cultivar os inevitáveis inimigos, mas mantinha sempre a exigência de honra, lealdade e caráter que, segundo ele, bebera no leite materno (as histórias que contava sobre a mãe Maria Luiza dariam um romance de Érico Veríssimo). Pode ter sido, por isso, mal compreendido por alguns adeptos da modernidade deslumbrada e do “politicamente correto”. Tudo isso é bobagem. Raymundo Faoro foi, simplesmente, um homem íntegro, inteligente e encantador.

Uma saudade danada.

**MARIAVICTORIA de MESQUITA BENEVIDES** é ... Modéstia à parte, Maria Victoria é uma das nossas.





# DEMOCRACIA E CULTURA: UMA VISÃO NÃO CULTURALISTA\*

*ADAM PRZEWORSKI*  
*JOSÉ ANTÔNIO CHEIBUB*  
*FERNANDO LIMONGI*

Será verdade que, para existir e perdurar, uma democracia precisa estar ancorada por uma “cultura democrática”? Se a resposta for positiva, quais são os padrões culturais específicos compatíveis com essa “cultura democrática” que, desse modo, favoreceriam ou prejudicariam a democracia?

Para uma das respostas possíveis, a visão “não culturalista”, a cultura não exerceria poder causal para explicar a democracia. Um país não necessitaria de uma cultura democrática para estabelecer instituições democráticas nem para sustentá-las. Uma segunda resposta possível, o ponto de vista “culturalista fraco”, sustenta que uma cultura democrática seria necessária para que uma democracia surja e se mantenha, mas a questão da compatibilidade dessa cultura democrática com as tradições de sociedades particulares seria controversa, pois essas tradições seriam maleáveis, sujeitas a serem inventadas e reinventadas. Desse modo, uma cultura democrática poderia florescer mesmo em ambientes culturais aparentemente hostis. Por último, a visão “culturalista forte” postula que algumas culturas seriam incompatíveis com a democracia. Em consequência, diferentes países deveriam buscar arranjos políticos distintos.

O objetivo do texto é discutir estas visões alternativas. Está em jogo saber se as instituições democráticas podem funcionar em todos os ambientes culturais ou se é preciso admitir que algumas culturas são compatíveis apenas com formas variadas de autoritarismo.

Trata-se de questão de difícil resposta. Ela está sujeita a convicções conflitantes arraigadas. As evidências requeridas não são fáceis de se obter. As disponíveis são insuficientes para esclarecer aspectos centrais desta pendência. Por isto, procuraremos apenas reconstruir essas posições rivais e citar

\* “Culture and democracy”. Texto revisto e adaptado para esta publicação por Fernando Limongi. Tradução de Gabriel Cohn.

alguns fatos. Nossa conclusão geral é cética. Sustentamos que fatores econômicos e institucionais são suficientes para gerar uma explicação convincente da dinâmica das democracias sem que seja necessário recorrer à cultura. Constatamos empiricamente que os traços culturais mais óbvios, tais como a religião dominante, têm pouca importância para a emergência e a durabilidade de democracias. Disso decorre que, embora possa haver boas razões para esperar que culturas importem, o material empírico disponível provê pouco apoio para a concepção de que a democracia requer uma cultura democrática.

Iniciamos com uma breve história das concepções culturalistas e depois as analisamos mais sistematicamente. O aspecto central de nossa discussão é saber se a democracia pode emergir e persistir somente quando tem o apoio de determinados padrões culturais. São determinados aspectos da cultura necessários para a democracia, e, neste caso, quais e como? Desenvolvemos também uma explicação que dispensa a variável cultura e mostramos que ela é sustentada por certos fatos. Em seguida perguntamos se culturas específicas podem ser avaliadas como mais ou menos compatíveis com a democracia e examinamos empiricamente se essas culturas, grosseiramente definidas em termos de religiões nacionais dominantes, afetam a emergência e a sobrevivência de regimes democráticos. Um exame de algumas questões normativas encerra o artigo.

Será um tipo específico de cultura, de caráter “democrático”, necessário para a emergência e persistência da democracia? Primeiro apresentamos um esboço histórico de respostas positivas a essa questão e introduzimos algumas distinções entre elas. Em seguida contrapomos essas respostas a uma concepção que dispensa a variável cultura para dar conta da emergência e sobrevivência da democracia.

## CONCEPÇÕES CULTURALISTAS

Montesquieu, nas *Lettres persanes* (1721) e depois em *De l'esprit des lois* (1995 [1748]) foi o primeiro a sustentar que cada forma de governo requer a presença de determinados padrões culturais para permanecer e funcionar efetivamente<sup>1</sup>. Cada forma tem um princípio domi-

<sup>1</sup> Rousseau (1985 [1771], p. 11) deu um passo adiante dentro dessa concepção, ao argumentar que cada tipo específico de instituição democrática pode prosperar somente quando é compatível com os costumes de uma sociedade particular. Ainda que sua visão da Polônia fosse inteiramente folclórica, seu argumento era geral: “Se não se conhece a fundo a nação para a qual se trabalha, a obra que faremos para ela, por mais excelente que possa ser em si mesma, pecará sempre pela aplicação e bem mais ainda quando se tratar de uma nação já inteiramente instituída, cujos gostos, costumes, preceitos e vícios estão muito enraizados para poderem ser

nante: no despotismo é o medo, na monarquia é a honra, na república é a virtude. São esses princípios que fazem funcionar cada forma de governo (“ce qui le fait agir”, *EL*, III, 1)<sup>2</sup>. De acordo com Versini (1995, pp. 24-25), a lista de Montesquieu desenvolveu-se gradualmente à medida que ele aprendia sobre a experiência de diferentes nações: no número 645 dos *Pensées* de 1737-38 os elementos culturais incluíam “a religião”, “os costumes e as maneiras”; em *De l’esprit des lois* esses elementos tornaram-se primeiro “a religião”, “os exemplos das coisas passadas”, “os costumes”, “as maneiras” e, posteriormente, “a religião dos habitantes”, “suas inclinações”, “seus costumes”, “suas maneiras”, e “relações entre elas”. Temos uma lista sem fim em que tudo parece ser fundamental, das instituições maritais ao celibato dos sacerdotes e à tolerância religiosa.

Além disso, as causas culturais não são as únicas: o clima é essencial, como é a qualidade do solo, o tamanho do território e o “commerce” (a economia). O que, então, causa o que? Versini (1995, p. 38) argumenta que “as causas morais são finalmente ‘dominantes’ em *De l’esprit des lois*”. Mas ele infere essa conclusão unicamente da ordem final dos tópicos discutidos por Montesquieu, não de quaisquer afirmações explícitas nesse sentido. Por vezes Montesquieu usa apenas a linguagem da compatibilidade, não da causalidade, em passagens como “qual legislador poderia propor o governo popular a semelhantes povos?” (*EL*, XIX, 2).

Sobretudo, Montesquieu está em busca da “ordem das coisas” (*EL*, XIX, 1). Ele observa a seguir que “várias coisas governam os homens...” e “à medida que em cada nação uma das causas age com mais força as outras cedem a ela na mesma medida” (*EL*, XIX, 4). Ao longo de todo o livro, ele enfatiza que as leis educam; não são mero efeito. Concluímos que estão longe de ser óbvias e claras as relações causais entre princípios, por um lado, e culturas, do outro. A mesma conclusão se aplica à relação entre leis e princípios.

O estudo comparativo de formas de governo (pois é disto que se tratava) por Montesquieu prenunciava as dificuldades que as concepções culturalistas tiveram que enfrentar desde então. A primeira consiste em identificar os traços da cultura que têm importância para a forma de governo. A segunda reside em determinar os elos causais entre economia, instituições políticas e cultura.

A hipótese geral de Montesquieu ganhou uma perspectiva “desenvolvimentista” nos escritos dos filósofos morais escoceses, que “transformaram facilmente abafados por sementes novas” [NT: Foi utilizada a tradução de Luiz Roberto Salinas Fortes em: *Considerações sobre o governo da Polônia e sua reforma projetada*. Tradução, apresentação e notas: Luiz Roberto Salinas Fortes. São Paulo, Brasiliense, 1982].

<sup>2</sup> *EL* III, 1 significa *De l’esprit des lois*, Livro III, capítulo 1.

maram os estados da sociedade de Montesquieu numa elaborada seqüência de estágios no desenvolvimento histórico da sociedade civil, tendo em vista dar conta do processo para o qual uma nova palavra teve que ser forjada, a saber, civilização” (Collini, Winch and Burrow, 1983: 18). A inovação, portanto, consistiu em pensar as culturas como progredindo da primitiva à civilizada, sustentando que certas formas de vida política somente podem manter-se na segunda. Para os autores desta escola as instituições políticas não poderiam ser simplesmente inventadas *ab ovo*, introduzidas deliberadamente, mas tinham que corresponder a sentimentos de simpatia, a hábitos de sociabilidade e de deferência e a um cultivado senso de espírito público.

Esse problema— “em que medida governos são matéria de escolha” — deu o título ao primeiro capítulo de *Considerations on Representative Government*, de John Stuart Mill (1991 [1861]). Para Mill certos padrões culturais são incompatíveis com a democracia: “Um povo rude, ainda que até certo ponto receptivo aos benefícios da sociedade civilizada, pode ser incapaz de praticar as renúncias que ela requer; suas paixões podem ser demasiado violentas, ou seu orgulho pessoal por demais exigente, para evitar o conflito privado e deixar para a lei o desagravo das suas reais ou supostas ofensas” (p. 15). As pessoas podem achar repugnante a forma representativa de governo, podem desejá-la mas serem avessos a ou incapazes de preencher suas condições, ou podem carecer do preparo para exercê-la. No entanto, Mill (pp. 18-19) insistiu em que essas condições são maleáveis: “Esses supostos requisitos das instituições políticas são meros recursos para realizar as três condições ... é exagero elevar esses simples auxílios e recursos a condições necessárias. As pessoas são mais facilmente induzidas a fazer, e fazem com mais facilidade, aquilo a que já estão habituadas; mas as pessoas também aprendem a fazer coisas que são novidade para elas”. As pessoas podem não estar preparadas para a democracia, mas podem ser ensinadas a comportar-se como democratas.

A questão espinhosa é a de estabelecer a direção e a cadeia de causalidade. Na medida em que distinguiam tecnologia, riqueza e cultura entendidas como crenças e hábitos, por um lado, de cultura entendida como apreciação de idéias e símbolos, pelo outro, a maior parte das concepções centradas no desenvolvimento, de Adam Smith (Winch, 1978, cap. 3) passando pela maioria das teorias de estágios (Comte, Maine, a escola de “política comparada” de Cambridge, Toennies e Durkheim para citar apenas alguns) até a teoria da modernização contemporânea, foram todas ambivalentes acerca da cadeia de causalidade que movia as civilizações de um estágio ao seguinte. Seria o progresso material o gerador das mudanças

na cultura e nas instituições políticas, ou seriam as transformações culturais que fariam avançar o progresso material e as formas de governo?

A tentativa moderna de resolver essas questões encontra-se no livro de Almond e Verba (1965 [1963]). Este livro foi também responsável pela introdução de uma nova metodologia. Almond e Verba começaram observando que, enquanto aspectos tecnológicos eram facilmente difundidos pelas novas nações, a cultura política ocidental não era tão nitidamente transmissível. Para os autores, existiria uma relação causal entre cultura e democracia: “Para que o modelo democrático do Estado participativo se desenvolva nessas novas nações é preciso mais do que as instituições formais da democracia ... Uma forma democrática de sistema político participativo requer também uma cultura política congruente com ela”(p. 3). Embora Almond e Verba aceitassem, em conformidade com a teoria da modernização, que o desenvolvimento econômico é necessário para a democracia, eles sustentavam que ele não era suficiente, o que se demonstra pela imperfeição das correlações encontradas por Lipset (1959). Em consequência, criticavam Lipset por ignorar as bases psicológicas da democratização (p. 9).

Para Almond e Verba a cultura fornece a “base psicológica” da democracia. Além disso, à diferença de Laswell (1946) e outros estudos na linha psicanalítica, a sua psicologia era mentalista. A cultura é a “orientação psicológica dirigida a objetos sociais” (p. 13). “Quando falamos da cultura política”, explicam Almond e Verba, “referimo-nos ao sistema político como internalizado na cognição, nos sentimentos e nas avaliações da sua população”. E, finalmente, “a cultura política de uma nação é a distribuição particular de padrões de orientação relativos aos objetos políticos entre os membros da nação”.

Conceituada deste modo, a cultura pode ser estudada propondo-se questões a indivíduos, e a cultura não é mais do que a distribuição das respostas. A inovação metodológica consistiu, portanto, em substituir aquilo que se costumava estudar como “o caráter nacional” mediante o exame da história nacional, ou como “personalidade modal” pelo exame dos padrões de socialização infantil manifestos nas respostas às perguntas sobre o que as pessoas conheciam, apreciavam e valorizavam. Mesmo tendo sido amplamente criticado por razões conceituais e metodológicas (Barry, 1978; Wiatr, 1979), o estudo de Almond e Verba deu origem a uma nova indústria.

Atualmente, perguntar às pessoas sobre o seu conhecimento de instituições políticas, sobre suas preferências quanto a sistemas de governo e sobre suas avaliações de processos políticos, agentes e resultados é uma

atividade rotineira. Respostas a essas questões são interpretadas como sinais de estabilidade democrática e, com frequência, são lidas com ansiedade: o Brasil, por exemplo, parecia estar no limite em 1991, pois somente 39% dos perguntados consideravam a democracia como sempre sendo o melhor sistema de governo, em contraste, digamos, com o Chile, onde, em 1990, 76% o faziam. A questão que permanece aberta é a de se saber se tais respostas predizem de fato se a democracia sobreviverá ou não.

A cultura que Almond e Verba identificaram como democrática, a “cultura cívica”, ostentava uma “misteriosa” semelhança com o que se poderia esperar encontrar nos Estados Unidos. Não surpreende que os Estados Unidos se ajustassem melhor ao ideal da cultura democrática, seguidos pelo Reino Unido. E, sendo a democracia nesses países mais antiga – mais estável – do que na Alemanha, na Itália ou no México, a hipótese central do estudo encontrou apoio nos dados testados: um tipo particular de cultura política é requisito para uma democracia estável.

Inglehart (1990) e Granato, Inglehart e Leblang (1996) procuraram validar esse enfoque. A “cultura cívica” de Inglehart (1990) consiste em três indicadores: (1) confiança interpessoal, (2) satisfação vital e (3) apoio à mudança revolucionária (que se espera ser nociva à democracia). Ele e seus colaboradores descobriram que essas variáveis, quando tomadas em conjunto, relacionam-se estatisticamente com o número de anos contínuos de democracia entre 1900 e 1980 e entre 1920 e 1995, numa amostra de 24 países. No entanto persistem dúvidas (Jackman e Miller, 1996): é esta uma medida apropriada de estabilidade democrática? Pode-se extrair tais inferências com base numa amostra com pesado viés em favor de democracias duradouras? Qual é a direção da causalidade?

Muller e Seligson (1994) reanalisaram os dados de Inglehart, adicionando alguns países latino-americanos, para identificar a direção da causalidade. Concluíram que, no melhor dos casos, é a estabilidade democrática que gera a cultura democrática e não vice-versa. Eles também observaram, como Jackman e Miller haviam feito, que os indicadores de “cultura cívica” de Inglehart não andam juntos: a confiança é independente da preferência por mudança gradual, enquanto que satisfação vital pouco tem a ver com “cultura democrática”. Eles descobriram que a confiança interpessoal é um efeito da estabilidade democrática e não afeta por seu turno a democracia, enquanto a inclinação em favor da mudança gradual não está relacionada com a experiência de longo prazo da democracia, e tem um efeito positivo na democracia. Mesmo essa descoberta, contudo, permanece sensível à composição da amostra de países.

Com efeito, uma limitação do enfoque de *survey* é que ele se revela mais apropriado à questão da estabilidade democrática do que à questão sobre se a democracia é mais provável de estabelecer-se em sociedades dotadas de certos traços culturais particulares. As ditaduras raramente permitem que pesquisadores de *survey* façam questões sobre democracia – tipicamente o fazem apenas na sua agonia mortal. Por isso os dados de *survey* sobre atitudes políticas sob ditaduras são escassos, tornando difícil determinar se os democratas geram democracias ou se democracias geram democratas. Maravall (1995) constatou que o apoio à democracia cresceu na Espanha entre 1966 e 1976 e no Chile durante os últimos anos de Pinochet, enquanto o apoio aos militares declinou no Brasil entre 1972 e 1990, concluindo que “em todos esses casos as democracias foram precedidas por um aumento no número de democratas”(p. 17). No entanto, Schmitter e Karl (1991) sustentaram que é a democracia que gera democratas, não vice-versa.

### **O que importa na cultura, e como?**

Como indica esse breve esboço histórico, a concepção de que a democracia requer uma base cultural específica passou por várias reencarnações. Parece haver algo na cultura que é necessário para a democracia emergir e durar. Mas, o que precisamente? Para Montesquieu, era uma força motivadora irracional (“as paixões humanas que a fazem mover-se”, *EL*, III, 1) – temor, honra, virtude – que, por sua vez, refletem religiões, costumes e maneiras. Os teóricos dos estágios procuravam por sentimentos, hábitos, assim como por um senso racional de bem público. Mill foi mais sistemático, ao distinguir entre uma preferência pela democracia, as diferenças de temperamento necessárias para sustentá-la e um senso de comunidade. Almond e Verba buscavam crenças, afetos e avaliações dos processos e dos resultados políticos. Inglehart queria saber se as pessoas estão satisfeitas com suas vidas, se confiam uns nos outros, e se gostam de mudanças revolucionárias. Outros pesquisadores de *survey* perguntaram se as pessoas dão valor à democracia por si mesma, sem considerar as condições enfrentadas e os resultados gerados.

Essa ambigüidade, e a confusão que ela engendra, é especialmente visível na tentativa de Weingast (1997) de reconciliar explicações aparentemente rivais da estabilidade democrática. Weingast propôs-se demonstrar que, para a democracia ser estável, os cidadãos devem adotar uma visão compartilhada do que constitua atos ilegítimos do Estado e devem estar prontos a agir contra as transgressões desses limites quando venham a ocor-

rer. Aprimeira tarefa requer uma coordenação de crenças, e a segunda, uma coordenação de ações. O primeiro problema é resolvido quando os cidadãos se pautam pelos limites prescritos pela Constituição e/ou especificados por pactos políticos explícitos. O segundo é resolvido quando, temendo interferências estatais futuras, os cidadãos unem-se numa frente contra atos ilegítimos do Estado, mesmo quando tiram benefícios correntes deles. Em suma, a democracia é estável quando indivíduos estão preparados para rebelar-se em unísono sempre que o Estado transgrida certos limites.

Qual é, então, o papel da cultura no apoio a esse equilíbrio democrático? Weingast (p. 253) tem o cuidado de enfatizar que o seu relato não é de índole causal, em que valores tornariam estável a democracia, nem o reverso. Uma cultura particular e a estabilidade democrática são apenas aspectos diferentes de situações em que uma sociedade resolve seus dilemas de coordenação. Mas quais são exatamente os aspectos da cultura que servem de apoio a essas situações? No primeiro nível, destacam-se duas: um consenso sobre os limites das ações estatais legítimas e um sentido comum do “dever” de defendê-lo<sup>3</sup>. Mas, para agradar a todos, Weingast também os caracteriza como “consenso sobre valores e sobrea a estabilidade da democracia” (p. 246), “consenso sobre as regras” (p. 257), “estima” por limites às ações do Estado (p. 251), “confiança” (p. 257) e “tolerância mútua” (p. 257). Isto é uma operação puramente verbal e somente obscurece a questão.

Para que as concepções culturalistas forneçam uma explicação convincente das origens e da vida da democracia, cabe-lhes especificar o que e como a cultura importa. Começemos por distinguir os diferentes aspectos da cultura que podem importar<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Weingast pressupõe implicitamente que o Estado é uma ameaça potencial para todos: a possibilidade de uma aliança estável entre o Estado e determinadas classes é eliminada. Em consequência, interpreta mal suas próprias conclusões quando diz que agem por um senso de “dever” quando se opõem ao Estado. Que tipo de “dever” é este, movido unicamente pelo interesse próprio?

<sup>4</sup> Uma nova moda entre especialistas em teoria dos jogos consiste em interpretar cultura como crenças acerca de comportamentos que ocorreriam “fora de equilíbrio” (*‘out of equilibrium’ beliefs*), isto é, crenças sobre o que sucederia se algo que nunca vem a ocorrer se realizasse. Suponhamos que a burguesia esteja considerando se deve atender às demandas dos trabalhadores ou recorrer aos militares para reprimi-las. A burguesia acredita que os militares não iriam reprimir, e, em consequência, atende às demandas dos trabalhadores. Logo, a crença em que os militares são interferem na política, uma crença sobre algo que se daria fora de equilíbrio, sustenta a estabilidade democrática. Ou suponhamos que os trabalhadores acreditam que os militares os reprimiriam se instados a fazê-lo pela burguesia: então a burguesia, sabendo que os trabalhadores moderariam suas exigências por medo da intervenção militar, não recorreria aos militares. Neste caso é a crença dos trabalhadores num estado fora de equilíbrio, de que os militares são propensos à intervenção, que sustenta a democracia. O problema com explicações desse tipo é que, enquanto crenças sobre estados de equilíbrio podem ser baseadas em observações de eventos passados e podem ser revisadas racionalmente, as crenças sobre estados fora de equilíbrio são completamente arbitrárias. Logo, “cultura” torna-se um mero nome para a caixa preta acerca das crenças. Essa não parece ser uma linha de investigação fecunda.



Primeiro, as pessoas valorizam a democracia em si mesma, independentemente dos resultados que ela possa gerar. Querem criar e defender a democracia contra ameaças porque este regime funda-se na igualdade política (Tocqueville), porque é uma expressão da liberdade (Dunn, 1992), ou por qualquer outra razão não instrumental. Elas acreditam que a democracia é incondicionalmente o melhor (ou o menos mau) sistema de governo, dizem-no quando perguntados, ou agem como se assim acreditassem.

Segundo, as pessoas consideram que devem obedecer as decisões resultantes de regras que têm o seu “assentimento”<sup>5</sup>. Colocamos aspas em “assentimento” porque o acordo em questão pode ser putativo: as pessoas teriam escolhido essas regras se tivessem sido consultadas. A democracia é então legítima no sentido de que as pessoas estão dispostas a aceitar decisões cujo conteúdo será ainda determinado, desde que essas decisões resultem da aplicação das regras. Mesmo quando não os apreciam, as pessoas obedecem aos resultados do jogo democrático, porque eles resultam da aplicação das regras que aceitam. Neubauer (1967, p. 225) sustentou que a “socialização nas ‘regras do jogo’” é um requisito para a democracia. A teoria da obrigação política tem uma segunda variante, que enfatiza a participação no lugar das regras. Nessa versão, as pessoas consideram seu dever obedecer resultados em cuja produção tiveram oportunidade de participar. Em igualdade com todos os demais, tiveram como tornar públicas suas razões (Cohen, 1997), ou pelo menos votar, e ter tido essa oportunidade torna os resultados normativamente obrigatórios. A “cultura participativa” é, assim, a chave para a estabilidade democrática.

Terceiro, as pessoas têm valores e talvez características de temperamento (“personalidade democrática”, na linguagem dos anos 50) que oferecem apoio à democracia. Lipset (1959, p. 153) sustentou que “se um sistema político não for caracterizado por um sistema de valores que permita o ‘jogo’ pacífico do poder, não pode haver democracia estável”. Essas características podem incluir “virtude republicana”, confiança<sup>6</sup>, empatia, tolerância, moderação ou paciência. As pessoas podem amar a coletividade mais do que a si mesmas; podem confiar em que o governo não vai tirar uma vantagem desleal mesmo quando está nas mãos dos seus adversários; podem estar prontos a respeitar a validade de concepções e interesses

<sup>5</sup> Sobre as dificuldades dessa concepção como uma teoria positiva da ação, ver Dunn (1996, cap. 4)

<sup>6</sup> Confiança é o mais novo termo da moda entre teóricos da democracia. No entanto é de se perguntar se cidadãos democráticos deveriam confiar tanto em seus governos. Não deveriam, em vez disso, monitorar o que os governos fazem e puni-los apropriadamente?

diferentes dos seus; podem estar dispostos a aceitar que outros também devam ter direitos; ou podem estar dispostos a esperar pela sua vez.

Quarto, o que pode importar para tornar possível a democracia não é tanto o que as pessoas compartilham quanto o que fazem: “consenso”<sup>7</sup>. John Stuart Mill (1991, p. 230) foi talvez o primeiro a contribuir para a longa seqüência de argumentos na linha de “instituições livres são praticamente impossíveis num país composto por nacionalidades diferentes. Entre um povo desprovido de senso de comunidade, ainda mais quando se lêem e se falam línguas diferentes, a opinião pública unida necessária para o funcionamento do governo representativo não pode existir”. Se não compartilham características básicas como a língua, a religião ou a etnicidade, as pessoas não têm o suficiente em comum para sustentar a democracia. Mas a homogeneidade no tocante a tais características básicas não é suficiente: o “acordo” sobre certos valores básicos, sobre as regras do jogo, ou sobre o que quer que seja, é requisito para o funcionamento da democracia (Dahl, 1956; Lipset, 1959; Eckstein, 1961)<sup>8</sup>. Assim, Weingast (1997, p. 254) pensa que a democracia é instável na América Latina porque “os estados latino-americanos não são caracterizados por um conjunto comum de valores dos cidadãos a respeito do papel apropriado ao governo”.

O argumento centrado no consenso por vezes aponta para tradições nacionais de *decision-making*. Assim, o conselho de aldeia escandinavo medieval (*thing*) é citado como indicando que os escandinavos estavam prontos para aceitar parlamentos democráticos (Esposito e Voll, 1996, p. 22). Entretanto, esse argumento tem dois gumes: a evocação da mesma tradição de *decision-making* na Indonésia ou na África é usada para argumentar que a cultura é hostil à democracia, pois esta envolve conflito mais do que consenso.

É claro que esses suportes culturais da democracia não precisam ser mutuamente exclusivos. Mesmo se alguns podem ser mais importantes para gerar a democracia e outros em fazê-la durar, qualquer um ou todos eles pode ser necessário para as pessoas lutarem pela democracia quando vivem numa ditadura e para dar-lhe apoio uma vez estabelecida. Mas, caso se espere que as concepções culturalistas tenham valor explicativo, então

<sup>7</sup> Esse pode ser um consenso “por sobreposição” (*overlapping*: Rawls, 1993) uma vez que as razões que levam as pessoas a aceitarem um determinado arranjo institucional podem variar entre grupos que sustentam valores “fundamentais” diferentes.

<sup>8</sup> Eckstein (1961), assim como Eckstein e Gurr (1975), estão entre os que argumentam que a política democrática também exige que o valor democrático penetre em grupos sociais menos abrangentes, como as famílias, as comunidades e os locais de trabalho. Para uma posição contrária veja-se Linz (1996).

elas precisam distinguir e especificar. De outro modo nunca será possível concluir que a cultura não importa.

A segunda questão diz respeito à causalidade. Pois, mesmo se todas as democracias duradouras revelassem compartilhar uma “cultura democrática” determinada, essa observação não seria suficiente para determinar o que antecede o que: a cultura democrática ou as instituições democráticas. Com risco de ser pedante, distinguimos a seguir as diferentes cadeias causais que podem conectar desenvolvimento econômico, transformações culturais e instituições políticas.

Primeiro, a cultura causaria tanto o desenvolvimento econômico quanto a democracia, qualquer seja a conexão causal entre os dois últimos elementos. Esta é a concepção que designamos como “fortemente culturalista”. O protestantismo é um candidato a uma cultura que promove tanto o desenvolvimento quanto a democracia (ver abaixo); pelo menos, esta era a visão de Lipset em 1994. Por seu lado, o catolicismo, no entender de Wiarda (1981) impede tanto o desenvolvimento quanto a democracia na América Latina<sup>9</sup>. Por muito tempo, o confucionismo foi visto como um obstáculo a ambos, mas, agora, parece haver uma tendência a vê-lo como bom para o desenvolvimento. Ainda assim, alguns ainda insistem, notavelmente o ex presidente Lee Kuan Yew de Singapura, em tomar o confucionismo como oposto à democracia.

Segundo, tanto o desenvolvimento quanto a cultura seriam, de modo independente, necessários para tornar possível a democracia. E, mesmo que o desenvolvimento gere certas transformações culturais, estas são insuficientes para gerar a cultura democrática, a qual, por sua vez, é necessária para que a democracia surja e sobreviva. Essa era a concepção, ainda fortemente culturalista, de Almond e Verba discutida acima.

Terceiro, uma cultura particular seria necessária para tornar possível a democracia, mas essa cultura seria automaticamente gerada pelo desenvolvimento econômico. Lipset (1959, 1960) descreveu várias maneiras pelas quais o desenvolvimento gera precondições culturais para a democracia: ao promover a moderação e a tolerância, e ao propiciar às

<sup>9</sup> De acordo com Wiarda (1981) os sistemas políticos da América Latina contemporânea são produtos de uma cultura política que é específica da região e incompatível com a democracia. Essa cultura, que ele denomina “modelo corporativo”, resulta diretamente do “sistema colonial espanhol de organicismo, patrimonialismo, senhorio, corporativismo e feudalismo” (p. 39). Quando aplicado a países particulares, esse enfoque conduz a observações como a de que “a cultura política dominicana não tem sido historicamente favorável ao governo democrático. Consideramos isso um fator muito importante. A cultura política dominicana, herdada da Espanha, tem sido absolutista, elitista, hierárquica, corporativa e autoritária” (Wiarda, 1989, p. 450).

camadas mais baixas a adoção de “perspectivas temporais mais longas e visões da política mais complexas e gradualistas” (1959, p. 83). Fica claro que nessa concepção as culturas, no plural, são maleáveis o suficiente para se tornarem “modernizadas” junto com outros aspectos das sociedades como um efeito do desenvolvimento econômico. Desse modo, a cadeia causal vai do desenvolvimento, através da cultura, à democracia. Esta é uma concepção “fracamente culturalista”.

Quarto, uma cultura particular seria necessária para a persistência da democracia, mas essa cultura emergiria por efeito de instituições democráticas tão logo estas estivessem instaladas. Essa era a visão de John Stuart Mill, para quem, como vimos acima, embora as pessoas preferiram fazer o que sabem fazer, elas podem ser ensinadas a fazer coisas novas. O impacto educacional das leis foi o tema persistente de Montesquieu, assim como de Tocqueville. Segundo essa visão, todas as democracias duradouras deveriam ter a mesma cultura política, uma cultura que resultaria das instituições democráticas e que, uma vez constituída, daria suporte às instituições.

Quinto, na visão não culturalista, a democracia emergiria e se manteria de modo independente da cultura. A democracia pode ou não gerar homogeneidade cultural, mas a cultura não teria qualquer impacto causal sobre a durabilidade de instituições democráticas.

Dada a escassez de dados sobre cultura, as primeiras três explicações não podem ser testadas sistematicamente para um grande número de países. No entanto, as explicações não culturalistas podem ser submetidas a teste.

### **Uma explicação não culturalista**

A concepção não culturalista tem forte apoio empírico. Nessa visão a democracia sobrevive porque é mais vantajoso para as forças políticas relevantes, pautando suas ações por puro interesse próprio, obedecer o veredicto das urnas do que fazer qualquer outra coisa. Os perdedores numa competição democrática podem ter incentivos no curto prazo para rebelar-se, não aceitando os resultados do turno atual. No entanto, se existir uma possibilidade de ganhar as eleições futuras e os benefícios esperados destas vitórias forem grandes o suficiente, perdedores preferirão aceitar os veredictos das urnas. O mesmo argumento explica porque os ganhadores aceitam submeter-se ao teste das urnas no futuro. Nestes termos, a democracia é um equilíbrio porque as diferentes forças políticas consideram que

obedecer aos seus veredictos atende melhor aos seus interesses (Przeworski, 1991, cap. 1)<sup>10</sup>.

Para contar um relato estilizado (Przeworski, 1996), tomemos um ator político, coletivo pela definição de “político”, que se pergunta se deve participar do jogo político – com alguma possibilidade de ganhar eleições e de ter acesso a uma parcela de despojos discricionários caso vença – ou se deve lutar pela ditadura, com certo custo para os recursos produtivos e com alguma chance de tornar-se o ditador. A escolha, neste caso, é entre conseguir certa parcela da renda caso se permaneça sob a democracia ou correr o risco de lutar pela ditadura na esperança de conseguir toda a renda discricionária, ainda que ao custo de destruição temporária de alguma riqueza. Trata-se, pois, de uma escolha entre “uma parte do mais” e “o todo do menos” (ambas sendo loterias).

Introduzindo pressupostos econômicos tradicionais, suponhamos que os benefícios do aumento de consumo declinem à medida que os atores políticos se tornam mais ricos. Nessas condições, o ganho de vencer-se a luta pela ditadura é menor numa sociedade mais rica. Por outro lado, se a função de produção tem retornos decrescentes em relação aos recursos produtivos, o *catch-up* da destruição de uma parte delas durante a guerra pela ditadura é mais rápido em níveis mais baixos de riqueza. Segue-se que em países pobres o valor de tornar-se um ditador e o custo acumulado da destruição de estoques de capital é mais baixo. Em nações ricas, o ganho de conseguir-se tudo ao invés de uma parte da renda total é mais baixo e a recuperação da destruição é mais lento. Como resultado, a luta pela ditadura, a “rebelião”, é mais atraente em nações mais pobres. É, talvez, ainda mais óbvio que a rebelião seja uma alternativa mais atraente para aquelas forças políticas que esperam receber uma parcela menor da renda sob a democracia<sup>11</sup>.

Esse modelo simples conduz a várias predições empíricas: (a) a probabilidade de que uma democracia persista deverá aumentar com a riqueza (renda) presente e futura; (b) a probabilidade de que uma democracia se mantenha deverá ser mais alta quando nenhuma força política

<sup>10</sup> Cabe uma advertência ao leitor versado em teoria dos jogos. Na maioria das situações há diversos equilíbrios. Um é “guerra”: o ganhador espera que o perdedor se rebele, o perdedor espera que o ganhador não fará eleições, e eles partem para o confronto. Outro é ditadura sem guerra: o ditador não chega a provocar a oposição, e esta acha melhor aceitar a ditadura do que lutar. Desse modo, um equilíbrio democrático, quando existe, não é mais do que um entre vários, o que significa que Weingast (1997) está certo ao enfatizar a importância da coordenação. Ainda assim, se a escolha do equilíbrio depende do desenvolvimento econômico, então a cultura não tem papel a desempenhar nela.

<sup>11</sup> Note-se que as taxas de preferência temporal são fixas e exógenas nesse modelo. As conclusões não dependem do pressuposto de que a riqueza torne as pessoas mais pacientes.

domine completamente o sistema político; (c) em países muito pobres, a democracia será subvertida por ocupantes de cargos de governo tanto quanto pelos não ocupantes; em países com nível médio de riqueza a democracia será subvertida com mais frequência por *outsiders* (por “perdedores”) do que por ocupantes de cargos; e em países ricos a democracia terá o apoio tanto dos vencedores quanto dos ganhadores.

Quando examinamos alguns padrões empíricos relativos a quase todas as democracias que existiram em qualquer lapso de tempo entre 1950 e 1990<sup>12</sup>, o fato que mais chama a atenção é que democracia alguma jamais foi subvertida neste período num país com uma renda *per capita* superior à da Argentina em 1976.

A probabilidade de sobrevivência da democracia aumenta monotonicamente com a renda *per capita*. Em países com renda *per capita* inferior a 1.000 dólares a probabilidade de que a democracia morreria durante um certo ano era de 0,1216, o que implica uma expectativa de vida levemente superior a 8 anos. Entre 1.001 e 2.000 dólares, essa probabilidade era de 0,0556, para uma duração esperada de em torno de 18 anos. Acima de 6.000 dólares, as democracias podiam esperar durar para sempre<sup>13</sup>.

Além disso, as democracias, em especial as pobres, são altamente vulneráveis a crises econômicas. A vida esperada de uma democracia muito pobre que experimenta um ano de declínio econômico é de apenas 5,6 anos. No entanto, democracias muito pobres – aquelas abaixo de 1.000 dólares de renda *per capita* – quando sua renda cresce têm chances de sobreviver da mesma ordem que as democracias mais ricas – aquelas entre 1.000 e 3.000 dólares – quando a renda destas declina.

Vários outros fatores afetam a sobrevivência das democracias, mas todos eles perdem sua força quando comparados à renda *per capita*. Dois deles são particularmente relevantes para a perspectiva da escolha racional. Em primeiro lugar, as democracias têm mais chance de sobreviver quando nenhum partido controla uma grande parcela (mais do que dois terços para ser preciso) das cadeiras legislativas. Em segundo lugar, as democracias são mais estáveis quando os chefes de governo mudam com frequência,

<sup>12</sup> Todos os resultados estatísticos apresentados aqui baseiam-se em Przeworski, Alvarez, Cheibub e Lijmongi 2000. Os dados cobrem 135 países e um total de 4.126 anos. Entre eles estavam 100 democracias, que em conjunto duraram 1.645 anos. Todos os dados sobre renda estão expressos dólares norte-americanos de 1985, convertidos pelo método da paridade da capacidade de compra.

<sup>13</sup> Esses padrões são investigados de maneira mais profunda e usando as técnicas estatísticas padrões em Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi 2000. O leitor interessado nos detalhes da análise empírica apresentada no artigo deve consultar o livro citado acima.

mais do que uma vez em cinco anos porém menos do que uma vez em dois anos. Essas observações – e ambas sobrevivem estatisticamente em análises multivariadas – levam a uma importante conclusão: a probabilidade da sobrevivência da democracia cresce quando nenhuma força política domina de modo completo e permanente. As democracias são menos estáveis quando um partido tem controle irrestrito sobre a legislatura ou quando os chefes do Executivo permanecem no cargo por longo tempo.

Os casos em que democracias foram subvertidas seguem o padrão previsto pelo modelo: democracias pobres (com renda *per capita* abaixo de 1.000 dólares) são derrubadas tanto pelos ocupantes do poder como pelos grupos fora do poder, democracias em países com renda entre 1.000 e 6.000 estão muito mais sujeitas a serem derrubadas por *outsiders*, e democracias ricas não são derrubadas por ninguém.

É claro que sempre restam interpretações alternativas. Uma delas seria a de que renda não passa de substituto para educação e que pessoas mais educadas tenderão a incorporar valores democráticos. No entanto, ao passo que os anos acumulados de educação de um membro médio da força de trabalho, que é a medida de estoque educacional que possuímos, afeta a probabilidade de sobrevivência da democracia de modo independente da renda, o efeito da renda mantém-se quando controlamos para educação e é duas vezes mais significativo estatisticamente.

Não encontramos evidência de habituação à democracia. As chances de sobrevivência da democracia não são afetadas pelo fato de termos observado que aquele mesmo país vivia sob uma democracia no ano anterior. Para que fosse verdade que democracias se “consolidam”, a probabilidade condicional de que um regime irá morrer durante um certo ano, considerando-se que sobreviveu até então (a “taxa de risco”), deveria declinar com sua idade. Se for assim, democracias têm mais possibilidade de sobreviver quanto mais “velhas” forem. Isso é verdade quando a idade do regime é considerada sozinha. Mas, tão logo se controla por renda *per capita*, as taxas de risco tornam-se independentes da idade, o que significa que, para um dado nível de desenvolvimento, democracias têm aproximadamente a mesma chance de morrer qualquer seja sua idade. Como as chances de sobrevivência da democracia em países mais ricos são maiores, as taxas de risco não corrigidas por renda declinam porque os países se desenvolvem, não porque a passagem do tempo leve à consolidação da democracia. Portanto, mesmo que habituação à democracia gere uma cultura democrática, é a riqueza, e não a cultura, que mantém as democracias vivas.

Fatores econômicos não têm um efeito igualmente forte para a sobrevivência de ditaduras. A probabilidade de que uma ditadura ceda seu

lugar uma democracia aumenta à medida que os países se tornam mais ricos, para então declinar de novo tão logo se tornam ricos o bastante. Crises econômicas têm um efeito mais fraco na sobrevivência de ditaduras. Com efeito, análises estatísticas indicam que é quase impossível prever transições à democracia, mesmo com toda a gama de fatores observáveis, sejam eles econômicos ou culturais. Parece que as ditaduras simplesmente correm muitos riscos e são vulneráveis a uma ampla variedade de razões.

Entretanto, mesmo se fatores econômicos desempenham um papel mais importante em fazer as democracias sobreviver do que emergir, a renda *per capita* e seu crescimento são suficientes para explicar a dinâmica de ambos os regimes. Para testar a força preditiva desses fatores recorreremos a uma simulação. Tomamos os 135 países incluídos em nossa análise tomando como parâmetros o regime e a renda *per capita* quando primeiro foram observados (1950, ou o ano de independência, ou o primeiro ano em que se tornaram disponíveis dados econômicos) e as taxas de crescimento econômico observadas durante todo o período até 1990 (ou o último ano para o qual estão disponíveis dados econômicos). Estes países hipotéticos mudarão de regime de acordo com as probabilidades empiricamente observadas para o conjunto de casos no mesmo nível de renda e com aquela taxa de crescimento. Como as probabilidades de sobrevivência dos regimes são, portanto, as mesmas para qualquer país que experimente uma dada taxa de crescimento relacionada a um dado nível de renda, o pressuposto é de que a cultura não afete o surgimento e a sobrevivência da democracia. Com base nisso geramos 1.000 “histórias” para cada país, e comparamos os padrões baseados nesses pressupostos com aqueles efetivamente observados. Os padrões simulados reproduzem as histórias reais de maneira quase perfeita: a correlação entre as proporções de tempo preditas e observadas que cada país permanece sob cada regime é de 0,91.

Conclui-se que as evidências em favor dos fatores econômicos são esmagadoras. Não é necessário recorrer à cultura para reproduzir os padrões de alternância entre os regimes efetivamente observados. É verdade que ainda seria possível defender a posição culturalista mediante o argumento de que alguma cultura, digamos a “cultura do mercado”, é o que causa o desenvolvimento em primeiro lugar, e que a explicação final ainda é, portanto, cultural. Isso até pode ser o caso, mas essa linha de investigação conduz a uma regressão ao infinito, pois, sempre se pode perguntar o que causa o surgimento da “cultura do mercado”, e assim por diante. Portanto, nós paramos por aqui.



## CULTURAS, A CULTURA DEMOCRÁTICA E A DEMOCRACIA

Pode-se dizer que determinadas culturas, identificáveis quanto ao resto, sejam favoráveis ou desfavoráveis à emergência e durabilidade das instituições democráticas? A questão é a seguinte: suponhamos que observássemos que, independente da sua riqueza e outros fatores, todos os países com uma alta proporção de protestantes sejam democracias, e nenhum país com uma baixa proporção de protestantes o seja. Teríamos então prova *prima facie* de que, seja o que for a “cultura democrática”, o protestantismo fornece seus ingredientes necessários. Note-se, porém, que, se não conseguirmos achar tais padrões, isso pode dever-se a duas razões diferentes: seja porque o surgimento e a durabilidade da democracia dispensa o recurso a um conjunto determinado de padrões culturais ou porque, embora a democracia tenha requisitos culturais e barreiras culturais, todas as culturas são, ou pelo menos podem ser tornadas, compatíveis com esses padrões.

Primeiro examinaremos a questão da compatibilidade de culturas particulares, no plural, com a cultura democrática. Em seguida examinaremos alguns padrões empíricos.

### Culturas e a cultura democrática

Historicamente a discussão desse tópico deu-se principalmente em torno de culturas identificadas por religiões dominantes. A idéia da força causal primária da religião é devida ao argumento de Max Weber (1958 [1904-05]) de que a “vocação” ascética religiosamente motivada para a acumulação foi a chave do sucesso econômico do capitalismo. Weber (p. 180) sustentava que “um dos elementos fundamentais do espírito do capitalismo moderno, e não só dele mas de toda a cultura racional moderna – a conduta racional com base na idéia de vocação – nasceu ... do espírito do ascetismo cristão”. Esse “espírito do capitalismo, no sentido de um específico padrão de vida que reivindica sanção ética para si ...” (p. 58) foi a principal explicação para a diferença entre protestantes (ou pelo menos os ascéticos entre eles) e outras religiões no tocante à conduta econômica (p. 40).

Weber quase nada tinha a dizer sobre as conseqüências desse espírito do capitalismo para a política em geral, e em particular sobre a democracia (sobre a qual tinha crenças ambivalentes e mutáveis). Há uma passagem (p. 45) no seu estudo sobre a ética protestante e o espírito do capitalismo na qual ele cita Montesquieu quando este afirma que os ingleses “progrediram mais do que qualquer povo no mundo em três coisas impor-

tantes: na piedade, no comércio e na liberdade”, para em seguida perguntar, talvez em termos retóricos: “Não será possível que essa superioridade comercial e a adaptação deles às instituições políticas livres seja ligado de algum modo àquela piedade que Montesquieu lhes atribui?”. Entretanto ele não deu seqüência a essa idéia e, no final do texto (p. 182) simplesmente anunciou que “a próxima tarefa seria mais a de mostrar o significado do racionalismo ascético ... para o conteúdo da ética social prática, em termos de tipos de organização e funções de grupos sociais desde o convento até o Estado”. Mas neste ponto ele parou.

Ainda assim, a idéia de que Weber teria visto no protestantismo a fonte da democracia moderna é difundida entre os cientistas sociais contemporâneos. No artigo mais influente sobre as condições da estabilidade democrática, Lipset (1959, p. 165) sustentou que “argumentou-se, por Max Weber entre outros, que os fatores responsáveis pela democracia nessa área [o Noroeste europeu e seus derivados de língua inglesa na América e Australasia] constituem uma concatenação de elementos historicamente única, parte do complexo que também produziu o capitalismo nessa área”, visto que “a ênfase no protestantismo na responsabilidade individual promoveu a emergência de valores democráticos”<sup>14</sup>. Por sua vez, o catolicismo, na visão de Lipset (pp. 72-73), opunha-se à democracia na Europa anterior à Segunda Guerra Mundial e na América Latina.

No seu discurso presidencial na American Sociological Association, Lipset (1994, p. 5) atribuiu as origens dessas concepções não a Weber mas a Tocqueville, de novo sem indicar qualquer texto específico. No entanto, Tocqueville (1961, vol. I, p. 427), referindo-se aos imigrantes irlandeses, não apenas observou que “esses católicos ... formam a classe mais republicana e a mais democrática que exista nos Estados Unidos”, para contudo acrescentar em seguida que “é um erro considerar a religião católica como um inimigo natural da democracia”, assinalando em particular os traços igualitários do catolicismo.

O catolicismo não é o pior inimigo da democracia: a taça fica com o islamismo e o confucionismo (Eisenstadt, 1968, pp. 25-27). Huntington (1993, p. 15) constatou: “Não há desacordo entre os estudiosos no tocante à proposição de que o confucionismo tradicional foi ou não democrático ou

<sup>14</sup> Lipset não identifica qualquer texto específico de Weber. Tampouco o fazem Almond e Verba (1965 [1963], p. 8), ao afirmarem que “o desenvolvimento do protestantismo, e especialmente das seitas não conformistas, foram considerados vitais para o desenvolvimento de instituições estáveis na Grã Bretanha, no antigo Commonwealth e nos Estados Unidos” (itálicos adicionados).

antidemocrático”. Visões similares acerca do islamismo são abundantes (Gellner, 1991, p. 506; Lewis, 1993, pp. 96-98).

Lee Teng Hui (1997), então presidente de Taiwan, discorda. Lee encontrou no confucionismo tradicional uma ênfase no governo limitado que é essencial à democracia. Numa revisão sistemática de escritos sobre confucionismo e democracia, Im (1997), como outros antes dele, encontra um quadro muito mesclado: por um lado, o confucionismo não tem um conceito de sociedade civil, nem um conceito de direitos individuais (no lugar disso tem um conceito de papéis que as pessoas deveriam desempenhar), ou do *rule of law*, mas, em contrapartida, tem fundas tradições de governo limitado, reconhece o direito à rebelião contra dirigentes que se desviam do “caminho” prescrito, é tolerante quanto à religião e se opõe ao militarismo. Além disso, na Coreia pelo menos, uma pluralidade de opiniões, uma esfera pública, existiu durante os seis séculos da dinastia Xosun.

A discussão no interior do islamismo e sobre ele é ainda mais complexa. De acordo com Esposito e Voll (1996) os três fundamentos do islamismo prestam-se, e foram sujeitos a, interpretações mais ou menos antidemocráticas. Assim, o princípio da unidade de Deus (*tahwid*), embora exija consistência relativamente às leis divinas, pode deixar a interpretações delas a qualquer muçulmano capaz e qualificado, e não precisa ser inconsistente com um sistema de governo no qual o executivo “é constituído pela vontade dos muçulmanos, que também têm o direito de depô-lo (p. 24), ou com “uma assembléia cujos membros são os reais representantes do povo” (p. 27). De modo similar o princípio do representante de Deus na Terra (*khilafah*) não precisa ser interpretado em termos monárquicos, podendo ser estendido a todos os homens e mulheres. Finalmente, as tradições de consulta, consenso e julgamento interpretativo independente podem ser usadas como argumentos a favor ou contra a democracia. Com efeito, Eickelman e Piscatori (1996) mostram que essas interpretações doutrinárias serviram no passado e servem agora para justificar arranjos políticos inteiramente diferentes.

Há várias razões para duvidar que culturas, ou civilizações, como Mazrui (1997, p. 118) prefere pensar sobre o islamismo, forneçam requisitos para a democracia, ou constituam barreiras irremovíveis a ela. Primeiro, os argumentos que relacionam a civilização à democracia parecem terrivelmente *ex-post*: se muitos países dominados por protestantes são democráticos, procuramos traços no protestantismo que promovem a democracia; se nenhum país muçulmano é democrático, obviamente deve haver algo de antidemocrático no islamismo. Eisenstadt (1968), por exem-

plo, acha que a civilização indiana tem o que a democracia pede, ao contrário do confucionismo e do islamismo... Seria interessante ver o que ele acharia se a China fosse democrática e a Índia não<sup>15</sup>.

Segundo, pode-se achar elementos em toda cultura, o protestantismo incluído, que parecem compatíveis e outros que parecem incompatíveis com a democracia. A legitimação protestante da desigualdade econômica, para não falar da própria ética do interesse próprio, oferece uma base moral pobre para a convivência e a solução de conflitos de maneira pacífica. Outras culturas são autoritárias mas igualitárias, hierárquicas mas respeitadas do direito de rebelião, comunais mas tolerantes da diversidade, e assim por diante. É escolher e pegar<sup>16</sup>.

Terceiro, cada uma das tradições religiosas foi historicamente compatível com uma ampla gama de arranjos políticos. Essa gama não é a mesma para tradições religiosas diferentes, mas ampla o bastante em cada caso para demonstrar que essas tradições são flexíveis no tocante aos arranjos políticos com os quais podem ser tratados como compatíveis.

Finalmente, e o mais importante, tradições não são dadas de uma vez por todas; elas são continuamente inventadas e reinventadas (Hobsbawm e Ranger, 1983), um ponto enfatizado por Eickelman e Piscatori (1996) na sua análise do islamismo. De fato, as próprias análises da tradição confuciana citadas acima podem ser vistas como tentativas de inventar um confucionismo democrático. As culturas são feitas de tecido, mas o pano da cultura veste diferente nas mãos de diferentes alfaiates.

Essa visão foi vigorosamente contestada por Huntington (1993, p. 40). Ele começou observando que “os conceitos ocidentais são fundamentalmente diferentes daqueles que prevalecem em outras civilizações. As idéias ocidentais de individualismo, liberalismo, constitucionalismo, direitos humanos, igualdade, liberdade, império da lei, democracia, mercados livres, separação de Igreja e Estado, com frequência têm pouca ressonância nas culturas islâmica, confuciana, japonesa, hindu, budista ou ortodoxa”. E prossegue: “Os esforços ocidentais para propagar tais idéias acabam produzindo uma reação contra o ‘imperialismo dos direitos humanos’ e uma reafirmação de valores nativos, como se pode ver no apoio ao fundamentalismo religioso pelos mais jovens nas culturas não-

<sup>15</sup> O método *ex-post* é ainda mais evidente em análises culturais do crescimento econômico. Veja-se Sen (1997).

<sup>16</sup> Assim, Nathan e Shi encontram elementos de cultura democrática na China, enquanto Gibson, Dutch e Tedin os descobrem na Rússia.

ocidentais”. É difícil saber a base que permitiu que Huntington chegasse a essa conclusão. A maioria dos estudiosos do fundamentalismo religioso islâmico atribui o seu crescimento à deterioração das condições econômicas das massas urbanas, não ao “imperialismo dos direitos humanos”; a ascensão do fundamentalismo religioso está limitada a certos países dentro de certas áreas culturais, e é proeminente no país mais “ocidental” deles todos, os Estados Unidos. Sobretudo, as Cassandras do iminente *Kulturkampf* (também Fukuyama, 1995) fariam bem em olhar para trás antes de mergulhar à frente.

Ao contrário de Lipset, Almond e Verba ou Huntington (1984), que sustentaram que culturas totalizantes são menos favoráveis à democracia, o próprio Weber (em Gerth and Mills, 1958, pp. 337-8) pensava que o papel político das religiões instituídas depende dos seus interesses, não do seu conteúdo: “As posições empíricas amplamente variadas assumidas pelas religiões históricas perante a ação política foram determinadas pelo enlear-se das organizações religiosas em interesses de poder e lutas pelo poder ... pela utilidade das organizações religiosas para domesticar politicamente as massas e, especialmente, pela necessidade dos poderes em vigor da consagração religiosa da sua legitimidade”. Num estudo exaustivo da emergência da Democracia Cristã europeia, Kalyvas (1996) mostrou que a relação entre catolicismo e democracia seguia considerações estratégicas da Igreja Católica. Numa comparação audaz do fundamentalismo católico dos ultramontanos belgas no século XIX com o atual fundamentalismo islâmico argelino, Kalyvas (1997) concluiu que os resultados diferentes nesses dois países deviam-se à estrutura organizacional das respectivas religiões, mais do que ao seu conteúdo cultural. Linz e Stepan (1996, p. 453) chegaram à mesma conclusão com respeito aos casos recentes de democratização. Finalmente, Laitin (para o sumário mais recente, veja-se 1995) examinou em vários contextos o papel desempenhado por “empreendedores culturais” na dinâmica da mudança cultural, trazendo amplas evidências de que, enquanto conflitos sobre cultura podem ter resultados diferentes, eles dizem respeito a interesses e estratégias, e não a quaisquer conteúdos culturais dados primordialmente. Desse modo, o argumento de que inclinações antidemocráticas de “civilizações” são dadas de uma vez por todas bate de frente contra a experiência histórica. Retornando a Stuart Mill, que citamos acima: “As pessoas são mais facilmente induzidas a fazer, e fazem mais facilmente, o que já estão habituados; mas as pessoas também aprendem a fazer coisas novas para elas”.

## Evidências empíricas

Quais são, então, as evidências empíricas relativas ao impacto de religiões sobre a dinâmica de regimes políticos? Há maior número de protestantes, e católicos, em democracias; muçulmanos e outros em ditaduras. Mas essa observação *prima facie* não basta para estabelecer um vínculo causal. Mesmo que admitamos que a democracia teve origem em países protestantes, uma vez estabelecida nesses países a questão é a de se saber se ela pode ser transplantada e sobreviver em outro lugar. Essa não é uma questão retórica, como Lipset (1994, p. 5), citando Lewis (1993) parece sugerir, mas uma questão empírica. E as evidências relevantes para esta questão não consistem em saber se em um determinado ponto no tempo, seja em 1950 ou 1990, mais países protestantes do que católicos ou muçulmanos eram democráticos, mas em se a democracia tem mais chances de emergir e manter-se em países protestantes. Em termos técnicos, isso significa é que as evidências relevantes são históricas e longitudinais, e não estáticas e sincrônicas.

Sendo assim, para testar a importância das religiões para a dinâmica de regimes políticos, calculamos o impacto de diferentes variáveis sobre as probabilidades de que a democracia se estabeleça e de que entre em colapso. Inicialmente, consideramos as três variáveis incluídas em nosso modelo não cultural: renda *per capita*, taxa de crescimento, e a taxa de rotatividade de chefes de governo acumulada ao longo da vida do regime<sup>17</sup>. Os resultados indicam que todas as variáveis são significativas estatisticamente. Quanto mais rica uma democracia, menos provável é que entre em colapso; enquanto as ditaduras mais ricas são um pouco mais propensas a entrar em colapso. Ambos os regimes têm chances bem menores de entrar em colapso se a sua economia cresceu no anterior. Democracias nas quais os chefes de governo mudam com mais frequência têm uma chance ligeiramente maior de entrar em colapso, ao passo que ditaduras estão muito mais sujeitas a morrer nessas condições.

Quando adicionada a esse modelo não culturalista, a frequência na população de cada país das três religiões para as quais temos dados – católicos, protestantes e muçulmanos – não tem impacto algum na durabilidade da democracia e somente o catolicismo tem algum impacto – negativo – sobre a estabilidade de ditaduras. Além disso, quando outras variáveis são introduzidas na análise – o legado colonial, a heterogeneidade

<sup>17</sup> A proporção de assentos legislativos ocupados pelo maior partido não é significativa na análise estatística.

religiosa e étnica, ou a proporção de países no mundo que eram democracias durante o ano em questão – nenhuma das religiões importa para coisa alguma.

Pata testar a hipótese sobre o impacto da heterogeneidade cultural, usamos índices de fracionamento etnolinguístico e religioso<sup>18</sup>. O fracionamento etnolinguístico diminui a chance de sobrevivência de democracias, confirmando as expectativas baseadas no senso comum. O legado colonial de um país também torna a sobrevivência das ditaduras menos provável. Assim, tudo indica que a heterogeneidade etnolinguística afeta a estabilidade dos regimes e, de fato, seus efeitos desaparecem quando controlamos por instabilidade política passada. Logo, o argumento de que valores comuns são necessários para sustentar a democracia reduz-se à observação de que transições de regime são mais frequentes em países marcados por heterogeneidade etnolinguística. Por sua vez, a heterogeneidade religiosa não tem efeito sobre a estabilidade de qualquer um dos regimes.

São evidências parcas, mas ocorre que culturas não se prestam a classificações simples. Disso decorre que a oportunidade para análises estatísticas é limitada. É óbvio que gostaríamos de poder classificar culturas como hierárquicas ou igualitárias, universalistas ou particularistas, religiosas ou seculares, consensuais ou conflituosas, e assim por diante. Mas as evidências que temos são insuficientes para afirmar-se que certas culturas são incompatíveis com a democracia. As culturas parecem ter pouco efeito sobre o estabelecimento da democracia, e nenhum sobre sua sobrevivência.

## REAVALIANDO O RELATIVISMO CULTURAL

Há alguns anos, um de nós participou de uma reunião acerca de relações capital-trabalho na República da Coreia. À medida que a discussão progredia tornava-se claro para nós, ocidentais, que nossos interlocutores coreanos somente conseguiam imaginar dois estados do mundo: ou “harmonia e cooperação” ou o “vale tudo” da guerra aberta. A idéia de que conflitos possam ser regulados e portanto limitados parecia pura e simplesmente inconcebível para eles. Não fazia parte do seu repertório cultural.

<sup>18</sup> Os índices de fracionamento medem a probabilidade de que dois indivíduos escolhidos aleatoriamente não pertençam ao mesmo grupo. O índice de fracionamento etnolinguístico é tomado de Eaterly e Levine (1997, da Internet). Seu conjunto de dados também contém índices que medem a porcentagem da população que não fala a língua oficial ou a mais amplamente usada. Esses dois índices não têm efeito na estabilidade do regime.

Todos nós provavelmente tivemos uma experiência desse tipo em alguma ocasião. As culturas não são as mesmas, e o que as pessoas podem imaginar e estão prontas para fazer é moldado por pressupostos e hábitos culturais. No entanto, as culturas são também heterogêneas e maleáveis. Contamos aos coreanos que os europeus ocidentais também pensavam que sindicatos livres fossem incompatíveis com a democracia, e que, no entanto, nos últimos quarenta anos haviam gozado de relações trabalhistas civis, com os trabalhadores tendo o direito de associar-se e de fazer greve, com instituições de negociação coletiva minuciosamente reguladas, e com conflitos que terminavam em acordos pacíficos. E, embora nossos interlocutores tivessem dúvidas se um sistema como esse poderia funcionar no seu país, também sabiam que mais cedo ou mais tarde teriam que desenvolver tal sistema.

Assim, embora a intuição de que a cultura importa para a viabilidade de instituições democráticas tenha raízes na nossa experiência cotidiana, não nos deveria surpreender que as evidências em favor das concepções culturalistas sejam tão fracas. Comparações históricas de tradições culturais não conseguem especificar os mecanismos causais em que elementos culturais desempenhariam um papel na explicação. As mesmas questões são respondidas de forma diferentes de uma sociedade a outra, mas isto não é evidência suficiente para postular um papel causal para a cultura. Por sua vez, evidências estatísticas em favor de explicações não culturalistas da estabilidade de instituições democráticas parecem fortes. Logo, pouco ou nada há que nos pudesse levar a crer que obstáculos culturais à democracia sejam irremovíveis. A “hipótese de Lee”, como Sen (1997) chamou os pronunciamentos de Lee Kuan Yew, não passa de fina camada de verniz sobre o seu desejo de manter-se no poder.

Suponhamos, contudo, que as evidências apontassem no outro sentido, e que a nossa revisão dos dados observados confirmasse a perspectiva culturalista. O argumento relativista padrão é que preferências culturais devem ser respeitadas porque são mantidas e expressas por pessoas que devemos respeitar (mesmo quando de fato são tipicamente expressas por aqueles que falam em seu nome, talvez com uma dose de interesse próprio). Mas a questão normativa é se preferências endógenas podem dar sustentação a julgamentos morais quando as pessoas em questão não estão simetricamente informadas. Sendo mais diretos: suponhamos que sem ter a experiência de conflitos regulados os coreanos justifiquem relações trabalhistas paternalistas invocando “harmonia e cooperação”. Suponhamos, por outro lado, que, tendo instituído um sistema de negociação coletiva



livre, eles descobrissem que não somente podem viver com esse sistema mas que o preferem à repressão aos trabalhadores. Deveríamos ter respeitado sua preferência por “harmonia e cooperação”? Em termos mais gerais, deveríamos respeitar culturas antidemocráticas que sobrevivem em sociedades que jamais tiveram uma experiência de democracia?

Essa não é uma questão retórica, pois pessoas bem intencionadas e razoáveis podem discordar sobre a resposta em contextos específicos. Ela assinala, entretanto, uma fraqueza genérica do relativismo cultural.

**ADAM PRZEWORSKI** é professor de Ciência

Política na New York University.

**JOSÉ ANTONIO CHEIBUB** é professor de Ciência

Política na Yale University

**FERNANDO LIMONGI** é professor de Ciência

Política na Universidade de São Paulo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, M; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F.; PRZEWORSKI, A. (1996). “Classifying Political Regimes”. *Journal of International Comparative Development*, n. 31, pp. 3-36.
- BARRY, B. (1978). *Sociologists, Economists, and Democracy*. University of Chicago Press.
- COHEN, J. (1997). “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”. In J. Elster (ed.) *Democratic Deliberation*. Cambridge University Press.
- COLLINI, S.; WINCH, D.; BURROW, J. (1983). *That Noble Science of Politics*. Cambridge University Press.
- DAHL, R. (1956). *A Preface do Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- DUNN, J. (1992). “Conclusion”. In J. Dunn (ed.). *Democracy. The Unfinished Journey*. Oxford University Press.
- (1996). *The History of Political Theory and Other Essays*. Cambridge University Press.
- ECKSTEIN, H. (1961). *A Theory of Stable Democracy*. Princeton University Center for International Studies.
- ECKSTEIN, H.; GURR, T.R. (1975). *Patterns of Inquiry. A Structural Basis for Political Inquiry*. New York. Wiley.
- EICKELMAN, D. F.; PISCATORI, J. (1996). *Muslim Politics*. Princeton University Press.
- EISENSTADT, S. N. (1968). “The Protestant Ethic Theses in the Frame of Sociological Theory and Weber’s Work”. In S. M. Eisenstadt (ed.) *The Protestant Ethic and Modernization. A Comparative View*, pp. 3-45. New York, Basic Books.
- ESPOSITO, J. L.; VOLL, J. O. (1996). *Islam and Democracy*. Oxford University Press.
- FUKUYAMA, F. (1995). “The Primacy of Culture”. *Journal of Democracy*, n. 6.
- GELLNER, E. (1991). “Civil Society in Historical Context”. *International Social Science Journal (UNESCO)*, n. 129, pp. 495-510.
- GERTH, H; WRIGHT MILLS, C. , eds. (1958). *From Max Weber. Essays in Sociology*. Oxford University Press.
- GIBSON, J. L.; DUCH, R. M.; TEDIN, K. L. (1992). “Democratic Values and the

- Transformation of the Soviet Union". *Journal of Politics*, n. 54.
- GRANATO, J.; INGLEHART, R.; LEBLANG, D. (1996). "Cultural Values, Stable Democracy, and Economic Development: a Reply". *American Journal of Political Science*, n. 40, pp. 680-696.
- HOBBSAWM, E.; RANGER, T., eds. (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1993). *Democracy's Third Wave*. In L. Diamond and M. F. Plattner (ed.) *The Global Resurgence of Democracy*, pp. 3-25. Baltimore, John Hopkins Press.
- IM, H. B. (1997). "The Compatibility of Confucianism and Democratic Civil Society in Korea". (IPSA, XVII World Congress, Korea).
- INGLEHART, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton University Press.
- JACKMAN, R. W.; MILLER, R. A. (1996). "ARenaissance of Political Culture?". *American Journal of Political Science*, n. 40, pp. 632-659.
- KALYVAS, S. M. (1996). *The Rise of Christian Democracy in Europe*. Ithaca, Cornell University Press.
- (1997). "Religion and Modernization. Belgium and Algeria". (Washington, Annual Meeting, American Political Science Association).
- LAITIN, D. (1995). "National Revivals and Violence". *Archives Européennes de Sociologie*, n. 36, pp. 3-43.
- LASWELL, H. D. (1946). *Power and Personality*. New York.
- LEWIS, B. (1993). "Islam and Liberal Democracy". *Atlantic Monthly*, vol. 271, n.o 2, pp. 89-98.
- LINZ, J. J.; STEPAN, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, John Hopkins Press.
- LIPSET, S. M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review*, n. 53, pp. 69-105.
- (1960). *Political Man*. GardenCity, New York, Doubleday.
- (1994). "The Social Requisites of Democracy Revisited". *American Sociological Review*, n. 59, pp. 1-21.
- MARAVALL, J. M. (1995). *Democracia y Democratias*. Estudio 1995/65. Madrid. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- MAZRUI, A. (1997). "Islamic and Western Values". *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 5, pp. 118-132.
- MILL, J. S. (1991). *Considerations on Representative Government*. New York, Prometheus Books. [Original, 1861].
- MONTESQUIEU (1995). *De l'Esprit des Lois*. Paris, Gallimard.
- MULLER, E. N.; SELIGSON, M. A. (1994). "Civil Culture and Democracy: the Question of Causal Relationships". *American Political Science Review*, n. 88, pp. 653-652.
- NATHAN, A. J.; SHI, T. (1993). "Cultural Requisites for Democracy in China. Findings from a Survey". *Dedalus*, n. 122.
- NEUBAUER, D. E. (1967). "Some Conditions of Democracy". *American Political Science Review*, n. 61, pp. 1002-1009.
- PRZEWORSKI, A. (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, A. (1997). "Why Democracy Survives in Affluent Countries". (Annual Meeting, American Political Science Association).
- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. (1996). "What Makes Democracy Endure?". *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 1, pp. 39-56.
- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. (1996). *Democracy and Development. Political Institutions and Economic Performance in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.

- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. (1997). "Modernization: Theories and Facts". *World Politics*, n. 49, pp. 155-184.
- RAWLS, J. (1993). "The Domain of the Political and Overlapping Consensus". In D. Copp; J. Hampton; J. E. Roemer (ed.) *The Idea of Democracy*. Cambridge University Press.
- ROUSSEAU, J.-J. (1985). *The Government of Poland*. Indianapolis, Hackett. [Original, 1771].
- SCHMITTER, P. C.; KARL, T. L. (1991). "What Democracy Is and Is Not". *Journal of Democracy*, n. 2, pp. 75-88.
- SEN, A. (1997). *Culture and Development. Global Perspectives and Constructive Criticism*. (Paper prepared for UNESCO's *World Culture Report 1998*).
- TOCQUEVILLE, A. de (1961). *De la Democratie en Amerique*. Paris, Gallimard. [Original, 1835, 1840].
- VERSINI, L. (1995). "Introduction". In Montesquieu, *De l'Esprit des Loix*. Paris, Gallimard.
- WEBER, M. (1958). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York, Scribner. [Original 1904-1905].
- WEINGAST, B. R. (1997). "Political Foundations of Democracy and the Rule of Law". *American Political Science Review*, n. 91, pp. 245-263.
- WIARDA, H. (1981). *Corporatism and National Development in Latin America*. Boulder, Westview.
- WIARDA, H. (1989). "The Dominican Republic. Mirror Legacies of Democracy and Authoritarianism". In I. Diamond, J. L. Linz, S. M. Lipset (ed.) *Democracy and Developing Countries: Latin America*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- WIATR, J. J. (1979). "The Civic Culture from a Marxist Sociological Perspective". In G. A. Almond and S. Verba (ed.) *The Civic Culture Revisited*, pp. 103-123. Boston, Little, Brown.
- WINCH, D. (1978). *Adam Smith's Politics: an Essay in Historiographic Revision*. Cambridge University Press.



# **O PROCESSO DECISÓRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PRÁTICAS INSTITUCIONAIS**

*MÁRCIA TEIXEIRA DE SOUZA*

O tema de fundo deste artigo consiste na complexidade que caracteriza os momentos constituintes. Seu foco central concentra-se no processo decisório que esteve subjacente à elaboração da Constituição de 1988. Esse processo decisório será examinado a partir de dois enfoques distintos. O primeiro refere-se ao conjunto de regras que definiu um método de discussão e aprovação dos enunciados constitucionais. O segundo se propõe a dar voz aos constituintes, ao destacar suas visões sobre o tema substantivo da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil. Dadas as dimensões do artigo, não foi possível matizar, contrapor ou reiterar os termos do debate sobre o sistema de governo com a vasta bibliografia produzida no âmbito da ciência política brasileira nem da produção especializada internacional.

Na análise do momento constituinte pôde-se perceber que os constituintes detinham uma clara percepção de que a definição de um método de escolha das proposições a serem inseridas na nova Carta, poderia desencadear, logo de saída, recursos de poder para alguns postos-chave na organização do processo decisório. A constatação desse fato gerou uma crise que implicou alteração nas regras do jogo, mesmo depois que o debate constitucional já avançara.

No contexto dos debates parlamentares pôde-se ainda observar entre os constituintes, a centralidade de uma percepção que deposita um extremo poder ao enunciado jurídico, a ponto de entendê-lo como o principal vetor que, de modo unilateral, é responsável por desencadear práticas políticas que dão vida às instituições.

Essa espécie de positivismo jurídico contrastou, por sua vez, com as posições de um grupo de constituintes, que insistia em pensar os dis-

positivos jurídicos como mecanismos que deveriam ser talhados à luz dos dilemas trazidos pela ação coletiva em ambientes de razoável complexidade política nos quais prevalecem os comportamentos reiterativos que conjugam adequações e recombinações entre a norma e as práticas. Numa palavra, para o grupo em questão, enunciados jurídicos não assegurariam e nem prescreveriam, necessariamente, práticas distintas daquelas cristalizadas pela ação coletiva.

E, por fim, num sentido claramente exploratório, longe de alcançar maior sistematicidade, mas apenas para pontuar alguns aspectos, pretende-se refletir sobre a sugestão posta por Sartori(1996) de que a previsibilidade dos efeitos das estruturas constitucionais pode ser uma garantia de maior equilíbrio entre texto e práticas institucionais.

## CONSTITUIÇÕES E SEU *MODUS FACIENDI*

As constituições, no contexto do Estado moderno, em que as relações de poder são secularizadas e configuradas numa esfera autônoma, estabelecem as estruturas que formam o governo e especificam o estoque de direitos e deveres dos indivíduos (Schmitt,1982).

Para ser reconhecida como legítima e conferir autoridade legal ao poder do Estado, uma Constituição deve ter como fonte a participação dos eleitores pelos seus representantes, aos quais deveria caber a discussão e a elaboração de seus princípios e enunciados.

No sentido de se garantir autonomia e não-coerção diante do poder constituído, o poder constituinte deverá dispor de regras e pré-condições que lhe imprimam um máximo de correspondência com a liberdade de escolha dos eleitores. Este ponto expressa um problema clássico da teoria constitucional: o do poder soberano na definição do novo arranjo político.

A relação que se estabelece entre poder constituído e poder constituinte tem-se mostrado um posto de observação recorrente entre os estudiosos dos processos políticos que envolvem mudança ou alteração na disposição das relações de poder, tanto no âmbito do Estado como deste em conexão com a sociedade. (Finer,1964; Arendt,1988; Morán,1993).

As Assembléias Nacionais Constituintes, quase por definição, espelham momentos de tensão e de conflitos, uma vez que são instaladas para instituir um novo ordenamento do poder, ao mesmo tempo em que, simbólica e efetivamente, devem alterar ou eliminar a moldura política antecedente.

Analisando os processos constituintes do século XVIII na França e Estados Unidos, Jon Elster(1944) assinala que é forte a premissa que sustenta ser a imparcialidade uma conduta mais comum nestes momentos específicos do que em reuniões legislativas ordinárias. Da necessidade de se estabelecer regras mais gerais e mais duradoras, remetidas a um futuro indefinido, ou formuladas com o intuito de modelar uma estrutura de governo, tenderia a prevalecer, entre os atores envolvidos, uma proposta compreendida como a melhor dentre os arranjos institucionais possíveis.

O que se aguarda de uma Constituição é que ela seja uma espécie de âncora institucional ao estabelecer parâmetros duradouros para a ação dos governos e para as funções do Estado.

Os parlamentares-constituintes se vêem diante de conjunturas típicas de tomada de decisão, isto é, situações em que as deliberações acerca de determinado elenco de questões devem ser apreciadas sob a restrição de um conjunto de regras que delimitam o modo pelo qual as decisões serão tomadas (Elster,1993).

Como peculiaridade de todo momento constituinte, a percepção sobre o passado político recente, vivido pelos atores responsáveis pela formulação de um novo arranjo constitucional, consistirá num dos marcos de referência primordiais em suas ponderações. Estas ponderações, por sua vez, resultam, também, da escolha reflexiva que os atores e grupos específicos fazem, tendo como questão significativa, os riscos e os esforços com os quais deveriam se comprometer para alterar ou manter o *status-quo* (Lamounier,1990).

Neste sentido, a construção de um novo arranjo institucional insere-se num ambiente de expectativas incertas, aspirações passíveis de variação e de ambiguidade bem como de interesses múltiplos e potencialmente em conflito (Lanzara,1997).

O longo período militar (1964-1985) que antecedeu a reunião da Assembléia Constituinte brasileira de 1987, sustentado que foi pelo duplo movimento de reestruturabilidade política versus modernização econômica, proporcionou uma diferenciação social ampla sem uma estrutura política abrangente e estável que pudesse canalizar e representar as demandas de grupos, organizações, segmentos profissionais, etc, junto aos aparelhos de Estado<sup>1</sup>.

Observando-se o *modus faciendi* da Constituição de 1988, percebe-se que houve êxito das pressões exercidas pelas demandas

<sup>1</sup> Ver Luiz Werneck Vianna (1997).

desagregadas, ao influenciar na escolha de um modelo decisório que incluía, paritariamente, todos os parlamentares na elaboração do texto constitucional.

Esta bem sucedida pressão fragmentada da sociedade civil pode ser compreendida pela dificuldade de se articular o que Schmitt (1982) denominou decisão política fundamental, isto é, esforços realizados pelas forças partidárias no sentido da definição de mudanças mobilizando suas capacidades para a agregação de um projeto constitucional.

Diferentemente das constituições de 1891 e de 1934, em que os constituintes receberam um anteprojeto do Executivo a partir do qual iniciaram os trabalhos de elaboração de uma nova carta, a Constituição de 1988 proveio da própria vontade dos constituintes<sup>2</sup>.

O presidente da Assembléia Constituinte, deputado Ulysses Guimarães (PMDB), tentara, de início, utilizar o mesmo expediente da Constituição de 1946, que previa a nomeação de uma comissão especial de parlamentares para elaborar o texto-base, proposta recusada pelos constituintes.

A justificativa para esta recusa fazia-se em nome da exigência dos parlamentares pela democratização das decisões, ou seja, a premissa de que a todos os parlamentares deveria ser, igualmente proporcionado, o direito de participar no processo de confecção da Carta<sup>3</sup>.

A esta aspiração por uma efetiva participação soma-se uma variável societária, que igualmente influenciou a escolha, no início do processo constituinte, de um método decisório fragmentário. O processo de transição política na sociedade brasileira culminou com a formação de

<sup>2</sup> Embora o Presidente José Sarney tivesse criado a Comissão Especial de Estudos Constitucionais, em 1985, presidida pelo jurista Afonso Arinos para elaborar um anteprojeto de Constituição com o objetivo de ser oferecido como um conjunto de sugestões aos constituintes, o texto da comissão acabou por não ser enviado à Assembléia Nacional Constituinte.

<sup>3</sup> O presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães (PMDB-SP), solicitou da Assessoria dessa instituição a elaboração de um esboço de regimento interno, o qual deveria ter como base o modelo de 1946, isto é, uma grande comissão encarregada de redigir as principais linhas de um projeto constitucional. O parlamentar Fernando Lyra (PMDB-PE) pretendia disputar com Ulysses Guimarães (PMDB-SP) pela presidência da Constituinte e, para tanto advertia, em discursos acalorados, de que haveria um grande risco de o colegiado de constituintes ser dividido em parlamentares de primeira e de segunda classe. Para um relato mais detalhado das dificuldades de se estabelecer um método de trabalho do texto constitucional, ver Bonavides e Andrade, op.cit.



grupos e associações reivindicadores de direitos que ansiavam por incluí-los no novo código constitucional<sup>4</sup>.

Esta dinâmica permeada pela idéia de interesse combinava-se com iniciativas políticas animadas pelo anseio genuíno de reflexão na perspectiva de um aprimoramento institucional.

Nas Assembléias Constituintes convivem a linguagem da negociação e da argumentação, como duas formas de comunicação que ora se justapõem ora prevalecem uma sobre a outra, dependendo das contingências específicas (Elster, 1994).

No caso brasileiro em tela, os recursos comunicativos acima assinalados foram potencializados pela intensa presença de inúmeros grupos e segmentos organizados da sociedade que estabeleceram contato com os constituintes durante os trabalhos constitucionais.

A intensidade do debate sobre como escolher as regras que organizariam o procedimento de elaboração constitucional estava relacionada com o fato de que sem uma reflexão previamente consolidada nos partidos políticos acerca dos temas constitucionais e sem o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, a definição de uma rotina de trabalho para os constituintes consistia numa tarefa complexa.

## O MÉTODO DE DECISÃO DA CONSTITUINTE

A elaboração do regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte fora marcada por muitas controvérsias e disputas políticas uma vez que os constituintes se mostravam refratários à idéia de se compor uma comissão especial para a elaboração de um anteprojeto, como no processo constituinte de 1946. Tendo sido preterido este caminho, os parlamentares constituintes mais próximos do centro decisório, isto é, da Presidência da ANC, reconheciam que não tinham um modelo para fazer a Constituição, dada a ausência de uma memória histórica compartilhada

<sup>4</sup> Sobre a diversidade organizacional, nas décadas de 70 e 80, em cidades como São Paulo e Grande São Paulo e Rio de Janeiro e Grande Rio de Janeiro, ver Wanderley Guilherme dos Santos (1991). Ver, também, o depoimento do ex-deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) sobre as demandas por direitos corporativos de vários grupos organizados e de organismos da sociedade civil junto aos parlamentares constituintes. Cf. *Cadernos de Pesquisa* CEBRAP, nº3, 1994.

e sistematizada sobre esses processos<sup>5</sup>. Ao argumento pode-se acrescentar a insuficiente socialização do debate sobre temas constitucionais durante o processo eleitoral de 1986.

Diante desta contingência, prevaleceu uma exploração inventiva na perspectiva de montagem de um modelo decisório, a qual deveria levar em conta, dadas as exigências evocadas em nome da paridade decisória, apenas um pressuposto, o de que todos os constituintes deveriam participar do processo em curso.

Identificados como obra condominial dos líderes dos partidos com representação congressual, os 86 artigos do regimento interno da ANC aliados aos regulamentos das comissões bem como a utilização dos regimentos internos da Câmara e do Senado, como linhas auxiliares, demonstram uma dimensão das dificuldades de obtenção de regras claras e inequívocas que estabelecessem a forma do jogo no processo constituinte.

O formato afinal acordado foi o da distribuição proporcional dos 503 constituintes em oito comissões temáticas, por sua vez divididas em três subcomissões compostas por 21 membros que discutiam temas conexos. O início dos trabalhos nas comissões contou com audiências públicas, nas quais personalidades políticas e acadêmicas eram convidadas para uma exposição de tema correspondente a cada um destes colegiados. Os três relatórios aí originados deveriam, em seguida, ser rediscutidos pelas respectivas comissões temáticas, cuja função era a de produzir um texto novo a partir das proposições recebidas.

À verificação deste modelo decisório fragmentado correspondeu, paradoxalmente, uma consequência que fora refutada pelos constituintes, mas que agora se colocava como uma necessidade inarredável. Ou seja, revelou-se imperiosa a formação de uma comissão com a atribuição de imprimir maior coesão, sistematicidade e excluir as contradições do conjunto das proposições apresentadas.

Neste sentido, a comissão de sistematização foi uma espécie de sucedâneo do que seria uma comissão de elaboração de um anteprojeto. Deslocava-se, portanto, a assimetria decisória entre os constituintes para um segundo momento deste processo.

<sup>5</sup> O ex-deputado Nelson Jobim, num depoimento em seminário no CEBRAP, de onde foram extraídas estas passagens, assinalava que este momento de impasse levou-o a recolher informações sobre todos os regimentos internos das constituições brasileiras e dos modelos pelos quais foram elaboradas as constituições modernas do pós-guerra na Europa. Ver *Cadernos de Pesquisa* CEBRAP, op.cit.

É compreensível, nesta linha argumentativa, a disputa pelo cargo da relatoria-geral da comissão de sistematização<sup>6</sup>, uma vez que esta detinha, na forma do primeiro regimento interno, maior ascendência decisória em relação ao plenário geral.

Uma de suas funções principais era conhecer, de modo mais abrangente, as matérias propostas, pois cabia ao relator verificar o conteúdo e a coerência ao longo do texto. Esse trabalho exaustivo, de caráter “técnico”, como o denominava o senador Bernardo Cabral (PMDB-AM), constituía-se uma referência obrigatória para o posicionamento dos parlamentares no plenário.

Após os encaminhamentos de defesa e de rejeição de determinada matéria e do debate que se desenrolava em seguida, o voto do relator era percebido como uma espécie de balizamento que auxiliava as deliberações transcorridas na assembléia.

De modo geral, pode-se afirmar que as relatorias desempenham um papel importante nos processos decisórios na medida em que influem sobremaneira na elaboração dos anteprojetos encaminhados à votação. Como centralizadores de todas as informações disponíveis no âmbito de sua atuação formal, os relatores dispõem de um amplo raio de intervenção no que se refere ao conteúdo mesmo das proposições contidas em seus pareceres.

Os presidentes das comissões, por sua vez, concentrariam grande poder na medida em que influenciavam diretamente as decisões regimentais.

A vitória expressiva do PMDB nas eleições de 1986 asseguraria a este partido, após acordo com o PFL, detentor da segunda maior bancada, a indicação das relatorias para o primeiro partido e as presidências para o segundo<sup>7</sup>.

Um conjunto de medidas políticas acabou por desencadear um grave conflito no âmbito da Constituinte. A prática da indicação dos rela-

<sup>6</sup> Os membros desta comissão eram compostos pelos presidentes e pelos relatores das comissões temáticas, pelos relatores das subcomissões, pelos representantes da elite dos partidos e pelos seus próprios relatores e presidente. A disputa para a relatoria-geral da Comissão de Sistematização fora travada entre os Senadores Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) e Bernardo Cabral (PMDB-AM) e pelo deputado federal Pimenta da Veiga (PMDB-MG). O resultado deste embate foi um empate entre Pimenta da Veiga e Cabral. O segundo turno assegurou a vitória a Cabral, que além da aprovação do Senado contou com o apoio explícito do governo. Ver Bonavides e Andrade op.cit.

<sup>7</sup> O PDT indicou um relator e duas presidências; PDS, PDC e PT indicaram um relator, respectivamente.

tores pela liderança partidária, que no caso do senador Mário Covas (PMDB-SP), ao conduzir a esquerda do PMDB para os postos mencionados, implicou um descompasso entre o sistema de valores com o qual se identificava a maioria do plenário e os constituintes reunidos na comissão de sistematização.

O núcleo do problema residia na forma fragmentada de distribuição do poder decisório e na relação que se estabeleceu entre as etapas bem delimitadas de construção do texto constitucional, isto é, as sub-comissões, a comissão temática, a comissão de sistematização e, por fim, o plenário geral, e o grau de legitimidade das deliberações tomadas em cada um desses colegiados.

O conflito mencionado acima derivou da relação entre as duas últimas etapas decisórias. O método de formar o órgão decisor (comissão de sistematização) e a relação que se estabeleceu entre o *quorum* de maioria absoluta (42 votos) necessário para a aprovação do conjunto das propostas aí reformuladas e a etapa posterior, que previa o seu exame, agora pelo corpo de parlamentares-constituintes reunido em plenário, configuraram um genuíno dilema de representação.

Para o plenário alterar as proposições que haviam sido elaboradas e reelaboradas pelas etapas anteriores exigia-se, também, o *quorum* de votação de maioria absoluta, ou seja, 252 votos.

Emergiu no contexto decisório em tela um problema que esteve associado ao método representativo que prevaleceu na composição da comissão de sistematização, isto é, questionava-se a primazia deste colegiado enquanto grupo de representantes do conjunto dos parlamentares-constituintes<sup>8</sup>.

Neste sentido, a vontade do relator da comissão de sistematização sustentada por 42 votos ao ser submetida ao plenário geral deveria obter 252 votos para validar as intenções de alteração do texto.

Esse mecanismo, objeto de intenso conflito no âmbito da Assembléia Constituinte, acabou por desencadear um movimento na direção da alteração das regras do jogo, quando o seu curso já estava avançado.

<sup>8</sup> Para uma discussão sobre democracia e processos decisórios ver Sartori (1994).

## A INVERSÃO DO *LÓCUS* DO PODER DECISÓRIO

Frente ao poder de deliberação da comissão de sistematização e ao seu prolongado trabalho que resultou num alijamento de grande parte dos constituintes, reagiu um grupo de parlamentares que se tornou a base de um bloco suprapartidário denominado “Centrão”. De perfil liberal-conservador, esse bloco se insurgiu contra as regras do regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte que dificultavam a alteração do texto aprovado pela comissão<sup>9</sup>.

O excesso de normas não foi uma condição suficiente para constri-ger todos os atores constituintes a torná-las observadas no decorrer do processo em exame. Mesmo porque tais normas se combinam, nessas circunstâncias, com um conjunto de estratégias, atitudes e condução da ação política que, na análise de Douglas North (1993), pressupõe inclusive procedimentos em colisão direta ou indireta com as normas acordadas. Pode-se indagar também se normas regimentais, antecipadamente acordadas, quando se transformam em instituições reais, isto é quando de comandos abstratos tornam-se práticas efetivas, não se revelam incompatíveis com a idéia de um projeto constitucional.

Evocando um argumento imparcial, ou seja, de que o princípio majoritário estaria sendo aviltado na relação que se estabeleceu entre a comissão de sistematização e o plenário geral, o agrupamento supra-partidário mencionado acima mobilizou suas energias para alterar as regras e, nesse sentido, projetar uma fórmula que implicasse inversão na distribuição de poder decisório entre aqueles dois conjuntos representativos.

As novas regras, aprovadas por 290 votos contra 16, introduziram importante dispositivo, o DVS (Destaque de Votação em Separado). Pelas normas anteriores, o mecanismo de destaque de aprovação consistia na possibilidade de acrescentar ou substituir matéria junto ao projeto ou ao substitutivo<sup>10</sup>, apenas com *quorum* de aprovação de 252 votos do plenário, caso contrário o texto da comissão de sistematização permaneceria inalterado.

<sup>9</sup> Talvez prevendo possíveis desentendimentos quanto às normas do regimento interno, os constituintes cuidaram de assegurar um desenlace para uma eventual crise, nas disposições mesmas daquele regulamento, quando permitiram sua alteração como iniciativa da Mesa da Assembléia Nacional Constituinte ou de no mínimo 94 constituintes. (Bonavides e Andrade, op. cit).

<sup>10</sup> No jargão legislativo “substitutivo” refere-se a emendas destinadas a alterar a proposição em seu conjunto. Ver *Questões sobre processo legislativo na Câmara dos Deputados*, Brasília, 1995.

Pelo novo regimento, a difícil e intensa atividade de aglutinar as preferências, que deveriam ser materializadas em votos, caberia não mais ao segmento político que apresentasse restrições efetivas ao texto em votação, mas àqueles que se identificavam com as proposições aí apresentadas. Para se garantir a permanência de partes do texto que recebessem dos parlamentares do “Centrão” o mecanismo do DVS, era necessário a obtenção de maioria absoluta durante o processo de votação<sup>11</sup>.

De certo modo, a inversão do poder decisório significava também a desqualificação de todas as etapas anteriores de discussão e de agregação das preferências, uma vez que o plenário surgia como a instância decisória maior.

Na realidade, o artifício do DVS possibilita um impedimento ao ato decisório; é uma não-decisão pela simples razão de impedir uma deliberação. Ao tentar se proteger de propostas consideradas lesivas a seus interesses, o Centrão desencadeou uma série de problemas de natureza constitucional. Ao bloquear determinadas passagens do texto original sem a correspondente ação para construir alternativas mais consensuais, este chegou a promover sistemáticas suspensões que resultaram em espaços vazios, chamados pelos constituintes de “buracos negros”.

A assimilação de muitos dos procedimentos típicos das assembleias legislativas ordinárias na condução dos trabalhos de elaboração do texto constitucional trouxe implicações conflitivas na medida em que propiciou, com a reforma do regimento, a construção de uma regra da minoria com poderes de bloquear os dispositivos constitucionais construídos nas etapas decisórias anteriores.

A utilização do DVS para suspender certas passagens do texto constitucional e o freqüente impasse quanto ao estabelecimento de matérias consensuais precipitaram a formação de um arranjo informal, isto é, de reuniões entre as lideranças partidárias e a comissão de sistematização.

O arranjo informal que conferiu às reuniões dos líderes um papel destacado na condução das votações em plenário, posteriormente denominado Colégio de Líderes, foi alvo de contestações conduzidas por alguns

<sup>11</sup> Para maiores informações sobre a mecânica do DVS ver *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, op.cit. O mecanismo do DVS seria, posteriormente, em plena fase de reformas constitucionais capitaneadas pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, objeto de um vigoroso ataque por parte das forças governistas que reponsabilizavam a oposição pelo uso excessivo desse recurso, conduta que imprimiria custos elevados ao processo decisório. Sobre essa questão ver Projeto de Resolução nº60 de setembro de 1995 da Mesa da Câmara dos Deputados.

parlamentares do PT identificados com a crença de que o debate exaustivo e a possibilidade de persuasão devem ser alcançados através da troca de argumentos<sup>12</sup>. Logo, o controle dos líderes sobre as bancadas, ou ainda, a centralização excessiva das deliberações nesse colegiado, colocaria em questão a natureza e o sentido do processo constitucional.

Apesar dessas críticas, a instância do Colégio de Líderes passou a figurar no novo regimento interno da Câmara, aprovado no ano de 1989<sup>13</sup>.

Como ficou constatado pelas observações acima assinaladas, o *modus faciendi* da Constituição de 1988 revelou-se particularmente atribulado em virtude da dificuldade de se articular um pacto nos termos de um projeto constitucional a ser protagonizado pelos partidos políticos<sup>14</sup>.

## INSTITUIÇÕES: NOVOS ARRANJOS E MODELOS DISPONÍVEIS

O quadro de referência empírica para pensar o novo desenho institucional do Executivo e do Legislativo, como não podia deixar de ser, era constituído pelo recente regime político autoritário, que se pretendia superar.

O Legislativo fora, durante este período, bem como em outros longos interregnos da história política brasileira, destituído de suas competências legais e vira-se obstaculizado pela proeminência do executivo na iniciativa da lei.

Tratava-se, portanto, naquele momento constituinte, de restituir as prerrogativas institucionais daquele poder.

O debate travado no âmbito da comissão temática apontou para uma fórmula híbrida de parlamentarismo e presidencialismo. Mas como desenhar um conjunto de mecanismos jurídicos que permitiria ao arranjo institucional operar adequadamente?

<sup>12</sup> Florestan Fernandes, deputado constituinte pelo PT, em sessão do dia 2/9/87, assim discursava: “A existência de uma grande comissão foi questionada como não democrática. E eis que chegamos a minigrupos de iluminados que decidem, em vários níveis, o que é e o que não é constitucional no momento. Formam-se grupos de ‘negociação’ ou de ‘entendimentos’. Os projetos que saíram desses grupos estão servindo de guia para balizar a nova conciliação pelo alto”. Fonte: Brochura com os discursos do deputado federal Florestan Fernandes (PT-SP). Brasília, novembro de 1987.

<sup>13</sup> Para maiores informações sobre o papel do Colégio de Líderes, ver Figueiredo e Limongi (1995).

<sup>14</sup> Sobre as dificuldades políticas do momento constituinte ver Camargo e Diniz (1989).

É comum em contextos de transição política que os atores envolvidos na construção de instituições procurem alocar seus recursos através de dois modos distintos de esforços: a exploração de novas configurações institucionais ou, alternativamente, a utilização e o aperfeiçoamento das estruturas já existentes (J. March, 1991).

A leitura dos documentos parlamentares revela que, a despeito da tendência prevalecente de valorização institucional do Congresso Nacional, essa aspiração combinou-se com outra que trazia para o primeiro plano da ponderações, o tema da paralisia decisória.

O teor das preocupações apontava para o suposto de que recuperado integralmente suas prerrogativas, sob um modelo presidencialista, o Congresso Nacional poderia desencadear uma ação inibitória do Executivo.

Consolidou-se uma mesma proposição entre os membros da subcomissão do Executivo e a do Legislativo, por sua vez reiterada pela comissão da organização dos poderes e sistema de governo, de que a melhor forma de atuação do Legislativo nas atividades governativas dar-se-ia por intermédio da figura do primeiro-ministro<sup>15</sup>.

Um sistema de governo semipresidencialista cumpriria, segundo aquelas formulações, ao mesmo tempo a expectativa de recuperação das prerrogativas funcionais do Legislativo e evitaria as externalidades que esse poder, agora revitalizado, pudesse manifestar na forma de impedimento à ação de governo.

Nesse arranjo, o presidente da República constituir-se-ia o responsável pelo poder executivo e a necessidade de sua valorização adviria da legitimidade social angariada por meio de uma eleição direta em dois turnos.

Desse modo, a exploração de novos arranjos institucionais (no que se refere ao desenho do sistema de relações do Legislativo e Executivo) ficara constrangida, dado o amplíssimo consenso sobre a volta das eleições diretas para a Presidência da República, depois de vinte anos de abstinên-

<sup>15</sup> Sobre esta questão assim se expressava o deputado constituinte José Fogaça (RS-PMDB), relator da subcomissão do Poder Executivo: “O consenso que se moldou ao longo dos debates é o de que nem poderíamos ter um presidencialismo nos moldes que a República brasileira conheceu ao longo desses cem anos, nem poderíamos adotar um modelo ortodoxo, em que o Presidente fosse totalmente destituído de poder. Sei que os parlamentaristas estão contrários ao fato de termos dado, ao nível das competências do Presidente da República, uma série enorme de poderes que lhe garantam uma presença marcante na formação de governo e na supervisão das grandes decisões de política econômica e social empreendidas pelo Poder Executivo”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* (Suplemento) 4 de agosto de 1987, p.63.



cia eleitoral em relação à escolha do chefe político da nação. Torna-se evidente também uma certa precaução, por parte dos constituintes, de não arriscar uma mudança radical na tradição constitucional da República brasileira.

Bastante matizada, no entanto, consistia a opinião dos parlamentares sobre o escopo e a natureza do poder do primeiro-ministro. Para as propostas mais presidencialistas dos defensores do sistema híbrido, este era percebido apenas como um auxiliar do presidente da República, a despeito de sua legitimação dever originar-se da confiança nele depositada pela Câmara dos Deputados, uma vez que sua nomeação resultaria da consulta aos partidos políticos majoritários.

Entretanto, no âmbito dos colegiados mencionados, essas proposições desagradaram tanto aos parlamentares que se definiam, claramente, por um sistema de gabinete, como àqueles que defendiam o presidencialismo. Para os primeiros, a legitimidade do presidente da República, ao ser construída numa eleição nacional majoritária, discreparia da fonte de autoridade do primeiro-ministro, localizada no Parlamento. Portanto, esta estrutura diádica de poder era percebida por muitos parlamentares mais como um ponto de atrito do que de cooperação entre os poderes. E este receio advinha, sobretudo, da percepção dos constituintes a respeito das características da própria cultura política e da tradição do presidencialismo brasileiro, concentrador de prerrogativas e de poder decisório.

Para os presidencialistas, as proposições aprovadas desfiguravam tanto o sistema presidencial como a essência do parlamentarismo. E o ponto questionado era o de que o primeiro-ministro, ao ser escolhido conjuntamente pelo presidente da República e pelas lideranças dos partidos majoritários, deteria um conjunto de atribuições no exercício de governo que viria se sobrepor às do chefe da nação<sup>16</sup>.

Para os propugnadores do semipresidencialismo, a questão chave, quando se tratava da figura do primeiro-ministro, consistia em pensar uma fórmula que evitasse as crises de paralisia decisória. E, para tal, considerou-se que em casos de a Câmara dos Deputados rejeitar a indicação do primeiro-ministro pelo presidente da República, por três vezes, este passaria a deter, exclusivamente, aquela prerrogativa.

Em contrapartida, caberia à Câmara poder rejeitar o primeiro-ministro e o Conselho de Ministros, no espaço de cinco dias, reunindo um

<sup>16</sup> Sobre esse debate, consultar Anais da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento) agosto de 1987.

quórum de apenas 2/10 dos membros da Câmara dos Deputados. Caso contrário, estava prevista uma estabilidade mínima de seis meses para o Ministério, uma espécie de estágio probatório visando obter maior estabilidade para o gabinete. Passado esse estágio, restringia-se a duas moções reprobatórias, por sessão legislativa, a possibilidade de a Câmara questionar o governo constituído.

Outra manifestação da preocupação dos parlamentares com as condições da ação governativa pode ser percebida nas discussões sobre qual seria a dimensão mais apropriada dos poderes de agenda do Executivo. Como mencionada anteriormente, a intenção de valorização do Legislativo não implicava restrição da capacidade propositiva do Executivo.

Projetava-se um poder de iniciativa de lei para o Executivo com o objetivo de assegurar-lhe os meios de realizar as políticas de governo. A ativação das medidas sociais e econômicas de que o país necessitava, exigia, segundo a formulação dos parlamentares, instrumentos institucionais adequados.

Nesse sentido, essas alegações permitem sugerir que os comandos constitucionais atinentes à questão acima mencionada não se situavam em reação ao arranjo institucional precedente. A convicção de que os governos precisam ser capazes de governar constituía-se num ponto de convergência dos debates parlamentares<sup>17</sup>.

O texto final da comissão temática, bem como o da comissão de sistematização, assinalava um amplo campo de prerrogativas do presidente da República no que se refere à iniciativa privativa da lei, todavia, essa faculdade deveria ser compartilhada com o primeiro-ministro<sup>18</sup>.

O contrapeso à iniciativa legislativa do Executivo fora conferido ao Congresso Nacional, na medida em que o texto constitucional, numa evidente reação ao campo normativo até então vigente, franqueava àquela instituição uma capacidade de intervenção nas matérias privativas da ação governamental através do poder de emenda.

Aprovar, debater, emendar e rejeitar proposições tipicamente atinentes às funções de governo, portanto originadas no Executivo, compõem

<sup>17</sup> Para maiores detalhes do debate constitucional sobre o sistema de governo consultar Diário da Assembléia Nacional Constituinte, março de 1988, pp.8740ss.

<sup>18</sup> Os termos do dispositivo constitucional, em questão, recebera a seguinte redação: cabe, privativamente ao Presidente da República, ouvido o primeiro-ministro, a iniciativa de lei sobre planos nacionais e regionais; criação de cargos; fixação de efetivos das Forças Armadas; organização dos Ministérios e órgãos públicos da administração federal.

as prerrogativas do Congresso Nacional<sup>19</sup>. Diferentemente das normas constitucionais do período autoritário, que impediam a proposição de emendas em matérias que não estavam franqueadas à iniciativa do Legislativo, acabou por prevalecer no novo texto uma capacidade de intervenção, ainda que reativa, nas matérias introduzidas pelo Executivo, através do poder de emenda.

Submetida à apreciação do plenário geral da constituinte, a proposta semipresidencialista acabou sendo derrotada por uma emenda que recolocava o presidencialismo como sistema de governo<sup>20</sup>.

É interessante observar que a aprovação do presidencialismo implicou a permanência, no novo texto, dos dispositivos concernentes ao Executivo redigidos a partir da lógica semipresidencialista, para tanto bastou a eliminação da referência ao primeiro-ministro, uma vez que o comando da iniciativa de políticas já se centrava na figura do presidente da República.

As alterações mais qualitativas, infligidas ao projeto semipresidencialista, foram endereçadas às características propriamente parlamentaristas atribuídas ao Congresso Nacional. Ou seja, eliminou-se os mecanismos que gravitavam em torno da capacidade de controle da ação ministerial do escopo das prerrogativas do Congresso Nacional, as assim denominadas moções de desconfiança, rebatizadas aqui como moções reprobatórias.

As conseqüências que se pode extrair das observações acima apontam para uma tendência hegemônica entre os constituintes, qual seja, a de imprimir uma racionalização no desempenho do Parlamento e de garantir condições de governo ao Executivo, agora legitimado pelo processo democrático.

Naquele momento de transição política, os debates constituintes repercutiram o espírito dominante que prevalecia na reflexão sobre as relações entre os poderes, com destaque para a dimensão governativa<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> As restrições para as emendas referem-se àquelas que aumentam despesa prevista em projetos de iniciativa privativa do Executivo.

<sup>20</sup> O resultado da votação fora o seguinte: 344 votos favoráveis ao presidencialismo e 212 a favor do semipresidencialismo. O PMDB, partido responsável pelo processo de transição em curso, sofreu um fracionamento interno, já que dos seus 294 parlamentares, 145 manifestaram sua adesão ao presidencialismo e 148 ao semipresidencialismo. Esta fratura intrapartidária acabou por reagrupar parlamentares que formariam o PSDB.

<sup>21</sup> Quando se examina as disposições sobre as relações entre os poderes encontradas nas constituições de Portugal de 1976 e da Espanha de 1978, para ficarmos apenas nos dois exemplos de processos de transição política recentes, nota-se uma preocupação dos constituintes em definir uma função de governo que, no limite, chega a superar a mera função executiva. Sobre essa questão consultar Salom (2000).

Nesse sentido, as observações desenvolvidas nesse item permitem problematizar as análises realizadas por Figueiredo e Limongi(1995) sobre o sentido político e analítico que norteava o desenho final dos dispositivos da Constituição de 1988, sobretudo os que definiam os mecanismos legais de atuação do Legislativo e do Executivo. Para esses pesquisadores, o texto constitucional mantivera muitas das competências herdadas do regime militar no catálogo das prerrogativas do Executivo, o que teria “minado o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo”.

Dar visibilidade ao debate constitucional propiciou uma melhor aproximação do sentido geral que esteve presente nesse processo de formulação, e, desse modo, não me parece ser plausível reconhecer nas discussões um caráter regressivo a postular pela conservação do escopo, até então vigente, de atuação do Executivo. Pelo contrário, os constituintes não se pautaram por um constitucionalismo tradicional que se distinguiu por valorizar um campo restritivo das competências do Executivo, mas pela perspectiva de que a nova legitimidade democrática do governo recolocava o imperativo de um Executivo com funções efetivas de intervenção.

A ausência de um poder autônomo do Congresso Nacional, no campo da normatividade legislativa, não resultou de uma sobrevivência indesejável de certos mecanismos constitucionais do regime autoritário, mas de uma reflexão racional que ao reconhecer no Executivo a faculdade de desenvolver uma visão sistêmica, atribuiu a esse poder o monopólio da iniciativa legislativa nas matérias que exigem uma perspectiva abrangente, ou, mais precisamente, as chamadas funções de governo endereçadas àquela esfera de poder. (Parini:1991), (Cappelletti:1993),(Salom:2000).

## **BOVARISMO JURÍDICO<sup>22</sup>**

A despeito da reiterada preocupação dos constituintes em produzirem mecanismos constitucionais que propiciassem a ação governativa, estes atores refletiram sobre suas práticas institucionais a partir de uma lógica que descon siderava os efeitos interativos endógenos à instituição. Isto é, as ponderações sobre eventuais debilidades e problemas do legislativo raramente foram invocados a partir de referências que estivessem vin-

<sup>22</sup> Este termo foi retirado do livro de Gilberto Freyre *Perfil de Euclides e outros perfis*. Mas a idéia original está em *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda.

culadas à rede de práticas resultantes de fatores internos à instituição em conexão com as formas de atuação agregada dos parlamentares. Regra geral, os constituintes depositavam uma enorme crença na capacidade unilateral dos dispositivos jurídicos de desencadear práticas institucionais desejáveis. E quase nunca reconheceram que estes dispositivos exigiam, para ser ativados, da vontade convergente de um número expressivo de atores relevantes.

Partindo dessas considerações, penso que o termo bovarismo jurídico pode ser útil para pensar o dilema da articulação entre as estruturas (constitucionais) e as práticas institucionais efetivas.

Dois exemplos importantes desse modo de projetar a ação institucional como excessivamente caudatária do sistema de regras legais, em vigor, referem-se aos vetos do executivo e à medida provisória.

O destaque dado a estes mecanismos do processo legislativo decorre do fato de que, paralelamente ao bovarismo jurídico embutido no debate constitucional, o descompasso entre texto e prática deriva, a meu juízo, de uma dada concepção estrutural que compõe o legislativo. Explico-me no que se segue.

A tipologia sobre o bicameralismo descrita por Lijphart (1989) indica a predominância daqueles arranjos com poderes simétricos ou equilibrados. Estes casos funcionam como duas estruturas mais permeáveis ao conflito do que à cooperação. As rotinas decisórias estão organizadas autonomamente e o exame seqüencial da legislação prevalece, também, para os casos de matéria específica que, para obter a legalidade, pressupõem a aprovação das duas casas num processo de decisão que é individualizado.

Nesse sentido, inexistem mecanismos de articulação interinstitucional. A exceção é constituída pela comissão de conferência, como ocorre nos Estados Unidos, isto é, uma espécie de comissão mista prevista para quebrar os impasses quando o exame seqüencial da legislação redundava em desacordo entre as duas casas. Embora vista como a “terceira casa do Congresso”, seus membros se situam, de fato, em duas comissões separadas, cada uma vota separadamente prevalecendo a aprovação majoritária. Além dessas normas, os seus membros estão limitados a uma discussão estritamente vinculada ao tema de desacordo ora em foco nas duas casas (Jonhson, 1999).

O bicameralismo forte, combinado com o poder decisório das comissões, confere um padrão de atuação significativa do Legislativo norte-americano.

Na estrutura do Legislativo brasileiro, denominada impropriamente de bicameral, esta suposta terceira casa tem uma existência institucional<sup>23</sup>.

As reuniões conjuntas devem ser promovidas para a apreciação de legislação tais como: matéria orçamentária, vetos do Executivo e medidas provisórias. Para examinar as de primeiro tipo está constitucionalmente prevista uma comissão mista permanente; para as demais, comissões *ad hoc* compostas com representantes das duas casas para, previamente, apreciar a matéria antes de submetê-la ao plenário do Congresso Nacional.

Observando-se a prática institucional que tem prevalecido na ação deliberativa em relação aos vetos e medidas provisórias, constata-se um déficit na capacidade decisória do Congresso Nacional. Outras dimensões desse problema devem, porém, ser mencionadas como a hipertrofia da agenda legislativa do Executivo.

A hipótese para essa disfunção, como se deduz pela evolução da argumentação até aqui, reside no modelo tricameral que vem organizando a estrutura do Legislativo.

As práticas e rotinas exercidas coletivamente inscrevem um certo padrão de interação entre os atores que, por sua vez, produz efeitos endógenos identificados como potentes mecanismos de reforço para a estabilidade institucional (Jepperson,1991). Nota-se, dentre esses efeitos, a prevalência de um certo comportamento corporativo dos parlamentares que se expressa na preocupação em direcionar seus recursos escassos, como tempo e atenção, às dinâmicas próprias da Câmara e do Senado, com evidente prejuízo deliberativo das funções efetivamente congressuais<sup>24</sup>.

Para além da tese de que o mecanismo das medidas provisórias e suas constantes reedições possa ser interpretado como uma estratégia do Legislativo em delegar ao executivo e exportar para o futuro os custos da decisão (Sunstein & Margalit,1999), o que de fato ocorre é que as comissões *ad hoc* não vêm sendo designadas pelas lideranças ou, quando são organizadas não se reúnem para deliberar sobre a admissibilidade (pressupostos de urgência e relevância) das matérias<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Tsebelis e Money (1997) assinalam que no bicameralismo brasileiro o exame seqüencial da legislação encontra o seu ponto decisivo na casa revisora (Senado). Não entanto, estes autores deixam de destacar que cabe à Câmara o exame inicial de certas matérias introduzidas pelo Executivo bem como outras modalidades de lei, além das orçamentárias, que devem ser submetidas a resolução conjunta.

<sup>24</sup> É significativo o fato de que o atual regimento interno do Congresso Nacional, não obstante algumas alterações no sentido de sua adaptação à nova Constituição, tenha sido elaborado em 1973.

<sup>25</sup> Pelo quadro oferecido pela Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional sobre as apresentações e reedições das MPs entre 1994-1998, percebe-se em um grande número destas matérias a informação “sem Constituição de comissão”.

Neste sentido, o excessivo formalismo que regula a apreciação de matérias nas reuniões unicamerais do Congresso Nacional, acima exposto, vem sendo quebrado pela apresentação de parecer de mérito sobre medida provisória, no momento mesmo de sua apreciação pelo plenário.

Um reconhecimento deste impasse pode ser percebido pela aprovação da Resolução nº1 de 2002 do Congresso Nacional que visa disciplinar a apreciação destas proposições. O seu caráter inovador reside na adoção do processo bicameral para a apreciação das MP's, cuja votação teria início na Câmara e, caso aprovadas, dirigiriam-se ao Senado<sup>26</sup>.

Outra manifestação disfuncional da tricameralidade pode ser observada, também, pelo grande número de vetos presidenciais que aguardam para ser examinados pelo Congresso Nacional<sup>27</sup>.

Essa variável de tipo estrutural, entretanto, combina-se com outra, a da cultura jurídica, na qual reside um certo bovarismo no modo de informar a linguagem legal da política parlamentar. Em outros termos, os dispositivos constitucionais são construídos a partir do pressuposto de que haveria conveniência, por parte dos parlamentares, em garantir que sua prática institucional fosse orientada pelo conjunto de comandos e proibições aí prevalente.

Para extrair consequência dessa afirmação, o exemplo da iniciativa parlamentar para alcançar a finalização de projetos de lei originados no Legislativo é paradigmático. Para completar o ciclo decisório e obter a sanção presidencial para os projetos do legislativo, se pressupõe, em última instância, a necessidade de um esforço coletivo para derrubar o veto<sup>28</sup>.

Este mecanismo incide, regra geral, nos projetos originados no legislativo, portanto, o comportamento dos parlamentares no sentido de negligenciar a vigência de suas próprias proposições é indicador da desatenção em relação ao destino daquelas formulações<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Esta resolução passou a integrar o regimento comum do Congresso Nacional desde setembro de 2002.

<sup>27</sup> Entre 1989 e 1996, segundo depoimento de alguns parlamentares, haveria algo em torno de 3 mil dispositivos vetados pelo Presidente da República a aguardar apreciação do Congresso Nacional. A incerteza jurídica daí decorrente é um fato.

<sup>28</sup> Uma outra manifestação do que estou chamando de bovarismo jurídico pode ser observada no artigo 66 da CF, ao enunciar que os vetos têm precedência sobre toda matéria em pauta no Congresso Nacional, com exceção das MP's, caso se esgote o prazo de 30 dias sem sua apreciação.

<sup>29</sup> Contrastando com este argumento pode-se afirmar que as matérias orçamentárias não deixam de ser apreciadas em reuniões conjuntas, o que, de fato, procede. No entanto, pesariam sobre a instituição repercussões negativas em caso de sistemática ausência de quórum para a aprovação de matérias orçamentárias. Em princípio, este fato coordenaria o comportamento dos parlamentares na direção de suas atribuições institucionais. Já os vetos presidenciais não dispõem da mesma força coercitiva sobre a ação coletiva dos parlamentares.

As ponderações acima assinaladas permitem sustentar que eventuais mudanças nas estruturas legislativas são mais factíveis do que mudanças na rede de hábitos, atitudes e comportamentos dos atores que compõem essas instituições, uma vez que ações repetidas, freqüentemente, transformam-se em um determinado padrão de interação, para o bem ou para o mal. Senão, como interpretar o fato de que entre 1985-1988, todos os 116 vetos presidenciais expedidos antes da promulgação da Constituição de 1988 foram aprovados pelo mecanismo do decurso de prazo<sup>30</sup>?

O argumento decisivo da crítica ao mecanismo, que vigorou durante o regime militar, residia na correta percepção de que tratava-se de restrição de um direito parlamentar.

No entanto, o novo arranjo constitucional, ao eliminar esse constrangimento à atuação do Parlamento, bem como reduzir o quórum para consumir a derubada do veto de 2/3 para o da maioria absoluta, não logrou desencadear novas práticas no que se refere ao exame do veto.

A precaução para que a lei seja definida e se elimine a incerteza legal gerada pela existência de vetos pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional, como estabelece o artigo 66 da CF, é um exemplo de bovarismo jurídico e, como tal, tem se revelado letra morta.

## **PREVISÃO DOS EFEITOS E EXPECTATIVAS NORMATIVAS**

A capacidade de prever os efeitos de determinadas estruturas constitucionais, segundo Sartori(1996), estaria delimitada pelo maior ou menor grau de obscuridade a impedir o exercício de previsibilidade.

Para o positivismo jurídico, que de certa forma procura isolar o direito de seus contextos políticos, sociais e organizacionais, para pensá-lo à parte destas contingências, a álgebra das instituições é concebida como uma somatória de suas características cujo sentido e importância são dados *a priori*. A previsibilidade das estruturas constitucionais, no âmbito do positivismo jurídico, sugere que a Constituição, entendida fundamentalmente como uma sistema bem articulado de comandos e proibições, venha a estabelecer um parâmetro eficiente para a ação governativa.

No entanto, os comandos e as proibições não se constituem em dispositivos auto-aplicativos, inclusive porque sua vigência não está garantida *a priori*. Para transformar os comandos abstratos em práticas institu-

<sup>30</sup> Fonte: Secretaria Geral do Congresso Nacional.



cionais, um conjunto de condições e a forma de seu encadeamento, ainda não devidamente esclarecidos, delimitam o modo dessa operação. Mesmo porque regras jurídicas próximas podem desencadear práticas bem distanciadas. Como observou Duverger(1993), constituições análogas em suas linhas gerais, como os modelos semipresidencialistas por ele estudados, foram aplicadas de modos distintos e até mesmo resultando em efeitos contrários aos pretendidos. Ou ainda, de acordo com Zucchini(1997), regras muito diversas podem formar constelações institucionais com resultados similares. Para esse autor, uma descrição sumária dos aspectos políticos-institucionais de uma democracia pode se tornar insuficiente para compreender seu funcionamento, se não forem estabelecidas as referências aos atores políticos.

Ainda nesse âmbito de problemas, Pizzorusso(1996) ao analisar o papel da Corte Constitucional na Constituição italiana, assinalou que o tempo é um fator fundamental para que determinados dispositivos adquiram a configuração desejada no momento de sua elaboração. Prevista em 1947, a instituição jurídica somente entrou em vigor em 1956 quando as leis complementares adequaram-na aos novos preceitos. Em seguida, uma reforma geral na magistratura conseguiu superar a mentalidade que aí predominava, cultivada pelo regime fascista precedente. Portanto, somente no curso dos anos 80 as condições planejadas para o funcionamento dessa instituição tornaram-se efetivas.

Não se trata, contudo, de desenvolver uma reflexão sobre a complexa relação entre constituições, isto é, o que foi calculado e a atuação mesma das instituições. Mas de apresentar algumas observações muito pontuais que foram extraídas da experiência constituinte em tela e propiciam retomar a indagação inicial deste item.

Os debates constituintes compõem um material empírico primoroso para a investigação de como se estabeleceu a relação entre a intenção do constituinte e a prática *ex-post* das instituições, o que pode ser obtida por meio de uma análise da atuação de certos mecanismos em operação.

A discussão em torno do dispositivo das medidas provisórias revelou-se bastante elucidativa. Os opositores das medidas provisórias construíram os seus argumentos a partir do que consideraram um efeito previsível *ex-ante*. O mapa cognitivo desses constituintes pautou-se pelo reconhecimento de que o apreendido dos atores, as rotinas, os códigos de procedimentos, praticados coletivamente, produzem efeitos endógenos que reforçam a estabilidade institucional. Essa estabilidade, no limite, pode bloquear ou resistir à mudança (Jepperson, 1991).

Os constituintes críticos das MP's anteciparam o estado futuro da política congressual, independentemente do regime de governo que viesse a prevalecer, quando predisseram que essa legislação vigoraria por um longo tempo, tal como os decretos-leis, a aguardar sua apreciação pelo Congresso Nacional<sup>31</sup>. Reticentes quanto à justeza de uma posição de reificação institucional no sentido de se depositar no enunciado da legislação uma condição suficiente para a garantia de constrangimento do comportamento dos atores envolvidos, os constituintes anunciaram, *ex ante*, as atribuições e as disfunções que, posteriormente, marcariam as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Observando-se esses argumentos, o que é possível a partir da pesquisa empírica do processo constituinte, tornam-se problematizadas as análises que apontam as disfunções do mecanismo das MP's como sendo resultantes de efeitos não previstos, inesperados, que, poderosamente, teriam minado a intencionalidade originária dos constituintes<sup>32</sup>.

Se as instituições devem se adequar às condições, os postuladores das MP's demonstraram uma excessiva confiança nas virtudes da engenharia constitucional e subestimaram o peso do aprendizado coletivo dos atores na configuração de novos arranjos constitucionais.

**MARCIA TEIXEIRA DE SOUZA** é professora de Teoria Política do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da UNESP - Araraquara

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo & Andrade, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1991.
- CADERNO de PESQUISACEBRAP. “O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional”, nº3, 1994.
- CAMARGO, Aspásia & Diniz, Eli. *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. Vértice/IUPERJ, 1989.

<sup>31</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Março, 1988, p.8655.

<sup>32</sup> Santos (1989,p.63) sustenta que “dadas as peculiaridades institucionais inauguradas pela Constituição de 1988, a adição de vetustos problemas àqueles cuja paternidade é mais recente pariu, por certo inesperadamente, uma espécie de governo *ad referendum*, cuja consagrada estratégia de ação consiste na criação de fatos consumados...”.

- CAPPELETTI, Mauro. *Juízes legisladores*. Porto Alegre, 1993.
- DUVERGER, Maurice. *O regime semipresidencialista*. São Paulo. IDESP/Sumaré, 1993.
- ELSTER, Jon - "Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes". *Revue Française de Science Politique*, vol.44, n°2, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Constitution-making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea". *Public Administration*, vol.71, 1993.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n°29, 1995.
- FINER, Herman. *Teoria e prática do governo moderno*. Madrid. Editorial Tecnos, 1964.
- FREIRE, Gilberto. - *Perfil de Euclides e outros perfis*. Rio de Janeiro. Record, 1985.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.
- JEPPEPERSON, R.L. "Institutions, institutional effects, and institutionalism". in W.W.Powell e P.J.Dimaggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- JONHSON, C. "How our laws are made". Site da Biblioteca do Congresso Americano.
- LAMOUNIER, Bolivar(org.) *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Editora Sumaré, 1990.
- LANZARA, Giovan Francesco. "Perché è difficile costruire le istituzioni". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n°1, 1997.
- LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa, Gradiva, 1989.
- MACCORMICK, N. & WEINBERGER, O. *An Institutional Theory of Law: New Approaches to Legal Positivism*. Boston. D.Reidel Publishing Company, 1992.
- MARCH, J.G. & OLSEN, J.P. "Exploration and exploitation in organizational learning". *Organization Science*, vol.2, n°1, 1991.
- MENY, Yves. *Government and Politics in Western Europe*. Oxford University Press, 1990.
- MORÁN, David Pantoja. *Escritos políticos de Sieyès*. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PARINI, Philippe. - *Régimes politiques contemporains*. Paris. Masson, 1991.
- PIZZORNO, Alessandro. *La costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*. Torino. Einaudi, 1996.
- REQUEJO, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Barcelona. Editorial Ariel, 2000.
- SALOM, Enrique Guerrero. *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento Gobierno (1993-1996)*. Madrid. Editorial Tecnos, 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. "Do diário de Sísifo: obstáculos econômicos à democracia sustentável". *Novos Estudos*, n°50, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Fronteiras do Estado mínimo. Indicações sobre o híbrido institucional brasileiro". Texto apresentado no IV Fórum Nacional, novembro de 1991, mimeo.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo. Ática, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Engenharia Constitucional. Como mudam as constituições*. Brasília. UNB, 1996.
- SCHMITT, Carl *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial, 1982.
- SUNSTEIN, Cass & MARGALIT, E. U. "Second-order decisions". *Ethics*, October, 1999.
- TSEBELIS, George & MONEY, J. *Bicameralism*. Cambridge University Press, 1997.
- VIANNA, Luiz Werneck. "Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira". In *A revolução passiva. Iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro. IUPERJ- Editora Revan, 1997.
- ZUCCHINI, Francesco. "L'attività legislativa del Parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?" *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n°3, 1997.



# **CONSTRUINDO LEIS: OS CONSTRUTORES E AS CONCESSÕES DE SERVIÇOS\***

*WAGNER PRALON MANCUSO*

A sanção da lei nº 8987 – a Lei das Concessões – foi a decisão que inaugurou a extensa série de iniciativas tomadas sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para reduzir a atuação direta do poder público como produtor de bens e prestador de serviços. De fato, a lei que regulamenta a concessão de serviços públicos no Brasil foi sancionada por Cardoso em 13 de fevereiro de 1995, pouco mais de um mês após sua posse como presidente da república. A sanção da lei culminou um processo de tramitação que durou mais de quatro anos e que remonta a outubro de 1990, quando o próprio Cardoso, então senador pelo Estado de São Paulo, apresentou um projeto de lei para regulamentar o tema.

A lei das concessões é o documento que determina todos os direitos e as obrigações do poder concedente (governo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal), dos concessionários e dos usuários de serviços públicos. Ela reúne também as regras relativas à tarifa a ser cobrada pelos concessionários e ao processo de licitação que deve ser seguido pelo poder concedente ao realizar uma concessão. Ela estabelece ainda o conteúdo que deve constar nos contratos de concessão que forem celebrados.

\* O presente artigo é baseado na dissertação de Mestrado “A indústria da construção e a legalização das concessões de serviços públicos”, defendido em fevereiro de 2000 junto ao Departamento de Ciência Política da USP. A pesquisa faz parte do Projeto Integrado “As novas fronteiras do Estado: privatização em perspectiva comparada”, coordenado pela professora Maria Hermínia Tavares de Almeida e financiado pelo CNPq e pela FAPESP, que também concedeu ao autor bolsa de Mestrado.

O objeto deste artigo é o comportamento assumido pelas entidades que representam os interesses da indústria da construção durante o processo de elaboração das regras que regem a concessão de serviços públicos no Brasil. Procuo mostrar que dois conceitos centrais da teoria da ação coletiva formulada pelo economista norte-americano Mancur Olson (1999 [1965]) – os conceitos de *carona* e de *exploração do grande pelo pequeno* – ajudam a explicar o comportamento daquelas entidades. A base teórica do artigo é apresentada na primeira seção.

Os dados apresentados na segunda seção deste artigo indicam que as concessões de serviços públicos, principalmente as concessões de rodovias e de saneamento básico, ofereceram muitas oportunidades de negócios que foram aproveitadas pelos construtores, não somente aqueles que se encontravam entre os maiores do país durante a tramitação da legislação sobre concessões, mas também para aqueles de menor porte. É razoável supor, portanto, que todas as entidades da indústria da construção que identificavam as concessões de serviços públicos como uma fonte de oportunidades de negócios para as empresas filiadas tinham fortes motivos para se envolverem na elaboração da legislação sobre concessões. A segurança que a legislação sobre concessões poderia proporcionar para as filiadas que quisessem tornar-se concessionárias era um benefício coletivo de interesse direto pelo qual, naturalmente, deveriam pugnar. No entanto, no universo formado por dezenas de entidades, o trabalho de articulação dos interesses da indústria da construção ficou concentrado em duas organizações.

A terceira seção do artigo mostra que a maior parte do trabalho foi realizada pela Associação das Construtoras de Centrais Energéticas (ACCE), uma organização que reunia algumas das maiores empresas construtoras do país. O Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo (SINDUSCON/SP) também desenvolveu atividades de *lobby*, embora com menos frequência do que a ACCE.

A última seção do artigo sintetiza os resultados da análise. Além disso, situa este trabalho como uma contribuição para o estudo geral da articulação dos interesses do empresariado ao longo do processo de produção legislativa de nível federal. Argumento que o *lobby* empresarial é uma atividade que ocorre nos diversos estágios que compõem o processo de produção legislativa; que se expressa concretamente em várias formas e que leva em conta o papel preponderante que o Poder Executivo exerce na produção legislativa brasileira.

## A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA

*A Lógica da Ação Coletiva*, de Mancur Olson, é uma obra que tem exercido grande impacto sobre a ciência política contemporânea. O objeto de Olson é o comportamento de indivíduos racionais que formam um grupo e têm interesse na obtenção de um benefício coletivo. Olson define *indivíduo racional* como o indivíduo que procura realizar seus objetivos por meios “eficientes e efetivos” (1999:77). Qualquer objetivo, desde o mais egoísta até o mais altruísta, pode ser perseguido de forma racional. Mas Olson focaliza especificamente o comportamento de indivíduos racionais que formam aquilo que chama de “grupos econômicos”, ou seja, grupos cujos membros têm interesse na obtenção de benefícios coletivos que resultem em vantagens materiais para si próprios. Olson define *benefício coletivo* como o benefício que, se for consumido por qualquer pessoa Xi em um grupo X1, ..., Xi, ..., Xn, não pode viavelmente ser negado aos outros membros desse grupo” (1999: 26).

A idéia central de Olson é que o interesse comum dos membros de um grupo pela obtenção de um benefício coletivo nem sempre é suficiente para levar cada um deles a contribuir para a obtenção desse benefício. Há circunstâncias em que o indivíduo racional, buscando maximizar seu próprio bem-estar, prefere que os outros membros do grupo paguem o custo da obtenção do benefício coletivo para, assim, poder gozar das vantagens dele oriundas sem ter gasto nada. A decisão de todo indivíduo racional sobre se irá ou não contribuir para a obtenção do benefício coletivo (e, em caso de decisão positiva, sobre o volume da sua contribuição) depende de um cálculo, onde o indivíduo considera: a) o custo marginal de fornecer o benefício coletivo em alguma medida<sup>1</sup>; b) o benefício marginal oriundo do fornecimento do benefício coletivo em alguma medida e c) a quantidade do benefício coletivo já fornecida. Se houver no grupo um indivíduo (indivíduo A) para o qual os benefícios pessoais oriundos do fornecimento de certa quantidade do bem coletivo (quantidade X) superam os custos de fornecê-la, então será vantajoso para ele o fornecimento daquela quantidade determinada do bem coletivo, mesmo que tenha que arcar sozinho com todos os custos do fornecimento. Esse indivíduo seguirá con-

<sup>1</sup>Na teoria de Olson vários níveis ou quantidades do benefício coletivo podem ser atingidos e a provisão do benefício coletivo nem sempre é, simplesmente, uma questão de “tudo ou nada” (Moe 1988: 263). Olson frequentemente utiliza a expressão “determinada quantidade do benefício coletivo” (ver, por exemplo, 1999: 46).

tribuindo com a obtenção do bem coletivo até que o custo marginal de produzir unidades do bem coletivo se iguale ao benefício marginal delas oriundo. Se para algum outro membro do grupo (indivíduo B) os benefícios pessoais oriundos do fornecimento de certa quantidade adicional do bem coletivo (quantidade Y) superam os custos, será vantajoso para esse indivíduo B dividir de alguma forma com o indivíduo A os custos do fornecimento da quantidade X do bem coletivo e fornecer a quantidade complementar Y, mesmo que tenha que arcar sozinho com todos os custos do fornecimento de Y. Tal como o indivíduo A, também o indivíduo B seguirá contribuindo até que o custo marginal de produzir unidades adicionais do bem coletivo se iguale ao benefício marginal delas oriundo. É importante notar que, se o indivíduo B contribuir antes que o indivíduo A para o fornecimento do benefício coletivo, o indivíduo A não terá incentivo para fazer qualquer contribuição.

Os membros do grupo para os quais o custo de produzir qualquer quantidade do bem coletivo excede os benefícios irão pegar *carona* na ação do indivíduo A e do indivíduo B. Como o bem fornecido por A e B é coletivo, os demais indivíduos se beneficiarão dele sem terem contribuído para sua obtenção. Ou seja, Olson utiliza o termo *carona* para designar a atitude de indivíduos racionais e auto-interessados que, mesmo considerando desejável a obtenção de um benefício coletivo, não se dispõem a colaborar para ela, pois esperam que outros indivíduos o façam. Os *caroneiros* preferem que outros indivíduos arquem com as despesas da obtenção do benefício coletivo, para que, desta forma, possam usufruir as vantagens dele procedentes sem terem que investir seus próprios recursos.

A grande assimetria entre os membros de um grupo no que diz respeito aos seus níveis de interesse por um benefício coletivo pode dar origem a um fenômeno inusitado: a *exploração do grande pelo pequeno*. A exploração ocorre quando o membro grande<sup>2</sup> assume uma parte do custo do provimento do bem coletivo que é proporcionalmente maior do que a parte que lhe cabe das vantagens proporcionadas por esse bem coletivo. O membro pequeno possui dois motivos para explorar o membro maior: em primeiro lugar porque, por definição, ele sempre alcança uma parcela do benefício gerado por qualquer quantidade do bem coletivo que é menor do que a parcela alcançada pelo membro maior. Dessa forma, o membro menor tem menos incentivo para fornecer qualquer quantidade do bem coletivo do que o mem-

<sup>2</sup> “Aquele [membro do grupo] que, mesmo que fosse por sua própria conta, proveria a maior quantidade do benefício coletivo” (Olson 1999: 47).



bro maior. Em segundo lugar porque, sempre que o membro menor alcança gratuitamente sua parcela do benefício total gerado pela quantidade do bem coletivo fornecida pelo membro maior, ele alcança mais do que teria alcançado se fornecesse por si próprio alguma quantidade do bem coletivo<sup>3</sup>. Sendo assim, o membro menor não tem qualquer incentivo para fornecer novas quantidades do bem coletivo às suas próprias custas.

Os dados apresentados na seção seguinte mostram que as concessões de serviços públicos – especialmente as concessões de estradas e de saneamento básico – criaram oportunidades que foram aproveitadas por muitos construtores de porte variado. Todas as entidades da indústria da construção que sabiam reconhecer nessas oportunidades um mercado potencial para seus filiados tiveram motivos fortes para se envolverem na elaboração da legislação sobre concessões. Através desse envolvimento, as entidades poderiam tentar garantir a aprovação de regras que proporcionassem a segurança adequada para os construtores que quisessem tornar-se concessionários. A segurança a ser proporcionada pela legislação sobre concessões é um *benefício coletivo* que interessa a todos os construtores que pretendem ser concessionários de serviços públicos. A existência de regras que tratam com clareza das questões relativas às concessões é de fato vantajosa para todos os que planejam obtê-las, pois dessa forma podem tomar suas decisões com base em projeções confiáveis de cenários futuros. A segurança proporcionada pela legislação referente às concessões é um benefício coletivo marcado pela *impossibilidade de exclusão*, pois sua fruição não pode ser recusada a qualquer concessionário – real ou potencial. Por outro lado, é um benefício coletivo caracterizado por total *partilhabilidade*, pois pode ser usufruído por qualquer concessionário – real ou potencial – sem nenhuma redução das oportunidades de fruição disponíveis para os outros concessionários.

Na terceira seção deste artigo eu procuro mostrar que o comportamento efetivamente assumido pelas entidades da construção durante a elaboração da legislação sobre concessões parece indicar que ocorreram dois fenômenos previstos pela teoria olsoniana: a *carona* e a *exploração do grande pelo pequeno*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Como foi visto anteriormente, o indivíduo racional contribui para a obtenção do bem coletivo até que o custo marginal de produzir unidades do bem coletivo se iguale ao benefício marginal delas oriundo. O membro maior tem incentivo para fornecer mais unidades do bem coletivo do que o membro menor.

<sup>4</sup> Em *The Logic of Collective Action*, Olson focaliza o comportamento de indivíduos. No entanto, o próprio autor utiliza a teoria desenvolvida naquela obra para explicar o comportamento de associações (Olson & Zeckhauser 1966).

## CONCESSÕES E OPORTUNIDADES

A concessão de serviços públicos à iniciativa privada tem gerado muitas oportunidades de negócios para empresas e grupos empresariais que atuam no ramo da construção. Por um lado, os construtores estão tendo a chance de participar – isoladamente ou em consórcio – de licitações para a prestação direta de serviços públicos. Por outro lado, eles estão tendo o ensejo para oferecer seus serviços especializados às concessionárias privadas incumbidas de realizar investimentos em infra-estrutura.

Os dados apresentados em seguida mostram que muitos construtores estão aproveitando efetivamente as oportunidades de negócios criadas pela política de concessão de serviços públicos à iniciativa privada. As entidades da construção que viam nessas oportunidades um mercado potencial para pelo menos alguns dos seus filiados tinham motivos para tentar intervir na elaboração da legislação sobre concessões e, dessa forma, procurar garantir a segurança das empresas que quisessem tornar-se concessionárias.

Antes de prosseguir, é necessário mencionar que os dados apresentados aqui possuem pelo menos dois limites importantes: a) eles referem-se apenas a alguns dentre muitos serviços públicos passíveis de concessão à iniciativa privada e b) eles não informam sobre os negócios que as concessões propiciaram *indiretamente* para os construtores, ou seja, não informam sobre os negócios que os construtores fecharam com concessionários privados não-construtores<sup>5</sup>.

O Quadro 1 informa sobre a presença de construtores em concessionárias incumbidas de prestar serviços de recuperação, conservação e operação (às vezes também de ampliação e de outros tipos) de estradas federais, estaduais e municipais<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> A lista completa das concessões mencionadas no artigo e das empresas e grupos construtores que atuam como concessionários pode ser solicitada pelo *e-mail*: pralon@usp.br

<sup>6</sup> Focalizei o momento da assinatura do contrato de concessão. Assim, os quadros a seguir não informam sobre alterações posteriores na composição das concessionárias. Considera-se que há construtores brasileiros nas concessionárias quando o vencedor da licitação é: a) um grupo (ou uma empresa) que atua diretamente no setor de construção; b) uma empresa que, mesmo não atuando diretamente na construção, faz parte de grupo que atua no setor; c) um grupo (ou uma empresa) que tem como acionista um grupo (ou uma empresa) que atua na construção; d) um consórcio que tem como membro pelo menos um grupo (ou uma empresa) que atua na construção; e) um consórcio que tem como membro pelo menos uma empresa que, mesmo não atuando diretamente na construção, faz parte de grupo que atua no setor; f) um consórcio que tem como membro pelo menos um grupo (ou uma empresa) que tenha como acionista um grupo (ou uma empresa) que atua na construção.

**QUADRO 1.**  
Participação de Construtores em Concessões de Estradas Federais,  
Estaduais e Municipais

ESTRADAS FEDERAIS		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
5		5
ESTRADAS ESTADUAIS		
Espírito Santo		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
1		1
Paraná		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
6		6
Rio de Janeiro		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
1		1
Rio Grande do Sul		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
9		9
Santa Catarina		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
3		3
São Paulo		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
9		9
ESTRADAS MUNICIPAIS		
Rio de Janeiro		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
1		1
TOTAL		
Concessões realizadas		Concessionárias com presença de construtores
35		35

**Fonte:** Página da Associação Brasileira das Concessionárias de Rodovias na Internet, janeiro de 2000.

Foram realizadas, ao todo, trinta e cinco concessões: cinco de estradas federais, vinte e nove de estradas estaduais e uma de estrada municipal. Construtores estão presentes em todas as concessionárias - isoladamente ou em consórcio com outras empresas e grupos.

A Tabela 1 apresenta informações sobre o porte que as empresas construtoras presentes em concessionárias de estradas possuíam durante a tramitação da legislação sobre concessões. Essas informações permitem avaliar se as concessões de estradas geraram oportunidades diretas de negócios *apenas* para construtores que possuíam porte médio ou grande durante a tramitação da legislação sobre concessões ou se as concessões geraram oportunidades que foram aproveitadas *também* por construtores de menor porte<sup>7</sup>.

Ao todo, setenta e oito empresas ou grupos empresariais fazem parte das concessionárias de estradas - isoladamente ou em consórcio. Desse total, sessenta (77%) são construtores.

**TABELA1:** Construtores que participam de concessionárias de estradas por porte

Entre as 100 maiores apenas em 1992 (a)	Entre as 100 maiores apenas em 1995 (b)	Entre as 100 maiores nas duas listas (c)	(a) + (b) + (c)	Em nenhuma das duas listas	TOTAL
04	05	23	32	28	60

**Fontes:** Página da Associação Brasileira das Concessionárias de Rodovias na Internet; Revista *O Empreiteiro*, junho de 1992 e julho de 1995.

A Tabela 1 mostra que trinta e dois construtores que fazem parte de concessionárias de estradas (53,3% de 60) figuravam entre os maiores construtores brasileiros em algum momento-chave da tramitação da legislação sobre concessões. Os outros vinte e oito construtores (46,7%) eram de menor porte.

O Quadro 2 apresenta informações sobre a presença de construtores em concessionárias incumbidas de prestar serviços de saneamento básico.

Ao todo, foram efetivadas vinte e oito concessões: dezesseis concessões plenas (água e esgoto), cinco apenas do serviço de água e sete ape-

<sup>7</sup> A tabela foi montada a partir do confronto de três listas: a) a lista dos construtores que fazem parte de concessionárias de estradas; b) a lista dos cem maiores construtores brasileiros em 1992 (ano em que foi aprovado pela Câmara dos Deputados o projeto de lei que resultou na lei nº 8987/95) e c) a lista dos cem maiores construtores brasileiros em 1995 (ano em que foi aprovado pelo Senado Federal e sancionado pelo presidente da República o projeto de lei que resultou na lei nº 8987). A lista dos maiores construtores brasileiros é publicada anualmente pela revista *O Empreiteiro*.

**QUADRO 2**  
Participação de Construtores em  
Concessões de Saneamento Básico

CONCESSÕES DE SANEAMENTO – PLENAS		
Concessões realizadas	AMAZONAS	Concessionárias com presença de construtores
1		-
Concessões realizadas	ESPÍRITO SANTO	Concessionárias com presença de construtores
1		-
Concessões realizadas	PARÁ	Concessionárias com presença de construtores
1		-
Concessões realizadas	PARANÁ	Concessionárias com presença de construtores
1		1
Concessões realizadas	MATO GROSSO	Concessionárias com presença de construtores
1		1
Concessões realizadas	RIO DE JANEIRO	Concessionárias com presença de construtores
6		5
Concessões realizadas	SÃO PAULO	Concessionárias com presença de construtores
5		3
CONCESSÕES DE SANEAMENTO – ÁGUA		
Concessões realizadas	SÃO PAULO	Concessionárias com presença de construtores
5		3
CONCESSÕES DE SANEAMENTO – ESGOTO		
Concessões realizadas	SÃO PAULO	Concessionárias com presença de construtores
7		7
Concessões realizadas	TOTAL	Concessionárias com presença de construtores
28		20

**Fonte:** Página da Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto na Internet, janeiro de 2000.

nas do serviço de esgoto. Construtores estão presentes em pelo menos vinte concessionárias (71,42%) - isoladamente ou em consórcio com outras empresas ou grupos.

Trinta e quatro empresas ou grupos empresariais privados fazem parte das concessionárias de saneamento básico. Desse total, pelo menos vinte (58,82%) são construtores.

**TABELA 2:** Construtores que Participam de Concessionárias de Saneamento Básico por Porte.

Entre as 100 maiores apenas em 1992 (a)	Entre as 100 maiores apenas em 1995 (b)	Entre as 100 maiores nas duas listas (c)	(a) + (b) + (c)	Em nenhuma das duas listas	TOTAL
0	02	08	10	10	20

**Fontes:** Página da ABCON na Internet; Revista O Empreiteiro, junho de 1992 e julho de 1995.

A Tabela 2 revela que metade dos construtores que participam de concessionárias de saneamento básico estava entre os cem maiores construtores brasileiros em algum momento-chave da tramitação da legislação sobre concessões. A outra metade era de menor porte.

O Quadro 3 mostra a presença de construtores em concessionárias incumbidas de gerar ou distribuir energia elétrica.

Nenhum construtor participa das concessionárias que assumiram as geradoras de energia elétrica privatizadas. Por outro lado, construtores

### QUADRO 3

#### Participação de Construtores em Concessionárias do Setor Elétrico

<b>GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA</b>	
Geradoras privatizadas	Concessionárias com presença de construtores
4	-
<b>APROVEITAMENTOS HIDRELÉTRICOS CONCEDIDOS À INICIATIVA PRIVADA</b>	
Concessões	Concessionárias com presença de construtores
20	6
<b>DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA</b>	
Distribuidoras privatizadas	Concessionárias com presença de construtores
19	5

**Fontes:** BNDES (2000b) e página da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) na Internet.

estão presentes em seis das vinte concessionárias que assumiram aproveitamentos hidrelétricos concedidos à iniciativa privada (ou seja, 30%) e em cinco das dezenove concessionárias que assumiram as distribuidoras de energia elétrica privatizadas (ou seja, 26,3%).

No geral, cinquenta e duas empresas ou grupos empresariais privados fazem parte das novas concessionárias do setor elétrico (BNDES, 2000a). Nove (17,3%) são construtores.

A Tabela 3 mostra que sete construtores que participam de concessionárias do setor elétrico estavam entre os cem maiores construtores tanto em 1992 quanto em 1995. Apenas dois não estavam entre os cem maiores construtores brasileiros naquele período: a Construtora Impregilo e Associados e o Grupo Inepar. No entanto, é inadequado concluir que a participação desses dois construtores em concessionárias do setor elétrico evidencia a participação de construtores de menor porte. Embora não figure entre as maiores empresas do ramo de construção que atuam no Brasil, a Construtora Impregilo e Associados é ligada a Impregilo, uma grande construtora italiana. Por sua vez, o Grupo Inepar é um grande grupo empresarial brasileiro que atua em várias áreas, inclusive na construção. O grupo Inepar participa de concessionárias do setor elétrico como grande grupo empresarial – e não na condição de pequeno construtor.

**TABELA3:** Construtores que Participam de Concessionárias do Setor Elétrico por Porte.

Entre as 100 maiores apenas em 1992 (a)	Entre as 100 maiores apenas em 1995 (b)	Entre as 100 maiores nas duas listas (c)	(a) + (b) + (c)	Em nenhuma das duas listas	TOTAL
0	0	07	07	02	09

**Fontes:** BNDES (2000b); página da ANEELna Internet; Revista O Empreiteiro, junho de 1992 e julho de 1995.

O Quadro 4 informa sobre a presença de construtores em concessionárias incumbidas de prestar serviços de telefonia.

Foram realizadas, ao todo, vinte e sete concessões: nove de serviços de telefonia fixa, oito de serviços de telefonia móvel banda A e dez de serviços de telefonia móvel banda B. Construtores fazem parte pelo menos de oito concessionárias (29,6%).

Quarenta e seis empresas ou grupos empresariais privados fazem parte das novas concessionárias de telefonia (BNDES, 2000b). Desse total, pelo menos cinco (10,87%) são construtores.

<sup>8</sup> Licitações realizadas até dezembro de 1998.

**QUADRO 4**  
Participação de Construtores em  
Concessões de Telefonia

TELEFONIA FIXA	
Concessões realizadas	Concessionárias com presença de construtores
9	1
TELEFONIA MÓVEL (BANDAA)	
Concessões realizadas	Concessionárias com presença de construtores
8	1
TELEFONIA MÓVEL (BANDAB)	
Concessões realizadas	Concessionárias com presença de construtores
10	6
TOTAL	
Concessões realizadas	Concessionárias com presença de construtores
27	8

**Fonte:** BNDES (2000b).

A Tabela 4 mostra que, dentre os cinco construtores que fazem parte das novas concessionárias de telefonia, dois estavam entre os cem maiores construtores brasileiros em 1992 e em 1995. Três construtores não estavam entre os maiores construtores brasileiros em qualquer um dos dois momentos. Um deles é o Grupo Inepar, cuja participação em concessionárias de telefonia não evidencia a participação de construtores de menor porte em concessionárias desse setor. Outro é o Grupo Splice, cuja atividade se estende por áreas diversas, inclusive a construção. Pelas mesmas razões válidas para o caso do Grupo Inepar, é impróprio concluir que a participação do Grupo Splice em concessionárias de telefonia reflete a participação de construtores de menor porte nas concessionárias desse setor. O único construtor de menor porte a participar das concessões no setor de telefonia foi a Alusa Engenharia, associada da Associação Paulista dos Empresários de Obras Públicas (APEOP).

**TABELA 4:** Construtores que Participam de Concessionárias de Telefonia por Porte

Entre as 100 maiores apenas em 1992 (a)	Entre as 100 maiores apenas em 1995 (b)	Entre as 100 maiores nas duas listas (c)	(a) + (b) + (c)	Em nenhuma das duas listas	TOTAL
0	0	02	02	03	05

**Fontes:** BNDES (2000b); Revista O Empreiteiro, junho de 1992 e julho de 1995.



O Quadro 5 informa sobre a presença de construtores nas concessionárias de malhas ferroviárias.

**QUADRO 5**  
Participação de Construtores em  
Concessões de Ferrovias

Concessões realizadas	Concessionárias com presença de construtores
8	3

**Fontes:** BNDES (1999) e página da RFFSAna Internet.

Oito malhas ferroviárias foram concedidas e construtores fazem parte de três consórcios concessionários. Trinta e cinco empresas fazem parte dos consórcios (BNDES 1999), dentre as quais há apenas duas (5,71%) construtoras. Uma estava entre as cem maiores do Brasil tanto em 1992 quanto em 1995, a outra não estava. Mas a construtora que não figurava entre as maiores do país em 1992 e em 1995 é a Gemon Geral de Engenharia e Montagens, do Grupo MPE, um grande grupo empresarial brasileiro que atua em áreas diversas. Pelas mesmas razões válidas para os casos considerados acima, não é apropriado concluir que a participação da Gemon Geral em concessões ferroviárias representa a participação de construtores de menor porte em concessões desse setor.

Finalmente, o Quadro 6 mostra a participação de empresas ou grupos construtores em concessionárias que prestam serviço de distribuição de gás canalizado.

**QUADRO 6**  
Participação de Construtores em Concessões de  
Distribuição de Gás

RIO DE JANEIRO	
Empresas leiloadas	Concessionárias com presença de construtores
2	-
SÃO PAULO	
Empresas leiloadas	Concessionárias com presença de construtores
3	1

**Fonte:** BNDES (1998)

Foram realizadas cinco concessões. Onze empresas fazem parte dos consórcios concessionários (BNDES, 2000b). Em um consórcio há a participação de um grupo construtor. Esse grupo construtor figurava entre os cem maiores construtores brasileiros tanto em 1992 quanto em 1995.

Em resumo, o conjunto dos dados apresentados nesta seção mostra que os construtores estão presentes em concessionárias responsáveis pela prestação de todos os seis tipos de serviços públicos considerados. A presença de construtores – tanto dos que figuravam entre os maiores do Brasil em algum momento-chave da tramitação da legislação sobre concessões quanto dos que não figuravam – é maior nas concessionárias de estradas, mas também é muito significativa nas concessionárias de saneamento básico. Por outro lado, a presença de construtores em concessionárias do setor elétrico, de telefonia, de ferrovias e de gás canalizado é tímida e quase totalmente restrita a empresas que a) figuravam entre as maiores do país em algum momento-chave da tramitação da legislação sobre concessões ou que b) atuam na construção, não figuravam entre as maiores do país, mas fazem parte de grupos empresariais de grande porte.

## AS ENTIDADES E A ELABORAÇÃO DAS LEIS

A expressiva maioria das entidades que representam os interesses dos construtores é formada por sindicatos patronais de base municipal, estadual ou nacional. Segundo a CNI – entidade de cúpula do setor industrial no Brasil – há sessenta e três sindicatos patronais da indústria da construção distribuídos pelo país<sup>9</sup>.

O papel que os sindicatos desempenham na estrutura de representação dos interesses dos construtores é dominante mas não é exclusivo. O quadro das organizações que intermedeiam os interesses dos construtores é complementado pelas associações setoriais extracorporativas. Desse modo, também foram contatadas as quatro principais associações do setor, cuja importância é amplamente reconhecida: a Associação das Construtoras de Centrais Energéticas (ACCE), a Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (ANEOR), a Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP) e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC).

Ao todo, portanto, foram contatadas sessenta e sete entidades. Em cada caso indivíduos que ocupavam posições de liderança no organograma das organizações foram interpelados sobre o grau de envolvimento das entidades ao longo do processo de feitura da legislação que rege as con-

<sup>9</sup> A lista dos sindicatos foi fornecida pela Gerência de Relações de Trabalho da Confederação Nacional da Indústria. Não são considerados os sindicatos da indústria de construção de mobiliário.

cessões de serviço público no Brasil. O envolvimento de uma entidade no processo de feitura da lei das concessões seria pouco provável se ela não possuísse ao menos algum grau de informação sobre o projeto que estava em tramitação e se sua diretoria não partilhasse do entendimento de que as concessões poderiam ampliar o campo de atuação das empresas filiadas. Dessa forma, lideranças de cada entidade foram solicitadas a responder duas perguntas. A primeira pergunta referia-se ao nível de informação que a diretoria da entidade possuía a respeito do projeto de lei geral das concessões no período anterior à sanção da lei. A segunda pergunta referia-se à opinião da diretoria em relação à capacidade das concessões de serviços públicos de gerar oportunidades de negócios para os construtores filiados.

**TABELA 5:** Informação sobre o Projeto de Lei Geral das Concessões e Ponto de Vista sobre as Concessões.

	Entidades com diretorias informadas	Entidades sem diretorias informadas	TOTAL
Entidades que vêm as concessões como mercado potencial para filiados	22	8	30
Entidades que não vêm as concessões como mercado potencial para filiados	4	5	9
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>39</b>

**Fontes:** Questionários respondidos pelas entidades; entrevistas com diretores de entidades.

A Tabela 5 emerge das respostas apresentadas pelas entidades<sup>10</sup>. Das sessenta e sete entidades contatadas, trinta e nove (58,2%) responderam as questões que lhes foram apresentadas. Dentre as trinta e nove entidades respondentes, vinte e duas (56,41%) possuíam diretorias a) pelo menos um pouco informadas sobre o projeto de lei geral das concessões e b) com a opinião de que as concessões geram oportunidades de negócios pelo menos para algumas empresas filiadas às suas entidades. Ou seja: vinte e duas entidades possuíam os requisitos mínimos sem os quais dificilmente uma entidade poderia participar do processo de elaboração da lei das concessões.

<sup>10</sup> O questionário enviado pode ser solicitado pelo *e-mail*: pralon@usp.br .

No entanto, dentre essas vinte e duas entidades, *apenas duas* apresentaram evidências inequívocas de participação na feitura da legislação sobre concessões: a Associação das Construtoras de Centrais Energéticas (ACCE) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo (SINDUSCON/SP).

## A PARTICIPAÇÃO DA ACCE

A Associação das Construtoras de Centrais Energéticas existiu por um período de oito anos, entre fevereiro de 1990 e fevereiro de 1998. A ACCE possuía apenas doze empresas filiadas, todas elas empresas construtoras de grande porte: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, CBPO, CONSTRAN, CONVAP, COWAN, C. R. Almeida, Mendes Júnior, Norberto Odebrecht, Queiroz Galvão, Serveng-Civilsan e TRATEX (ACCE 1990). Todas as empresas construtoras filiadas à ACCE figuravam na relação das vinte e cinco maiores construtoras brasileiras no início da década de 1990<sup>11</sup>. A ACCE foi criada para negociar uma solução para o problema da dívida que o governo brasileiro havia constituído com as grandes construtoras que haviam sido contratadas para construir as principais centrais energéticas do país.

A ACCE foi a entidade que centralizou a participação dos grandes construtores no processo de elaboração da legislação brasileira sobre concessões de serviços públicos. Sua atuação ocorreu em diversos estágios do processo de produção legislativa.

A ACCE realizou um extenso trabalho de pressão em maio de 1992, enquanto o projeto de lei das concessões estava sendo analisado na comissão de economia, indústria e comércio da Câmara dos Deputados (CEIC/CD). A entidade apresentou várias sugestões ao relator do projeto de lei na comissão, enquanto ele preparava um projeto substitutivo ao projeto original apresentado pelo senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP). Nesse momento, as sugestões da ACCE concentraram-se em torno de quatro pontos (ACCE 1994a). Em primeiro lugar, a entidade queria alterar os trechos da minuta do substitutivo que estipulavam limites de prazo para as concessões (30 anos) e para a prorrogação das concessões (um único período adicional de 20 anos). No que diz respeito ao prazo inicial das concessões, a entidade defendia a idéia de que ele pudesse ser fixado em cada

<sup>11</sup> Revista *O Empreiteiro*, junho de 1992.

edital de licitação, guardando proporção com o vulto de cada empreendimento, a fim de que pudesse assegurar amortização plena do capital investido e possibilidades de lucro razoável às concessionárias. No que se refere ao prazo máximo da concessão (prazo inicial mais prorrogação), a ACCE defendia o limite de 90 anos em vez de 50 anos. Em segundo lugar, a ACCE queria suprimir o trecho da minuta do substitutivo que estabelecia que eventuais aumentos das alíquotas do imposto de renda não poderiam implicar no aumento das tarifas cobradas pelas concessionárias. Em terceiro lugar, a ACCE queria definir claramente no substitutivo que o poder concedente – e nunca as concessionárias – seria o único responsável por indenizações referentes às desapropriações necessárias para viabilizar a prestação dos serviços públicos e/ou a realização de obras que antecedessem a prestação dos serviços. Em quarto lugar, a entidade queria introduzir no substitutivo um dispositivo que autorizasse as concessionárias a oferecer quaisquer direitos emergentes dos seus contratos de concessão como garantia nos contratos de financiamentos que viessem a celebrar.

Duas sugestões defendidas pela ACCE foram incorporadas ao substitutivo que o relator apresentou em seguida. Por um lado, foi retirada qualquer menção a um limite para o prazo inicial das concessões. Por outro lado, as concessionárias foram autorizadas a oferecer quaisquer direitos emergentes dos contratos de concessão como garantias em contratos de financiamento, até o limite que não comprometesse a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço. A adoção dessas medidas foi celebrada pela entidade de construtores como um resultado direto da sua intervenção (ACCE 1995a)<sup>12</sup>.

A ACCE voltou a desempenhar intensa atividade de pressão política em dezembro de 1994, às vésperas da votação da lei geral das concessões no Senado Federal. Nesse momento a entidade defendeu principalmente três alterações no projeto de lei (ACCE 1994b). Em primeiro lugar, a entidade defendeu o restabelecimento de um artigo do projeto original do senador Fernando Henrique Cardoso, artigo que relacionava todos os fatores de custo a serem levados em conta para a fixação das tarifas a

<sup>12</sup> Este artigo não aborda a questão complexa e controversa da influência efetivamente exercida pelos grupos de interesse em processos de tomada de decisão. É necessário sempre levar em conta que os líderes dos grupos de interesse podem superestimar estrategicamente sua capacidade de influência. Dentre os trabalhos que tratam da questão estão March (1956), Dahl (1959), Milbrath (1960), Schmitter (1971), Wootton (1972), Salisbury (1975), Salamon & Siegfried (1977), Tierney (1992), Smith (1995), Evans (1996), Potters & Sloof (1996) e Furlong (1997).

serem cobradas pelas concessionárias privadas de serviços públicos. A especificação minuciosa dos fatores de custo era vista como uma medida essencial para a segurança das concessionárias. O artigo havia sido derubado pelo substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados. Essa sugestão da ACCE claramente *não* foi aceita, porquanto nenhuma alteração desse teor foi introduzida no texto aprovado pelo Senado Federal. Em segundo lugar, a entidade sugeriu o restabelecimento de outro artigo do projeto do senador Cardoso, artigo que permitia que o poder concedente garantisse às concessionárias, durante o primeiro terço do prazo da concessão, o recebimento de um valor equivalente a uma receita bruta mínima, valor a ser pago caso a demanda pelos serviços das concessionárias não fosse suficiente para que elas obtivessem uma tal receita. O dispositivo em questão foi restabelecido e passou a constar no texto aprovado pelo Senado Federal e enviado à sanção presidencial. Para a ACCE o restabelecimento do dispositivo ocorreu em função da pressão política por ela exercida sobre os senadores (ACCE 1995b). O presidente da República Fernando Henrique Cardoso, no entanto, vetou o artigo do projeto de lei aprovado no Senado, artigo que ele mesmo havia proposto quando senador. Para Cardoso, o oferecimento de tais garantias deveria ser coibido por incentivar a ineficiência do concessionário e por criar riscos de dispêndio com subsídios para o poder público<sup>13</sup>. Em terceiro lugar, a ACCE propôs a supressão dos dispositivos referentes às concessões de serviços públicos outorgadas antes da vigência da nova lei e que estavam vencidas, por vencer em curto prazo, ou em vigor por prazo indeterminado. O sentido e o resultado dessa intervenção da ACCE é apresentado em seguida.

A ACCE tornou a manifestar-se em fevereiro de 1995. Dessa vez o foco de pressão da entidade não foi posto sobre o poder legislativo, mas sobre o poder executivo. A entidade queria influenciar o conteúdo da medida provisória (MP) que o governo federal prometeu editar no mesmo dia em que a lei geral das concessões fosse sancionada. O governo federal prometeu dar solução, por meio de uma MP, para os problemas do setor elétrico que estavam inviabilizando a votação da lei geral das concessões no Senado Federal. De fato, é oportuno lembrar que o grande empecilho à votação da lei geral das concessões no Senado Federal eram os dispositivos do substitutivo aprovado pela Câmara que dispunham exatamente sobre as concessões de serviço público outorgadas antes da entrada em vigor da nova lei de concessões. Esses dispositivos estabeleciam que a) as con-

<sup>13</sup> *Diário Oficial da União*, Seção I, 14/02/1995, página 1922.

cessões outorgadas anteriormente à entrada em vigor da nova lei permaneceriam válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, findo o qual seriam licitadas; b) as concessões em caráter precário (ou seja, as que não dependiam de contrato), as concessões com prazo vencido e as concessões em vigor por prazo indeterminado deveriam permanecer válidas pelo prazo mínimo de dois anos e pelo prazo máximo de cinco anos, prazo no qual deveria ser feita a organização das licitações que precederam as novas concessões e c) as concessões outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988 deveriam ser extintas, assim como aquelas outorgadas sem licitação anteriormente à Constituição de 1988 e que estivessem paradas ou sequer iniciadas.

Esses dispositivos do substitutivo da Câmara dos Deputados traziam problemas para o setor elétrico nacional, especificamente para as concessionárias estaduais de energia elétrica, muitas delas detentoras de concessões vencidas, por vencer em curto prazo ou em vigor por prazo indeterminado. De acordo com o substitutivo da Câmara, várias dessas concessões deveriam ser licitadas dentro do prazo máximo de cinco anos.

Para contornar o impasse, o governo federal comprometeu-se a editar uma medida provisória que teria por objetivo disciplinar a aplicação da lei das concessões ao setor elétrico. A medida provisória seria editada no mesmo dia em que o presidente da república sancionasse a lei geral das concessões. No que se refere à geração de energia elétrica, o governo federal iria assumir dois compromissos: a) permitir a prorrogação das concessões das usinas em operação pelo prazo de até vinte anos e b) permitir a prorrogação das concessões cujas obras estivessem atrasadas ou paralisadas pelo prazo necessário à amortização do capital investido, nos casos em que houvesse sociedade do setor público com o setor privado e um plano viável para a conclusão das obras em ritmo adequado. No que se refere à transmissão de energia elétrica, o governo federal iria tomar as seguintes providências: a) permitir a prorrogação e/ou o reagrupamento das autorizações e concessões e b) criar um sistema de transmissão de energia elétrica com livre acesso para os interessados. No que se refere à distribuição de energia elétrica, o governo iria permitir a prorrogação e/ou o reagrupamento das concessões de distribuição. Nos casos em que a privatização total ou parcial das concessionárias estaduais de energia elétrica interessasse aos estados, o governo federal se comprometeria a prorrogar concessões já outorgadas ou a estabelecer novas concessões para facilitar e valorizar a alienação, desde que esta fosse realizada mediante leilão ou concorrência.

O compromisso assumido pelo governo viabilizou a votação e a aprovação da lei geral das concessões de serviços públicos no senado Federal em janeiro de 1995. No mesmo dia em que o presidente Sancionou a lei geral das concessões – 13 de fevereiro de 1995 – ele também editou a Medida Provisória nº 890.

A ACCE teve rápido acesso à minuta da MP. Vinte dias após a votação da lei das concessões no senado federal, ou seja, em 07 de fevereiro de 1995, a presidência da entidade fez chegar ao Secretário de Energia do Ministério de Minas e Energia um comunicado de apoio à minuta, especialmente aos pontos em que se previa a prorrogação das concessões de geração de energia elétrica. Não é difícil imaginar porque a prorrogação das concessões de geração de energia elétrica interessava às grandes construtoras. A prorrogação das concessões das geradoras que já estavam em operação era do interesse das grandes empresas construtoras porque aquelas geradoras poderiam vir a ser privatizadas. A privatização das geradoras com concessões prorrogadas poderia gerar oportunidades de negócios diretas (caso as construtoras quisessem tornar-se concessionárias) e indiretas (as construtoras poderiam oferecer seus serviços especializados às novas concessionárias). É plausível supor que também interessava às construtoras a prorrogação das concessões de geração de energia elétrica cujos empreendimentos estivessem atrasados ou paralisados. Essas concessões também poderiam gerar novas oportunidades de negócios, diretas (caso as construtoras quisessem fazer parte de consórcios incumbidos de concluir as obras e colocar as geradoras em operação) ou indiretas.

Finalmente, as atividades de pressão da ACCE também ocorreram ao longo do período em que uma comissão mista do Congresso Nacional analisou a MP das concessões. AACCE foi a única entidade do setor da construção convidada para participar de uma audiência pública no Congresso Nacional para discutir aquela MP. As sugestões oferecidas pelo representante da ACCE nessa oportunidade concentravam-se em torno de quatro pontos<sup>14</sup>: a) em primeiro lugar, a introdução de um artigo para regulamentar a indenização devida às concessionárias ao término do contrato de concessão. A indenização deveria contemplar não apenas o capital investido pelas concessionárias e ainda não amortizado, mas também a remuneração desse capital investido para assegurar a continuidade da prestação do serviço concedido; b) em segundo lugar, a introdução de um artigo com

<sup>14</sup> Notas Taquigráficas da Audiência Pública nº 52/95 (Núcleo de Revisão de Comissões; Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados); ACCE (1995c).



critérios objetivos a serem seguidos pelo poder concedente para classificar a proposta oferecida por um participante de uma licitação como uma proposta inexecutável ou financeiramente incompatível com os objetivos da licitação; c) em terceiro lugar, a introdução de um artigo condicionando o cumprimento das condições estabelecidas no contrato de concessão à não ocorrência de circunstâncias de mercado ou outras circunstâncias fora do controle das partes e que fossem capazes de comprometer o equilíbrio econômico e financeiro inicial do contrato e d) em quarto lugar, a introdução de um artigo para esclarecer que não deveria ocorrer a reversão ao poder concedente dos bens de empresas estatais concessionárias de serviços públicos que fossem privatizadas e cujos novos donos recebessem novas concessões. Nesses casos, deveria ser viabilizado o repasse direto dos bens das antigas concessionárias para as novas concessionárias. Nenhuma sugestão foi totalmente incorporada à Lei nº 9074, de julho de 1995, que resultou da MPdas concessões. Todavia, há semelhanças entre a última sugestão da ACCE e o disposto no artigo 28 da lei nº 9074. Este artigo *faculta* (mas não obriga) ao poder concedente, em casos de privatização, a outorga de novas concessões aos novos concessionários sem efetuar a reversão prévia dos bens vinculados ao respectivo serviço público.

Em síntese, as informações apresentadas anteriormente indicam que a ACCE, uma entidade que representava os interesses dos grandes construtores brasileiros, teve uma participação extremamente ativa durante os vários estágios que compuseram o processo de feitura da legislação que atualmente rege as concessões de serviços públicos no Brasil. AACCE exerceu pressão política quando o projeto de lei geral das concessões estava numa comissão temática da Câmara dos Deputados e quando o mesmo projeto se encontrava no plenário do Senado Federal. A ACCE também exerceu pressão ao longo do processo que culminou com a aprovação da lei nº 9074, que complementou a lei geral das concessões. Nesse caso, a participação da entidade remonta ao momento em que a medida provisória N. 890 estava sendo redigida pelo poder executivo. Além disso, a pressão da entidade também se fez sentir durante uma audiência pública convocada para discutir a MP das concessões, audiência para a qual a ACCE foi formalmente convidada.

## **A PARTICIPAÇÃO DO SINDUSCON/SP**

Ao contrário da ACCE, o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo (SINDUSCON/SP) é

uma entidade quase totalmente composta por empresas que não figuravam entre as maiores construtoras brasileiras durante a tramitação da legislação sobre concessões (SINDUSCON/SP 1998). Das mil, quinhentas e seis empresas que estavam associadas ao SINDUSCON/SP em 1998, apenas vinte e oito (1,85%) figuravam entre as cem maiores construtoras brasileiras em 1992 e apenas trinta e seis (2,4%) figuravam entre as cem maiores construtoras brasileiras em 1995.

A participação do SINDUSCON/SP no processo de produção da legislação sobre concessões foi bem mais restrita do que a da ACCE. Todo o empenho do SINDUSCON/SP foi concentrado em torno de uma questão: garantir que as linhas de financiamento do BNDES para empresas concessionárias de serviços públicos não ficassem disponíveis apenas para as empresas de grande porte. De fato, um dispositivo do projeto aprovado pelo Senado Federal e remetido à sanção presidencial dispunha que o BNDES deveria exigir garantias adicionais, para além dos direitos emergentes das concessões, quando fosse conceder financiamentos às empresas concessionárias. Na visão do SINDUSCON/SP, esse dispositivo representava uma discriminação inaceitável contra as empresas de porte pequeno e médio e em favor das empresas de porte grande, as únicas que teriam condições de apresentar ao BNDES as garantias adicionais exigida pela lei. O objetivo do SINDUSCON/SP, portanto, era garantir que o presidente da República vetasse o dispositivo que contrariava os interesses das empresas de porte menor. Tendo em vista esse objetivo, a entidade desenvolveu diversas ações. Em primeiro lugar, o presidente da entidade enviou uma carta ao ministro-chefe da Casa Civil pedindo o veto presidencial do dispositivo citado. Em segundo lugar, o sindicato coordenou uma campanha de mobilização pelo veto entre os seus associados, incentivando-os a entrar em contato, de todas as maneiras possíveis, com a Presidência da República (SINDUSCON 1995). Em terceiro lugar, o presidente da entidade publicou um artigo no jornal *Folha de S. Paulo* no qual expunha as razões pelas quais defendia o veto do dispositivo<sup>15</sup>.

O presidente Fernando Henrique Cardoso não realizou o veto solicitado pelo presidente do SINDUSCON/SP ao sancionar a lei geral das concessões. No entanto, o artigo 40 da lei nº 9074, publicada cerca de cinco meses depois, terminou por revogar o dispositivo criticado pela entidade.

<sup>15</sup> *Folha de S. Paulo*, 08 de fevereiro de 1995, Caderno 2, Página 2.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do comportamento assumido pelas entidades que representam os interesses dos construtores durante o processo de elaboração da legislação sobre concessões de serviços públicos no Brasil sugere que realmente ocorreram os dois fenômenos previstos pela teoria olsoniana da ação coletiva: a *carona* e a *exploração do grande pelo pequeno*.

Entidades com bons motivos para participar do processo de elaboração da legislação sobre concessões parecem ter deixado para a ACCE – uma entidade que congregava poucos construtores de porte muito grande, para os quais as oportunidades geradas pelas concessões eram maiores do que as geradas para os construtores de porte menor – quase todo o custo da obtenção do bem coletivo: a segurança proporcionada por uma “boa” legislação sobre concessões.

Quando o que estava em jogo não era a definição de regras gerais que poderiam dar segurança a quaisquer concessionários em potencial, mas o destino de um dispositivo específico que criava um conflito de interesses entre as empresas construtoras em função do porte de cada uma delas, a entidade que concentrou os esforços de pressão foi o SINDUSCON/SP, que coordenou o *lobby* para garantir que as linhas de financiamento do BNDES para empresas concessionárias de serviços públicos não ficassem disponíveis apenas para os grandes construtores. Embora o veto do dispositivo pudesse beneficiar as empresas filiadas a várias entidades da construção, apenas o SINDUSCON/SP mobilizou-se por ele, de acordo com as informações disponíveis.

Este artigo focaliza uma parcela específica do empresariado brasileiro (a indústria da construção) e sua atuação no processo de elaboração de regras também específicas (a legislação sobre concessões de serviços públicos), mas ele oferece uma contribuição para o estudo de uma questão de importância mais geral, que diz respeito a articulação dos interesses do empresariado que atua no Brasil ao longo do processo de produção legislativa de nível federal.

Não obstante as dificuldades ligadas ao caráter fugidio da articulação de interesses e à escassez de informações confiáveis, os cientistas políticos brasileiros vêm dando atenção ao tema já há algum tempo (Aragão 1994, 1996, 2000; Diniz & Boschi 1997, 2000). A contribuição oferecida por este artigo segue esses trabalhos pioneiros, cujos autores foram os primeiros a apontar para o fato de que a redemocratização do Brasil, a partir de meados da década de 1980, resultou no incremento das

prerrogativas e da relevância política do Congresso Nacional, atraindo para esse novo fórum a atuação de vários grupos de interesse – entre eles os do empresariado.

O artigo mostra que a articulação dos interesses empresariais é uma atividade que ocorre durante os diversos estágios do processo de produção legislativa. A articulação pode remontar até mesmo ao estágio de redação inicial de uma proposição. Ela pode ocorrer também no estágio de discussão dos projetos nas duas Casas do Congresso Nacional, no estágio de análise e votação dos projetos nas comissões ou no plenário ou ainda no estágio da sanção (ou veto) presidencial.

O artigo mostra ainda que a pressão política em defesa dos interesses do empresariado é exercida algumas vezes “por dentro” do processo de produção legislativa, o que ocorre quando os tomadores de decisão convidam oficialmente as entidades que representam os interesses das empresas para participar de audiências públicas ou reuniões de trabalho e para apresentar sua posição em relação a um assunto ou a uma proposição. Muitas vezes, no entanto, a pressão política é realizada “por fora” do processo normal de produção legislativa, casos em que os contatos de negociação com os tomadores de decisão não ocorrem em encontros oficiais e em que a iniciativa é tomada, na maior parte das vezes, pelos próprios representantes do empresariado.

Além disso, o artigo também indica que o empresariado brasileiro, ao procurar influir no processo de produção legislativa, leva em conta o papel de destaque que é desempenhado pelo Poder Executivo durante aquele processo. Os indivíduos que ocupam posições de autoridade no Poder Executivo são interlocutores privilegiados do empresariado no que diz respeito à promoção da agenda desse segmento social no Congresso Nacional. A importância do Executivo deve ser vista como um dos elementos que formam o ambiente com que os representantes dos empresários tem de lidar e que, portanto, condicionam as suas decisões e estratégias de articulação de interesses. O artigo sugere que a aprovação pelo congresso de proposições oriundas do Executivo muitas vezes é o resultado final de um processo de negociação no qual estão fortemente envolvidos os interesses dos grupos sociais afetados – dentre os quais freqüentemente se encontra o empresariado. Além disso, a atuação das entidades empresariais no que se refere às proposições legislativas de autoria do Poder Executivo pode se fazer sentir em estágios muito precoces, que remontam até mesmo ao momento da formulação daquelas proposições nas instâncias do Executivo. Algumas proposições de autoria do Poder Executivo aprovadas pelo

Congresso Nacional até mesmo nascem como uma resposta política encontrada pelo governo e por sua base de apoio no Parlamento para contornar impasses criados pela oposição de interesses fortemente representados no Congresso, impasses que poderiam obstar o avanço de projetos que fazem parte da agenda política do Governo Federal. Em síntese, o artigo contribui para o entendimento de que a atuação e a influência dos interesses organizados não estão excluídas nem mesmo em um cenário marcado pela preponderância do Poder Executivo na produção legislativa (Figueiredo & Limongi 2000).

A ciência política no Brasil teria muito a ganhar se mais pesquisadores concedessem o *status* de objeto privilegiado de investigação ao terreno fertilíssimo e relativamente inexplorado formado pelos casos de apresentação das demandas do empresariado aos tomadores de decisões políticas.

**WAGNER PRALON MANCUSO** é doutorando em  
Ciência Política na USP.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Murillo de (1994). *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. São Paulo. Maltese.
- ARAGÃO, Murillo de (1996). “A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, n.os 6/7, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.
- ARAGÃO, Murillo de (2000). “Brasil e Argentina: abordagem comparada sobre grupos de pressão no Poder Legislativo”. Tese de Doutorado, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre a América Latina e Caribe, Universidade de Brasília.
- DAHL, Robert A. (1959) - “Business and Politics: A Critical Appraisal of Political Science”. *American Political Science Review*, vol. 53, n.o 1.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (1997). “O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. (Artigo não publicado).
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (2000). “Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas” in: BOSCHI, Renato (org.). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. Fundação Konrad Adenauer.
- EVANS, Diana (1996). “Before the Roll Call: Interest Group Lobbying and Public Policy Outcomes in House Committees”. *Political Research Quarterly*, vol. 49, n.o 2.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (2000). “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”. *Comparative Politics*, vol. 32, n.o 2.
- FURLONG, Scott R. (1997). “Interest Group Influence on Rule Making”. *Administration & Society*, vol. 29, n.o 3.
- MANCUSO, Wagner Pralon (2000). “A Indústria da Construção e a Legislação sobre

- Concessões de Serviços Públicos”. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- MARCH, James (1956). “An Introduction to the Theory and Measurement of Influence” in: Eulau, Heinz (org.) *Political Behavior: A Reader in Theory and Research*. Free Press, Glencoe, Ill.
- MILBRATH, Lester W. (1960) - “Lobbying as a Communication Process”. *Public Opinion Quarterly*, vol. 24, n.o. 1.
- MOE, Terry M. (1988). *The Organization of Interests*. University of Chicago Press.
- OLSON, Mancur (1999). *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo, Edusp.
- OLSON, Mancur & ZECKHAUSER, Richard (1966). “An Economic Theory of Alliances”. *Review of Economics and Statistics*, n.o 48.
- POTTERS, Jan & SLOOF, Randolph (1996). “Interest Groups: A Survey of Empirical Models that try to Assess their Influence”. *European Journal of Political Economy*, vol. 12.
- SALAMON, Lester & SIEGFRIED, John (1977). “Economic Power and Political Influence: The Impact of Industry Structure on Public Policy”. *American Political Science Review*, vol. 71, n.o 3.
- SALISBURY, Robert (1975). “Interest Groups” in: Polsby, N. & Greenstein, F. (eds.) *Handbook of Political Science*, vol. 4. Addison-Wesley.
- SCHMITTER, Philippe C. (1971) *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford University Press.
- SMITH, Richard A. (1995). “Interest Group Influence in the U.S. Congress”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, n.o 1.
- TIERNEY, John (1992). “Organized Interests and Nation’s Capital”. in: Petracca, Mark (org.). *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder, Colorado. Westview Press.
- WOOTTON, Graham (1972). *Grupos de Interesse*. Rio de Janeiro, Zahar.

### Jornais e Revistas

- Folha de S. Paulo, 08 de fevereiro de 1995, Caderno 2, Página 2.
- Revista *O Empreiteiro*, junho de 1992. Editora Univers.
- Revista *O Empreiteiro*, julho de 1995. Editora Univers.

### Diários Oficiais

- Diário Oficial da União*, Seção I, 14/02/1995, página 1922.

### Publicações de Entidades

- ACCE (1990). Boletim Informativo ACCE em Pauta, Suplemento Especial, Ano I, Número I, Dezembro.
- ACCE (1994a). “Emendas preparadas por comissão da ACCE em Maio de 1992” in: A ACCE e a Lei das Concessões.
- ACCE (1994b). Boletim Informativo *ACCE em Ação*. N.o 6, 29 de dezembro.
- ACCE (1995a). Boletim Informativo *ACCE em Ação*, N.o 8, 24 de janeiro.
- ACCE (1995b). Boletim Informativo *ACCE em Ação*. N.o 10, 06 de março.
- ACCE (1995c). “Sugestões relativas à MP”, n.o. 890, de 13 de fevereiro de 1995, volume 3.
- BNDES (1998) *Privatization in Brazil: 1991-1998* – Secretaria Geral de Apoio à Desestatização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- BNDES (1999). *Sistema de Informações de 31 de dezembro de 1998*. Secretaria Geral de Apoio à Desestatização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNDES (2000a). Leilões de Concessão de Energia Elétrica – Secretaria Geral de Apoio à Desestatização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

BNDES (2000b) – Privatizações no Brasil: 1991–2000 - Secretaria Geral de Apoio à Desestatização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.  
SINDUSCON/SP(1995) – *Construfax*, Ano 4, No. 205, de 03 de fevereiro de 1995.  
SINDUSCON/SP(1998) – Anuário Paulista da Construção.

**Endereços na Internet**

Associação Brasileira das Concessionárias de Rodovias – [www.abcr.com.br](http://www.abcr.com.br)

Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto – [www.abcon.com.br](http://www.abcon.com.br)

Agência Nacional de Energia Elétrica – [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)





# **O PODER BUROCRÁTICO E O CONTROLE DA INFORMAÇÃO\***

*OSCAR ADOLFO SANCHEZ*

Muitos países da América Latina, entre eles o Brasil, tornaram-se nas últimas décadas do século XX democracias políticas no sentido que em certa medida satisfazem as condições que Robert Dahl (1971) definiu como poliarquia. Este fato foi um importante avanço quando comparados com os sistemas autocráticos que os precederam mas, sem dúvida, estes regimes democráticos recentemente instituídos precisam evoluir para bases mais sólidas e conduzir a uma sociedade mais justa e inclusiva.

Norberto Bobbio (1986) listou uma série de condições que a democracia ainda deveria completar para alcançar um estágio mais evoluído. Porém, a persistência das oligarquias, o espaço limitado, o poder invisível e o cidadão não educado, para citar algumas das promessas não cumpridas, diferem em grau de acordo ao estágio alcançado pelo regime democrático em cada sociedade, como nas velhas democracias européias, onde esses problemas, se bem existentes, são muito menores se comparados aos das novas democracias Latino Americanas.

Diversos autores propõem soluções para avançar nessa questão. Os teóricos da Democracia Deliberativa, por exemplo, tentam estabelecer mais amplos e mais diretos mecanismos de participação dos cidadãos na busca de uma maior legitimidade nas tomadas de decisões. Mangabeira Unger (1998) procura novas soluções que permitam acelerar mudanças

\* Parte das informações que dão suporte a este artigo foram extraídas da pesquisa "Avaliação dos mecanismos de controle da corrupção e de valorização da cidadania no Estado de São Paulo, realizada pelo CEDEC com financiamento da Fundação Ford. Agradeço a colaboração de Francisco Fonseca e de Marcelo Araújo.

institucionais que levem a uma democracia mais plena. Seu experimentalismo democrático é um atalho nesta direção. Guillermo O'Donnell (1998) se pergunta até que ponto uma democracia pode evoluir sem o alargamento do alcance dos próprios direitos civis, ainda distantes de boa parte da população latino-americana. Estes, e outros tantos teóricos políticos contemporâneos, estão longe de conformar-se com as definições minimalistas de democracia e se movem em direção a um “ideal” democrático, que requer preferências políticas não manipuladas, império da lei e cidadania inclusiva.

Por outro lado, um fato novo, e de forma extremamente rápida, está produzindo intensas mudanças nas estruturas das sociedades, apontando, de certa forma, um caminho irreversível. O advento e utilização intensiva das novas Tecnologias da Informação, sintetizada na chamada “era digital”, estão modificando a forma de produzir, de comunicar-se e de relacionar-se entre os agentes sociais.

Aliteratura produzida sobre esse tema aponta que a incorporação da nova dimensão tecnológica poderia ser um motor de mudanças no sentido não apenas de modificar elementos técnicos, tais como comunicações e processos, mas também mudanças nos comportamentos que incidem sobre a cultura organizativa e política das sociedades, entre elas, as que teriam potencial para elevar valores democráticos, tais como a participação e o controle sobre o Estado, se utilizados convenientemente. E a esfera pública, enquanto ator, não ficou como ente passivo neste processo, pelo contrário, sua presença na sociedade da informação se está dando na forma de ente ativo, principalmente nas regiões mais desenvolvidas do planeta, através da utilização intensiva das modernas Tecnologia da Informação (TI) nas inúmeras atividades que realiza. E esta intervenção, essencialmente nova e pouco conhecida, convencionou-se denominar: Governo Eletrônico.

Retomando à questão inicial, a pergunta de fundo do texto é: como pode contribuir este chamado Governo Eletrônico para aprofundar a democracia? Como observaremos ao longo do texto, o Governo Eletrônico tem várias dimensões, ou seja, possíveis campos de interação entre o cidadão e o Estado e este último consigo mesmo através da utilização da tecnologia. Uma delas, e onde se concentra a imensa maioria da literatura sobre o tema, diz respeito, em última instância, às condições que possibilitariam uma melhora nos direitos dos cidadãos, no sentido de um melhor acesso aos serviços públicos e atendimento a suas obrigações e necessidades. A outra refere-se a uma questão essencialmente de poder: o controle da informação. De forma sucinta, a questão é:

poderá o Governo Eletrônico contribuir para clarear os limites do poder invisível, esse que “[...] resiste aos avanços do poder visível, inventando sempre novos modos de se esconder, de ver sem ser visto?” (Bobbio, 1990: 97).

Trilhando este caminho, acompanharemos uma questão muito cara à teoria democrática: o poder burocrático, possuidor do conhecimento e da informação, e seu possível controle através do Governo Eletrônico. Observaremos um exemplo prático de como um governo, utilizando as modernas tecnologias, pode conseguir um forte controle sobre o aparelho burocrático, ao dominar melhor a informação, e como este processo pode produzir impactos positivos na sociedade, entre eles, o de diminuir os níveis de ineficiência, de corrupção e aumento da transparência. Porém, que esse processo não leva a uma automática abertura dessa informação antes oculta à sociedade. A tecnologia é um instrumento poderoso mas que deve ser acompanhada por uma capacitação da sociedade, especialmente da sociedade civil, para entendê-la e utilizá-la em função de valores democráticos. Caso contrário, existirá apenas uma transferência vertical de poder – da burocracia para o governo – através de um melhor controle da informação.

Na primeira parte do texto será tratado brevemente o significado do Governo Eletrônico e dos Sistemas Informacionais nos quais se apoia. Trata-se de definir alguns conceitos necessários para o entendimento posterior da questão. Na segunda, uma tentativa analítica de situar institucionalmente o problema do controle sobre a burocracia e como, teoricamente, o uso intensivo da TI pode ajudar a fortalecer estes controles. E na terceira, um estudo de caso. Serão analisadas as transformações ocorridas no governo do Estado de São Paulo entre 1995 e 2002. Trata-se de iniciativas de ordem logísticas e instrumentais com vistas a construir no Estado um sistema que permitisse o controle da informação através do fortalecimento dos mecanismos de Controle Interno do aparato estatal.

Não serão discutidos neste texto os conceitos com o quais normalmente se relaciona o advento do Governo Eletrônico, ou seja, como uma conseqüência da “sociedade da informação”, para o qual existe uma extensa e rica literatura<sup>1</sup>. O objetivo não é de construção nem discussão teórica mas o de tentar entender e analisar o fenômeno a partir de um caso concreto.

<sup>1</sup> Entre eles: D. Bell (1973) em *O advento da sociedade pós-industrial*; P. Drucker (1993) em *Sociedade pós-capitalista*; A. Toffler (1980) em *A Terceira Onda*; J. F. Lyotard (1979) em *O pós-moderno*; e M. Castells, em *A era da informação: economia, sociedade e cultura*.

## O GOVERNO ELETRÔNICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em 1976, o economista Marc Porat, em sua obra *The Information Economy*, realizou um amplo análise sobre economia da informação nos Estados Unidos (Cf. Malin, 1994, pp.12-13). Estudou basicamente a composição dos setores Primário, Secundário e Terciário e extraiu de cada um deles as atividades de informação, as quais colocou dentro de um novo setor, inaugurando assim o conceito de Setor Quaternário. A seguir, propõe uma sub-divisão neste último:

um setor primário de informação, no qual inclui todos os setores que produzem ou distribuem bens ou serviços de informação como produto final, e um setor secundário de informação, que abrange todas as atividades de informação não-mercantis, isto é, que funcionariam como áreas-meio para outras atividades-fins, incluindo as que realizam os governos. Desta forma Porat abriu o caminho para o estudo de políticas públicas de Estado em matéria de informação, abrangendo questões ligadas à burocracia e à construção do setor de infra-estrutura da informação, entre muitas outras. E é precisamente nesse último setor, as políticas públicas nas atividades de informação como área-meio do governo, que se concentrará este texto.

O uso da TI pelas administrações públicas existe desde a década de 1960, ou seja, é anterior ao trabalho de Porat, porem esta tecnologia era usada de uma forma muito limitada conceitualmente. A informática era uma atividade separada dentro de uma repartição, ao alcance apenas de peritos. Por isso, o uso de computadores, primeiro os de grande porte, e depois, a partir da década de 80, dos PCs, tiveram um impacto limitado na arquitetura administrativa dos Estados. Ademais, foram introduzidos de maneira a reforçar as estruturas e os sistemas de poder existentes, caso o burocrático (Bellamy & Taylor, 1998). A revolução associada à TI no começo da década de 1990, cambio essa realidade. Apenas quando se desenvolveram as redes de computadores conectados entre sim, e com capacidade de distribuir, compartilhar e gerar informações em tempo real, pode-se falar de um potencial para importantes transformações nas administrações públicas, em vista da implementação, por Estados e unidades sub-nacionais, de políticas visando o uso de sistemas informacionais com diversos objetivos e de modo integrado, tais como os de monitorar as transações dentro do Estado, apoiar as tarefas de controle, de arrecadação tributária, de tomada de decisões e de planejamento, e para uma tentativa de prestação de serviços ao cidadão com mais eficiência, entre outras inúmeras funções.

À medida que a TIC se expandia dentro dos governos, principalmente a partir de 1995 com a rápida evolução tecnológica associada à Internet, muitos autores nas áreas de Economia, Administração Pública e Ciência Política, começaram a desenvolver trabalhos tentando entender esse novo fenômeno, embora de diferentes perspectivas, e denominaram esse conjunto de atividades que realizavam os órgãos do Estado através das modernas tecnologias, de Governo Eletrônico. Porém, e houve um consenso quanto a isto, tentou-se aproveitar as potencialidades oferecidas pelo uso dessas novas tecnologias não apenas em função da procura de maior eficiência e eficácia nas ações do Estado mas também em função de valores democráticos, tais como participação, transparência, busca de dignidade humana, representatividade e controles sobre os agentes públicos. Neste sentido, conceitualmente o Governo Eletrônico não significaria então apenas a existência e instalação maciça de computadores nas dependências do Estado, mas a tentativa de efetivação, através da tecnologia, de uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão.

Feita essa breve explicação, podemos considerar três dimensões ou grandes campos de atuação do Governo Eletrônico. A que se refere:

- a) à prestação de serviços ao cidadão (e-administração); b) ao fomento à extensão dos processos democráticos (e-democracia) e
- c) à dinamização dos processos internos e de elaboração de políticas públicas (e-governança)<sup>2</sup>.

O primeiro caso (e-administração), refere-se a um conjunto numeroso de atividades, realizadas principalmente através da Internet, onde o cidadão pode consultar, informar-se e realizar tramitações e transações on line com órgãos governamentais. Entre estas finalidades, todo um conjunto de atividades dirigidas a simplificar as obrigações dos empresários com o Estado. Os governos procuram com estas atividades oferecer mais agilidade e conforto aos cidadãos, eliminar os intermediários entre estes e o Estado, assim como diminuir a sonegação fiscal.

<sup>2</sup> Esta definição é dada por Ignacio Grande, María Araujo e Miquel Serna, no texto “La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora”, que me pareceu a mais apropriada para o contexto do trabalho. A estrutura do Governo Eletrônico mais utilizada pelas empresas de consultoria e na área de Administração Pública é a seguinte: G2B (Government to Business): Governo a Empresas; G2G (Government to Government): Governo a Governo; G2C (Government to Citizen): Governo a Cidadão; e G2E (Government to Employee): Governo a Funcionários.

O segundo caso, (e-democracia) representa a incorporação de determinadas capacidades que impulsionem a participação do cidadão nos processos democráticos, tais como o acesso aos processos legislativos, uma mais direta comunicação com os representantes eleitos através de meio eletrônico e um melhor acesso à informação pública para a prestação de contas, entre outras.

Por fim, o terceiro caso (e-governança) consiste, em última instância, na utilização da TIC para alavancar o aumento da capacidade de ação governamental na implementação de políticas públicas e na mediação de interesses. Isto implica na possibilidade de realizar ações orientadas a fortalecer a capacidade institucional, entre as quais a reestruturação organizativa, a desburocratização de normas e procedimentos e a capacidade de controle sobre o andamento das ações governamentais. Este texto se deterá principalmente no último campo (e-governança), embora, como veremos mais adiante, será necessário cruzar horizontalmente os três campos pois, em todos, existem mecanismos que poderiam melhorar o sistema democrático.

Uma breve explicação sobre os sistemas informacionais utilizados pelos governos, pois importante para um entendimento posterior do impacto dos sistemas paulistas no redesenho dos mecanismos de controle. Quando os destinatários dos bens e serviços produzidos pelo Estado são internos, chamam-se sistemas administrativos, e quando são externos, de sistemas produtivos. Os sistemas administrativos devem estar apoiados em sistemas informacionais transversais – porque atravessam as diferentes jurisdições públicas – enquanto aos sistemas produtivos correspondem sistemas informacionais verticais. Os sistemas informacionais transversais (como os de contabilidade pública) são importantes não apenas porque utilizados em todos os órgãos públicos, mas porque são vitais para a realização orçamentária e porque fornecem informação estratégica para a tomada de decisões e controle. Já os sistemas informacionais verticais, que correspondem a sistemas produtivos (segurança, educação, saúde, por exemplo), estão orientados essencialmente à demanda direta de serviços por parte da sociedade (Pocoví & Farabollini, 2002).

Existem diferentes soluções que se valem de sistemas informacionais transversais, embora estes sistemas vão mudando à medida que evolui o conhecimento e o ferramental técnico disponível. Os principais utilizados pelos governos são basicamente de três tipos: o Sistema de Administração Financeiro-Orçamentária, o Portal de Compras e o Portal Corporativo.

Um Sistema de Administração Financeiro-Orçamentário, normalmente situado no setor fazendário da Administração Pública, permite realizar de forma rápida a execução orçamentária e financeira do Estado. Além disso, o sistema permite o gerenciamento eletrônico de documentos, reduzindo assim o volume de papel em circulação e simplificando de forma substantiva os procedimentos burocráticos. Este sistema é fundamental para a realização de uma contabilidade pública bem organizada, que registre todas as transações da Administração de modo seguro, tornando-se uma ferramenta importante na busca de maior eficiência.

Os Portais de Compras governamentais constituem-se em diferentes soluções que, através da tecnologia da informação, visam tornar mais eficiente e transparente o processo de compras de bens e serviços pelos diferentes órgãos do Estado. O objetivo do Portal é lograr um gerenciamento financeiro adequado, diminuir os cartéis de fornecedores (isto é, o conluio de fornecedores para elevar os preços) e tornar visível todo o processo em tempo real. Uma das soluções existentes constitui-se do leilão eletrônico, que consiste em um pregão via Internet para negociações, automáticas e abertas, entre os órgãos da Administração Pública – os compradores – e os fornecedores do setor privado. Este sistema geralmente está interligado ao Sistema de Administração Financeiro-Orçamentário.

A idéia básica do Portal Corporativo é colocar, num único lugar (um portal), todas as informações disponíveis da Administração, por exemplo, contratos, cadastros imobiliários, perfis de funcionários, andamento de ações e obras, decisões, entre inúmeras outras. Tem como finalidade suportar o trabalho cotidiano da máquina pública e servir de instrumento para os objetivos estratégicos do governo. Ademais, ao permitir ao governo dominar melhor as informações do que acontece nas dependências da Administração, tende a diminuir a capacidade da burocracia em ocultar conhecimentos. Este tipo de portal utiliza aplicativos analíticos para capturar informações armazenadas em bases de dados operacionais e no data warehouse corporativo, fornecendo acesso às informações disponíveis em rede intranet<sup>3</sup> (Santos, 2002). Em outras palavras, o Portal Corporativo é o olho do governo sobre a Administração Pública.

3 Uma data warehouse é um conjunto de dados projetados para possibilitar tomadas de decisão e representa, além disso, uma visão das condições da organização num determinado momento. Com respeito à intranet, são redes de comunicação internas às corporações e aos governos. Há milhares destas redes internas no mundo inteiro, que variam de tamanho e natureza, e funcionam como veículos de armazenamento e transmissão de dados internos. Um mesmo governo ou corporação pode disponibilizar (ou não) conteúdos da sua intranet na Internet.

Existem outros importantes sistemas informacionais utilizados pelos governos, mas diferentemente dos transversais, que possuem inúmeras utilidades, estes, verticais, são utilizados para objetivos mais específicos, caso do Sistema de Arrecadação Tributária, que refere-se a um conjunto de sistemas informacionais orientados para realizar o ciclo completo da arrecadação tributária. Consta ainda com instrumentos para atender diretamente ao contribuinte através de agências tributárias virtuais, via Internet, e também para a fiscalização de empresas e para a gestão interna dos órgãos tributários.

Os sistemas acima mencionados são modelos ideais e incidem na sua implementação o conhecimento tecnológico do momento assim como as condições operacionais e financeiras disponíveis. Ademais, existem muitos outros modelos utilizados, caso dos sistemas de gerenciamento de materiais, mas de acordo com literatura internacional, os quatro já são suficientes para a compreensão do assunto.

Até aqui foram colocadas as novas ferramentas posta em mãos dos governantes pela nova TIC. Partiremos agora para o problema básico: o poder burocrático, analisar as formas institucionalizadas de controle e o entrelaçamento com a questão da informação como insumo básico para o controle desse poder.

## **FRÁGEIS CONTROLES SOBRE O PODER BUROCRÁTICO**

Dado esse contexto, em que a relação Estado/Sociedade está se transformando a partir de avanços tecnológicos, devemos remeter a discussão – pois crucial ao tema da democratização embutida nesta relação – às contribuições sobre o estudo da burocracia de Max Weber, para quem “(...) toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções (...) O conceito de segredo oficial é invenção específica da burocracia e nada é tão fanaticamente defendido pela burocracia quanto esta atitude” (Weber, Max, 1979: 269 e 270, ênfases minhas). O segredo, sob esta ótica, torna-se uma barreira a um controle efetivo da sociedade em geral e dos governantes em particular sobre a burocracia, fato que oculta uma luta constante para preservar pólos de poder.

Weber define burocracia como a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de dominação racional-legal. Assim, constitui-se num tipo de poder derivado principalmente da concentração da informação



e da capacidade organizacional, dado o saber especial que possui. A perspectiva weberiana está inserida no campo liberal, que por seu turno preocupa-se menos com a questão da eficiência operacional do que com a expansão do poder burocrático e com as implicações de tal expansão aos valores liberais fundamentais. Para Weber a solução desse problema estaria em disposições que assegurassem o controle da burocracia a partir de cima, através de elites não-burocráticas, ou seja, dos que pudessem lhe contrapor. Um dos pilares dessa idéia era o de se erigir um “poder que a contrabalançasse”, o que significa a preocupação liberal característica de limitar o poder criando um equilíbrio de forças com vistas à defesa das liberdades individuais (Beetham, 1988).

A preocupação com a limitação do poder não é nova na teoria política, pois desde Maquiavel a reserva quanto à solidariedade entre os homens encontra-se em diversas correntes de pensamento, culminando naquilo que o federalista James Madison denominou de *checks and balances* para controlar os homens detentores do poder do Estado. Se de um lado caberia controlar o cidadão comum, através das autoridades e dos mecanismos estatais, de outro as autoridades igualmente deveriam ser controladas, tanto por outros poderes – daí a exigência da separação entre os três poderes, tão presente em Montesquieu – quanto pelo próprio cidadão. Mas foi no debate constitucional sobre a nascente república norte-americana que Madison sintetiza o sentimento de que não seria mais possível a existência da virtude republicana convivendo com o jogo bruto do comércio num mundo em que o liberalismo estava em franca ascensão, o que faria com que essa virtude devesse estar nas instituições e no seu particular arranjo (Pocock, 1975).

O que Weber trouxe de novo foi não apenas uma reflexão aguda sobre o temor do poder burocrático, mas sim o seu controle, pois este poder confrontava-se com os que estavam acima (a elite política) e com os que estavam abaixo (o cidadão):

Aos que estavam acima, e aos que a burocracia estava formalmente subordinada, punha o problema de como poderia ser eficazmente controlado por aqueles que não partilhavam sua especialização. Para os que estavam abaixo constituía uma estrutura de autoridade poderosa, que poderia rapidamente controlá-los e manobrá-los (Beetham, 1988:88).

Segundo Guillermo O’Donnell, num Estado de Direito os mecanismos de controles situam-se em duas esferas interdependentes de ação:

os mecanismos de controle vertical – isto é, da sociedade em relação ao Estado –, e os de controle horizontal – de um setor a outro na esfera pública. Controle vertical é principalmente embora de forma não exclusiva, a dimensão eleitoral: premiar ou punir um governante nas eleições. Controle horizontal, por sua vez, envolve a existência de instituições, agências e órgãos estatais detentores de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado (O'Donnell, 1998). De fato, os poderes que formam um governo não se encontram apenas separados mas se controlam e se equilibram reciprocamente. No entanto, a separação de poderes não é suficiente para criar as condições que levem à existência de um sistema de mutua responsabilidade e controle entre elas. O princípio da separação de poderes e o princípio de controle não são idênticos. É este último quem estabelece mecanismos de mutuo controle horizontal entre os ramos do governo (Przeworski, 1998).

Transitando do campo teórico à aplicação das administrações públicas, o primeiro e mais direto controle horizontal sobre a burocracia – embora não seja o único – é o dos controles administrativos. Este tipo de controle pode ser compreendido como aquele que garante que a administração realize uma determinada atividade corretamente e/ou que logre determinados resultados. Isto implica a disponibilidade de informação e a possibilidade de realizar ações corretivas quando necessário. Ou seja, dispor de informação correta é condição necessária mas não suficiente, no que tange à ausência de capacidade ou de vontade de realizar ações corretivas. A idéia subjacente à primeira concepção de controle é impedir comportamentos indesejáveis. É uma concepção negativa, ou seja, uma visão punitiva de controle. O sentido negativo se expressa na medida em que se apresenta como sinônimo de fiscalizar, supervisionar, exercer uma ação de controle sobre pessoas. Já a segunda concepção considera o controle em seu aspecto positivo, ou seja, como a capacidade de fazer com que os processos ocorram segundo o que foi planejado. Nesse sentido, a percepção do controle volta-se para a ação, visando o alcance dos objetivos (Viegas, 1996). Note-se que estas visões de controle não são antitéticas, mas complementares. Contudo, a articulação entre ambas constitui uma fonte permanente de conflitos entre governo e burocracia.

Hely Meirelles, no importante livro *Direito Administrativo Brasileiro*, define um tipo particular de controle administrativo, denominado “Controle Interno”, da seguinte forma:

É tudo o que é realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique (Meirelles, 2000:612).

Controle Interno, assim, é um conceito mais restrito do que “controle administrativo”, do qual faz parte. O Controle Interno consiste basicamente num autocontrole, pois exercido pelos diferentes poderes sobre seus próprios atos e agentes.

Seriam quatro os principais objetivos dos Controles Internos, segundo a interpretação de Roberto Piscitelli (1988):

a) revisão e/ou verificação das operações sob o aspecto eminentemente contábil, formal e legal; b) eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; d) a avaliação dos resultados, ou seja, o julgamento da própria administração.

Os Controles Internos tem-se reduzido historicamente no Brasil ao primeiro enfoque, ou seja, são controles altamente formalistas no sentido de verificar se os gastos são feitos de acordo com o processo contábil e legal correspondente (Campos, 1990. Reis Ribeiro, 1997. Soboll, 1998). O item d, no entanto, ao envolver o questionamento dos objetivos e diretrizes definidos – e não apenas o seu cumprimento – deve-se constituir, no limite, numa prerrogativa do eleitor através do voto e de outras formas de participação (o referido controle vertical). Já os problemas do controle do governo sobre a burocracia são encontrados principalmente nos itens b e c, pois envolvem o controle substantivo de contas e de gestão<sup>4</sup>. Em termos práticos, o item dois (a questão da eficiência) envolve também o controle da corrupção e do abuso de poder, e o item três (a questão da eficácia) refere-se às informações sobre o desempenho da administração.

A ausência (ou ineficácia) destes controles e a crônica opacidade informacional favoreceram o desenvolvimento de um Estado que não consegue controlar a si mesmo e, como consequência, a sociedade não tem

<sup>4</sup> Entende-se a gestão governamental como “a capacidade de definir diretrizes, planejar ações, negociar a execução destas com o setores da Administração Pública e da sociedade e avaliar o seu impacto, de modo a materializar um programa de governo” (FUNDAP. p: 22)

como controlar o próprio Estado, dadas as escassas possibilidades de acesso à informação substantiva do desempenho estatal (Jardim, 1995). Em síntese, a construção de mecanismos que tornem viável esse controle representou sempre um desafio aos que determinam os objetivos de uma organização e a dirigem, isto é, a elite política vitoriosa eleitoralmente.

Em realidade, o problema da fragilidade dos controles podem ser caracterizado pela existência entre governantes e burocracia, assim como entre Estado e Sociedade, de uma assimetria de informação que precisaria ser progressivamente superada, ou pelo menos fortemente minimizada, para poder tornar visível o poder que se oculta à margem dos códigos legais. Desta forma, os estudos sobre o relacionamento entre os “principais” e seus “agentes” apontam para o deslocamento da preocupação com a motivação dos burocratas para a preocupação com o controle, tentando minimizar a assimetria da informação. Tais transações podem ser tratadas enquanto interdependência de três espécies de relações que envolvem o “agente” e o “principal”, ou seja, entre agentes econômicos e o Estado (burocracia e sistema político); entre burocratas e políticos; e entre políticos e cidadãos. Aqui não trataremos da primeira relação.

Dois casos típicos em que nos deparamos com estes problemas ocorrem no âmbito do sistema político, onde os políticos (agentes, neste caso) recebem uma delegação dos cidadãos (os principais) para agir em seu nome, e no âmbito da burocracia, onde o agente representa o empregado contratado pelo governo (principal) para realizar uma tarefa especificada (Melo, 1996).

Na primeira situação, durante o processo eleitoral, os cidadãos deparam-se com o problemas do adverse selection porque têm dificuldades em distinguir entre os candidatos que apresentam promessas de comportamento futuro. Na situação pós-contratual – depois das eleições – os políticos eleitos deparam-se com o incentivo ao *moral hazard* e podem mudar seu comportamento, ou seja, renegar sua promessas de campanha tendo em vista que os principais dispõem de fracos mecanismos de informação e controle. Portanto, as diferentes formas institucionais de tomada de decisão coletiva, como plebiscito ou referendo, seriam soluções alternativas que atenuariam os problemas de informação assimétrica e oportunismo, mas essas tentativas de democracia direta têm custos proibitivos para tornar-se padrão às decisões de governo (Przeworski, 1996).

A segunda forma pela qual problemas “agente x principal” adquirem grande importância no funcionamento do Estado moderno diz respeito à relação entre governantes e burocracia, ou seja, como os gover-

nantes podem controlar os agentes, possuidores da informação e da especialização. Os problemas mais significativos desta interação, ou seja, imunidade a controles e falta de transparência sugerem graves problemas nesta relação “agente-principal”. Afinal, os governantes normalmente se deparam com problemas de *adverse selection* e *moral hazard* quando a burocracia, que detém conhecimentos, pode utilizar determinadas informações para obter vantagens, possuir incentivos para distorcer políticas, sobretudo no que tange ao beneficiamento de seus clientes em detrimento de objetivos programáticos de governo<sup>5</sup>. Em ambos os casos citados – ou seja, a relação Estado/Sociedade e governo/burocracia –, a qualidade da democracia dependerá então da forma como esses problemas são minimizados, e como são construídas, em cada sociedade, instituições, mecanismos e processos que limitem e restrinjam o comportamento oportunista. É neste aspecto em particular que o uso intensivo da Tecnologia da Informação, através do Governo Eletrônico, adquire concretude. Ela pode ajudar a minimizar o problema da assimetria de informação entre burocracia/governo e entre Estado/sociedade.

A TI afeta o fluxo da informação, da coordenação e do trabalho das burocracias alterando de esta forma as relações entre informação e fatores físicos, como a distância, o tempo e a memória, segundo Jane Fountain (2001).

A digitalização da informação e sua transmissão através de redes permite diminuir o problema da distância, devido à facilidade de interligar diferentes órgãos públicos dispersos. Isto potencializa a criação de relações de dependência e colaboração. Ademais, diminui e até faz desaparecer muitas tarefas de controle burocrático devido a que estas tarefas se automatizam e passam a ser realizadas em rede, tornando-se impessoais. O impacto da TI sobre o tempo é óbvio. O fluxo de informações tende a não mais seguir apenas a verticalização hierárquica burocrática para torna-se também horizontal, o que afeta positivamente o tempo necessário para solucionar problemas. Por outro lado, o processo decisório se simplifica e os controles discricionários tendem a desaparecer dado o constante fluxo de informações que pode permitir, até, interferir em transações que de outra forma estariam ocultas pela burocracia tradicional. Por fim, a memória, instrumentalizada em grandes bancos de dados, permite registrar, consul-

5 Haggard, Stjepan; “The Reform of the State in Latin America”; paper prepared for the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean; 1995:33 – citado por Marcus Melo (1996:77).

tar, atualizar e controlar as atividades diariamente. Assim, o controle sobre as funções burocráticas podem passar a ser preventivos, por exemplo, intervir quando determinados indicadores de gestão ou custos superam parâmetros prefixados de tolerância. Por fim, o compartilhamento de bancos de dados permite aos agentes tomar decisões amparadas em regras comuns, referendadas nas mesmas aplicações de informática, diminuindo ao mesmo tempo o poder discricionário e as consultas ao pessoal superior (Fountain, 2001. Valle, 2002).

Dada essa passagem analítica sobre o impacto que os sistemas informacionais teriam sobre o poder burocrático, observemos a seguir como se deu esse processo no governo paulista entre 1995 e 2002, quando foi montado um conjunto de instrumentos, junto a reformas organizacionais correspondentes, com o objetivo de construir um novo modelo de Controles Internos no Estado.

## **SP: O GE COMO FERRAMENTA DE CONTROLE**

A utilização da TI na criação de novas estruturas de controle é um fato que ocorre, em maior ou menor grau, em muitos países desde o começo da década de 1990. No Estado de São Paulo, até 1994, não havia sido implementada praticamente nenhuma iniciativa neste sentido. O início da implementação do Governo Eletrônico foi em 1995, quando assumiu o poder estadual o partido comandado pelo ex-senador Mário Covas após vencer as eleições de outubro de 1994. Seu objetivo era utilizar a enorme potencialidade oferecida pelos avanços da TI para, entre outras coisas, aumentar a capacidade de controle e gestão sobre a administração pública.

Tais intervenções, no entanto, foram acompanhadas por iniciativas dirigidas a mudar a estrutura dos órgãos integrantes da chamada área de coordenação do governo, as áreas-meio (planejamento, orçamento, finanças e administração), que permitem que as áreas-fins (segurança, saúde, educação e outras) possam cumprir suas funções. Ou seja, foi inevitável uma mudança organizacional pois, como veremos, a implantação de novos sistemas informacionais como instrumentos de apoio não podiam ser erguidas nas velhas estruturas vigentes.

Apenas para situar-nos, a estrutura do Executivo paulista, segundo os diferentes níveis de atuação, seguia até 1994 a seguinte conformação:

*Nível decisório:* governador do Estado;

*Nível de assessoria:* cargos e órgãos integrantes do gabinete do governador;

*Nível de coordenação e administração (áreas-meio):* Secretarias de Governo, de Planejamento e Gestão, da Fazenda e de Administração e Modernização do Serviço Público, e Casa Civil;

*Nível de execução:* secretarias, órgãos e entidades responsáveis pelas *áreas-fins* do Estado.

Segundo um estudo da FUNDAP (1995), existia no Estado até 1994 uma supervalorização das atividades-meio em detrimento das atividades-fins. Isto levou a que o tamanho da estrutura dessas secretarias constitui-se uma variável importante para a (falta de) coordenação global do governo e controle sobre os agentes públicos.

Observa-se a profusão de controles burocráticos e de atividades voltadas para a garantia da sobrevivência dos órgãos e, portanto, dos empregos, assim como sua expansão [...] Nesses casos, tendem a adotar uma orientação voltada às atividades-meio, sem um enfoque nos objetivos a serem atingidos. À medida que perdem gradativamente o contato com o ambiente exterior e voltam-se para a patologia interna, instala-se um processo de ‘esquizofrenia organizacional’. Nesse momento, essas organizações tornam-se autofágicas, consumindo grande parte de seus recursos – orçamento, tempo e energia – exclusivamente para manter a própria sobrevivência (FUNDAP. 1995. p. 34).

Esse processo levava a uma constante luta por recursos e espaço de poder entre as atividades de planejamento, orçamento, finanças e administração, agravadas pelo conflito histórico decorrente do peso relativo que tinham as diferentes forças políticas na composição dessas secretarias. Por exemplo, o relacionamento entre a Fazenda e o Planejamento e Gestão, por causa do diferente peso político dos agentes sobre a destinação dos recursos públicos, apresentava um padrão de permanente tensão, explicado também pela própria natureza de suas respectivas funções. “Enquanto o Planejamento trabalha com as perspectiva de longo prazo e de recursos ilimitados – posto que a demanda tende a ser infinita – a Fazenda atua dentro de uma visão de curto prazo, centrada na escassez dos recursos disponíveis” (idem. p. 38/39). Já a Secretaria da Administração, encarregada da gestão dos recursos humanos e da informática, da administração de materiais e do patrimônio imobiliário, era um “feudo” intransponível para qualquer iniciativa de reforma, seja pela precariedade da integração com os outros órgãos, pela insuficiência de ação pelos motivos acima cita-

dos, seja ainda pela baixa operacionalidade dos mecanismos de administração dos recursos.

Como conseqüência, existia fragmentação de ações, de coordenação e impossibilidade de sistematizar indicadores globais que tornassem possível a avaliação da execução orçamentária, do controle da gestão e do alcance do impacto das políticas públicas implementadas. A falta de informações dessa natureza, por outro lado, obstava a implementação de avaliações posteriores, isto levando em conta a necessidade de realizar redirecionamentos eventuais nas ações governamentais. Esse padrão de gestão beneficiava o surgimento de situações de favorecimento de interesses alheios ao Estado e ao conhecimento público (*idem*. p. 37).

Dessa situação quase anárquica em que funcionavam as áreas-meio do governo paulista, tornadas em máquinas de consumir recursos, observaremos que, se damos um salto no tempo até o primeiro mês de 2003, veremos que as secretarias de Administração e de Governo não existem mais. A de Planejamento e Gestão ficou reduzida apenas a Planejamento (elaboração do orçamento e acompanhamento de sua execução), e a secretaria da Fazenda, se bem que continue cumprindo suas inúmeras funções, seus espaços físicos operacionais ficaram reduzidos de forma inimaginável. E nenhuma outra secretaria foi criada para cumprir as funções das extintas ou redimensionadas. O mais importante, porém, é que hoje existe um controle de contas e de gestão – e possibilidades de planejamento – inúmeras vezes superior à que existia em 1994. Em grande medida, por causa da aplicação intensiva da Tecnologia da Informação.

Embora tenha sido um longo processo, ainda inacabado, a base principal que resultou desse programa – e que é o núcleo interno do Governo Eletrônico paulista – foi a implementação de duas novas estruturas de Controle Interno, ambas ancoradas em Sistemas Informacionais Transversais. Uma, na Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (SGGE), especializou-se no controle da gestão. Sua base operacional é a Unidade de Gestão Estratégica (UGE), formada pela alta cúpula do governo, e seu braço informacional o Sistema Estratégico de Informações (SEI), uma solução aproximada de portal corporativo. A outra base tem sede na Secretaria da Fazenda (SEFAZ), tendo se especializado no controle de contas. A base operacional aqui implicou a criação da Coordenadoria Estadual de Controle Interno (CECI), e o seu braço informacional o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/SP), também aqui uma solução próxima de um Sistema de Administração Financeiro, que inclui entre seus aplicativos um portal de



compras. Estas estruturas possibilitaram implementar no Estado um sistema bastante eficaz de Controle Interno, ou seja, um controle de cima para baixo sobre a burocracia, iniciando-se assim um processo de desfazimento da histórica assimetria de informações existente na experiência estatal.

O Sistema Estratégico de Informações (SEI), da Secretaria de Governo, foi concebido como uma rede informatizada intranet para interligar o governador e todo o alto e médio escalão executivo da administração pública estadual, direta e indireta, e também as empresas públicas. Baseado no conceito de workgroup e na integração e compartilhamento de informações, o SEI promoveu uma significativa transformação no cotidiano da administração pública.

A lógica que presidiu a elaboração deste sistema como parte de uma gestão estratégica – mas que fora aperfeiçoado no decorrer da administração de Mário Covas (1995/2000) e de Geraldo Alckim (2000/2002) – tinha como pressuposto que as informações no nível do Executivo deveriam ser processadas continuamente e de forma ágil. Em outras palavras, o núcleo decisório do governo do Estado – notadamente o governador e seus principais colaboradores – deveria ser diariamente abastecido, *on line*, com informações sobre uma gama variada de assuntos considerados altamente relevantes, em escalas diferenciadas, sobre as ações governamentais. O sistema foi montado pela empresa estadual de processamento de dados (PRODESP) com vistas a funcionar em todo o Estado de São Paulo, através de aplicativos do sistema Lotus/Notes, sendo que a implementação dos aplicativos fora ocorrendo paulatinamente. No ano 2002 esta rede já interligava em alta velocidade 20.000 unidades administrativas do Estado e possuía 56 aplicativos funcionando, entre eles os destinados ao controle da gestão.

Com este sistema o governador e seus principais assessores podem conferir on-line o andamento de uma infinidade de ações do Estado que envolvem arrecadação, gastos, obras, convênios e funcionários. Permitem, em seu conjunto, um melhor gerenciamento do Estado, um diagnóstico contínuo da execução do Plano de Governo, um melhor controle de gastos e facilidades para cobrança de resultados. Ou seja, pretendeu-se aumentar o controle sobre a máquina pública, tanto na gestão de governo como sobre os diversos contratos efetivados entre os agentes públicos e os agentes privados.

O SIAFEM/SP, da Secretaria da Fazenda, foi concebido como um sistema informacional para operar em “grande porte”, e armazena toda a informação da execução orçamentária e financeira do Estado, constituindo-

se, assim num enorme banco de dados apto também para gerenciar o fluxo/gerenciamento eletrônico de documentos. A arquitetura do sistema é um núcleo de contabilidade pública inter-relacionado com subsistemas de administração financeira, orçamentária e da dívida pública. Simplificando, a partir de um banco de dados contábil, gerado com a execução orçamentária e financeira, o Controle Interno adquire capacidade para avaliar o processo de contas.

No entanto, como o SIAFEM/SP foi elaborado em um sistema de difícil manuseio, porque trabalha em uma linguagem de computador complexa, foi criado posteriormente, em 1998, o SIGEO (Sistema de Informações Gerenciais de Execução Orçamentária), instrumento que extrai informações do SIAFEM/SP, fornecendo-as em ambiente *Windows*, ou seja, um sistema operacional familiar a qualquer usuário, de forma simples.

De forma complementar, mas também importante, foi elaborado em 1998, o SIAFÍSICO (Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras), que é um verdadeiro banco de preços do governo. O SIAFÍSICO extrai do SIAFEM/SP informações sobre todos os produtos comprados pelas inúmeras repartições do Estado. O sistema classifica os produtos e os respectivos preços pagos, permitindo assim elaborar valores de referência para as novas compras. Isto pode permitir que produtos comprados acima desse valor de referência, possam ser bloqueados pelo Controle Interno antes da efetivação do pagamento. Ademais, possibilitou a criação de um Portal de Compras.

O Portal foi inaugurado em novembro de 2000 e denomina-se Bolsa Eletrônica de Compras (BEC). Consiste em um pregão via Internet para negociações automáticas de produtos – até o valor de R\$ 80 mil - entre órgãos do governo do Estado (os compradores) e seus fornecedores do setor privado. Mas ocorre tratar-se de um leilão “às avessas”, pois o vencedor é aquele que oferece o menor preço. Um fato interessante na BEC é que em cada leilão o governo estipula o preço máximo que está disposto a pagar, utilizando o valor de referência do SIAFÍSICO. Porém, esse valor não é visto pelos concorrentes, possibilitando assim que o valor da compra possa ser ainda inferior ao estipulado.

Para concluir, é preciso notar que mesmo com uma massa muito grande de dados armazenada e processada no SIAFEM/SP e seus módulos, a centralização deste simplifica e organiza o controle, a fiscalização e a auditoria das ações praticadas no decorrer da execução orçamentária, o que é de fundamental importância para a existência de controles.

## MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS E ABRANGÊNCIA

Embora até 1994 existisse um controle de andamento de obras, era bastante informal, não contando com a agilidade e precisão da informatização, o que gerava uma enorme dependência da capacidade de cada secretário de Estado em cobrar resultados da burocracia à qual a obra estava subordinada, assim como a de manter a fluência de recursos. A informalidade se manifestava através de uma rede de relações pessoais através da qual o secretário mais influente em relação ao governador beneficiava sua pasta. Os canais de comunicação entre as inúmeras dependências do Estado e a cúpula era ineficiente e lenta. Não raro qualquer informação pretendida demorava semanas.

O fluxo de caixa e as demandas por recursos nunca conferiam. A falta de informações impossibilitava qualquer forma lógica de planejamento orçamentário, fato que explica em grande medida os gigantescos déficits do Estado entre 1987 e 1994, que alcançaram, em média, 17%. Se bem a responsabilidade fiscal não era um atributo muito forte dos governantes, tampouco o era a busca por um controle mais substantivo do que acontecia nas dependências do Estado. Em realidade, nessa época, qualquer controle dependeria muito mais da virtude republicana dos agentes públicos do que de estruturas institucionalizadas, dada a ausência de instrumentos que mais tarde seriam dados pela TI.

Embora o Governo Federal tivesse oferecido varias vezes ao governo paulista a tecnologia para implementar no Estado um modelo similar ao SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira – que funcionava em Brasília e que poderia dar inicio a um processo de controle mais abrangente, não foi aceito. Dada a falta de conhecimentos sobre o assunto, o governador Fleury (1991-1994) delegou a decisão à Secretaria da Fazenda, a qual não estava muito interessada em mudar substancialmente sua estrutura.

Segundo observa Neide Ham (1998), um dos principais objetivos no inicio do governo Mário Covas era o de implementar um programa de informação e comunicação que, entre outras coisas, permitisse ter um controle substantivo do que acontecia no Estado, porem um controle institucionalizado em novas estruturas. Ante as dificuldades que enfrentaria para implementar o programa, em razão tanto das resistências da máquina burocrática como dos interesses exteriores a ela relacionados, iniciou-se um processo de mudança organizacional ainda nos primeiros meses de 1995, inicio de governo. Em primeiro lugar, transferiu-se as funções de gestão da

secretaria de Planejamento para a Secretaria de Governo, que passou a ser denominada secretaria de Governo e Gestão Estratégica (SGGE). E em segundo lugar, e o mais importante, esvaziaram-se paulatinamente as atribuições da Secretaria de Administração, transferindo as áreas relacionadas aos recursos informacionais – inclusive o CONEI (Conselho Estadual de Informática) e a PRODESP (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo) – para a SGGE. Também foi para a SGGE a Corregedoria Geral da Administração, órgão importante para o controle interno do governo. Para a Fazenda foi transferida a administração de funcionários e, um pouco mais tarde, em 1998, a gestão dos materiais, último passo para a extinção da secretaria em 1999. Com o controle dos órgãos relacionados a informática e a Corregedoria, criou-se na SGGE, um núcleo denominado Unidade de Gestão Estratégica (UGE), que centralizou as atribuições concernentes às áreas de informação e comunicações. Com a posse desses instrumentos, criou-se paulatinamente o Sistema Estratégico de Informações (SEI), rede informatizada intranet, como observamos.

Os aplicativos do SEI são braços informatizados que se estendem transversalmente a grande parte da administração pública, inclusive à indireta, e permite acompanhar o andamento dos projetos; os milhares de contratos de serviços terceirizados, e se os preços de tais contratos estão dentro de determinados parâmetros; as informações sobre funcionários, tais como quantidade, salários, cargos, alocação, dentre inúmeras outras; os pedidos e andamento de convênios com as prefeituras; o monitoramento de obras consideradas prioritárias pelo executivo<sup>6</sup>; o monitoramento das decisões do governador; o fluxo de diário de caixa e se a execução orçamentária está dentro do programado; e outras tantas ações – existentes e em elaboração – voltadas essencialmente às mesmas finalidades das até aqui sumariamente relatadas.

Por exemplo, como cada obra, projeto ou convênio tem um responsável, o governador ou qualquer agente da UGE, se através das informações extraídas do portal percebe algum problema, pode telefonar, direta e imediatamente a esse responsável, pedindo informações, evitando de tal modo o longo caminho burocrático que percorriam as informações, se corriam, antes da instalação do sistema. Em síntese, com o SEI, o controle sobre a administração se expandiu exponencialmente.

<sup>6</sup> A sofisticação deste sistema pode ser percebida na medida em que há um painel de luzes, à guisa de um semáforo, em que a luz verde significa que a obra está dentro do cronograma, a luz amarela indica a proximidade de se expirar o prazo e luz vermelha aponta a não consecução da obra no prazo previsto.

A Secretaria da Fazenda, principal órgão controladora de contas, ate 1994 limitava-se a uma mera análise processual. Respeitadas as normas e procedimentos burocráticos estabelecidos, as operações de despesa eram efetuadas, independentemente de seu custo ou utilidade (Soboll, 1998). Com a implantação do SIAFEM/SP, constituiu-se um novo tipo de controle interno, agregando as atividades de auditoria, de normatização e consistência contábeis, os quais passaram a se utilizar fundamentalmente da base de dados do sistema. Isto levou a uma mudança, a um conhecimento onde se tem precisão de dizer o que se está gastando e onde.

Sinteticamente, no que respeita ao processo de compras governamentais, seguia-se o seguinte caminho: a) a compra era feita nas unidades de despesas do Estado, que em 1994 compreendiam 850, e em 2002, mais de 1.200; b) entrada do processo nos escritórios seccionais de contadoria para inicio da contabilização (23 em 1994); c) consolidação da contabilização na sede central da Fazenda; d) transferencia do processo para o setor financeiro para pagamento ao fornecedor.

Nas quatro etapas existia ineficiência e, com exceção da contabilização na sede central da Fazenda, nas outras três etapas havia também corrupção<sup>7</sup>. Com o advento do SIAFEM/SP, desapareceram os escritórios seccionais de contadoria, cujos agentes tinham o poder, entre outros, de reter ou agilizar processos (em época de alta inflação), porque as operações começaram a ser feitas *on line* entre as unidades de despesa e a sede da Fazenda; por ser o sistema (o SIAFEM/SP) integrado, passou a ordenar a fila de pagamento dos fornecedores de acordo à entrada, diminuindo o poder discricionário dos agentes do setor Finanças em ordenar a fila; com o SIAFISICO, que indica parâmetros de preços, perdeu-se em grande medida o poder dos agentes das unidades de despesas de fazer compras por valores discricionários, ou fora do mercado; com a BEC, leilão aberto de compras pela Internet (embora até 2002 era apenas utilizada apenas para compras até R\$80 mil, por questões legais), se deixou de privilegiar os “amigos” e diminuíram a incidência dos carteis; e por fim, com o SIGEO, que traduz o SIAFEM/SP a linguagem acessível (*Windows*), as informações de todo o processo orçamentário pode ser acompanhadas *on line*

<sup>7</sup> Es interessante ressaltar que esse processo de modernização e informatização da Secretaria da Fazenda, foi comandado por agentes indicados politicamente, entre os quais os principais foram o secretário H. Nakano e W. Soboll, e contou com a colaboração de técnicos de carreira desse setor (contabilidade da sede central) já que os restantes relutavam em aceitar grandes mudanças.

pelo Governador e seus principais assessores, pelos deputados na Assembléia Legislativa, pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público. Colocaram-se também terminais para uso público.

Os sistemas, assim, diminuíram as possibilidades de comportamentos oportunistas dos agentes públicos. Por um lado, institucionalizando rotinas, que passaram a ser feitas através de redes, fato que diminuiu tarefas de controle burocrático, devido a que estas tarefas se automatizaram e tornaram-se impessoais. Por outro lado, aumentou a transparência. O registro das transações em grandes bancos de dados, permite consultar, atualizar e controlar as atividades diariamente. Assim, o controle sobre as funções burocráticas podem passar a ser preventivos.

O último aspecto, para fechar o ciclo sobre o controle do processo de compras, também correspondia a deficiências verificadas nas unidades de despesas. Até a BEC, tentou-se solucionar (ou amenizar) o aspecto financeiro das transações, ou seja, comprar o produto pelo melhor preço através da utilização de bancos de dados, alargando a base de fornecedores, diminuindo o poder discricionário dos agentes públicos e tornando a operação mais transparente. Porém, existia um fator não-financeiro que faltava ser resolvido: o controle sobre o volume dos materiais comprados, ou seja, se a quantidade adquirida era a correta ou a necessária. Conceitualmente, devia-se criar padrões de consumo das unidades de despesas e desenhar modelos com seus respectivos históricos que permitissem seguir trilhas que detectassem erros nos padrões, tais como consumo exagerado de determinado produto em determinada unidade de despesa. Assim, o controle do presente e do futuro se daria mais adequadamente controlando o passado e sua evolução. Tal sistema foi criado em 2002 e batizado de “Controle Interno Gerencial” (CIG) e em setembro desse ano estava na fase inicial de implantação.

É importante notar que esses novos mecanismos não podiam ser eficientes se comandados pela velha estrutura burocrática. Por este motivo foi criada a Coordenadoria Estadual de Controle Interno (CECI). Para entender melhor. A contabilidade e o controle na Secretaria da Fazenda até 1994 eram realizadas pela Contadoria Geral do Estado (CGE), pelo setor de Auditoria (AUDI) e pela Coordenadoria das Entidades Descentralizadas (CED). A CECI foi criada legalmente em novembro de 1996 – absorvendo os três órgãos - mas informalmente já existia desde abril de 1995, quando o secretário Nakano contratou um técnico, Walter Soboll, para comandar o processo de modernização e informatização. No começo, enquanto se idealizava e implementava a base conceitual e física do SIAFEM/SP, a

CECI foi uma verdadeira estrutura paralela, sem funções operacionais, enquanto tudo funcionava no velho sistema. Em janeiro de 1996, mês que iniciou as operações o SIAFEM/SP, mudou-se do dia para a noite toda a forma de realizar a contabilidade pública e o controle interno, que passaram a ser feitos pelo novo sistema, esvaziando assim as atribuições daqueles três órgãos e dos escritórios seccionais. Nesse processo, as 37 diretorias que possuíam, juntas, a CGE, AUDI e CED, foram reduzidas para 13 na CECI. Ao mesmo tempo, os 500 contadores existentes foram reduzidos a 50.

Em síntese, se por um lado, com o uso intensivo da TI simplificaram-se processos, por outro, permitiu a criação de ferramentas para o início de um verdadeiro controle, pois permitiu grande domínio da informação<sup>8</sup>.

## **ANÁLISE DOS NOVOS CONTROLES**

Observamos que, em relação ao Controle Interno, no Brasil historicamente este processo era reduzido à revisão e/ou verificação dos atos meramente administrativos em relação portanto aos aspectos contábil, formal e legal, o que demonstra a dimensão das dificuldades que o Governo Eletrônica enfrentou para ser efetivado. Afinal, o desafio era atingir, por um lado, a eficiência concernente aos meios empregados e aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos governamentais, e que envolve em boa medida o controle da corrupção; por outro lado, o desafio concentrou-se no tema da eficácia, ou seja, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos, e o controle das informações sobre desempenho, isto é, se fidedignas. Assim, para o controle, principalmente da gestão administrativa, observamos que foi criada em São Paulo, a Unidade de Gestão Estratégica, ancorada por sua vez no Sistema Estratégico de Informações e seus inúmeros aplicativos, funcionando como uma solução próxima de portal corporativo. Quanto ao controle de contas, no que tange à eficiência do controle dos recursos públicos, foi criado um sistema de

8 Um aspecto não mencionado neste texto foram as mudanças informacionais na Secretaria de Planejamento. Reduzido, como observamos, seu papel de controlador da gestão para apenas o da elaboração e acompanhamento do orçamento, a secretaria ficou menor, mais técnica e se informatizou totalmente. Hoje controla, através de um sistema informacional, todas as fases de elaboração, acompanhamento, gerenciamento e alteração do processo orçamentário.

administração financeira, o SIAFEM/SP e seus diferentes módulos, entre eles o portal de compras, na Secretaria da Fazenda, que tornaram-se instrumentos vitais para a contabilidade pública e para os controles. Embora os dois sistemas sejam processos inacabados, pois suas potencialidades ainda não foram totalmente exploradas, a questões que se colocam são:

O que mudou? qual o alcance dos sistemas? e, que transparência oferecem?

Começemos pela Secretaria da Fazenda. O que se tentou mudar? Apenas como uma descrição superficial mas que nos permite ter uma visão geral do funcionamento desta Secretaria até 1994, observemos a avaliação de Walter Soboll sobre o assunto.

[...] os bancos de dados orçamentários, contábil e financeiro disponíveis sofriam de uma desagregação crônica. Existia inconsistência de informações, retardamento de digitação de dados de um banco para outro, incompatibilidade de 'hardware', atraso na produção de informações, cadastros desuniformes, com registros repetidos, cartórios de escrituração contábil e orçamento de ficção. Por exemplo, os escritórios seccionais da Contadoria Geral do Estado, verdadeiros cartórios contábeis, localizados nas Secretarias de Estado e nas regionais administrativas do interior, necessitavam de 79 formulários para a operacionalização da execução orçamentária (Soboll. 1998. p.34).

Cada setor da Fazenda queria manter o status quo de seu "feudo". Para a burocracia, o sistema existente até 1994 formalmente funcionava bem. Mas, controlava o que? quem detinha a informação? O contador geral da época e seus assessores, sem dúvida, conheciam bem todo aquele sistema e construíam os balanços nas datas certas. Acúpula do setor financeiro tinha o controle do caixa. Os contadores das seccionais sentiam-se à vontade nessa estrutura imensa, complexa, a qual dominavam até os detalhes. Sabiam o caminho dos processos de compras, onde fluíam, onde podiam parar e como fazer para destravar, ou travar, seu caminho. Os encarregados de compras nas unidades de despesas compravam de quem e por quanto queriam. Observe-se que a transparência era nula, não apenas para a sociedade mas para o próprio governo, que tinha muito pouco controle do que acontecia aí dentro e por tanto, sobre o próprio andamento das ações do Estado.

Com a implantação do novo sistema, percebemos que houve realmente um avanço substantivo nas questões eficiência e transparência no processo de gastos governamentais. A criação de novas ferramentas propiciadas pela tecnologia da informação, permitiu diminuir, eliminar em



alguns casos, nichos de corrupção, caso nas seções regionais de contabilidade, nas compras das unidades de despesas do Estado, e no setor financeiro. E a questão é essa: a diminuição do poder burocrático, da capacidade de exercer autoridade para o próprio benefício. Porém, notemos, para analisar mais adiante, que estes avanços limitaram-se a controlar o poder de certos setores e de pequenos e médios burocratas, no sentido da relação à hierarquia funcional.

Quanto à transparência, o sistema SIAFEM/SP e seus diferentes módulos são relativamente abertos. Os órgãos que possuem acesso ao seu conteúdo são os deputados estaduais em seus gabinetes na Assembléia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público, ou seja, os órgãos de Controle Externo do Executivo, ademais, é claro, do alto escalão do governo. Informações agregadas de dados estão disponíveis ao público na Internet. Notemos que o fato de o sistema ser aberto a órgãos de Controle Externo, estes podem conferir se os preços negociados por qualquer agente público com seu correspondente fornecedor é fidedigno e se foi submetido aos parâmetros dados. Aliás, a simples existência destes mecanismos, de saber que pode haver alguém olhando, normalmente acaba inibindo processos não ortodoxos de quem estiver em algum ponto da linha. Porém, o dado novo diz respeito a que tal averiguação pode ser efetuada concomitantemente, tornando-se assim um forte controle preventivo. Eis aqui, portanto, uma novidade que impacta a própria noção de Controle Interno no contexto brasileiro, pois em grande medida os controles, no Brasil, são feitos *a posteriori*.

Portanto, no que tange ao controle de contas houve avanços significativos graças ao Governo Eletrônico; contudo, sua área de abrangência ainda é limitada porque, em relação à compra de materiais e serviços o sistema não contempla nem as empresas públicas nem as universidades paulistas. Ademais, a contratação de “serviços especializados” é de difícil padronização e tornou-se um entrave ainda não resolvido. Outro problema é a incapacidade de acompanhar de modo eficiente e com clareza o andamento de obras de médio e grande porte, pois complexas do ponto de vista técnico. Isso faz com que possuam autonomia perante os mecanismos informacionais, dando margem a irregularidades.

Por outro lado, observamos o grande poder que a cúpula estadual possui na administração, na medida em que, no que tange ao controle de gestão administrativa, quando comparado ao que existia antes do advento do Governo Eletrônico, o salto foi formidável. O avanço informacional da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica com a implantação do SEI,

vem permitindo um monitoramento constante e permanente das ações de governo. Com este sistema o governador e seus principais assessores podem conferir on-line o andamento das ações em execução pelo governo e intervir ao sinal de qualquer atraso ou anomalia no decorrer das obras ou ações. Ou seja, torna-se mais simples e eficaz o gerenciamento e o controle de um Estado imenso e complexo como o de São Paulo.

Quanto à questão da transparência, é preciso dizer que com toda essa parafernália de novos controles na Secretaria de Governo, sintetizados no SEI, o acesso à informação é condicionada ao cargo e à área de abrangência de cada servidor. Apenas o governador e seus principais assessores – portanto o núcleo da elite política no poder – têm acesso a todas as informações do portal. Ou seja, o acesso ao sistema responde à pirâmide organizacional do governo. O SEI opera em ambiente *intranet* e, embora possa ser adaptado para operar na *web*, isto não ocorre. o que implica num grande problema teórico e prático. Embora o governo tenha criado eficazes ferramentas informacionais para, entre outros objetivos, controlar a burocracia, tende a tornar-se impermeável quando o foco diz respeito à liberdade de ação da cúpula governamental.

Considerando os sistemas em conjunto, um outro aspecto diz respeito ao fato de que, em boa medida, a baixa burocracia, isto é, os setores que se encontram na base da hierarquia funcional, destituídos portanto do poder de manipulação de grandes recursos financeiros e da tomada de decisões estratégicas, vêm perdendo poder discricionário, sobretudo o de interpor dificuldades para a obtenção de um serviço por parte do cidadão com vistas a, com isso, “vender facilidades”. Conseqüentemente, toda uma camada de intermediários privados – essencialmente os chamados “despachantes” –, mancomunados muitas vezes com agentes públicos, estão perdendo o sentido de sua existência, dada a simplificação e impessoalização de uma série de serviços, tais como o licenciamento de automóveis, dentre inúmeros outros impostos, taxas e obrigações<sup>9</sup>. Se este aspecto é extremamente positivo – lembrando, aliás, que as próprias

9 Isto é resultado de outro aspecto do Governo Eletrônico: o que incide sobre a arrecadação tributária – denominado Posto Fiscal Eletrônico - que não foi analisado neste texto mais que é importante ressaltar. De maneira simplificada, pode-se observar que as ações dirigidas a modernizar a cobrança do IPVA, taxas e multas automotores, tiveram um ótimo resultado prático. Ou seja, praticamente acabou a corrupção neste setor. Quanto ao ICMS, foram desburocratizados muitos processos por meio eletrônico, porém, o setor que interage com médios e grandes contribuintes, continua totalmente fechado a qualquer controle.

Ouvidorias atuam neste setor da burocracia, não se imiscuindo portanto na alta burocracia, em que os agentes políticos possuem acesso franqueado –, há uma implicação negativa, isto é, os setores mais poderosos da hierarquia burocrática em boa medida mantiveram seu poder, embora adaptados às novas condições. Em outras palavras, mesmo considerando que parte da discricionariedade da alta burocracia – por exemplo a intermediação clientelista entre determinados fornecedores e o Estado – fora diminuída, num certo sentido a alta burocracia/cúpula política possuem mais informação, mais controle e portanto mais poder do que possuíam antes da introdução do Governo Eletrônico.

Existe em todo este processo um aspecto fundamental. O fortalecimento do conjunto de Controles Internos em São Paulo a partir da utilização de novas ferramentas informacionais teve duas fortes consequências. Por um lado, agilizar processos, desburocratizar rotinas, aumentar a eficiência e diminuir a corrupção, tende a aumentar os recursos fiscais disponíveis<sup>10</sup>. Este aspecto, junto a um tratamento orçamentário responsável, deu condições ao governo paulista para uma governança bastante tranquila no aspecto financeiros, o que permitiu aumentar a capacidade de implementar políticas públicas nas áreas-fins<sup>11</sup>. Por outro, ao diminuir a corrupção “na base”, ou seja, a dos pequenos burocratas que lidam com o cidadão e com pequenos e médios empresários, criou-se uma imagem social de um governo “honesto”. E eficiência e honestidade são bens escassos, e bem-vindos para melhorar o sistema democrático. No entanto, existe um poder oculto, alias, apenas visível à cúpula governante e altos burocratas no que respeita à arrecadação tributária (essencialmente com grandes contribuintes de ICMS) e à gestão de médias e grandes obras, aspectos estes que escapam à percepção do cidadão comum, pois restritos às elites políticas e econômicas.

10 Por exemplo, a utilização do Cadastro de Serviços Terceirizados, que faz parte do SEI, permitiu em sete anos uma economia de R\$ 5,2 bilhões no período de 1995 a 2001, segundo dados do Governo do Estado. Este cadastro permitiu a padronização dos principais serviços terceirizados e, a partir dessa padronização, foram estabelecidos preços referenciais que toda a administração direta e indireta do estado teve que acompanhar. Uma análise mais acurada deste tópico pode ser encontrado em: Fonseca & Sanchez: “Reforma do Estado e mecanismos de controle da corrupção”, mimeo, São Paulo, CEDEC, 2001.

11 Está-se afirmando que aumentou a capacidade de implementar políticas públicas, no sentido financeiro e da gestão. Não se está entrando aqui no mérito de tais políticas nas áreas-fins.

## CONCLUSÃO

Em janeiro de 2003 houve uma fusão entre a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica e a Casa Civil, dando origem a uma nova secretaria que conservou o nome desta última. Isto mostra que, com a extinção das secretarias de Governo e da Administração e a limitação de funções da secretaria de Planejamento, houve uma significativa redução das áreas meio do Governo.

Assim, a questão que se apresenta é: quem passou a cuidar das funções que eram destas secretarias? Algumas, caso a gestão de materiais, como observamos, passaram a ser administrados através dos sistemas informacionais da Fazenda. A gestão dos recursos humanos foi descentralizada. E as restantes? Basicamente, as inúmeras funções ligadas ao poder de planejamento e de controle da gestão governamental foram transferidas dessas secretarias meio para o nível superior hierárquico: o governador e sua assessoria direta. Considerando que este restrito núcleo é o único que têm acesso direto a todas as informações contidas nos sistemas informatizados mais importantes do Estado, pode-se concluir que houve uma concentração de poder na cúpula, dado o grande controle que possui da máquina administrativa em função dos novos mecanismos informacionais.

A criação de um novo modelo de Controles Internos, mediante o uso intensivo da Tecnologia da Informação, não é apenas uma possibilidade. É uma experiência que deveria ser empreendida pelos governos de forma abrangente e, principalmente, de forma institucionalizada. O caso paulista é um exemplo neste sentido. Seria uma arma importante para poder gerenciar com mais eficiência os recursos públicos e no controle da corrupção. Ademais, tenderia a fortalecer o sistema geral de controles mútuos pois o fluxo de informações seria de vital importância para alavancar uma ação mais efetiva dos Controles Externos, isto é, da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Isto pode ser uma grande contribuição do Governo Eletrônico à democracia.

No entanto, se bem observemos que o fortalecimento dos Controles Internos permite aumentar o poder de controle do governo sobre a burocracia, não alcançam áreas de grande movimentação de recursos públicos, onde a cúpula política, legisladores e a alta burocracia associada mantêm ainda um poder oculto. É o caso, entre outros, das diretorias regionais de arrecadação tributária, onde os diretores normalmente são indicados depois de uma negociação política entre a cúpula governamental e os deputados estaduais. Isto ocorre em todo o país.

Se houve uma quebra da assimetria de informação na relação governo/burocracia, pode-se dizer o mesmo na relação Estado/sociedade? Os instrumentos começaram a ser dados. O SIGEO, da Secretaria da Fazenda, é relativamente aberto à sociedade e, embora a grande maioria da informações contidas no SEI são catalogadas como “informação de uso interno ou confidencial”, isto pode vir a mudar. Porém, como asseveraram inúmeros intelectuais, entre os quais Weber e Bobbio, o exercício do poder requer, inerentemente, a ocultação. A abertura da informação não é dada, é uma conquista democrática. E eis aqui o problema. Existe falta de interesse da sociedade civil não apenas em cobrar a abertura, por exemplo, do SEI, mas também em aprender a lidar com os novos mecanismos informatizados colocados a sua disposição, tal o SIGEO. Basta citar que desde sua instalação, em 1998, e até 2002, pouquíssimas instituições da sociedade civil paulista pediram à Secretaria da Fazenda uma senha para acessar o sistema.

O controle constitui prerrogativa dos cidadãos. Aliás, da cidadania organizada. Porém, como aponta Campos (1990), uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses antes de tornar-se capaz de exercer um verdadeiro controle democrático sobre o Estado. Ou seja, a extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil e do estágio de desenvolvimento político dos países. Sem a sociedade civil mobilizada haverá baixa propensão à institucionalização de normas, padrões e regras, sem os quais o perfil do governante continuará ditando a forma de ser do Estado e sua relação com a sociedade. Ou seja, a informação lentamente começa a ser dada mas é necessário que a sociedade civil esteja capacitada para lidar com essa informação disponível nos novos Controles Internos.

**OSCAR ADOLFO SANCHEZ** é doutorando do Departamento de Ciências Políticas da USP e pesquisador do CEDEC.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEETHAM, David (1988) *A Burocracia*. Lisboa. Editora Estampa.
- BEHN, Robert (1998) “O novo paradigma da gestão pública e a busca de accountability democrática”. *Revista do Serviço Público*, n.o 49/4. Brasília. ENAP.
- BOBBIO, Norberto (1986) *O Futuro da Democracia*. São Paulo, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1990) *b, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. .
- BRESSER PEREIRA, Luiz. Carlos. (1997) “Da Administração Pública democrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, n.o 47/3; Brasília. ENAP.
- \_\_\_\_\_. (2001) “Revolución Democrática y Sociedad Civil en América Latina”. *Desarrollo Humano y Institucional en América Latina* n.o 18. Barcelona.
- CAMPOS SAUR, Ricardo (1996) “A tecnologia da informação na reforma do Estado”. *Textos para discussão* n.o 6. Brasília. ENAP.
- CAMPOS, ANA(1990) “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?” *Revista da Administração Pública*, n.o 24. Rio de Janeiro. FGV.
- CITADINI, A. (1998). *Instrumentos do setor público do Estado de São Paulo*. São Paulo. Secretaria da Fazenda.
- COHEN, Joshua (1998) “Democracy and Liberty”. In Elster, Jon (ed.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- COTTA, Tereza (1997) “Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural”. *Texto para discussão* n.o 21. Brasília. ENAP.
- DAHL, Robert (1971) *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- D’AURIA, Gaetano (1996) “Os Controles”. *Revista do Serviço Público*. Ano 47, Volume 120, Número 3. Brasília. ENAP
- FERGUSON, MARTIN (2002) “Estratégias de Governo Eletrônico”. in *Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Org. Eisenberg, Jose e Cepik, Marco. Belo Horizonte. Ed. UFMG.
- FISHKIN, JAMES (2002) *Possibilidades Democráticas Virtuais*, in “Internet e Política: Teoria e prática da Democracia Eletrônica”. Org. Eisenberg, Jose e Cepik, Marco. Belo Horizonte. Ed. UFMG.
- FONSECA, Francisco e SANCHEZ, Oscar. (1998) *O processo de reforma do Estado nas unidades federativas: o caso de São Paulo*. Relatório de Pesquisa, São Paulo, CEDEC.
- \_\_\_\_\_. (2001) “Controle da corrupção e reforma do Estado”. *Lua Nova*, n.o 52. São Paulo. CEDEC, 2001.
- Fountain, Jane (2001) *Building the Virtual State – Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- FUNDAP (1995) *Um novo Estado para São Paulo: subsídios para um projeto de Reforma Administrativa*. São Paulo, Fundap.
- GOUVÊA, Gilda (1994) *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo. Paulicéia.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1999). *Informe: Corregedoria Geral da Administração*. SGGE.
- HABERMAS, Jurgem (1990) “Soberania popular como procedimento”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 26, São Paulo.

- HAM, Neide (1998) Reforma do setor público em São Paulo (1995/1998). Tese de Doutorado/FGV. São Paulo.
- JARDIM, José Maria (1995) “A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa”. Revista do Serviço Público n.o 119/1; Brasília. ENAP.
- MACHADO, Nelson. (1998). Capacitação dos servidores públicos: o desafio da modernização. São Paulo, Secretaria da Fazenda.
- MEIRELLES, Hely (2000) Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores.
- MELO, Marcus (1996) “Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal”. Revista do Serviço Público, n.o 120/1. Brasília. ENAP.
- NETO, B. e ROTH (1998) A. novas metodologias do controle interno. São Paulo. Secretaria da Fazenda.
- NISKANEN William (1971) A. Jr. Bureaucracy and representative government. Chicago. Aldine-Atherton.
- NUNES, Marcos (1997) Agência executivas: estratégias de reforma administrativa”. In “Textos para discussão Nº 18”, Brasília. ENAP.
- O’Donnell, Guillermo (1998) Accountability horizontal e novas poliarquias. In Revista Lua Nova, Nº 44; São Paulo. CEDEC.
- \_\_\_\_\_ (1998) Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina. Novos Estudos, CEBRAP, Nº50. São Paulo.
- PISCITELLI, Roberto (1995) Contabilidade Pública – uma abordagem da administração financeira pública. São Paulo. Editora Atlas.
- \_\_\_\_\_ (1998) O controle interno na administração pública federal brasileira. Brasília. ESAF.
- POCOCK, J. G. (1975) The Machiavellian Moment. Princeton University Press.
- przeworski, adam (1996) Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.o 32. São Paulo. Anpocs.
- REIS RIBEIRO, Sheila (1997) Controle Interno e paradigma gerencial. Textos para discussão, Nº 17. Brasília. ENAP.
- RODRIGUEZ da Silva, Flávio (1997) O modelo brasileiro de prestação de contas: por uma racionalização do processo. In Revista de Administração Pública, n.o 47; Rio de Janeiro. FGV.
- SARAIVA, I. (1996). Criação dos tribunais de contas, sua importância histórica. Alterações pos-Constituinte e posição no cenário brasileiro. Brasília. TCU.
- SECRETARIA DA FAZENDA/SP (1997). Informativo: Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira do Estado de São Paulo. São Paulo, IMESP.
- SECRETARIA DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA. (1997). O Sistema Estratégico de Informações. São Paulo, IMESP.
- SOBOLL, W. (1998). Implementação no SIAFEM no Estado de São Paulo. Secretaria da Fazenda/SP.
- TULLOCK, Gordon (1997) “What is to be Done?” In: Borcharding, T.E. (ed.). Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. Duke University Press.
- VIEGAS, Walter (1996) Controle administrativo e controle social: analogias, contrastes e paralogismos. Brasília. UnB, mimeo.
- WEBER, Max (1979) Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara.





# ESTADO, MERCADO E OUTRAS INSTITUIÇÕES REGULADORAS

REGINALDO MORAES

Uma volumosa literatura recente aponta a globalização financeira como fenômeno inevitável, irreversível e unívoco. Uma simples inspeção bastaria para identificar alguns de seus lugares comuns, muitos dos quais têm tido intensa repercussão entre estudiosos, no jornalismo especializado e nas falas dos atores políticos. Dois desses temas (e lemas) merecem destaque, sobretudo porque contribuem para delimitar uma problemática:

- as instituições políticas nacionais tornaram-se ineficazes, pesadas, nocivas – o poder de fogo do Estado nacional definha;
- dentro desses estados, os partidos políticos construídos a partir de ideologias e programas perdem espaço para outras formas de organização e ação política (pontuais, setoriais) ou, quando e onde sobrevivem, esses partidos (e os governos que eles constituem) são dirigidos por resultados estritos e pasteurizados, por um pragmatismo que se molda pelas preferências do eleitor médio, este também rigidamente orientado por resultados de curto prazo.

Ainda que tais idéias estejam muito longe de serem novas, pode-se dizer que elas começaram a ganhar notoriedade nos anos 70.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Há certamente razões para essa ascensão. Uma delas é sugerida por uma analista à qual retornaremos mais diante. “When I said there was little understanding of Keynesian logic in the 1930s, I should have added that in the 1930s and in the 1940s there were, however, the necessary and sufficient conditions for governments to apply that logic *within national economies*. This is worth noting because those conditions are no longer there. One was the low level of capital mobility. (...) By the mid-1980s, the old insulating fences around most national economies were gone” (Strange, 1998, p.91). Cf. também, sobre a caracterização desse momento da economia internacional: Cohen, 1996 e Goodman e Pauly, 1993. Para uma visão mais de longo prazo sobre a evolução da ordem (ou desordem...) econômica mundial, ver Block, 1980 e Helleiner, 1994.[NR: Todas as referências completas da bibliografia citada nas notas encontram-se nas “Referências Bibliográficas”, no final do artigo].

Emblemática a esse respeito é a concessão do prêmio Nobel de Economia em 1974, dividido entre Gunnar Myrdal, o keynesiano e social-democrata sueco, e von Hayek, o patrono do neoliberalismo e do fundamentalismo de mercado. Também significativo, nesse momento, é o relatório da Comissão Trilateral<sup>2</sup> denunciando a ingovernabilidade das democracias, tema que pautou numerosos debates nos anos seguintes; A supremacia liberal torna-se mais clara no início dos 80, quando o pensamento econômico do World Bank é penetrado pela Public Choice School e pelas teorias da “rent-seeking society”.<sup>3</sup>

O clímax desse ideário talvez possa ser apontado no fim dos anos 80<sup>4</sup>. O fantasma comunista parecia exorcizado, com a queda do muro de Berlim e a desagregação do império soviético. E tornando concreta enfim à pregação de Hayek (*Caminho da Servidão*, em 1944), segundo a qual os propósitos de reforma social constituíam apenas a forma envergonhada e parcial da revolução totalitária, os alvos prediletos da chamada Nova Direita passaram a ser a social-democracia, o keynesianismo, o *Welfare State*, as tentativas, em suma, de “civilizar” o mercado. No espaço latino-americano, esse papel – satânico, para uns, civilizador, para outros – teria sido representado pelas ideologias nacional-desenvolvimentistas ou “estatistas”. A essa figuras políticas passaram a ser imputados os grandes males do mundo contemporâneo: inflação galopante, desequilíbrio fiscal, gasto público descontrolado, endividamento. São bastante conhecidas as soluções apontadas para tais danos: reduzir o aparelho e a ação do Estado, submeter praticamente todos os nichos da vida social aos condicionamentos e disciplinas do mercado, abrir as economias reguladas e protegidas à saneadora competição internacional.

Contudo, passado algum tempo, mesmo as instituições que protagonizaram essa ofensiva reformadora fazem um balanço bem menos otimista dos ajustes. Já no fim de 1999, FMI e Banco Mundial – e

<sup>3</sup> No início dos anos 80, o economista-chefe do Banco Mundial, Hollis Chenery, um “desenvolvimentista” doutorado em Harvard, foi substituído, na direção do departamento de pesquisa do banco, por Anne Krueger, liberal entusiasta, vinda da Universidade de Minesota e uma das criadoras da teoria da *rent-seeking*. Vale lembrar o comentário elegante e “diplomático” de J. Stiglitz sobre a diferença entre os dois: “Hollis Chenery, say, on the one hand, representing the modern evolution of the planning approach, and Anne Krueger, say, on the other hand, focusing on the reliance of market mechanisms” (Stiglitz, 1999). Para uma referência fundante da teoria da “rent-seeking”, ver Krueger, 1974. Para conhecer aplicações dessa perspectiva ao exame dos países subdesenvolvidos, ver Krueger, 1993.

<sup>4</sup> Para uma história da formação e ascensão dos movimentos e organizações neoconservadoras na Inglaterra, cf. Cockett, 1995. Para o mesmo tema, mas nos EUA, ver Nash, 1996 e também Smith, 1991.

escritores outrora francamente neoliberais, como John Gray<sup>5</sup> -- reconhecem que suas receitas não levaram ao desenvolvimento econômico que esperavam, gerando, além disso, efeitos inesperados (?) e indesejados(?)<sup>6</sup>, como o aumento da desigualdade social, a exclusão e a marginalidade, a especulação financeira desenfreada, o ressurgimento de movimentos ideológicos racistas, conflitos étnicos e assim por diante. É conhecida ainda a crítica do economista-chefe do Banco Mundial, J. Stiglitz<sup>7</sup>, aos programas de ajuste e particularmente às estratégias do FMI<sup>8</sup>. Curiosamente, porém, esses insucessos ou dificuldades não trouxeram à baila, novamente, programas políticos de esquerda, social-democratas ou comunistas. Pelo contrário, estes antigos projetos continuaram e continuam a ser vistos, inclusive pelos partidos de esquerda “renovados”, como definitivamente superados pelos eventos e como incapazes de gerenciar o futuro, o qual se costuma apresentar como “inevitavelmente globalizado”.

Para este último termo devemos dar atenção redobrada, porque a noção de globalização, ainda que de diferentes modos entendida, parece balizar justamente tais juízos e avaliações de viabilidade, ou seja, parece determinar as dimensões das “possibilidades objetivas”. A suposta inevitabilidade da globalização aparece, não raro, como um diagnóstico aparentemente neutro, que permeia discursos de muito diferentes origens e muito diferentes quadrantes ideológicos. A partir de tal enquadramento, a política que se faz nos marcos nacionais parece cada vez mais ineficaz e impotente. Regulações econômicas, legislação trabalhista, estruturas de bem-estar social, gasto público – tudo isso parece definitivamente estrangido por aquilo que julgam aceitável os mercados financeiros, voláteis, caprichosos e imperativos. A luta política no interior dos estados nacionais parece cada vez mais “desideologizada” e limitada a um leque de escolhas monotônico.<sup>9</sup> Na verdade, parece não haver propriamente um *leque*, mas uma linha, uma “linha justa”, poderíamos dizer, se outro fosse o jargão dominante: não há salvação fora da globalização – e dentro dela não há escolhas, há mandamentos.

A crer em tal tipo de arrazoado, estaríamos portanto vivendo a obsoletização das coalizações políticas e sociais industrialistas, desen-

<sup>5</sup> Gray, 1993 e 1997. Ver ainda, Gray, 1999.

<sup>6</sup> Verdade que caberia ponderar se de fato seriam inesperados e/ou indesejados.

<sup>7</sup> Stiglitz, 1998. Ver também Stiglitz, 2000. Existe ainda uma versão condensada do argumento de Stiglitz, publicado na *Folha de S. Paulo*, 12 de julho de 1998, Caderno *Mais!*

<sup>8</sup> Como se sabe, esse ângulo de análise foi acentuado no relatório anual do Banco, de 2001, com ênfase na questão da pobreza.

<sup>9</sup> Note-se aqui, ainda uma vez, a conexão entre os dois temas sublinhados no início deste texto

volvimentistas ou “welfaristas” que teriam construído a história e a fisionomia do pós-guerra. Como dissemos, uma parte do pensamento reformador, de esquerda, parece ter aceito esta embocadura.. Para esta visão, o papel do governo é tornar suas sociedades competitivas, o que se conseguiria com infra-estrutura (física e institucional) amigável para os capitais privados e, de quebra, força de trabalho razoavelmente treinada, flexível e cooperativa. Nesse enredo, os capitais – analogamente às massas humanas dos últimos séculos – “votam com os pés” e os países reproduzem, no plano internacional, mecanismos similares à guerra fiscal, vigorante nas relações entre governos subnacionais. Isto valeria também para outros expedientes voltados à atração de investidores.

## O TOM DA CRÍTICA

Há contudo quem afirme a existência de exageros e equívocos nesse tipo de juízo sobre a realidade e suas tendências. Segundo os críticos, entre as realidades exageradas figura, com distinção, exatamente esta a que se aludiu acima, a que afirma a obsolescência dos estados nacionais e da política que se faz no seu interior. A rigor, a crítica encontraria estímulo até mesmo nos discursos que procura criticar. Quem lê, por exemplo, o relatório do World Bank sobre “o Estado num mundo em transformação” (1997) fica incomodado com um paradoxo. Os países aos quais se recomenda o pacote de reformas são qualificados como portadores de instituições “fracas” ou “viciadas”, que teriam gerado poderosos obstáculos à inovação, ao dinamismo, à equidade, a tudo aquilo enfim que faz ou fez a virtude das sociedades modernas (aquelas desde há muito moldadas pelo mercado livre). Ao mesmo tempo, e também por isso, o pacote de reformas recomendado no *report* é, a toda prova, uma obra para semideuses – exige um conjunto de instituições (e um Estado) simplesmente hercúleo.

Entre os exageros da nova retórica, em suma, está o tamanho da dita “globalização” e do transbordamento dos bs nacionais. Alguns estudos<sup>10</sup> já apontaram para isso, com fartos indicadores quantitativos. Segundo tais análises e dados, a economia mundial continua embasada, fundamentalmente, em produtos gerados pelos e para os mercados nacionais. Continua sendo dirigida por forças competitivas interiorizadas em espaços nacionais.

<sup>10</sup> Cf. por exemplo: Hirst e Thompson, 1999; Wade, 1996. Cf. ainda Weiss, 1998. Entre nós, uma avaliação compreensiva do problema e da literatura está em Batista Jr., 2000 (parte 1).

Continua sendo constrangida (ou impulsionada) por instituições que se constroem no plano dos estados nacionais. As empresas – ainda aquelas que operam num espaço econômico “internacionalizado” – têm de se valer (e efetivamente tiram partido) de redes e vínculos com governos nacionais e subnacionais, com associações empresariais e fornecedores também erguidas nesses níveis, com regulamentos, padrões e normas que restringem (e garantem) seus direitos de propriedade, de uso de recursos (inclusive propriedade e recursos intelectuais, como as inovações técnicas), com os mecanismos formadores e disciplinadores de força de trabalho construídos também nesses níveis, os níveis do Estado-nação e dos governos subnacionais<sup>11</sup>. Isto valeria, digamos, para a Ford Company, no Brasil, como valeria, *mutatis mutandis*, para as pequenas e médias empresas na “terceira Itália”.

Interessa aos grandes conglomerados e corporações um mundo de mercados globais verdadeiramente desregulamentados, no que diz respeito a finanças e moedas? Os críticos apontam que nada indica tal certeza – e a ordem reconstruída do pós-guerra parece confirmar essa impressão<sup>12</sup>. Regras mais ou menos estabelecidas e previsíveis para o comércio, legislação relativa a direitos de propriedade, uso e transferência de tecnologia, taxas de câmbio relativamente estáveis e confiáveis – tudo isso faz parte das condições de existência da grande corporação, para quem, como se sabe, é regra o planejamento, e não a volatilidade e a incerteza. E para essa ordem internacional, os estados nacionais são ainda decisivos.

Suponhamos como aceite a expectativa de um mundo mais complexo, mais integrado (interdependente seria um termo mais adequado) e ao mesmo tempo mais diversificado, mais competitivo, etc. Ainda assim, seria difícil imaginá-lo como um mundo com *menos* regras – se não se quiser aportar a uma selva de conflitos destrutivos, a um jogo imune a qualquer previsão (a não ser, é claro, a previsão de um apocalipse). Em uma palavra, se não se quiser retornar à guerra de todos contra todos pressagiada na famosa passagem de Hobbes:

“... tudo aquilo que é se pode atribuir ao tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, pode-se também dizer do tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e seu próprio engenho. Numa tal situação, não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto; consequente-

<sup>11</sup> Remeto a curioso artigo de Antonio Delfim Netto na *Folha de S. Paulo*, p. 2, 11 de outubro de 2000.

<sup>12</sup> A esse respeito, cf. os trabalhos já citados de Block e Helleiner. Também o estudo de Eichengreen, 2000 dá indicações nesse sentido.

mente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras, nem sociedade; e o que é pior do que tudo, não há senão um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta." (*Leviatã*, cap. XIII)<sup>13</sup>

## **O ESTADO E AS FORMAS DO ESPAÇO PÚBLICO** *(Dois eixos temáticos para a reflexão crítica)*

Para essa ordem internacional, os estados nacionais são ainda decisivos, repita-se. Mas há estados e estados. Nem todos são iguais, nem todos são igualmente significativos, nem todos sobreviverão. Alguns serão *estados*, outros apenas seguirão *estando*. E, de fato, uns e outros desses estados têm passado, passam e passarão necessariamente por significativas transformações. Entre estas últimas figuram, sim, o surgimento de novas formas de verbalização e representação de interesses, de formulação de políticas e de regras operativas, de participação e identidade. Mas... desaparecerá com isso a democracia representativa, a democracia dos partidos, das ideologias e dos parlamentos? A anunciada, nova e singular microfísica do poder substituirá esses grandes núcleos de gravitação por um polícentrismo, um círculo que a todos envolve, mas cujo centro está em todo ponto e nenhum?

Retomemos em outro registro a reflexão sobre esse problema. O governo representativo – na formulação liberal-democrática – tem formas definidas de formulação de políticas, verbalização e representação de interesses, bem como de seus controles de comportamento (*accountability*). Chamemo-lo de primeiro circuito, aquele em que a cidadania votante constitui os três poderes do estado: legislaturas, tribunais, executivos. Há mais de um século, contudo, este quadro vem sendo complicado pela evidente e progressiva expansão das atividades do estado (e mais do executivo, propriamente) - tanto em escala quanto em escopo<sup>14</sup>. Isto trouxe também à

<sup>13</sup> Sublinhemos. Como se sabe, este quadro deletério é parte determinante do argumento hobbesiano justificando a constituição de uma soberania plena e indivisa – a do Estado-Leviatã.

<sup>14</sup> Ver, de Shonfield, *Capitalismo Moderno*, parte IV: “Implicações políticas do princípio do governo ativo”. Ou Landauer, 1966, vol. 1, cap. 10.

cena formas outras de encarnação daquelas funções políticas<sup>15</sup>, um segundo circuito composto de corporações, conselhos técnicos, autarquias, organizações não-governamentais, um variado conjunto, enfim, de figuras de direito privado ou semi-privado que recebem delegação de poder público, ordenando relações sociais, produzindo normas e quase-leis, atuando como tribunais administrativos, assumindo a execução de políticas públicas, atuando como conectores de instituições privadas, movimentos sociais, etc.

Estas figuras novas (ou renovadas) da vida política colocam o problema de redefinição da “forma Estado” ou dos vínculos entre instituições sociais e instâncias políticas de representação e decisão. As regras de atuação dessas figuras não estão, em geral, previstas na constituição do Estado — não, pelo menos, como está prevista a constituição do primeiro circuito, aquele típico da democracia representativa. Suas regras operatórias são estabelecidas “em situação”, derivando de práticas, usos, costumes... e dos pesos específicos que aí assumem. Não estão elas na esfera estatal — mas também seria abusivo incluí-las, pura e simplesmente, entre as instituições privadas, como as empresas comerciais, por exemplo. O pensamento liberal tende a incluí-las no universo da espontaneidade ou, mais propriamente, como aquilo que é criado pela ação humana mas não pela deliberação humana, para utilizar a célebre fórmula do iluminista escocês Adam Ferguson. Isto é, contudo, problemático: elas têm uma relação decisiva com o universo do *direito* e das regras formais produzidas pela *deliberação*. E muitas delas estão longe de serem propriamente espontâneas ou não-deliberadamente construídas<sup>16</sup>. A história recente dos estados modernos é marcada pela incorporação empírica desses organismos no corpo político do Estado e pela ação reguladora/cooptadora deste último.

Em suma, existe algo mais entre Estado e mercado (ou entre Estado e sociedade civil) do que podem supor as nossas vãs dicotomias.

Algumas questões servem como indicador de tal complexidade. Se organismos desse tipo recebem fundos públicos ou realizam atividades delegadas pelo poder público, como poderiam estar colocadas fora do

<sup>15</sup> Cabe menção a pelo menos alguns estudos dessa conexão decisiva (ou até mesmo derivação) entre o crescimento da agenda do Estado e as modificações de suas estruturas. Refiro-me a Claus Offe. Além dos ensaios contidos em *Capitalismo desorganizado* (1989), ver também “Democracia partidária competitiva e o “Welfare State” keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização”, em *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*; e “El corporativismo como um sistema de estructuración global, no político, de la sociedad?” (1992).

<sup>16</sup> Ver também, a esse respeito, os “modes of governance” examinados por Boyer e Hollingsworth em “Coordination of economic actors and social systems of production”, in Hollingsworth e Boyer (eds), 1997. Ver ainda, no mesmo volume, Hollingsworth e Boyer, “From National Embeddedness to Spatial and Institutional Nestedness”.

âmbito público e fora da esfera de controle do Estado? Alguma forma de regulação e *accountability* tem que ser prevista para elas. Alguma solução tem de ser encontrada, ainda, para o fato de tais figuras promoverem ou suporem formas de exclusão (dos não organizados e dos não organizáveis, dos debilmente organizáveis).

Ora, ainda que o velho Estado e a velha política sejam substituídos por essa nova configuração, pluralista ou policêntrica, sobrevive aquilo que se continuará chamando de esfera pública ou de poder público, um espaço *no interior* do qual e *através* do qual se assegura o compartilhamento de certas regras de convivência e se evita e sanciona o comportamento oportunista ou *free rider*. Em suma: parece inarredável a existência de um espaço em que resta alguma forma clara e perceptível de imposição, aos recalcitrantes, dos padrões aceitos pelos parceiros da ordem. Uma coisa é afirmar que muda a forma dessa esfera pública. Outra, bem diferente, é dizer que ela se resolve ou dissolve em esferas privadas ou segmentadas, quase-privadas, constituídas por “tribos”, “famílias” ou “hordas”. A *primeira* dessas afirmações *formula um problema* urgente e relevante, um programa complexo para a teoria e a prática da política democrática – incluindo a necessidade de definir modos legítimos de seleção dos participantes nos diferentes fóruns decisórios, suas formas de *accountability*, o peso relativo dos “votos e vetos” de cada segmento organizado, etc.. A *segunda* afirmação é mais sibilina. Na verdade, *oculta a formulação* do problema – ou declara a sua inutilidade, dada a “falência” ou inoperância do espaço político nacional, do Estado nacional. Graças a essa ocultação, corre o risco de facilitar o contrabando, na penumbra, de uma solução bastante peculiar, uma autocracia estabelecida pelo silêncio, pela imposição tácita: a estranha, embora conhecida, ditadura dos mercados financeiros<sup>17</sup>. Por isso, repita-se, parece-nos que vale a pena encampar a primeira afirmação – e o programa de pesquisa ali envolvido. Ou seja: muda a forma da esfera pública, mas ela não se resolve nem se dissolve em esferas privadas ou segmentadas, quase-privadas, constituídas por “tribos”, “famílias” ou “hordas”. Isto constitui um *problema* urgente e relevante. E, ainda uma vez repetindo, daí deriva um programa complexo para a teoria e a prática da política democrática – incluindo a necessidade de definir modos legítimos de seleção dos participantes nos diferentes fóruns decisórios, suas formas de *accountability*, o peso relativo dos “votos e

<sup>17</sup> Avaliação bastante crítica dessa evolução pode ser vista em Greider, 1993. Greider (1998) expande o argumento (ver principalmente os capítulos 1 e 11).



vetos” de cada segmento organizado, etc.. Talvez se deva aqui fazer um esclarecimento que evite interpretações que não pretendemos estimular. Quando se diz que das considerações anteriores resulta um programa complexo para a teoria e a prática, não se diz que a teoria deva necessariamente reger a prática, produzir necessariamente conclusões normativas. Disso resulta um programa complexo *para a prática dos agentes* – e, portanto, um problema a mais para ser considerado e compreendido pela teoria *enquanto teoria*.

Este item pode ser parte do projeto – ambicioso, exigente e complexo – de uma nova teoria das instituições democráticas, ou de uma reinvenção dessas instituições.

### **A INCERTEZA E A DIMENSÃO INTERNACIONAL** *(Terceiro eixo temático para a reflexão crítica)*

Antes de dar seguimento, cabe contudo chamar atenção para uma componente da análise, a dimensão internacional, ainda que preventivamente. Mesmo que o seu exame circunstanciado seja ainda mais ambicioso e complexo do que o anteriormente exposto, esta coordenada deve, pelo menos e desde logo, ter sua existência considerada. Ela nos levaria a moderar os rancores do extremismo neoliberal e contemplar com mais cuidado os trabalhos de história econômica e das instituições que têm posto em questão padrões interpretativos “naturalizantes” inspirados na economia neoclássica.<sup>18</sup>

Apenas desse modo, parece-nos, poderíamos compreender, por exemplo, experiências como as do planejamento indicativo, na França, ou do *New Deal* rooseveltiano. Em grande medida, temos, nesses experimentos, arranjos sócio-políticos em que empreendedores de vários ramos são

<sup>18</sup> Evidentemente, isso traz à tona, novamente, o tema da colonização das ciências sociais pelos modelos cunhados nas ciências físicas. Felizmente, nesse rumo, uma tradição recente mas já afirmada procura examinar as respostas historicamente aventadas para o problema da presença, no mundo social, dos princípios de incerteza, complexidade e indeterminação. As referências aqui sugeridas são variadas e de múltiplas orientações, conforme pudemos constatar em leitura que tentou se livrar de pré-juízos classificatórios e excludentes. As referências dizem respeito, evidentemente, às sendas abertas por Robert Coase, desde os anos 1930, e por Oliver Williamson, em tempos mais recentes. Mas também apontam para autores próximos da escola francesa da regulação e da “análise econômica das convenções”, notadamente para os trabalhos de Robert Boyer e André Orléan. Ou ainda para as tentativas de Geoffrey Hodgson e William Lazonick no sentido de desenhar análises institucionalistas com perfil próprio. Como dissemos, são referências oriundas de vertentes bastante diversas das ciências sociais.

encorajados, sob a coordenação e estímulo de agências governamentais, a concertar seus planos de produção para um certo número de anos. Isto às vezes aparecia aos agentes em situação – tacitamente ou não, no momento não nos importa – como substituto para mercados intertemporais inexistentes ou, sublinhe-se, com baixa probabilidade de vir a existir. Tais procedimentos poderiam garantir alguma previsibilidade para certos empreendimentos e fazer com que alguns empreendedores ganhassem em escala e velocidade, bem como apostassem em pesquisa e desenvolvimento de retorno mais lento, por exemplo. Em suma, esses procedimentos e arranjos afetavam várias externalidades e incertezas – com importantes conseqüências para as ações econômicas.

O mesmo (ou algo semelhante, pelo menos) não se poderia dizer para enquadrar teoricamente os contratos privados intertemporais, envolvendo alguma espécie de integração vertical ou horizontal de empresas? Citemos como exemplo: contratos mais ou menos estáveis de fornecimento (incluindo o de força de trabalho – os acertos de longo prazo com sindicatos), protegidos por um forte e onipresente sistema judiciário e apólices de seguros, etc.<sup>19</sup>

Em suma, o que pretendo é sublinhar as *diferentes* respostas dadas ao problema dos mercados intertemporais, do risco e da incerteza. Em outras palavras, devemos olhar com atenção para as instituições criadas – nos planos internacional e doméstico -- para enfrentar tais desafios. A reflexão ganha ainda mais atualidade, quando se evidencia o aspecto problemático e instabilizador da solução mais reverenciada dos últimos anos, ou, para ser mais preciso, com aquilo que se caracteriza ou caracterizava como solução para tais incertezas. Refiro-me à existência de um mercado financeiro desregulamentado e de moedas virtuais que estão vinte e quatro horas no ar graças às festejadas maravilhas da eletrônica – instituições que dependeram de mutações não deliberadas (e cumulativas) mas, também, da ação deliberada (e decisiva) de atores políticos de grande porte, sediados sobretudo nos estados nacionais que lideram a economia do ocidente<sup>20</sup>. E aqui, exatamente, devemos conectar esta nota final com a anterior reflexão a respeito dos sinais de obsolescência do Estado nacional.

<sup>19</sup> Este processo, que inclui o modo como corporações suspendem, controlam ou suplantam o mercado, é resumido no capítulo IV do livro de G. Arrighi (1996), explorando trabalhos de R. Coase, Alfred Chandler, Oliver Williamson e, sobretudo, do Galbraith de *O Novo Estado Industrial*.

<sup>20</sup> Este é um tema enfatizado no estudo de Eric Helleiner, já citado

Resta saber se atualmente – com as mutações e limites impostos aos estados nacionais – resta algum espaço para algo como o planejamento indicativo, o *New Deal*, as câmaras setoriais, as políticas industriais, etc. – ou se *análogos* ou *sucedâneos* de tais procedimentos têm de ser pensados, agora, em uma estratégia que compreenda, desde logo, um nível internacional<sup>21</sup>. Este é, me parece, um desafio que se soma à supramencionada carência de uma nova teoria das instituições democráticas. E viria a constituir o seu terceiro eixo temático.

### *Algumas questões mais delimitadas e pontuais*

Para precisar um pouco mais estas perguntas de curto prazo, talvez seja produtivo explorar aquilo que chamamos de segundo eixo.

Algumas dessas questões podem ser assim resumidas:

- Qual a relação entre as instituições clássicas da democracia representativa e as “formas novas” de vocalização e representação de interesses, tais como: (a) os “novos movimentos sociais”; (b) as organizações não-estatais ou não-governamentais?
- Quais as atividades sociais que, nesse novo quadro, ainda permanecem no horizonte e na esfera de competência das instituições estatais convencionais?
- Quais as atividades que são transferidas para as “novas” instituições?

Como se recolocaria a questão do monopólio do Estado, ou, antes, dos três monopólios básicos que têm configurado sua existência: coleta e gestão do excedente econômico que demanda gerenciamento coletivo; produção e distribuição do direito; uso legítimo da coerção?

Quais os fóruns de reconhecimento e legitimação das “novas formas” de representação, etc.? Quais os critérios para definir seus “preços relativos”, ou a quantidade de “votos” que cada uma delas tem nos espaços de decisão sobre os bens públicos?

<sup>21</sup> Voltamos desse modo ao comentário já referido de Susan Strange, em *Mad Money*, agora lendo (e grifando) uma frase que deliberadamente omitimos na citação anterior, no início deste texto: “When I said there was little understanding of keynesian logic in the 1930s, I should have added that in the 1930s and in the 1940s there were, however, the necessary and sufficient conditions for governments to apply that logic *within national economies*. This is worth noting because those conditions are no longer there. One was the low level of capital mobility. (...) By the mid-1980s, the old insulating fences around most national economies were gone. The logic of the *General Theory* still held. *But henceforth if counter-cyclical intervention were to be effective, it would have to be global and collective, not national.* (p. 91)

Desdobrando o anterior a partir dos artigos já mencionados de Claus Offe, as “novas formas” têm uma derivação histórica ou estruturalmente determinada:

- crescimento das atividades empreendidas pelo Estado (regulação econômica, políticas sociais, investimento infra-estrutural, etc.);
- incapacidade, para gerir as novas manifestações de vontades e interesses daí nascentes, do sistema eletivo definido com base na representação territorial (partidos, assembléias, congressos, etc.).

As “novas formas” constituem portanto soluções para um problema. Geram contudo, elas mesmas, um outro problema. A atribuição de estatuto político aos grupos de interesse e similares significa o reconhecimento, ao lado das autoridades legalmente constituídas, de autoridades paralegalmente constituídas. Esse reconhecimento (permissão para ingressar, opinar e votar em fóruns decisórios de políticas públicas) se dá (se impõe) espontânea ou tacitamente. Coloca-se o problema da legitimação dessas inclusões (quais devem ser reconhecidas) e de seus pesos relativos (quantos votos cada uma delas tem, no fórum de que legitimamente participa).

Se organismos desse tipo recebem fundos públicos ou realizam atividades delegadas pelo poder público, é problemático pensá-las fora do âmbito público e fora da esfera de controle do Estado, se por este (a esfera do Estado) entendemos o pacto social mais compreensivo, de maior amplitude. Quais as formas de regulação, disciplinamento e *accountability* por elas e para elas previstas?<sup>22</sup>

Como se coloca o fato de tais figuras promoverem ou suporem exclusões (os não organizados e os não organizáveis, os debilmente organizáveis)?

Quanto à consideração do contexto, cláusula importante nos procedimentos que deveríamos adotar neste estudo, cabe reconhecer que, à primeira vista, ela traz mais paradoxo do que compreensão. Exemplifico e explico a seguir.

Veja-se o caso dos pluralistas e corporativistas dos anos 1920/30, como Harold Laski, G.D. H. Cole, Mihail Manoilescu, etc.

Os autores que trataram de examinar, retrospectivamente, as

<sup>22</sup> A frase de Dahl, para resumir o problema, é esta: “Like individuals, then, organizations ought to possess some autonomy, and at the same time they should also be controlled” (*Dilemmas of pluralist democracy*, 1982, p. 1)

instituições que Laski, Cole e Manoilescu viam nascer – e para a qual propunham estatuto de legitimidade – destacaram exatamente os determinantes contextuais desse nascimento. Como dissemos, nos ensaios já acima citados, Claus Offe, por exemplo, enfatiza que o *crescimento* das atividades do Estado (política econômica, intervencionismo, políticas sociais, etc.) trazia, implicava e/ou pressupunha também novas formas de verbalização e representação de interesses. Shonfield tratou isso em um capítulo conclusivo de seu importante livro, *Capitalismo Moderno*: “As implicações políticas do princípio do governo ativo”. Em outro quadrante teórico e ideológico, as mutações do conceito de cidadania e representação constituem, igualmente, o tema de conhecido estudo de Carl Landauer, no capítulo 10 de seu *Sistemas Econômicos Contemporâneos*.

Esse é, ao que parece, o quadro envolvente do pluralismo e do corporativismo que se desenvolve a partir dos anos 20 (sobretudo na Europa). Em certa medida, também é o caso das teorias pluralistas que estudam os grupos de interesse nos EUA dos anos 50/60 (Dahl, por exemplo, no seu *Who governs?*). Uma pergunta central que aí se tenta responder é essa: como se resolvem, explicam e determinam as políticas públicas com a presença dos grupos de interesse e do *big government* do pós-II Guerra?

Qual o cenário que se tenta explicar, nessas elaborações? É este: as mutações detectadas na democracia liberal e nas suas formas de verbalização e representação de interesses, aferição e agregação de preferências (partidos, parlamentos), diante da presença *cada vez maior* do poder público (estatal) na regulação das atividades sociais, econômicas, etc.

*Em outros e breves termos*, o contexto aparente é esse: afirmação de grupos de interesse, associações, corporações (e teorias sobre elas) no quadro de *expansão* do Estado, intervencionismo, planejamento, políticas sociais, etc

Pois bem. Agora, vejamos a reflexão sobre o pluralismo desenvolvida por autores mais recentes como Paul Hirst e o que poderíamos chamar de segundo Dahl (os textos posteriores a *Who Governs?*).

O enquadramento contextual, quanto às dimensões e presença do Estado, é *outro* e no entanto o resultado parece similar (sobrevivência, florescimento dos grupos, como conclusão descritiva; conveniência desse florescimento, como conclusão normativa). Talvez aqui se possa inverter a sentença anterior: a afirmação de grupos de interesse, associações, corporações (e teorias sobre elas) dá-se no quadro de *retração*, *esvaziamento* e mesmo (segundo alguns) morte do Estado nacional, do intervencionismo, do planejamento, das políticas sociais, etc.

Em suma, como é que se recoloca aquela formulação acima, quanto ao cenário que se tenta explicar? A sentença, modificada, seria mais ou menos esta: “Mutações detectadas na democracia liberal e nas suas formas de verbalização e representação de interesses, aferição e agregação de preferências (partidos, parlamentos), diante da presença cada vez maior (*menor?*) do poder público (estatal) na regulação das atividades sociais, econômicas, etc...”.

São dois momentos interessantes portanto, da história das idéias e da história das instituições. Não nos parece que de seu entendimento resulte apenas um estudo sobre a história do pensamento político. É também isso – e já não é pouco. Mas é, igualmente, um estudo sobre o tipo de resposta político-prática, institucional, que se dá a um problema bastante atual.

## CAMINHOS E PROCEDIMENTOS

As proposições dos pluralistas a que temos feito referência – na medida em que respondem às questões acima listadas ou sugeridas – constituem importante referência para a reflexão. Importa, então, reconsiderar as razões e imagens que compõem o seu argumento.

Mas nesse estudo ainda um cuidado se deve ter: o enquadramento contextual. Este deve ser entendido também como a consideração dos argumentos contra os quais esses autores se colocam. Considerar o contexto significa portanto verificar *não apenas* a partir de qual ponto ou rede de eventos e significados eles falam, mas *também* contra quais vetores (nos planos dos eventos e das idéias) eles se movem.

Também na direção apontada pelo parágrafo anterior, duas advertências devem ser feitas.

(1º) Em primeiro lugar, o exame da argumentação de Hirst e Dahl tem, com certeza, pela própria definição do campo teórico em que *operam* e do papel prático-político que *esperam* para seu discurso, implicações que transcendem a chamada análise intrínseca ou imanente. Em especial, é preciso estar atento à recepção de seus temas no debate recente a respeito de questões como a reforma do Estado e modificações do espaço público, debate que se verifica, igualmente, no campo conceitual e no campo das proposições políticas. Os temas em que tal debate se incorpora são conhecidos: a presença das “organizações sociais” no novo desenho do Estado, a substituição de entidades estatais por entidades privadas, cooperativas ou do “terceiro setor” na prestação de serviços públicos, a geração

de agências reguladoras igualmente híbridas (ou anfíbias) como correlato necessário da privatização de empresas estatais, as transformações (e interpenetrações) do Direito Público e Direito Privado, como respostas ou antecipações ao novo mundo das *market oriented reforms*.

Em certo momento de *Associative Democracy*, Hirst afirma que as novas formas de *economic and social governance* lançam uma ponte entre sociedade civil e Estado, transformando essa divisão: elas caminhariam no sentido de pluralizar o Estado (diversificando os canais que geram e executam normas, por exemplo) e, em contrapartida, de publicizar a sociedade civil, evitando que esta seja um compósito de guetos corporativos insulados e pouco transparentes. Pensemos agora, saindo da letra de Hirst, nas diferentes manifestações dessas novas formas nos três poderes do Estado (porque elas se manifestam nos *três* poderes). Fóruns de desenvolvimento e câmaras setoriais geram normas e quase-leis (tributárias, creditícias, ambientais, trabalhistas, entre outras) – colocando-se ao lado das instâncias *legislativas*. Repartições estatais, divisões do *executivo*, são substituídas ou complementadas, na aplicação de políticas públicas, por agências privadas ou cooperativas, conselhos gestores híbridos, etc. No terreno do poder *judiciário*, mecanismos de consulta e arbitragem são criados para examinar conflitos, produzir acordos e sentenças e desafogar os tribunais.

Voltando à formulação generalizadora de Hirst, essa ponte entre Estado e sociedade civil pode redundar numa pluralização do Estado e numa publicização da sociedade. Mas, como também apontam Hirst e seu grupo<sup>23</sup>, pode também resultar na criação de um *quango-state*<sup>24</sup> desprovido de qualquer forma de *accountability*. Esses potenciais – para o bem e para o mal – justificam, por si sós, uma reflexão mais aprofundada sobre o tema.<sup>25</sup>

(2º) Ainda que tenhamos definido o mencionado “segundo eixo” de nossa descrição como centro e referência, o terceiro (a incerteza e a dimensão internacional) não pode deixar de ser considerado, ainda nesta etapa, como elemento condicionado e condicionante do segundo. Aliás, se voltarmos os olhos para trás, neste texto, ou seja, para a argumentação que introduz os nossos temas, poderemos verificar que em grande medida *foi a partir do terceiro eixo que iniciamos o enquadramento dos demais*. Ora, as

<sup>23</sup> É um alarme repetido em Hirst e Khilnani (eds.): *Reinventing Democracy*, número especial do *Political Quarterly*, 1996). Também John Gray alerta seguidamente para esse risco – cf. os já referidos *Endgames* (cap. 1) e *Falso amanhecer* (cap. 2)

<sup>24</sup> *Quango*, como se sabe, remete a “organizações quase não governamentais”.

<sup>25</sup> Examinando o “liberal-pluralismo” do Estado norte-americano (e da ciência política norte-americana) dos anos 60, Theodore J. Lowi esboçara um quadro daquilo que se poderia enquadrar nos referidos potenciais “para o mal”. Ver seu *The End of Liberalism* (1969).

reflexões sobre os novos desafios da teoria democrática e sobre a caracterização do espaço público, tal como delineadas por Dahl e Hirst, incidem, fundamentalmente, no espaço do Estado nacional. No caso de Hirst, é curioso que embora tenha assinado, em parceria com Grahame Thompson, um alentado e conhecido estudo sobre a globalização, nos seus ensaios a respeito das *new forms of economic and social governance* (subtítulo de *Associative Democracy*, de 1994) a dimensão internacional aparece muito mais como pano de fundo do que como protagonista ou coadjuvante da cena. A lacuna é reconsiderada, mais tarde, em *From Statism to Pluralism* (1997), em que a parte III é exatamente dedicada ao vínculo entre os dois planos. Quanto a Dahl, chega a limitar explicitamente a discussão sobre os *Dilemmas of Pluralist Democracy* (1982) ao plano do Estado nacional<sup>26</sup>. A resistência ou dificuldade na conexão dos dois temas pode constituir parte da explicação para o paradoxo que acima mencionamos. Lembremos o paradoxo, ainda que correndo o risco da repetição. Trata-se, por um lado, da afirmação de grupos de interesse, associações, corporações no quadro de *expansão* do Estado, intervencionismo, planejamento, políticas sociais – no momento em que se desenvolve o pluralismo de Laski e Cole, as teorias corporativistas de Manóiesco, etc. E, por outro lado, a afirmação de grupos de interesse, associações, corporações (e teorias sobre elas) no quadro de *retração*, *esvaziamento* e mesmo (segundo alguns) morte do Estado nacional, do intervencionismo, do planejamento, das políticas sociais, etc. – no momento em que se desenvolvem as modernas versões do pluralismo e do neocorporativismo.

Mas os temas – mais do que os autores – nos deveriam levar a pensar o espaço transnacional e os agentes transnacionais não mais (se é que um dia o foram) como componentes puramente “externos”, mas como *integrantes* de um problema complexo e incerto pela sua própria natureza<sup>27</sup>. A relação entre organizações não governamentais e estados nacionais, por exemplo, passa a ser pensada de modo central, também,

<sup>26</sup> Ver o capítulo 2 daquele livro, principalmente o item “The Country as the Largest Feasible Democratic Unit” (pp. 12-16)

<sup>27</sup> Utilizo esses termos – incerteza e complexidade – propositadamente, para fazer menção a aspectos como a determinação recíproca e simultânea de diferentes “pedaços” da realidade social, o caráter reflexivo dessa mesma realidade, etc. Esses aspectos aparecem, em debates epistemológicos atuais, contestando a validade ou suficiência dos procedimentos analíticos (decomposição de problemas em partes simples e independentes) descritos magistralmente por Descartes no *Discurso sobre o Método*, nas *Regras para a Direção do Espírito* e nas *Meditações de Filosofia Primeira*. Para uma abordagem mais voltada a problemas de política internacional, vale consultar Jervis, Robert. *System effects – Complexity in Political and Social Life* (1998).



quando se tematiza a sua incidência nas diversas organizações multilaterais, as quais se têm transformado, cada vez mais, em autoridades políticas para-estatais e supra-estatais que enquadram e regulam a “cidadania globalizada”.<sup>28</sup> Escritores “heréticos” têm insistido nessa relação e nas suas implicações para a intervenção política<sup>29</sup>. Mas, salvo engano e a despeito de eventuais desacordos com a opinião do autor, o delineamento do tema aparece de modo mais claro e conciso em estudo de David Held, *Democracy and the global order*<sup>30</sup>. Esta dimensão não pode ser ignorada nas reflexões sobre os dilemas da política democrática, ou da reinvenção da democracia.

Como se pode perceber, o que aqui se esboça é um projeto ou plano de investigação. Na forma alusiva e lacunar em que aqui se expõe, já se indica o quanto é complexo, ambicioso e exigente. Dizia o poeta que *tudo vale a pena se a alma não é pequena*. Ainda que não tenhamos descoberto o tamanho da nossa alma, pelo menos *algo*, se não tudo, deste projeto certamente vale a pena.

**REGINALDO CARMELO MORAES** é professor de  
Ciência Política no IFCH da Unicamp. Na mesma temática publicou  
*Neoliberalismo – de onde vem, para onde vai?* São Paulo, Editora SESC, 2001.

<sup>28</sup> Lembremos os eventos registrados pelos meios de comunicação durante o Fórum Econômico de Davos, ou as reuniões de organismos multilaterais (como os do FMI e da OMC). A aparição das Organizações Não-Governamentais, antes (e repetidamente) apresentada como notável exemplo de *solução* pelos relatórios do Banco Mundial, é vista, agora, como um *problema* (ou pelo menos um sintoma de). Veja-se, por exemplo (e que exemplo!) o alerta lançado pelo conhecido editor do *Financial Times*, Martin Wolff, em “Lições do fracassado acordo sobre investimentos” (o artigo foi traduzido pela *Gazeta Mercantil* na sua edição de 16/9/99 – devo a referência a este exemplar artigo de Wolff a Sebastião Velasco e Cruz). Revisão de literatura e fontes para estudo das ONGs podem ser encontradas em Clarke, Gerard. “Non-Governmental Organizations (NGOs) and Politics in the Developing World”. *Political Studies*, 1998, march, XLVI-1; também em Alger, Chadwick. “Strengthening Relations between NGOs and the UN System: towards a Research Agenda”. *Global Society*, vol. 13, n. 4, october 1999. As relações entre ONGs e Banco Mundial são discutidas em Williams, David e Young, Tom. “Governance, the World Bank and Liberal Theory”. *Political Studies*, 1994, march, XLII-1.

<sup>29</sup> Emblema desse enfoque está na coletânea organizada por John Cavanagh, *Beyond Bretton Woods* (1994). Veja-se, entre outros, o artigo de Richard Barnet e Cavanagh, sobre um “Global New Deal”. Cf. ainda, de Lance Taylor e John Eatwell, *Global Finance at Risk* (2000).

<sup>30</sup> Cf. especialmente os capítulos 10 (sobre a comunidade política e a ordem cosmopolita) e 12 (sobre a democracia cosmopolita e a nova ordem internacional). O livro de Held é resenhado por Goldblatt, David na *New Left Review*, 225, sept-october 1997. Outras discussões desse tema, com indicação de novas fontes e enfoques são encontradas em: Linch, 2000; Zürn, 2000; Coleman e Porter, 2000; Cox, 1999; Cortell e Davis Jr., 2000.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALGER, Chadwick. "Strengthening relations between NGOs and the UN system: towards a research agenda". *Global Society – Journal of Interdisciplinary International Relations*, vol. 13, n. 4, October 1999.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX – dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo. Editora Unesp/Contraponto, 1996
- ASSMAN, Hugo. *A trilateral ã nova fase do capitalismo mundial*. Rio de Janeiro. Ed. Vozes, 1979.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é*. São Paulo. Ed. Boitempo, 2000.
- BERGER, Suzanne and Dore, Ronald (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca and London. Cornell University Press, 1996.
- BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*. Mexico. Fondo de Cultura Económica, 1980.
- "Contradictions of Self-Regulating Markets. in Mendel, Marguerite and Salée, Daniel (eds.) *The Legacy of Karl Polanyi - Market, State and Society at the End of the Twentieth Century*. London. MacMillan, 1991.
- BOYER, Robert Boyer e J. Rogers Hollingsworth. "Coordination of economic actors and social systems of production". in Hollingsworth e Boyer (eds.) *Contemporary Capitalism – the Embeddedness of Institutions*. Cambridge University Press, 1997.
- CAVANAGH, John. *Beyond Bretton Woods – Alternatives to the Global Economic Order*. London. Pluto Press/Institute for Policy Studies/Transnational Institute, 1994.
- CLARKE, Gerard. "Non-Governmental Organizations (NGOs) and Politics in the Developing World", *Political Studies*, 1998, march, XLVI-1
- COASE, Ronald. *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- COCKETT, Richard. *Thinking the Unthinkable - Think-tanks and the Economic Counter-revolution (1931-1983)*. London. Harper Collins Publishers, 1995.
- COHEN, Benjamin. "Phoenix Risen: the Resurrection of Global Finance". in *World Politics*, 1996, January, v. 48, n. 2;
- COLEMAN, William e Porter, Tony. "International Institutions, Globalization and Democracy: Assessing the Challenges". *Global Society – Journal of Interdisciplinary International Relations*, vol. 14, n. 3, July 2000;
- CORTELL, Andrew & Davis Jr., James. "Understanding the Domestic Impact of International Norms: a Research Agenda". *International Studies Review*, vol. 2, Issue 1, Spring 2000.
- COX, Robert. "Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order". *Review of International Studies*, vol. 25, n. 1, January 1999;
- CROZIER, M. , Huntington, S. e Watanuki, J.. *The crisis of democracy*. New York University Press, 1975.
- DAHL, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy – Autonomy vs. Control*. New Haven/London. Yale University Press, 1982.
- DAVID Held. *Democracy and the Global Order – from the Modern State to Cosmopolitan Governance*. London. Polity Press, 1995.
- EICHENGREEN, Barry – *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo. Ed. 34, 2000.
- GALBRAITH, John Kenneth. *O novo Estado industrial*. São Paulo. Ed. Nova Cultural, 1984.
- GOLDBLATT, David. "At the Limits of Political Possibility: the Cosmopolitan Democratic Project". *New Left Review*, 225, sept-october 1997.
- GOODMAN, John B. e Pauly, Louis. "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets". *World Politics*, 1993, October, v. 46, n. 1.

- GRAY, John. *Beyond the New Right – Markets, Government and the Common Environment*. London/NewYork. Routledge, 1993.
- *Endgames – Questions in Late Modern Political Thought*. Cambridge. Polity Press, 1997.
- *Falso amanhecer – os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro. Ed. Record, 1999
- GREIDER, William. *One World, Ready or not – the Manic Logic of Global Capitalism*. New York. Touchstone/Simon & Schuster, 1998.
- “The Global Marketplace: a Closet Dictator”. in R. Nader et al. *The Case Against Free Trade*. San Francisco. Earth Island Press, 1993.
- HELLEINER, Eric. *States and the reemergence of global finance – from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca and London. Cornell University Press, 1994.
- HIRST, Paul. *Associative Democracy – New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst. University of Massachusetts Press, 1994
- *From Statism to Pluralism - Democracy, Civil Society and Global Politics*. London. UCLPress, 1997.
- HIRST e Khilnani (eds.): *Reinventing Democracy*, número especial do *Political Quarterly*, 1996 (Blackwell Publishers).
- HIRST, P. e Thompson, G. . *Globalização em questão*. Petrópolis. Ed. Vozes, 1999.
- HODGSON, Geoffrey. *Economics and Institutions - a Manifesto for a Modern Institutional Economics*. Philadelphia. University of Pennsylvania Press, 1988.
- HOLLINGSWORTH, J. Rogers and Boyer, Robert. “From National Embeddedness to Spatial and Institutional Nestedness”. in Hollingsworth e Boyer, 1997.
- HOLLINGSWORTH, J. Rogers and Boyer, Robert. “Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production” , in Hollingsworth e Boyer, 1997.
- HOLLINGSWORTH, R. e Boyer, R. (eds.). *Contemporary Capitalism – the embeddedness of institutions*. Cambridge University Press, 1997.
- KEYNES, J. M. . “National Self-sufficiency” [*The New Statesman and Nation*, 1933. (Reimpresso nos *Collected Writings*, Cambridge University Press, vol. XXI. pp. 233-246)].
- KRUEGER, Anne. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Massachusetts Institute of Technology, 1993.
- “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”. *American Economic Review*, june 1974, n. 64. – reeditado na coletânea organizada por J. Buchanan, R.D.Tollison e G. Tullock , *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* (College Station, Texas A&M Press, 1980).
- LANDAUER, Carl. *Sistemas econômicos contemporâneos*. R. Janeiro. Ed. Zahar, 1966.
- LAZONICK, William. *Business Organization and the Myth of the Market Economy*. Cambridge University Press, 1991.
- LECHNER, Noberto. “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la Cepal*, 1997, abril.
- LINCH, Marc. “Globalization and International Democracy”. *International Studies Review*, v. 2, issue 3, 2000;
- NASH, George. *The Conservative Intellectual Movement in America*. Intercollegiate Studies Institute, Wilmington/Delaware, 1996
- OFFE, Claus. “El corporativismo como um sistema de estruturación global, no político, de la sociedade?” *La gestión política*, Colección Ediciones de la Revista de Trabajo - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- “Democracia partidária competitiva e o ‘Welfare State’ keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização”. em Offe, C., *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro. Ed. Tempo Brasileiro, 1984
- *Capitalismo desorganizado - transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1989.

- “A ‘ingovernabilidade’: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise” (1979). (Reimpresso em Offe, C. , *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro. Ed. Tempo Brasileiro, 1984).
- ORLÉAN, André (ed.). *Analyse économique des conventions*. Paris. PUF, 1994.
- ORLÉAN, André. *Le pouvoir de la finance*. Paris. Éditions Odile Jacob, 1999.
- PIRENNE, Henri. “The Stages in the Social History of Capitalism.” *American Historical Review* (1914). (Republicado em Bendix, R. e Lipset, S.M. (ed) *Class , Status and Power*. Glencoe. The Free Press,1961.
- SEERS, Dudley. “*Os limites do caso especial*” [Publicado pela primeira vez no *Boletim* do Oxford Institut of Economics and Statistics, da Universidade de Oxford, edição de Basil Blackwell Publisher (n.o 25, 2, Maio de 1963). Tradução de Paula Lima e Artur J. Castro Neves para a *Revista de História & Idéias*, Ed. Afrontamento, Porto, 1978, n. II.]
- SHONFIELD, Andrew. *Capitalismo Moderno*. Rio de Janeiro. Ed. Zahar, 1969.
- SMITH, James Allen. *The Idea Brokers ñ Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York/Toronto. The Free Press/Macmillan, 1991.
- STIGLITZ, Joseph. “O pós-Consenso de Washington”. *Folha de S. Paulo*, 12/Jul/98, Caderno *Mais!*
- “O que eu aprendi com a crise mundial”. *Folha de S.Paulo*, 15 de abril de 2000 (artigo publicado originalmente em *The New Republic*).
- “Mas instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo”. *Desarrollo Económico*, 1998 oct-diciembre, v. 38, n. 151, pp. 691-722
- “Participation and Development - Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm – Remarks at the International Conference on Democracy, Market Economy and Development”. Seoul, Korea, February 27, 1999. (Texto disponível no website do World Bank – www.worldbank.org).
- STRANGE, Susan. *Mad Money – when Markets Outgrow Governments*. The University of Michigan Press, 1998.
- TAYLOR, Lance e John Eatwell. *Global Finance at Risk – the Case for International Regulation*. New York. The New Press, 2000.
- LOWI , Theodore. *The End of Liberalism – Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York. W.W. Norton & Co., 1969.
- WADE, Robert. “Globalization and its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated”. em Berger, Suzanne and Dore, Ronald (eds.) *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca and London. Cornell University Press, 1996.
- WEISS, Linda. “Globalization and the Myth of the Powerless State”. *New Left Review*, 1998.
- WILLIAMS, David e Young, Tom. “Governance, the World Bank and Liberal Theory”. *Political Studies*, 1994, march, XLII-1.
- WILLIAMSON, Oliver. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989
- *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991.
- WILLIAMSON, Oliver e Winter, Sydney (orgs.) *La naturaleza de la empresa – orígenes, evolución y desarrollo*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.
- ZÜRN, Michael. “Democratic Governance beyond the Nation-state: the EU and other International Institutions”. *European Journal of International Relations*, v. 6, n. 2, june 2000.

# PRERROGATIVAS ESTATAIS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E LÓGICA DISTRIBUTIVA\*

MARCELO de A. MEDEIROS

*“Quando há vantagens na cooperação, são possíveis todos os tipos de arranjos que beneficiam cada parte comparados à ausência de cooperação. Deve-se então perguntar se a distribuição de vantagens é justa e aceitável, e não unicamente se há vantagens para todos os interessados”*  
Amartya Sen (Nobel de Economia, 1998)<sup>1</sup>

O desmantelamento do Estado-nação ao longo das últimas décadas gerou um aumento considerável da entropia na arena internacional. Numa tentativa de criar uma nova ordem e reduzir o caos existente, a unidade de sobrevivência – na acepção de Norbert Elias<sup>2</sup> – parece se deslocar da secular fórmula westfaliana rumo a um paradigma ainda em construção, a saber, o encarnado pelos processos de integração regional. Sem embargo, vê-se emergir estes processos como agentes catalisadores da inserção de um Estado-nação decadente no sistema internacional.

\* A versão original deste texto foi apresentada no X Congresso da Federação Internacional de Estudos sobre América Latina e Caribe, Moscou, 2001.

<sup>1</sup> Sen, Amartya, “Dix vérités sur la mondialisation”, *Le Monde*, 19/07/01.

<sup>2</sup> Elias, Norbert. *La société des individus*. Paris, Fayard, 1987.

As sociedades nacionais procuram reduzir o impacto do fenômeno de globalização através do reforço dos espaços integrados, que devem assumir, doravante, um papel reivindicado outrora pelos Estados nacionais, estes se encontrando, na realidade, ultrapassados por uma construção econômica indo além de suas fronteiras. Consta-se, pois, a conformação progressiva de uma defasagem entre o político e o econômico, o Estado não sendo mais capaz de exercer suas prerrogativas históricas.

Todavia, na sua dupla missão – a de formulador e a de agente de implementação de políticas públicas – os espaços integrados hesitam entre uma cooperação com traços confederais e uma integração com vocação federal. Em razão de um exercício absoluto de soberania que perdura há séculos, o Estado-nação tem dificuldades em abdicar de seu poder, mesmo se ele esta consciente que a sua sobrevivência passa pela via da integração regional. Assim, a lógica supranacional se confronta à lógica intergovernamental, a primeira evocando a necessidade de eficiência e de um poder político capaz de domar as forças econômicas ; a segunda apontando a necessidade de se respeitar as particularidades nacionais e a prática democrática.

Nesse contexto, propõe-se de escrutar o lugar das regiões periféricas no seio dos processos de integração regional, na medida em que são elas as que mais dependem dos poderes públicos – sejam eles estatais ou supra-estatais. Parte-se da hipótese que a ausência de instâncias supranacionais dificulta a distribuição dos ganhos obtidos pela dinâmica integracionista e que as diferenças intra-regionais podem ser acentuadas se mecanismos de compensação não forem instaurados. Para tal, a União Européia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) são escolhidos como objetos de análise.

A questão da soberania é considerada num primeiro tempo com o fito de balizar a pletora de interpretações que se forja ao longo dos séculos em torno de sua gênese. Em seguida analisa-se o fenômeno de integração regional sob uma perspectiva teórica, procurando associá-lo, *pari passu*, à crise do Estado-nação e à noção de supranacionalidade. Num terceiro momento introduz-se o problema da multitude de periferias nos diversos modos de regulação da União Européia e do Mercosul para, finalmente, desembocar-se no estudo da lógica distributiva. Uma conclusão expõe, então, alguns elementos de reflexão.

## DA QUESTÃO DA SOBERANIA

Sem dúvida emblemática, a queda de Constantinopla, em 1453, cristaliza um conjunto de metamorfoses que, paulatinamente, anuncia a

conformação do Estado-nação moderno. Suas raízes mais profundas se nutrem do patrimônio helênico-romano, reinterpretado, durante a Idade Média, pelo prisma de homens de Igreja como o dominicano Tomás de Aquino ou os franciscanos Duns Scot e Guilherme de Occam, assim como pela visão de leigos como Marsílio de Pádua e, posteriormente, Nicolau Maquiavel, Jean Bodin e Thomas Hobbes.

Retomando o postulado aristotélico que considera o homem naturalmente propenso ao jogo social e o inserindo na construção dualista cristã, Tomás de Aquino forja a idéia do indivíduo simultaneamente membro da cidade temporal – *humanitas* – e da cidade espiritual – *christianitas*. A primeira, pertencente a uma ordem delegada, de causas secundárias, acessível através da razão, permite a descoberta das regras da cidade justa e, assim, de elaborar um direito natural que se impõe ao príncipe, mas que lhe confere o controle de seus súditos e, conseqüentemente, a obtenção de obediência civil. A segunda, ao contrário, sugere uma cidade mística e sobrenatural, ancorada na Revelação, e acessível através da fé e não através da razão. Essas reflexões de Santo Tomás marcam a inserção da razão e do jusnaturalismo na história do pensamento ocidental. Do ponto de vista político, *stricto sensu*, ele reforça sobremaneira a noção de coexistência de soberanias – a saber : a *autoritas*, incarnada pelo papa, e a *potestas* exercida pelo príncipe – introduzidas precedentemente pelos Sumos Pontífices Gelásio I e Gregório VII<sup>3</sup>.

Todavia, essa dualidade de jurisdição, fundada na idéia de natureza e de razão humana, repousa no argumento de limitação da soberania onnipotente de Deus. Duns Scot e Guilherme de Occam vão, então, para enfrentar tal dilema, inserir o conceito de vontade. Assim como somente a vontade de Deus é capaz de discernir o que é possível, sendo omnisciente, omnipresente, absoluta ; assim, só a vontade dos homens cria o domínio temporal, através do exercício do livre arbítrio. Tal exercício não se baseia na idéia de natureza, mas no princípio de solidariedade, calcando-se em mecanismos contratuais e produzindo um direito positivo. A *via moderna* franciscana anuncia, assim, três elementos constitutivos do Estado moderno :

- (i) a idéia de vontade contratual criadora da cidade, introduzindo a temática do contrato social – que será posteriormente resgatada por Rousseau ;
- (ii) a interpretação do indivíduo como sujeito

<sup>3</sup> Cf. Badie, Bertrand, *La pensée politique vers la fin du XVIème siècle : héritages antique et médiéval*. in Ory, Pascal (org.). *Nouvelle histoire des idées politiques*. Hachette, Paris, 1987.

emancipado da tutela comunitária ; (iii) a visão de um sistema normativo coercitivo derivado do exercício da soberania<sup>4</sup>.

É a Marsílio de Pádua, porém, que a *via moderna* deve sua sistematização no plano político. Em seu *Defensor Pacis*, o teólogo italiano combate as pretensões de João XXII no domínio temporal, erigindo os princípios individualistas e positivistas tratados, outrora, pelos franciscanos essencialmente a um nível filosófico e teológico. O que é particularmente notável é que Marsílio de Pádua associa a idéia de vontade ao conceito de poder político, concebendo este último enquanto dinâmica de relações de força entre atores.

Essas relações de força entre atores, contudo, serão balizadas no seio do Estado moderno nascente por instituições que se inspiram nos mecanismos eclesiásticos de administração territorial da Cúria. É, de fato, a prática gerencial da Igreja que familiariza as populações aos dogmas da centralidade e da representação, consignando-as a associar competência territorial e hierarquia de autoridades, *e.g.*, dioceses, paróquias, etc. Logo, as cogitações políticas de Marsílio de Pádua permanecem tributárias, ao menos provisoriamente, do *modus operandi* empregado pela Igreja Católica Apostólica Romana para administrar seu patrimônio. Esse mimetismo institucional, presente na gênese do Estado moderno, procura, na verdade, mobilizar recursos simbólicos e reais afim de instaurar um processo de legitimação de soberania que ele reivindica na arena internacional frente aos seus pares<sup>5</sup>.

Na ausência de agentes reguladores tais como o Santo Império Romano Germânico ou os Estados Pontificais, a sobrevivência do Estado moderno recai, desse modo, em sua capacidade em responder aos desafios da nova ordem internacional. O pensamento político, então, emerge, ao longo dos séculos XV e XVI, como a resultante de uma imbricação entre, por um lado, perspectivas holísticas e individualistas e, por outro lado, entre direito natural e positivo. Todavia, dessa imbricação, surge uma necessidade premente de conferir ao príncipe um máximo de autoridade, que ouse tocar no sacrossanto poder de Igiferação, até então assentado na prática costumeira. É o que faz Nicolau Maquiavel, propondo a instrumentalização da autoridade máxima na pessoa do príncipe. Ele elabora um verdadeiro tratado de ciência do poder<sup>6</sup>, marcado por uma opção clara pela fé positivista e que ergue os alicerces do poder soberano indivisível.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Cf. Laroche, Josepha. *Politique Internationale*. Paris, L.G.D.J., 1998.

<sup>6</sup> Cf. Maquiavel, Nicolau. *Le Prince*. Paris, Gallimard, 1978 ( publicado inicialmente em 1513).



Subseqüentemente, no bojo das idéias de Maquiavel, Jean Bodin talha o conceito de *majestas*, concebendo-o como o poder absoluto e soberano do monarca<sup>7</sup>. Doravante, mesmo se o espectro jusnaturalista e o das leis divinas ainda pairam marginalmente sobre o Estado moderno – rastro da teologia medieval – o rei assume o poder de legiferação e o papel de sumo soberano<sup>8</sup>. Se uma diferenciação teórica entre Absolutismo e Despotismo se impõe e se mostra presente no trato do exercício da soberania pelos pensadores da época, ela se faz, porém, de maneira tênue no que concerne as suas respectivas práticas.

Thomas Hobbes, desenvolvendo noções como a *seditiosa opinio* – que considera como revolucionária a idéia de que o indivíduo conserve o discernimento entre o bem e o mal, cabendo este papel exclusivamente ao soberano – ou a de *imperium absolutum* – entendendo que o monarca é depositário de uma soberania absoluta, hermeticamente fechada a toda lei exterior a ela – constrói um Leviatã que incarna o único meio de domar o estado de natureza que marca as arenas nacional e internacional<sup>9</sup>. Só assim o Estado pode se perpetuar e garantir a sobrevivência dos indivíduos que o compõem.

Naturalmente, essa tendência absolutista do Estado moderno será contestada, posteriormente, por filósofos do calibre de John Locke, do Barão de Montesquieu ou de Jean-Jacques Rousseau, entre outros. O exercício interno da soberania real parece então dever se coadunar com os anseios de uma sociedade civil cada vez mais consciente de seu poder. Contudo, isso não significa que o monolitismo soberano endógeno seja questionado. Noções tais que representatividade, delegação de poder, maioria/minoria, voto, entre outras, são desenvolvidas, mas não interferem no gozo pleno da soberania pela autoridade constituída. O que se verifica é uma tendência visando ao estabelecimento de mecanismos de enquadra-

<sup>7</sup> Cf. Bodin, Jean. *Six Livres de la République*. in *Corpus des œuvres de philosophie en langue française*. Paris, Fayard, 1986 (publicado inicialmente em 1576).

<sup>8</sup> “La monarchie royale ou légitime, écrit Jean Bodin, est celle où les sujets obéissent aux lois du monarque et le monarque aux lois de la nature... la monarchie seigneuriale est celle où le Prince est fait seigneur des biens et des personnes par le droit des armes et de bonne guerre”. Goulemot, Jean-Marie. *Etat*. in Ory, Pascal (org.), *Nouvelle histoire des idées politiques*. Hachette, Paris, 1987.

<sup>9</sup> O próprio Hobbes transpõe a imagem do estado de natureza às relações entre soberanos, comparando-os a gladiadores: “De là vient que les rois, dont le pouvoir est le plus grand de tous, tourment leurs efforts vers le soin de le rendre sûr, à l’intérieur du pays par des lois, à l’extérieur par des guerres”. Apud. Sernaclens, Pierre de. *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. Paris, Armand Colin, 1998.

mento do poder real – que se reificam, sobretudo, pelo fortalecimento da autoridade parlamentar – assim como uma tentativa de conformação de dispositivos institucionais capazes de privilegiar o exercício *pro tempore* do poder, mas garantindo a estabilidade de sua transição.

Assim, Locke estabelece a existência de dois pactos: um que funda a sociedade e é indissolúvel, outro que ergue um governo, mas é passível de desintegração. Pode-se, então, ter uma dissolução do poder político, enquanto a organização social perdura. O povo sendo onipotente e detentor absoluto da soberania, esta assume um caráter delegativo e revogável. O poder soberano somente existe se ele contribui aos fins do pacto social, respeita a lei natural e conserva a forma pré-estabelecida quando da convenção política inicial<sup>10</sup>.

Quanto a Montesquieu, ele forja uma doutrina constitucional<sup>11</sup> dominada por três princípios :

(i) tudo deve estar subordinado ao respeito da lei, (ii) o exercício do poder deve ser moderado e (iii) é necessário que o poder freie o poder<sup>12</sup>. E nesse contexto que Montesquieu estabelece a tripartição do poder dentro do Estado. Ele restringe, porém, ao Legislativo e ao Executivo o exercício da soberania, o Judiciário assumindo simplesmente o papel de controle: “O poder soberano não deve ser atribuído a um órgão simples – um único indivíduo, ou uma câmara única. Cumpre confiá-lo a um órgão complexo, formado de vários elementos diferentes e heterogêneos, encarnando princípios, forças políticas distintas, que o exercerão conjuntamente, juntas”<sup>13</sup>.

Jean-Jacques Rousseau, menos institucionalista que Montesquieu, refuta a definição hobbesiana do estado de natureza como o de guerra de todos contra todos e opõe-se à concepção de Locke de uma sociabilidade nata do homem. Para ele o corpo político legítimo é composto por indivíduos autônomos, livres e iguais em direito, que participam diretamente dos negócios do Estado e que formam, enquanto cidadãos, o povo soberano<sup>14</sup>. Mas o exercício, pelo povo, da soberania se funda na constituição de uma vontade geral, que é inalienável, indivisível e absoluta. Ela não é o

<sup>10</sup> Cf. Locke, John. *Traité sur le gouvernement civil*. Paris, PUF, 1951.

<sup>11</sup> Cf. Montesquieu. *De l'Esprit des lois*. Paris, Classiques Garnier, 1973.

<sup>12</sup> Cf. Ellul, Jacques. *Histoire des Institutions (XVI-XVIII siècles)*. Paris, PUF, 1999.

<sup>13</sup> *Apud* Ellul, Jacques, *op. cit.*

<sup>14</sup> Cf. Baczkó, Bronislaw. *Rousseau, Rousseauismes*. in ORY, Pascal (org.) *Nouvelle histoire des idées politiques*. Paris, Hachette, 1987.

somatório das vontades individuais, nem a vontade de uma maioria, mas visa o interesse geral e o bem comum.

Quanto à vertente exógena da soberania, ela também é, em grande parte, preservada pelo Estado moderno ao longo de sua história, malgrado alguns esforços pontuais em contrário. Os helenos, outrora, já haviam concebido uma fórmula de compartilhamento de soberania, primeiro através das *anfíctionias*<sup>15</sup>, depois, das ligas e confederações – como a *anfíctionia* de Delpho, agrupando doze povos, a Liga de Delos, capitaneada por Atenas ou a Confederação Beociana, liderada por Tebas. Posteriormente, essa fórmula é revisitada, ao longo da Idade Média, com a Liga Hanseática ou a Confederação Helvética, por exemplo.

Durante a construção e consolidação do Estado moderno, o caráter externo absoluto da soberania – que legitima a guerra – é pontualmente atenuado. Hugo de Groot, em *seu De jure belli ac pacis*, esforça-se no sentido de estabelecer princípios regulatórios capazes de evitar conflitos bélicos. No mesmo sentido o Abbé de Saint-Pierre, autor do *Projet de la paix perpetuelle*, preconiza uma confederação de Estados europeus, o que inspira Immanuel Kant a redigir, quase um século mais tarde, obra homônima, que exerceria uma influência notável sobre o pensamento transnacionalista. Já no século XIX, Henri de Saint-Simon, através de sua monumental *De la réorganisation de la Société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant chacun son indépendance nationale*, preconiza uma federação européia capaz de forjar um equilíbrio em um continente abalado pelas guerras revolucionárias e napoleônicas. Ele afirma que a Europa terá a melhor organização possível, se todas as nações que ela circunscreve, cada uma governada por um parlamento, reconhecerem a supremacia de um parlamento geral situado acima de todos os governos nacionais e revestido do poder de julgar seus contenciosos. Como sublinha Christophe Prochasson, “Saint Simon faz a aposta em que convém afastar-se da pátria para melhor retornar a ela”<sup>16</sup>.

Em suma, constata-se que o conceito de soberania no pensamento político ocidental se encontra atrelado à formação do Estado moderno. Entretanto, fica patente a influência da filosofia greco-latina e medieval em

<sup>15</sup> *Anfíctionias*: associações reunindo cidades gregas com o fito de celebrar cultos e ritos. Ela catalisa esforços de associação que desembocam, não raro, nas futuras ligas ou confederações.

<sup>16</sup> Cf. Prochasson, Christophe. “L’Europe de Saint-Simon”. *Le Monde des Débats*, n° 21, janvier 2001.

alguns aspectos desse conceito. A concepção dualista contemporânea que assume a existência de duas categorias de contexto – o nacional e o internacional – deriva, de fato, de uma prática intelectual secular arrimada numa compreensão tomizada de soberania<sup>17</sup>. Inicialmente, e durante séculos, gregos e, depois, romanos praticam uma soberania mitigada que varia da cidade-estado interdependente a um império mosaico repleto de autonomias<sup>18</sup>. Posteriormente, durante os “mil anos de trevas”, germina uma soberania dicotômica dividida entre os domínios espiritual e temporal.

Ora, o século XX, marcado por duas grandes guerras mundiais, pela consolidação de estados nacionais como a Alemanha de Bismark ou a Itália de Garibaldi, é também o século dos quatorze pontos de Woodrow Wilson, da SDN, da ONU e do Tratado de Roma. Ele reflete, no que concerne à soberania, a conjunção de um patrimônio histórico milenar oscilante com uma realidade conjuntural específica que solicita novas formas de *entente* entre os povos.

## DO FENÔMENO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

O outrora todo poderoso Estado-nação soberano parece não mais responder, enquanto organização política ótima, à *entente* desejada pelos povos. A revolução telemática do último quartel do século passado precipita o fenômeno de interdependência, que se inicia após a queda das potências do Eixo, em uma dinâmica cada vez mais complexa. Norbert Elias indica que “em todo o mundo as tribos perdem sua função autônoma de unidades de sobrevivência (...). No atropelo da integração crescente numerosos estados perdem grande parte da sua soberania”<sup>19</sup>.

David Mitrany, em cima do fracasso da Sociedade das Nações, desenvolve o paradigma funcionalista, ancorando-o numa perspectiva utilitarista, onde o político se acha subordinado ao técnico, e onde o *Welfare State*, sobrecarregado, transfere parcelas limitadas de sua competência a

<sup>17</sup> Cf. Hermet, Guy, Badie, Bertrand, Birnbaum, Pierre, Braud, Philippe. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris, Armand Colin, 2000. Bobbio, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora da Unb, 1996.

<sup>18</sup> “Quand en 410 parvint en Afrique la nouvelle, on ne voulut pas y croire : Rome pillée par Alaric, un chef wisigoth fédéré un temps avec l’Empire et qui s’est mis à son compte”. Cf. Jerphagnon, Lucien. *Préface à la Cité de Dieu*, de Saint Augustin. Collection La Pléiade. Paris, Gallimard, 2000.

<sup>19</sup> Cf. Elias, Norbert, *op. cit.*

instituições transnacionais<sup>20</sup>. Paul Taylor assim resume o pensamento funcionalista de Mitrany :

“(Man) can be weaned away from his loyalty to the nation state by the experience of fruitful international cooperation; international organization arranged according to the requirements of the task (can) increase welfare rewards to individuals beyond the level obtainable within the state. Individuals and groups could begin to learn the benefits of cooperation... creating interdependencies (and) undermining the most important bases of the nation state”<sup>21</sup>. Mitrany inova, dessa maneira, lançando conjecturas sobre uma nova forma de gerenciamento do poder soberano.

No rastro de David Mitrany, Ernst Haas prolonga a reflexão sobre o funcionalismo, introduzindo a necessidade de criação de instituições supranacionais formais, aptas a enquadrar e estimular o *spill over*. Esse estímulo é perpetrado pela ação de um órgão dotado de supranacionalidade representativa, que no caso da União Européia é incarnado pela Comissão. Além disso, se as instituições comunitárias almejam uma dinâmica eficiente, elas devem aplicar o voto por maioria em seu processo de tomada de decisões. Haas define a integração como “the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities towards a new and larger center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states”<sup>22</sup>. Uma vez as instituições edificadas e o processo em marcha, a integração induz o declínio da soberania estatal, levando à sedimentação de um novo espaço público, de novas lealdades, de um novo imaginário socio-político.

Todavia, o impulso transnacionalista que marca os “trinta anos gloriosos”<sup>23</sup> reduz-se consideravelmente a partir do primeiro choque do petróleo em 1974. Igualmente, o paradigma europeu de integração sofre alguns revezes importantes, como a crise da “cadeira vazia” e o subse-

<sup>20</sup> Cf. Mitrany, David, “The functional approach to world organization”, *International Affairs*, 24 (1948).

<sup>21</sup> *Apud* Griffiths, Martin. *Fifty Key Thinkers in International Relations*. London, Routledge, 1999.

<sup>22</sup> Cf. Haas, Ernst. “International integration: the European and the universal process”. *International Organisation*, 15 (1961).

<sup>23</sup> “Trinta anos gloriosos”: período de crescimento forte e regular dos grandes países industriais de 1945 a 1974. Cf. Bezbbakh, Pierre, Gherardi, Sophie (org.). *Dictionnaire de l'Economie*. Paris, Larousse/Le Monde, 2000.

quente “arranjo de Luxemburgo”<sup>24</sup>, que salientam as dificuldades de implementação dos princípios de integração. A integração regional não progride mais como imaginado, pois os diferentes Estados nela implicados se encontram atrelados a lógicas que ultrapassam a arena europeia.

Verifica-se, então, um retorno parcial e gradual às premissas realistas, que se galvanizam através da noção de interdependência complexa concebida por Robert Keohane e Joseph Nye<sup>25</sup>. Eles constatam uma multiplicação das interações internacionais mas, ao mesmo tempo, observam que há uma distinção clara entre relações políticas – que incluem a possibilidade de recurso à força – e transnacionais – onde ao menos um dos atores presentes não é um agente governamental. Essas interações múltiplas se dividem em quatro categorias<sup>26</sup>: informação, comércio de mercadorias, fluxos financeiros e livre circulação de pessoas e idéias. Introduzindo, posteriormente, os conceitos de *sensitivity* – medida a curto prazo – e *vulnerability* – medida a longo prazo – Keohane e Nye rompem com a dicotomia milenar entre política interna e externa<sup>27</sup>. Ainterpenetração crescente das atividades transforma a fronteira numa isóbara política mais permeável, onde processos osmóticos violam o hermetismo de outrora.

Há que se lembrar igualmente que, numa tentativa interpretativa menos estatocêntrica do cenário internacional dos anos sessenta, John Burton resgata os recursos desenvolvidos por Grotius, o Abbé de Saint-Pierre ou Kant para organizar a escola do mundialismo<sup>28</sup>. Burton substitui, então, a interpretação “bolas de sinuca” – fundada no *power politics* – pela concepção “teia de aranha” (*cobweb*) que tenta considerar as inúmeras transações que escapam a rigidez das fronteiras físicas. Como Keohane e Nye, ele refuta a distinção entre política interna e internacional, considerando a insatisfação das necessidades internas como sendo a causa das tensões mundiais.

<sup>24</sup> “Cadeira vazia” (*chaise vide*): crise caracterizada pelo boicote da França, em 1965, às instituições comunitárias. “Arranjo de Luxemburgo”: protocolo assinado, em 1966, entre os parceiros das Comunidades Europeias para resolver a crise da cadeira vazia e que reforçava o princípio de tomada de decisão consensual. Cf. Quermonne, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union Européenne*. Paris, Montchrestien, 2001.

<sup>25</sup> Cf. Keohane, Robert; Nye, Joseph. *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, 1972.

<sup>26</sup> Apud Roche, Jean-Jacques *Théories des Relations Internationales*. Paris, Montchrestien, 1997.

<sup>27</sup> Cf. Keohane, Robert; Nye, Joseph. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Little Brown, 1977.

<sup>28</sup> Cf. Burton, John. *World Society*. Cambridge University Press, 1972.

É no mesmo rumo de John Burton que Norbert Elias constrói os postulados da *sociedade dos indivíduos* e debuta suas cogitações referentes à *unidade de sobrevivência* e ao *habitus social*. Ele utiliza a imagem de uma malha tecida com múltiplos fios, que se acham mutuamente interligados, de forma que nem o conjunto do sistema, nem cada um dos diferentes fios podem ser explicados a partir de um só ou de todos os diferentes fios, mas somente podem ser compreendidos a partir de suas associações e relações recíprocas. Essas relações criam um campo de forças que se propaga entre cada um dos fios segundo a posição e função de cada um deles no seio da rede. A forma de um fio se modifica quando a tensão e a estrutura do conjunto do sistema se metamorfoseia. E, portanto, essa malha não é outra coisa senão a reunião de diferentes fios, mesmo se, paralelamente, cada fio constitui no interior desse conjunto uma unidade em si, ocupando, aí, um lugar particular e revestindo-se de uma forma específica<sup>29</sup>.

Em oposição a um *habitus social* centrado no Estado nacional, Elias sugere um outro, forjado em cima de elementos que fazem parte das realidades da existência social atual. Se essa existência estrutura-se primitivamente a nível de integração do clã e das tribos, passando, posteriormente, pela integração a nível do Estado-nação, hoje ela se baseia numa *unidade de sobrevivência* que vai além das fronteiras nacionais. Norbert Elias estima que “unidades sociais de maior porte retomaram a função principal de sobrevivência das unidades menores. O processo não precisa desenrolar-se na mesma direção. Mas não é impossível que o faça. A transmissão da função de unidade principal de sobrevivência a unidades sociais que representam um nível de integração superior regularmente produziu defasagens. (...) Reproduziu-se sempre a mesma cisão entre a retomada de fato da função de unidade principal de sobrevivência por unidades sociais de nível superior de integração e a fixação tenaz da identidade dos indivíduos às unidades de um estágio anterior”<sup>30</sup>. Assim, ele sugere que a unidade de sobrevivência atual reside na conformação de espaços integrados de regulação, sendo esses espaços apenas elos de uma malha global.

A integração regional se ergue, então, na intenção de atenuar uma dupla defasagem. Primeiro, aquela entre o econômico e o político, através da constituição de um poder soberano supranacional capaz de impor limites à lógica global, mercantil e financeira do livre mercado. Segundo, a defasagem

<sup>29</sup> Cf. Elias, Norbert, *op.cit.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

entre, de um lado, o político-econômico e, de outro, o social, através da criação de um *habitus* apto a organizar novas práticas, atitudes e anseios do homem do terceiro milênio. Ela se constrói, assim, numa tentativa de interferir na lógica da *international governance*, caracterizada pela imbricação complexa de regimes múltiplos<sup>31</sup>. Esses regimes, segundo Stephen Krasner, definem mecanismos de autoregulação que reduzem a margem de manobra dos estados-nação, introduzindo dispositivos de ajustamento entre as políticas nacionais e as contingências internacionais à margem de todo arcabouço institucional<sup>32</sup>. A integração regional tenta, na verdade, racionalizar as relações entre o Estado e a sociedade, otimizando os modos de coordenação entre a concepção e a implementação da ação pública<sup>33</sup>.

A União Européia tenta cristalizar, a partir da segunda metade do século XX, esforços pioneiros no sentido de se reapropriar da utopia transnacionalista que marca a história das relações internacionais. Com as mentes ainda profundamente impregnadas pelos horrores da Segunda Guerra Mundial, divisando num horizonte próximo a ameaça da Guerra Fria e desejando estabelecer meios que possam impedir a eclosão de novo conflito bélico, os tomadores de decisão da Europa Ocidental se resignam a conceber um processo institucional de integração regional calcado num exercício de soberania dividida.

Oscilando entre uma estratégia de cooperação – ancorada em práticas intergovernamentais e tomada consensual de decisão – e uma estratégia de integração – assentada em práticas surranacionais e tomada de decisão por maioria – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos galgam os degraus da CECA (Tratado de Paris – 1951), CEE (Tratado de Roma – 1957), chegando, já com o concurso de outros parceiros, à União Européia (Tratado de Maastricht – 1993). Embora inúmeras crises tenham marcado o percurso dos Estados europeus, a experiência integracionista sobrevive enquanto alternativa viável, como demonstram as ainda recentes cimeiras de Amsterdã (1997) e de Nice (2000).

Se ela hesita entre se aprofundar e se alargar, a UE deve ainda enfrentar o dilema entre optar por um modelo neoliberal ou um outro mais

<sup>31</sup> Para uma análise epistemológica e ontológica consistente dos regimes internacionais, ver Ruggie, John Gerard. *Constructing the World Polity*. London, Routledge, 1998.

<sup>32</sup> Cf. Krasner, Stephen. *Regimes and the Limits of Realism : Regimes as Autonomous Variables*. in Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press, 1983.

<sup>33</sup> Cf. Kooiman, Jan. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Sage, 1993.



intervencionista, capaz de efetuar mais expeditamente a função de redistribuição. Sem embargo, não se pode ocultar que, desde os primórdios, um dos principais objetivos da União Européia se constitui em promover uma redução entre os diferentes níveis de desenvolvimento entre países e/ou regiões intra-nacionais. A idéia é aproximar o nível de vida do cidadão das periferias daquela do cidadão dos centros mais desenvolvidos.

Por outro lado, filho de uma outra época e respondendo a demandas culturais e de desenvolvimento político distintas daquelas que selam o destino da União Européia, o Mercosul tenta, à sua maneira, não somente fornecer uma alternativa concreta aos desafios de reforma de seus Estados-membros, mas também criar uma opção realista no que concerne às suas respectivas inserções internacionais. Ora, o processo de gênese do Mercado Comum do Sul situa-se num cenário de profunda metamorfose tecnológica onde as variáveis espaço, velocidade e tempo passam a ser definidas em função de novos parâmetros, determinados pela celeridade e precisão da lógica binária da informática. O corolário político de tal metamorfose reflete-se *ipso facto* na transformação da noção de fronteira, que assume um formato bem mais permeável, favorecendo uma interdependência osmótica. Essa interdependência se manifestando claramente nos setores financeiro, mercantil, cultural e social.

Todavia, o lastro onde repousa as fundações mercosulinas é marcado pela vontade recíproca de Argentina e Brasil de arrimar seus respectivos processos incipientes de redemocratização num espaço exógeno de regulação política visando a incrementar o nível de irreversibilidade de tais processos. Além disso, tenta-se ancorar as transformações econômicas do Estado e sua projeção estratégica internacional num patamar intermediário cujas premissas de funcionamento respondam às novas categorias de demandas planetárias: eficiência, rapidez, prática cidadã e preservação ecológica. Assim, contrariamente à UE, há que se verificar que a centralidade da ação dos parceiros mercosulinos encontra-se calcada em fatores que diferem daqueles que, outrora, fundaram o processo europeu de integração. De fato, não existe no Cone Sul um pretérito pontuado de guerras<sup>34</sup>, nem um cenário de possível conflagração armada quando do início das negociações entre Brasília e Buenos Aires em meados dos anos oitenta. A sobrevivência estatal não se encontra iminente-mente ameaçada, nem assombra sociedades civis ou elites políticas atrocidades recentes e sistemáticas entre os povos de seus países.

<sup>34</sup> Guerra Franco-Prussiana (1870), Primeira Guerra Mundial (1914) e Segunda Guerra Mundial (1939).

A construção do Mercosul é lançada, pois, numa conjuntura psicológica que não concebe a possibilidade de um exercício de soberania dividida. A supranacionalidade introduzida na arena europeia pela Alta Autoridade da CECA não encontra paralelo nem no cenário da integração latino-americana, em geral, nem no do Mercado Comum do Sul, em particular. O Estado-nação da América meridional parece, devido talvez à sua idade precoce e a um ranço colonialista ainda recente, fortemente ligado à prática clássica da soberania<sup>35</sup>. Assim, o movimento pendular entre a estratégia de integração e a de cooperação identificada ao longo da edificação da UE restringe-se, no Mercosul, a uma lógica retilínea que se pode qualificar de enquadramento da cooperação intergovernamental<sup>36</sup>.

Trata-se, na verdade, de um *modus operandi* específico que vai além de uma simples cooperação, mas que resta aquém de uma verdadeira dinâmica de integração. Em outros termos, preserva-se uma estrutura institucional inteiramente intergovernamental do ponto de vista político, mas gera-se uma prática reguladora a nível econômico e social capaz de produzir rugosidades, elas próprias origem de *momentum* político com viés supranacional. Essas rugosidades se galvanizam não somente através de uma produção normativa derivada – *decisões, resoluções e diretrizes* – mas igualmente pelo aparecimento progressivo de uma sociedade civil incipiente.

Apesar das inúmeras dificuldades no procedimento de internalização do direito oriundo do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, as *decisões, resoluções e diretrizes* começam, pouco a pouco, a balizar as atividades dos cidadãos do Mercosul. A primazia desse balizamento concerne essencialmente as atividades de cunho mercantil, mas alguns outros setores, como o da educação, o da cultura ou, ainda, o do desenvolvimento regional começam também a ser contemplados<sup>37</sup>.

Quanto a uma sociedade civil mercosulina emergente, ela deve ser concebida como ainda extremamente frágil, posto que tracionada simultaneamente pelos processos antagônicos de globalização econômica e fragmentação cultural<sup>38</sup>. Esse embrião societal ainda não produz espaço

<sup>35</sup> Cf. Césaire, Aimé, *Et les chiens se taisaient*. Paris, Présence Africaine, 1956.

<sup>36</sup> Cf. Medeiros, Marcelo de A. *La genèse du Mercosud*. Paris, L'Harmattan, 2000.

<sup>37</sup> Por exemplo : Decisão 09/91 criando as reuniões especializadas de turismo, ciência e tecnologia, cultura e meio-ambiente; Decisão 07/92 instaurando o Plano Trienal de Educação; Decisão 37/93 criando uma comissão *ad hoc* para o desenvolvimento regional; Decisão 38/93 concebendo um grupo *ad hoc* para estudar a confecção de um documento único de identificação aos quatro países.

<sup>38</sup> Cf. Huntington, Samuel. *Le choc des civilisations*. Paris, Odile Jacob, 1997.

público no sentido evocado por Jürgen Habermas<sup>39</sup>, mas pode-se apontar cinco elementos que pleiteiam sua existência: os partidos políticos, a opinião pública, os grupos de interesse e de pressão, os movimentos regionais e as Forças Armadas<sup>40</sup>. É notório que a centralidade mercantil de outrora, embora continue robusta, começa a suscitar um fenômeno de contaminação que se alastra em diversos espaços das sociedades nacionais.

Contudo, a exemplo da UE, o processo de reificação do Mercosul padece, e de maneira crônica, de chagas relacionadas não somente às assimetrias entre os Estados-nações mas também atreladas às suas respectivas desigualdades intra-regionais. O desafio é, pois, pensar um formato institucional capaz de reger as relações entre parceiros e, sobretudo, apto a promover a coesão social e o desenvolvimento estrutural das unidades sub-nacionais que os compõem. É mister implementar uma lógica distributiva que possa aproximar as periferias dos centros e aplinar as divergências de interesses que, quase sempre, marcam suas relações.

## DA MULTITUDE DE PERIFERIAS

O Tratado de Roma cria, como um de seus principais instrumentos de redistribuição, os Fundos Estruturais. Através do Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), a UE se dota de instrumentos para implementar uma política de coesão econômica e social<sup>41</sup>. Esses fundos representam em torno de 40% de suas despesas totais e visam a “reduzir o hiato entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões ou ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais”<sup>42</sup>. Submetida a alargamentos sucessivos, a UE incorpora, progressivamente, novas regiões retardadas socio-economicamente – é o caso das adesões da Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal. Ao lado, porém, dessas macro-periferias continentais imediatas – sem esquecer os bolsos de subdesenvolvimento interiores aos quatro grandes (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) – a União Européia deve considerar uma ultraperiferia longínqua, a qual grupa os Départements Français d’Outre

<sup>39</sup> Cf. Quermonne, Jean-Louis, *op. cit.*

<sup>40</sup> Cf. Medeiros, Marcelo de A., *op. cit.*

<sup>41</sup> Cf. Quermonne, Jean-Louis, *op. cit.*

<sup>42</sup> Cf. Artigo 158 do Tratado de Amsterdã.

Mer – DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), os arquipélagos portugueses dos Açores e da Madeira e as Canárias espanholas (todas partes integrantes dos respectivos espaços aduaneiros nacionais e, conseqüentemente, do da União Européia).

Ora, essa dinâmica de redistribuição dos Fundos Estruturais da UE conta, para o ano 2000, com um orçamento de quase € 40 bilhões, sem considerar a soma, *grosso modo* semelhante, destinada à aplicação da Política Agrícola Comum (PAC)<sup>43</sup>. Na verdade, equipada com um sistema de captação de recursos que é independente da vontade política dos Estados-membros, a UE outorga a seu sistema institucional e a sua prática social uma legitimidade concreta, e transforma a Comissão Européia num ator redistributivo integral no cenário integracionista do velho continente<sup>44</sup>.

O Mercado Comum do Sul, por sua vez, sofre com a ausência de um orçamento próprio. Somente a Secretaria Administrativa conta com um orçamento logístico de funcionamento que é financiado em partes iguais por contribuições dos Estados-membros que, aliás, quase sempre estão atrasados em suas doações<sup>45</sup>. Porém, numa atitude que pode induzir a se pensar na constituição de um fundo comum voltado para o desenvolvimento, o Protocolo de Ouro Preto, em seu preâmbulo, aponta “para a necessidade de uma consideração especial para países e regiões menos desenvolvidos do Mercosul”.

Sem embargo, as heterogeneidades no quadro do Cone Sul são gritantes e de duas ordens. Em primeiro lugar, há que se constatar um desnível abissal entre as unidades formadoras do Mercosul, o Brasil representando, *grosso modo*, 2/3 da população, do PIB e do território do conjunto integracionista<sup>46</sup>. Tomando-se o *tandem* Brasil & Argentina a proporção é ainda mais significativa, representando em torno de 95% dos indicadores supracitados. Logo, Paraguai e Uruguai surgem como Estados satélites que gravitam em torno dos interesses do eixo Brasília-Buenos Aires.

<sup>43</sup> Cf. Leparmentier, Arnaud. “La révolution agricole allemande se heurte aux réalités du marché”. *Le Monde*, 28/01/01, p. 03.

<sup>44</sup> De maneira geral, as fontes de recursos próprios da UE provém: de 1,4% do imposto de valor agregado cobrado pelos Estados-membros (€ 32,5 bilhões em 2000); e de porcentagem da tarifa externa comum aplicada pelos Estados-membros a terceiros países (€ 12,3 bilhões em 2000). Cf. Quermonne, Jean-Louis, *op. cit.*

<sup>45</sup> Cf. Artigo 45 do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>46</sup> Argentina: 2.766.889 Km<sup>2</sup>, 36,6 milhões de habitantes e US\$ 434 bilhões de PIB; Brasil: 8.511.965 Km<sup>2</sup>, 168 milhões de habitantes e US\$ 1,1 trilhão de PIB; Paraguai: 406.752 Km<sup>2</sup>, 5,4 milhões de habitantes e US\$ 22,4 bilhões de PIB; Uruguai: 176.215 Km<sup>2</sup>, 3,3 milhões de habitantes e US\$ 28,4 bilhões. Cf. *L'Etat du Monde*, La Découverte, Paris, 2001.

Em segundo lugar, pode-se verificar as heterogeneidades subnacionais que, infelizmente se mostram de mesma magnitude. Assim, no seio da República Federativa do Brasil apenas três estados federados, Minas Gerais (15%), Rio de Janeiro (15%) e São Paulo (35%)<sup>47</sup>, detêm, aproximadamente, 65% do PIB nacional, concentrando o essencial do parque industrial e de serviços. Sua região Nordeste<sup>48</sup>, inversamente, revela-se um verdadeiro celeiro de pobreza e subdesenvolvimento, cuja economia ainda se baseia na produção de commodities ou de bens com baixo valor agregado. Em 1994, por exemplo 93% de todas as exportações do Brasil para o Mercosul são realizadas pelos estados das regiões Sul<sup>49</sup> e Sudeste, cabendo a São Paulo sozinho, uma contribuição de mais de 54%, seguido pelo Rio Grande do Sul, com participação em torno de 10%. As regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, nesse mesmo ano, contribuem com apenas 7% das exportações brasileiras para os parceiros mercosulinos<sup>50</sup>. Isso não impede, portanto, que as exportações do Nordeste para o Mercado Comum do Sul passem de 3,21% em 1990 a 9,56% em 1994, mesmo se sua participação no total das exportações brasileiras rumo ao Mercosul regredir de 7,53% a 5,53% no mesmo período<sup>51</sup>.

A concentração de riqueza e de poder na República Argentina não é menos importante. A hegemonia portenha se exerce, na realidade, tanto na esfera política – através de um federalismo centralista – quanto na arena econômica – através de uma concentração produtiva de bens e serviços na capital federal. Contrariamente ao Brasil, onde ao polígono econômico São Paulo-Rio de Janeiro-Minas Gerais se contrapõe o bastião político de Brasília, Buenos Aires acumula, *pari passu*, poder político e potência econômica, gerando uma situação de *quasi-monopólio* dificilmente contestável pelas demais Províncias. Se centros como Córdoba ou Rosário ainda conseguem avançar na sombra bonairense, a situação difere em unidades subnacionais como Salta, no Nordeste argentino, onde recessão e

<sup>47</sup> Esses três estados formam a Região Sudeste.

<sup>48</sup> Formada pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, representando 18,3% do território nacional.

<sup>49</sup> A Região Sul é formada pelos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

<sup>50</sup> Cf. Arrouxelas Galvão, Olímpio José (de), "Tendências recentes do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e a Região Nordeste", in *Comércio internacional e o Mercosul: impactos sobre o Nordeste brasileiro*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1997.

<sup>51</sup> Cf. Portela, Aloísio. "Mercosul vai prejudicar o NE". *Diário de Pernambuco*, 08/10/95.

desemprego atingem níveis abissais. Nesta Província 60% da população vivem na pobreza e 17% na indigência total<sup>52</sup>.

Além dessas duas ordens de disparidade – extra e intra-nacionais – há que se recordar que União Européia e Mercosul pertencem a categorias de integração distintas, a primeira almejando a integração de países desenvolvidos, o segundo aspirando à colaboração entre nações em vias de desenvolvimento<sup>53</sup>. Ora, esta realidade sublinha o caráter intrínseco da marginalidade do Mercosul no cenário internacional. Com um PIB em torno US\$ 1,6 trilhões, população de, *grossa modo*, 220 milhões de habitantes e participação no comércio mundial de apenas 1,66% (em 1997)<sup>54</sup>, o Mercado Comum do Sul difere sensivelmente da UE ou do NAFTA<sup>55</sup>. Ou seja, esses dois conjuntos regionais centrais e estrategicamente mais influentes possuem uma capacidade de redistribuição obviamente mais eficaz, na medida em que detêm riqueza superior àquela de conjuntos regionais periféricos como o Mercosul, a Comunidade Andina ou a SADC<sup>56</sup>. Além disso, no caso específico da União Européia, mecanismos supranacionais facilitam a tarefa de redistribuição, tão dificilmente gerenciáveis num quadro puramente intergovernamental.

Pode-se, assim, conceber uma grade de leitura das múltiplas formas de periferias que, às vezes assumem posições excludentes, mas às vezes posturas includentes. Nesse último caso constata-se uma superposição de periferias, gerando um efeito cascata de forma concêntrica que se revela de natureza nefasta. Seguindo essa lógica, propõe-se uma taxonomia em quatro níveis:

*macro-periferias*: quando os próprios espaços de integração constituem uma zona marginal no seio do sistema internacional (Mercosul, MCCA<sup>57</sup>, SADC, etc.);

*meso-periferias*: quando no quadro de um processo de integração regional encontram-se estados-membros inteiros em situação de atraso (México no NAFTA, Paraguai no Mercosul, Irlanda na UE, etc.);

*micro-periferias*: na medida em que unidades subnacionais se revelam abaixo da média do conjunto integracionista (Região Nord-Pas-

<sup>52</sup> Cf. Leser, Eric. “L’Argentine tente de sortir de la crise”. *Le Monde*, 22/06/01.

<sup>53</sup> Cf. Grugel, Jean, Hout, Wil (eds.), *Regionalism Across the North-South Divide : State Strategies and Globalization*. London, Routledge, 1999.

<sup>54</sup> Cf. Página web do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: [www.mercosul.gov.br](http://www.mercosul.gov.br)

<sup>55</sup> NAFTA: *North American Free Trade Agreement*.

<sup>56</sup> SADC: *Southern African Development Community*.

<sup>57</sup> MCCA: Mercado Comum Centro Americano.

de-Calais no Norte da França, a Calábria ou a Campania no Sul da Itália); *ultra-periferia*: quando regiões se encontram profundamente retardadas em relação às médias nacionais e/ou comunitárias (*DOM* franceses, Açores, Madeira, Canárias, Patagônia argentina ou o Nordeste brasileiro).

De acordo com essa grade, a região do Chaco paraguaio, por exemplo, ilustraria a supracitada dinâmica de surpeposição de marginalidades. Na verdade ela é simultaneamente ultra-periferia, meso-periferia e macro-periferia, pois se trata de região com profundo retardo em relação às médias nacionais, é parte de Estado-membro relativamente menos desenvolvido em relação aos parâmetros comunitários (Paraguai) e, finalmente, é elemento constitutivo de um processo de integração periférico (Mercosul).

Atualmente com quinze membros, a UE, vista à luz da grade aqui proposto, apresenta sobretudo micro-periferias. Suas meso-periferias têm se atenuado nas últimas duas décadas com o desenvolvimento contínuo da Espanha, da Grécia, da Irlanda e de Portugal. Claro está que o processo de alargamento rumo ao Leste, ora em curso, deve modificar essa paisagem política, na medida em que ele poderá provocar a adesão de Estados que são, quase que como um todo, atrasados em relação à média comunitária. Será um retorno às meso-periferias.

Sem embargo, esse retorno tem se mostrado um desafio-mor para as reformas institucionais visando ao alargamento da UE, pois trata-se de se repensar os instrumentos e critérios de redistribuição numa lógica de decréscimo relativo de recursos. Segundo cálculos da Comissão Europeia<sup>58</sup> a adesão da Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovênia, Romênia, Bulgária e Chipre aumentará de 34% a massa geográfica e de 29% a população da UE, enquanto que seu PIB só crescerá de 5%. As meso-periferias de ontem – Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda – adotam, então, uma atitude refratária face às meso-periferias atuais e tentam obter garantias do poder supranacional comunitário gerenciador dos Fundos Estruturais, que sejam capazes de preservar um mínimo de benefícios. Essa posição tende, evidentemente, a retardar o andamento das negociações entre os Quinze e os PECO<sup>59</sup>. Todavia, interesses de ordem política, comercial e financeira atenuam a posição das ex-meso-periferias, levando-as, globalmente, a se alinhar com a visões da “maioria” da UE e do poder supranacional da Comissão.

<sup>58</sup> Cf. “ASurvey of European Enlargement”. *The Economist*, May 19th 2001.

<sup>59</sup> PECO: Países da Europa Central e Oriental.

Não obstante a supremacia decisória do Conselho de Ministros, a constelação de instituições supranacionais, que germina na paisagem política da Europa comunitária, revela-se uma aliada preciosa no sentido de sedimentar as práticas sociais, políticas e econômicas no espaço público da UE e, por conseguinte, gerenciar mais racional e democraticamente o problema das periferias e a questão da lógica distributiva dos ganhos. Esse não é o caso de figura do Mercado Comum do Sul, que ainda resta tributário de uma dinâmica por demais intergovernamental, mesmo se incarnando uma vontade manifesta de inserção internacional geradora, ao menos a curto prazo, de marginalidades múltiplas.

## DA LÓGICA DISTRIBUTIVA

A simultaneidade dos processos de globalização, regionalização e fragmentação exige, pois, dos Estados-nações, uma grande capacidade de adaptação. É mister conciliar eficácia e democracia, fatores constitutivos do tempo mundial<sup>60</sup> pós-guerra fria e associação *quasi-consensual* para as comunidades epistêmicas<sup>61</sup>. Democracia não somente no sentido formal ou institucional, “como o nome pomposo de alguma coisa que não existe”<sup>62</sup>, porém em sua acepção primeira, como “uma associação onde o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos”<sup>63</sup>. A interdependência econômica *de facto* entre unidades parceiras deve ser traduzida por uma solidariedade social *de jure*, fundada em lógica distributiva consistente e apta a estabelecer um arcabouço político estável e duradouro.

É preciso notar, contudo, que a noção de distribuição vai além da simples transferência de fundos – ação situada a jusante. Ela também é marcada pela capacidade dos diversos níveis de unidades formadoras do

<sup>60</sup> *Tempo mundial*: confluência do fenômeno político – caracterizado pela queda do regime soviético; e do fenômeno econômico – marcado pela globalização de fluxos comerciais e financeiros. Gera-se, assim, um *quasi-consensus* em torno do binômio democracia de mercado. Cf. Laïdi, Zaki. *L'Ordre mondial relâché: sens et puissance après la Guerre Froide*. Paris, PFNSP, 1993.

<sup>61</sup> Cf. Haas, Peter. “Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization* 46 (special issue):1, 1992.

<sup>62</sup> Cf. Sartori, Giovanni. *Théorie de la démocratie*. Paris, Armand Colin, 1973.

<sup>63</sup> Cf. Marx, Karl, Engels, Friedrich. *Manifeste du Parti Communiste* (1848). Apud Hermet, Guy; Badie, Bertrand; Birnbaum, Pierre; Braud, Philippe. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris, Armand Colin, 2000.



todo comunitário de influenciar a definição de prioridades estratégicas e de aumentar suas capacidades de participação na concepção e implementação de políticas públicas – ação situada a montante. Principalmente no que concerne as unidades mais marginalizadas. Trata-se, dessa maneira, de uma redistribuição de competências. Logo, na medida em que os processos de regionalização induzem a criação de novas lealdades e de novos espaços de regulação, impõe-se que algumas prerrogativas estatais também se desloquem na direção de um poder supranacional, transformando-o em depositário da vontade coletiva e árbitro da lógica distributiva comunitária.

Nesse sentido, pode-se identificar, *lato sensu*, três modalidades de supranacionalidade no contexto da integração regional:

*Supranacionalidade de proposição*: é exercida por órgão cujos membros representam o conjunto comunitário e não os Estados-membros aos quais pertencem. Esse colégio assume, quase que exclusivamente e segundo as grandes orientações dos Estados-nacionais, a tarefa de conceber o arsenal normativo que baliza o processo de institucionalização e as práticas sociais. Trata-se do primeiro degrau rumo à supranacionalidade plena;

*Supranacionalidade de controle*: é assumida por ente institucional independente dos Estados-membros, cuja função é de velar pela aplicação uniforme da produção jurídica do conjunto comunitário, e isto através da criação de uma jurisprudência interpretativa unívoca e inapelável. Constitui-se em estágio intermediário e em exercício de maturação em direção a uma supranacionalidade detentora de soberania;

*Supranacionalidade de decisão*: é encarnada por uma prática fundada no voto por maioria qualificada que, ele próprio, encerra o real poder soberano de tomada de decisão. Adotada paulatinamente, ela restringe-se, num primeiro tempo, a setores específicos do processo de integração, após o que inicia um movimento progressivo de contaminação – *spill over*. Inversamente às supranacionalidades de proposição e de controle – intrinsecamente vinculadas à existência de corpos supranacionais de representação, sem contudo constituir fontes primárias e soberanas de poder – a supranacionalidade de decisão tem se acomodado a dispositivos intergovernamentais que, todavia, tem conseguido galvanizar o exercício da soberania no espaço comunitário.

Ora, à luz dessa grade de interpretação, percebe-se que, enquanto na União Européia a existência simultânea das três modalidades de

supranacionalidade é verificada – como a Comissão Européia, a Corte de Justiça e o Conselho de Ministros – no Mercado Comum do Sul elas são inexistentes. Apenas a Secretaria Administrativa do Mercosul, órgão eminentemente de apoio logístico, é caracterizada por uma supranacionalidade de representação. Os membros do Grupo Mercado Comum (GMC) estando hierarquicamente submetidos aos seus superiores do Conselho Mercado Comum (CMC) elaboram proposições que tendem a proteger os interesses nacionais e, portanto, não assumem os interesses comunitários. Por outro lado, o CMC, o GMC e a Comissão de Comércio aplicam a regra do voto consensual – com a presença de todos os Estados-membros – nas suas tomadas de decisão, distanciando-se pois da via majoritária<sup>64</sup>. Enfim, a dinâmica *ad hoc* do Protocolo de Brasília de solução de controvérsias não induz à perenidade jurisprudencial de um Tribunal supranacional, elemento, não raro, requisitado pelos atores políticos, sociais ou agentes econômicos enquanto garantia de suas futuras ações.

Pode-se assim constatar que, no caso mercosulino, a lógica distributiva permanece prerrogativa exclusiva do Estado-nação, posto que o processo de integração regional não gera nenhum mecanismo concreto de compensação ou de transferência de competências em direção de instituições supranacionais. Na verdade, estas simplesmente não existem. É verdade que a criação do Forum Consultivo Econômico e Social pelo Protocolo de Ouro Preto, assim como o engajamento mais explícito da Comissão Parlamentar Conjunta, procuram atenuar o estado-centrismo que tem guiado o processo integrationista do Cone Sul. Também dinâmicas mais informais, como a da rede Crecenea/Codesul e aquela das Mercocidades, têm tentado influenciar o *modus vivendi* do Mercosul no sentido de intensificar sua democratização através de uma participação mais efetiva das unidades subnacionais<sup>65</sup>.

No caso da UE, além da tríade Comissão, Corte de Justiça e Conselho de Ministros – que reproduzem, respectivamente, supranacionalidades de proposição, de controle e de decisão – outras instâncias interferem

<sup>64</sup> Cf. Art. 37 do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>65</sup> Crecenea: Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino; Codesul: Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul. A rede Crecenea/Codesul reúne duas vezes por ano, a partir de 1995, os Governadores das províncias do Nordeste Argentino e dos estados do Sul e Centro-oeste brasileiros. Esta cimeira vai bem além de desafios meramente administrativos e constitui um ato político no qual as províncias e estados federados proclamam a importância de seus papéis no processo de integração do Mercosul. A rede de Mercocidades reúne cidades do Mercosul e do Chile com o objetivo principal de promover a participação cidadã. Cf. Medeiros, Marcelo de A. *La genèse du Mercosud*. Paris, L'Harmattan, 2000.

no procedimento distributivo comunitário<sup>66</sup>. Entre elas destacam-se o Comitê Econômico e Social (CES) e o Comitê de Regiões (CR) que vão tentar, apesar de seus papéis meramente consultivos, exprimir, respectivamente, os interesses de segmentos socio-econômicos e de unidades infra-estatais junto aos poderes supranacionais de decisão. Se por um lado o CES estrutura-se em torno da noção de interesses de grupos econômicos e sociais dos mais diversos horizontes comunitários, por outro lado o CR reifica-se segundo uma lógica geográfica, congregando unidades subnacionais que, algumas vezes, sentem-se excluídas do processo integrativo. Paradoxalmente, esse sentimento de exclusão manifesta-se ora pela fraqueza estratégica da unidade infra-estatal, que tenta então se fazer ouvir pelas autoridades supranacionais; ora pela robustez de algumas delas, que consideram restritos seus espaços de ação dentro do quadro do Estado-nação.

Malgrado o objetivo comum de atenuar a forte presença do Executivo central nas negociações comunitárias, essa contradição intrínseca dificulta o funcionamento do Comitê de Regiões, na medida em que a heterogeneidade profunda entre suas partes constitutivas dificulta as relações horizontais e a definição de novos parâmetros de equilíbrio do todo integracionista. Assim algumas pequenas unidades<sup>67</sup> que têm assento no CR receiam que entes como o Land Baden-Wurtemberg (Alemanha) ou Regiões como a Catalunha (Espanha), Lombardia (Itália) ou Rhône-Alpes (França) fagocitem seus interesses, impondo, pois, suas próprias visões de desenvolvimento dentro da UE<sup>68</sup>. Onde o intenso apego das pequenas unidades subnacionais aos laços protetores do Estado-nação e a decepção das unidades mais desenvolvidas no que concerne uma maior autonomia e uma ação mais direta junto às autoridades supranacionais de Bruxelas.

O cruzamento das funções do CES e do CR acarreta uma complementaridade salutar no que se refere à formação de uma compreensão não

<sup>66</sup> É verdade que desde a introdução do mecanismo de Codecisão pelo Tratado de Maastricht (art. 251 TCE, ex-189 B), o Parlamento Europeu vem assumindo, progressivamente, um papel importante, tentando responder assim ao déficit democrático que tem permeado o processo de integração da UE. Através desse procedimento o Parlamento detem um verdadeiro poder de veto, adquirindo, assim, um poder de decisão. O Parlamento Europeu também dispõe de um poder indireto de proposição, ou seja, ele pode submeter à Comissão proposições de elaboração de normas comunitárias. Cf. Quermone, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union Européenne*. Paris, Montchrestien, 2001.

<sup>67</sup> Como a Presidência da Câmara Municipal de Sintra e a Presidência do Governo da Região Autónoma dos Açores (Portugal) ou ainda o Alcade de Langreo (Espanha).

<sup>68</sup> Cf. Balme, Richard (sous la direction de). *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris, Economica, 1996.

monolítica da integração europeia, ou seja, que a percebe não apenas como uma simples relação entre Estados-nações, mas como um sistema imbricado de convívio de interesses entre sociedade civil e agentes econômicos<sup>69</sup>. Esses interesses são canalizados pelos diversos níveis de administração, gerando uma prática que alguns estudiosos tem denominado *governance*<sup>70</sup>. Sem embargo, é a capacidade de mobilização que pontua o fenômeno de *governance* que exerce uma forte influência na transformação da lógica distributiva em suas duas vertentes, a saber: a montante e a jusante.

Dotada de dispositivos supranacionais de todas as naturezas, a União Europeia, apesar da complexidade de seu funcionamento, parece constituir um genuíno espaço de regulação política, social e econômica<sup>71</sup>. Ora, é essa regulação que proporciona a implementação e, em seguida, o reforço da lógica distributiva, cristalizando-a como resultante da combinação dos esforços do poder supranacional comunitário e das unidades infra-estatais, por um lado, e do Estado-nação, por outro. Todavia, é o poder supranacional comunitário que, organicamente, funciona como um verdadeiro catalisador de tal processo. Desprovido do arsenal supranacional que marca a integração europeia, o Mercado Comum do Sul regula, naturalmente, menos e, até o momento, tem concentrado essa regulação essencialmente ao setor mercantil. A frágil mobilização, consequência do baixo capital social<sup>72</sup> dos Estados-membros, dificulta, *intra muros*, o desenvolvimento da fórmula da *governance*, agravando as deficiências de redistribuição inerentes, *lato sensu*, a toda organização política de integração que almeja sobreviver coerentemente num cenário internacional globalizado.

<sup>69</sup> Esta é, *lato sensu*, a linha de pensamento de Moravcsik. Segundo ela haveria três etapas na discussão de um acordo de integração: (i) a formação de preferências nacionais, (ii) as negociações inter-estatais e (iii) a escolha institucional. Cf. Moravcsik, Andrew, *Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining*. in Evans, Peter; Jacobson, Harold; Putnam, Robert (eds.) *International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy*. Berkeley, University of California Press, 1993.

<sup>70</sup> Utiliza-se aqui a definição de governança elaborada por Hocking e Wallace: “whilst government rests on formal authority and ultimately, the capacity to coerce, governance suggests a combination of both governmental and non-governmental mechanisms resting on shared goals and relying on consensus rather than coercion”. Cf. Hocking, Brian, Wallace, William. *Multi-level Governance: an Overview*. Paper apresentado no workshop “Regional Integration and Multi-level Governance”, do European Consortium for Political Research – ECPR. Berna, 27 de fevereiro / 04 de março de 1997.

<sup>71</sup> Mesmo se em graus diferenciados: regulação econômica > regulação política > regulação social. Cf. Scharpf, Fritz. *Gouverner l'Europe*. Paris, Presses de ScPo, 2000.

<sup>72</sup> Cf. Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton University Press, 1993.

## CONCLUSÃO

A noção de soberania que reside no imaginário ocidental encontra-se fundamentalmente arraigada na conformação do Estado moderno. Há mais de cinco séculos essa forma de organização política vem pautando as práticas sociais e as relações internacionais entre os povos. Práticas e relações que, todavia, mostram-se hoje relativamente modificadas pelas sucessivas e paulatinas transformações científicas e tecnológicas, passando a exigir da criatividade humana novas formas de organização do poder político. No atual tempo mundial, a soberania clássica se vê, assim, contestada em suas vertentes endógena e exógena. No primeiro caso através de demandas oriundas das unidades infra-estatais, legitimadas pelo apelo democrático que elas encerram; no segundo caso pela necessidade crescente de cooperação entre estados-nações – desembocando mesmo em processos de integração – legitimados pela eficiência econômica que elas asseguram aos seus membros.

Ora, essa necessidade de cooperação remonta à Antigüidade, passa pelo período medieval, para finalmente chegar à Idade Moderna, revelando-se, pois, um fenômeno deveras constante. O que parece ser procurado, desde então, é uma situação de equilíbrio de poder, geradora de harmonia e vetor inibidor de conflitos bélicos, comerciais, culturais ou sociais. Contudo, se a visão teleológica é a mesma, os meios para atingi-la diferem, assumindo por vezes um formato essencialmente estado-cêntrico (realista), por vezes um formato holista com vocação supranacional (transnacionalista).

Em meados do século XVIII, por exemplo, o escocês David Hume, em seu ensaio *Of the Balance of Power*<sup>73</sup>, apresenta certos elementos nesse sentido. Também o prelado francês Fénelon, bispo de Cambrai, em seu *Supplément à l'examen de conscience sur les devoirs de la royauté*<sup>74</sup>, reporta-se a noção de equilíbrio de poder sublinhando que um simples ajustamento mecânico das forças presentes não seria uma solução definitiva. Quando o Estados-nações procuram suas seguranças particulares e definem seus interesses comuns, impõe-se o estabelecimento de laços perenes entre eles, ou seja, é mister “fazer uma espécie de sociedade

<sup>73</sup> Cf. Hume, David. *Essays Moral, Political and Literary*. Oxford University Press. 1974.

<sup>74</sup> *Apud*. Truyol y Serra, Antonio. *Fénelon, théoricien de l'équilibre européen*. in Badie, Bertrand; Pellet, Alain (orgs.). *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*. Paris, Economica, 1993.

ou de república geral”<sup>75</sup>. Ainda, alguns séculos mais tarde, Hans Morgenthau retoma essa problemática em seu *Politics among Nations*<sup>76</sup> apontando que “all foreign policies tend to conform to and reflect one of three patterns of activity: maintaining the balance of power, imperialism and what he called the politics of prestige (impressing other states with the extent of one’s power)”<sup>77</sup>.

Em suma, o que se delineaia, *grosso modo*, é a constituição de dois pólos interpretativos antagônicos – nem sempre bem definidos – entre os quais se estende uma gama intermediária de compreensões que oscilam, assim, entre postulados realistas e premissas transnacionalistas. É nesse espectro que se situam as diversas modalidades de integração regional e suas respectivas concepções de soberania. Procurando atenuar os efeitos de natureza entrópica que derivam das múltiplas metamorfoses que marcam a história da organização política ocidental, tenta-se repensar a noção de soberania, adaptando-a aos anseios mais prementes de ordem interna e externa.

No que concerne a ordem externa, a secular interpretação tomista volta então à pauta através da idéia de soberania dividida, remetendo o debate a reflexões sobre a pertinência de fórmulas intergovernamentais ou supranacionais. No que toca a ordem interna, as discussões gravitam em torno de temas como autonomia, descentralização ou, ainda, desconcentração. O patamar ocupado pelo Estado-nação encontra-se, dessa maneira, submetido simultaneamente a pressões oriundas das forças subnacionais e supranacionais. A resultante dessa interação sedimenta-se na edificação de um sistema complexo de relações que reflete as novas dimensões de poder de cada instância político-administrativa. Assim, a soberania, ainda que fortemente enraizada no Estado-nação, começa a migrar – através dos diferentes tipos de supranacionalidades – rumo ao aparelho transnacional e, através dele, também em direção da esfera subnacional<sup>78</sup>.

Contudo, observa-se que o advento integracionista – segundo o nível de desenvolvimento de seus componentes e em função da opção feita por eles no que concerne o grau de supranacionalidade a ser implantado –

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Cf. Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, Alfred Knopf, 1948.

<sup>77</sup> *Apud*. Griffiths, Martin, *op. cit.*

<sup>78</sup> Em alguns casos, quando seus interesses maiores estejam em jogo, representantes de Länder alemães ou de Comunidades belgas podem ter assento no Conselho de Ministros da União Européia, assumindo assim o poder de decisão.

nem sempre consegue promover um processo igualitário ou pelo, menos, apto a atenuar o caráter marginal de determinados de seus espaços ou segmentos societais. Se, por um lado, a situação econômica é uma variável estrutural que demanda prazo elástico de modificação; por outro lado, a escolha do grau de supranacionalidade a ser adotado reflete deliberadamente uma opção política que, aliás, tem, através de um fenômeno de *feed-back*, incidência considerável sobre a evolução do cenário econômico.

Sem embargo, é a macro-visão que fundamenta a regulação supranacional que facilita a instalação de uma lógica centrífuga e, conseqüentemente, que aproxima as periferias dos centros. Instaura-se, assim, um processo redistributivo que tenta compensar as disfunções de um sistema ainda em vias de implementação, onde as disputas intestinas, não raro, pecam por falta de racionalidade. Para tal, entretanto, há que se respeitar os preceitos democráticos e, *pari passu*, acordar a transferência de prerrogativas do Estado-nação para o arcabouço institucional supranacional. Como atesta Amartya Sen, evocando o matemático J. F. Nash, “na presença de vantagens derivadas de uma cooperação, a questão essencial não é de saber se esse ou aquele resultado comum é preferível para todos a uma ausência de cooperação (existe um grande número dessas alternativas), mas se ele engendra uma partilha equitativa dos benefícios”<sup>79</sup>. Tal arranjo é, seguramente, de difícil consecução, e tem sido o alvo da reflexão de estudiosos e tomadores de decisão ao longo dos anos.

Logo, como seus antepassados – *e.g.* Confederação Beociana, Liga Hanseática ou Confederação Helvética – a União Européia e o Mercado Comum do Sul tentam, cada um à sua maneira, responder às demandas específicas de seus respectivos atores políticos, agentes econômicos e sociedades civis. Contudo, eles não podem deixar de considerar que o interesse comum do processo integracionista é o progresso equitativo do conjunto ante uma concorrência internacional implacável, não apenas restrita ao setor econômico, mas estendendo-se igualmente àqueles ligados à cultura ou à religião. Os antecedentes históricos, a realidade econômica, assim como a maturidade política da UE faz com que, não obstante alguns atropelos, sua estrutura institucional tenha tido, nos últimos anos, em não negligenciar a estratégia supranacional – ancorada, em grande parte, na soberania dividida. O Mercosul, procurando evitar o excesso de formalismo que caracterizou o fracasso de alguns processos de integração na América Latina no passado, refletindo suas assimetrias

<sup>79</sup> Cf. Sen, Amartya, *op. cit.*

intrínsecas e profundas, e atestando sua condição de processo aglutinador de Estados-nações emergentes opta por um modelo de natureza particularmente intergovernamental. Esse modelo, apesar das rugosidades que tem criado e da penetração que tem alcançado junto à plethora de atores nacionais e subnacionais, sofre da falta de mecanismos supranacionais – pelo menos daqueles relacionados à função de proposição e à de controle – para dar coerência e sentido à ação comunitária, assim como para gerar um clima de confiabilidade e criar possibilidades de contestação por parte dos participantes do processo integrador. Claro que, posteriormente, e em função de uma ponderação de votos pertinente, a prática da supranacionalidade de decisão, limitada inicialmente a um setor específico, pode ser inaugurada. Quiçá a introdução desses mecanismos possa facilitar a inserção internacional do Mercosul e estimular o desenvolvimento dos povos que o compõem.

**MARCELO DE A. MEDEIROS** é professor adjunto de  
Ciência Política da Universidade Federal de  
Pernambuco e professor associado de  
Ciência Política no  
Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence



# **ENTRE NORMAS E FATOS: DESAFIOS E DILEMAS DA ORDEM INTERNACIONAL\***

*SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ*

Os primeiros sinais de mudança já se faziam sentir antes desses eventos, mas foram o lançamento da Perestroika, com o seu correlato externo – o novo discurso de Gorbachev sobre a questão – e, logo em seguida, o colapso do Bloco Soviético os principais responsáveis pela profunda transformação que sofreram nos últimos anos as concepções predominantes sobre a segurança internacional.

É natural que tenha sido assim. Marcado por episódio de poderoso simbolismo, o processo de todo imprevisto e sem igual na história que leva àquele resultado subverte as coordenadas do quadro político mundial, quebra os parâmetros estabelecidos e torna subitamente obsoleta boa parte da agenda que vinha concentrando há muito o melhor dos esforços despendidos pelos especialistas da área. Com o fim do conflito entre blocos, o espectro da guerra atômica parecia finalmente afastado. E, com a predominância do consenso em torno de modelos de sociedade (economia de mercado e democracia liberal) e de valores fundamentais (direitos humanos), o mundo parecia estar ingressando em era uma era radiante de paz e prosperidade.

## **DA DEFESA NACIONAL À SEGURANÇA COLETIVA**

A Guerra do Golfo e a eclosão quase simultânea dos conflitos étnicos na Europa Central, com os espetáculos de violência brutal a que deram lugar, tornaram rapidamente vetustas aquelas idéias. Não que elas tivessem

\* Texto preparado para a Conferência Conjunta ISA/CEEISA em Budapeste, 28-30/06/03.

se demonstrado inteiramente infundadas – apesar de tudo, a guerra entre as grandes potências continuava sendo uma hipótese inteiramente descartada, e a matriz liberal-democrática continuava em vigor como modelo sem rival. O âmbito de sua validade é que fora redefinido. Mais do que pensar em termos de uma marcha unida em direção àquele estado de coisas sumamente bom, caberia reconhecer a persistência prolongada de diferenciações profundas no campo das relações internacionais. Essa a idéia comunicada pela metáfora dos dois mundos: aquele do bem estar, do consenso liberal e das relações pacíficas (o centro capitalista), e este outro, dilacerado em conflitos crônicos e guerras pouco convencionais (o antigo Terceiro Mundo)<sup>1</sup>.

Não é difícil entender o impacto desse deslocamento no debate sobre o tema da segurança internacional. O mundo que saía da guerra fria não estava a salvo de ameaças. Algumas eram antigas, como aquelas envolvidas na proliferação nuclear. Muitas, porém, assumiam um caráter pouco tradicional. Era esse o caso do recurso à violência organizada nas disputas pelo poder em regiões da periferia, que ganhava um significado novo na medida em que não estava mais sobredeterminado pela lógica do conflito Leste Oeste. Nesse novo contexto, os conflitos tendem a se manifestar sob novas configurações, fragmentando-se e ganhando frequentemente conotações étnicas e/ou raciais, com seus corolários sombrios: atrocidades sistemáticas contra populações civis, “limpeza étnica”, genocídios, movimentação interfronteiras de massas humanas para escapar a esse destino (o problema dos refugiados). E a por em questão muitas das categorias com base nas quais o tema da paz foi secularmente pensado — a distinção entre violência privada e violência pública, guerra civil e guerra interestatal.<sup>2</sup>

Em associação com outros temas, que passavam a ser discutidos também sob esse prisma – o problema do desenvolvimento econômico<sup>3</sup> e

<sup>1</sup> Cf., James Goldgeier e Michael Mcfaul, “A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era”, *International Organization*, No. 46, 1992, pp. 467-92 e Donald M. Snow, *Distant Thunder. Patterns of Conflict in the Developing World*, New York, M. E. Sharper, 1997. Para uma crítica certa do ponto de vista que ela expressa, Cf. K. J. Holsti, “The coming chaos? Armed conflict in the world’s periphery”, in T.V. Paul e John A. Hall, *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 283-310,

<sup>2</sup> Cf. dois trabalhos importantes sobre esse ponto: Martin van Creveld, *The Transformation of War*, New York, The Free Press, 1991, e Mary Kaldor, *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Stanford University Press, 2001.

<sup>3</sup> Cf. Moahammed Ayoob, “The Security Problematic of the Third World”, *World Politics*, No. 43, 1991, pp. 257-83.

o da preservação do meio ambiente<sup>4</sup> — a consideração desses conflitos mistos recolocava em outros termos a problemática da segurança internacional. Mudado estava o foco, que não se concentrava mais nas relações entre os Estados, abrindo-se para abarcar um leque de outros temas — as “novas ameaças”. Em nível mais profundo, via-se alterada, igualmente, a definição dos “referentes da segurança”, i é, os sujeitos cuja proteção devia ser assegurada. Não se tratava mais de garantir a segurança do Estado — concebido este como expressão da coletividade politicamente organizada e fiador da integridade física e moral de seus integrantes —, mas de proteger essas coletividades mesmas, e os indivíduos que as compõem, de ameaças provenientes de variegadas fontes, incluso de seus respectivos Estados.

Dois aspectos adicionais dessa mudança de perspectiva merecem destaque. O primeiro diz respeito à dimensão militar: ela continua presente (para repelir eventuais agressões de Estados delinquentes e para por fim a violações flagrantes dos direitos humanos em situações de conflito: o tema das intervenções humanitárias), mas perde sua antiga centralidade. O segundo concerne à natureza das relações entre os atores nesse universo. A concepção clássica de segurança é realista: os Estados interagem estrategicamente, constituindo-se, uns para os outros, em fontes potenciais de ameaça. No novo enfoque, embora o conflito interestatal continue sendo levado em conta, naturalmente, a ênfase passa a recair na cooperação necessária à resolução de problemas comuns. No lugar de “defesa nacional”, “segurança coletiva”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Cf. Jessica Thomas Mathews, “Redefining Security”, *Foreign Affairs*, Vol. 68, 1989, pp. 162-77.

<sup>5</sup> Esses parágrafos aludem de forma muito ligeira a uma história já relativamente longa e sumamente complexa. Para uma primeira aproximação ao tema, Cf. Ken Booth, “Conclusion: Security Within Global Transformation?”, in Ken booth (ed.) *Statecraft and Security. The Cold War and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 338-355; Keith Krause, “Critical Theory and Security Studies: The Research Programme of ‘Critical Security Studies’”, in *Cooperation and Conflict. Nordic Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3, 1998, pp. 298-333. Barry Buzan, “‘Change and Insecurity’ Reconsidered”, in Stuart Croft e Terry Terrif (eds.), *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, pp. 1-17; Edward A. Kolodziej, “Security Studies for the Next Millennium: Quo Vadis?”, *ibid*, pp. 18-38; Patric M. Morgan, “Liberalist and Realist Security Studies at 2000: Two Decades of Progress?”, *ibid*, pp. 39-71; Steve Smith, “The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years”, *ibid*, pp. 72-101. A coletânea organizada por Michael Sheehan, *National and International Security*, Burlington, Ashgate, 2000 reúne algumas das principais intervenções nesse debate. Para uma idéia do impacto do mesmo na América Latina, Cf. Andrew Hurrell, “Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual”, in *Foro Internacional*, Vol. XXVIII, No. 1, 1998, pp. 19-36, e na Europa Cf. Kari Laitinen, “Europe’s Security: A Critical Reading of Current Security Ideas in Europe”, trabalho apresentado na Conferência Anual da International Studies Association (ISA), New Orleans, março de 2002.

Observável no âmbito dos estudos acadêmicos, bem como no processo de formulação de políticas, esse deslocamento não se operou sem resistências, nem se realizou de forma completa. Embora na defensiva, os “tradicionalistas” continuavam em suas trincheiras disparando argumentos contra a ampliação do conceito de segurança, que acabaria por torná-lo difuso e imprestável. E se a nova abordagem passava a dar o tom em documentos de política de inúmeros países<sup>6</sup>, no desenho da estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, os novos temas continuavam claramente subordinados a preocupações e objetivos de natureza tradicional – adequação permanente do aparelho militar para a defesa dos interesses nacionais contra ameaças presentes e futuras de origem externa – o que se traduzia na importância dada à capacidade de travar guerras simultâneas em dois teatros distantes, e na destinação de recursos vultosos para garantir a prontidão dos seus efetivos, renovar os sistemas de armamentos e custear atividades de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia bélica<sup>7</sup>. Não obstante, no campo das idéias, a nova visão da segurança parecia vitoriosa.

Com as conseqüências que acarretou, o atentado de 11 de setembro de 2001 desarrumou inteiramente o quadro até aqui apresentado. Estamos no meio do torvelinho – no momento em que escrevo, a invasão da Iraque pelas tropas americanas, sem o suporte da ONU, é fato consumado – e ainda é cedo para antecipar exatamente de que maneira o problema da segurança internacional será recolocado quando as condições de uma nova normalidade forem recriadas. Mas a crise que estamos vivendo fez aflorar com grande força inúmeras tensões até então latentes, e já revelou tendências com base nas quais podemos ensaiar alguns prognósticos. É a esse exercício aventuroso que o restante do presente artigo será dedicado.

<sup>6</sup> Para uma apresentação sintética das tendências predominantes na América Latina., Cf. Juan Pablo Soriano, “Redefinir las Instituciones de Seguridad en el Continente Americano”. Publicado pelo Programa das Américas do Interhemispheric Resources Center (IRC), 2002, www.

<sup>7</sup> Sobre o debate em torno da política de segurança nacional nos Estados Unidos, Cf. Ashton B. Carter e William J. Perry, *Preventive Defense. A New Security Strategy for America*, Washington, Brookings Institution Press, 1999; Thomas Donnelly, Donald Kagan e Gary Schmitt, *Rebuilding America's Defenses. Strategy, Forces and Resources For a New Century. A Report of The Project for the New American Century*, Washington, 2000 e Michael E. O'Hanlon, *Defense Policy Choices for the Bush Administration, 2001-05*. Brookings Institution Press, 2001. Para uma visão desse debate na perspectiva de um observador externo, Cf. Martha Bárcena Coqui, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 59, 2000, p. 9-31, Lilia Bermúdez-Torres, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, *ibid*, pp. 32-72, e, de um ponto de vista interpretativa mais amplo, Gilbert Achcar, “The Strategic Triad: The United States, Russia and China”, *New Left Review*, 228, 1998, pp. 91-126.

## “UM CRIME CONTRA A HUMANIDADE!”

Em meio à consternação provocada pela violência terrível daquele ato insólito, junto às manifestações de simpatia e de solidariedade que partiam de todos os cantos do mundo, nos dias imediatamente seguintes, podia-se ouvir também, repetidamente, esta exclamação: “um crime contra a humanidade!” Expressão de assombro e indignação, comumente, frase de efeito, às vezes, quando proferida por alguns essa fórmula adquiria sentido preciso e ganhava dimensão programática. Incluem-se nesse terceiro caso os pronunciamentos dos intelectuais identificados com o programa da democracia cosmopolita e da cidadania global.

Tome-se, a título de exemplo, o artigo “Aprender de la Lecciones de Pasado”, publicado pelo diário espanhol *El País*, em 8 de outubro de 2001, com assinatura de David Held e Mary Kaldor<sup>8</sup>. Ali, esse ponto de vista é apresentado de forma expressa:

Os ataques contra as Torres Gêmeas do World Trade Center e o Pentágono foram um crime contra a humanidade(...) não foi só um ataque contra as 6.000 pessoas que morreram, foi um ataque contra valores que amamos: a liberdade, a democracia, o sistema de direito e, acima de tudo, a humanidade. É necessário fazer toda a classe de esforços, incluída a ação militar, para eliminar a rede e desacreditar totalmente seu atrativo. Mas esses esforços não devem ser equiparados a uma guerra na acepção antiga. Se não conseguirmos compreender isto, arriscamo-nos a um ciclo interminável de violência e de terror.

Essa afirmativa era suscitada pelo discurso, pronunciado poucos dias antes por George W. Bush, no qual o presidente dos Estados Unidos definia o atentado como um “ato de guerra”, lançava um ultimato ao regime do Taliban, e fazia saber ao mundo que ele estava ingressando em uma guerra, fadada a ser dura, suja, e prolongada: a “guerra contra o terrorismo”.

Os intelectuais ingleses, em seu artigo, discordavam vivamente dessa definição, que parecia ignorar as experiências acumuladas no enfrentamento das “crises humanitárias” da década e fazia tabula rasa de todos os ensinamentos das novas abordagens sobre segurança internacional.

<sup>8</sup> [www.noucycle.org/arxiu/lecciones.html](http://www.noucycle.org/arxiu/lecciones.html)

Na política de segurança do Ocidente há uma perigosa disjuntiva entre o pensamento dominante (...), que está baseado na “velhas guerras”, e a realidade no terreno. (...) A linguagem do presidente Bush, com sua ênfase na defesa dos Estados Unidos e na divisão do mundo entre “os que estão conosco e os que estão contra nós”, tende a reproduzir a ilusão, extraída da experiência da II Guerra Mundial, de que esta é uma guerra entre estados “bons”, dirigidos pelos Estados Unidos, e estados “maus”, que acolhem terroristas.”

Contra essa postura equivocada, que – ao desconhecer a natureza genuína da ameaça a ser enfrentada – tende a potencializar os fatores geradores do medo e do ódio, Held e Kaldor propõem uma estratégia destinada a galvanizar “corações e mentes”, “um movimento a favor da justiça e da legitimidade globais, não dos Estados Unidos”. E indicam quais seriam as suas metas básicas:

1. Um compromisso com o sistema de direito, não com a guerra. Os civis de todos os credos e nacionalidades devem ser protegidos(...) Os terroristas devem ser tratados como criminosos e não como adversários militares. Isto não impede uma ação militar sancionada em escala internacional(...) Mas uma ação desse tipo deve ser entendida como uma forma mais enérgica de levar a cabo tarefas policiais(...)
2. Deve-se empreender um esforço massivo para criar uma nova forma de legitimidade política global(...) Isto implicaria a retomada de esforços de paz no Oriente Médio, conversações entre Israel e Palestina, condenação de todas as violações de direitos humanos na região(...)
3. Um reconhecimento a priori de que as questões éticas e de justiça colocadas pela polarização global da riqueza, a renda e o poder(...) não é algo que possa ser deixada nas mãos do mercado.

Convém reler com atenção esse pequeno artigo, pois, embora subscrito por duas personalidades com perfil muito próprio, a posição que ele expressa é partilhada por amplas parcelas da opinião pública na Inglaterra e em outras partes do globo. Como já foi indicado, ele contém em germe todo um programa, mas para efeitos da presente análise o elemento fundamental é a idéia de que o terrorismo deve ser tratado como um crime – no sentido jurídico, e não moral, do termo – com as consequên-

cias diretas que decorrem desse fato: a ação desencadeada para combatê-lo é de natureza policial; os terroristas não podem ser tratados como “soldados” – que têm reconhecido o dever de combater e deixam de ser hostilizados quando depõem as armas – mas como “delinquentes”, que não se livrarão das malhas da justiça enquanto não tiverem purgado a culpa pelos crimes perpetrados.

Justiça; internacional. Pois embora o ataque tenha sido desferido contra alvos norte-americanos, em território dos Estados Unidos, ele foi cometido por rede terrorista transnacional e a injúria produzida por ele atinge em seu conjunto a humanidade. Assim, embora não se negue ao país diretamente atingido o direito de julgar os responsáveis por tais atrocidades, eles devem ser perseguidos através da ação concertada dos governos de todo o mundo e, uma vez aprisionados, devem ser julgados por um tribunal penal especialmente criado para esse fim no âmbito das Nações Unidas. Já no dia seguinte ao atentado de 11 de setembro, era esse o ponto de vista defendido por Martin Shaw, outro intelectual inglês com intensa atividade de publicista e autor de importantes trabalhos no campo das relações internacionais.

The slaughter of thousands of innocent civilians in New York, Washington and Pennsylvania is a truly atrocious crime... President George W. Bush says that ‘The US will hunt down and punish those responsible.’ Truly, the only answer to such wanton lawlessness is international justice. But this means the enforcement of law, through the identification, arrest and trial of all those found to have been responsible for these crimes against humanity.<sup>9</sup>

Não foi esse o caminho adotado. Duas semanas depois de expressar tal opinião, o presidente Bush declarava guerra sem trégua ao terrorismo; logo a seguir tinha início o bombardeio ao Afeganistão, realizados pela Força Aérea dos Estados Unidos, mas com amplo respaldo da “comunidade internacional”. Esses fatos, porém, não bastaram para silenciar os defensores do combate ao terrorismo pela via do direito internacional. Assim – para ficar em terreno já palmilhado – tanto Held quanto Kaldor

<sup>9</sup> Martin Shaw, Stop the round of slaughter [www.theglobalsite.ac.uk](http://www.theglobalsite.ac.uk) *Global Times* 12 september 2001.

<sup>10</sup> Cf. David Held, “Violence, Law and Justice in a Global Age”, e Mary Kaldor, “Beyond Militarism, Arms Races and Arms Control”, ambos encontráveis no site do Social Science Research Council, [www.ssrc.org/set11/essays](http://www.ssrc.org/set11/essays).

voltariam a tratar do assunto nos meses seguintes, desenvolvendo e fundamentando, em artigos independentes, suas teses.<sup>10</sup> Que são reafirmadas, em tom mais incisivo, por Daniele Archibugi, outro dos expoentes do cosmopolitismo democrático.

All those such as bin Laden and his accomplices who have sullied themselves with crimes against humanity ought to be judged by international tribunals before relatives of the victims(...) today the United Nations ought to set up a special Tribunal with judges from both the countries that are victims of terrorism and from Islamic countries and try them, if necessary, in their absence(...) This is the opposite direction from Bush's strategy.”<sup>11</sup>

Seria um equívoco desconsiderar esse ponto de vista sob a alegação de que ele expressa pouco mais que a impotência de seus defensores – os quais, por isso mesmo, poderiam se entregar a devaneios estéreis. Uma dose mínima de sentido histórico basta para nos convencer de que a força ou fraqueza de uma dada posição política varia de acordo com as circunstâncias, e que uma opinião hoje descartável pode voltar à cena pouco depois com vigor inesperado – esse é o caso, aliás, do movimento pela paz nos dias que correm. Proceder daquela maneira seria julgar um argumento por critérios que lhe são externos. Ao invés disso, cabe examinar com atenção o mesmo, para avaliá-lo no mérito.

O problema com a tese de se combater o terrorismo com as armas da lei não reside na força ou fraqueza de seus proponentes, mas na visão pouco realista que eles tendem a esposar do direito internacional. Não é preciso tomar partido no debate a respeito do conceito de direito e sobre se ele se aplica ou não ao direito internacional – devido à ausência nesse domínio de um corpo legislativo, de instâncias dotadas de poder coercitivo, e de sanções organizadas de maneira centralizada – para reconhecer que as características mais salientes deste cria para os defensores da tese em consideração inúmeras dificuldades. Em sua constituição interna, o direito internacional afigura-se como um conjunto horizontal de “regras primárias de obrigação”, desacompanhadas de “regras secundárias de mudança e de decisão”, bem como de “uma regra de reconhecimento, a qual, ao especificar as “fontes” do direito e ao fornecer

<sup>11</sup> Daniele Archibugi, “Terrorism and Cosmopolitanism”, [www.ssrc.org/sept11/essays/archibugi.htm](http://www.ssrc.org/sept11/essays/archibugi.htm).



os critérios gerais que permitam identificar suas regras, assegure a sua unidade.”<sup>12</sup> Estas características se refletem nos princípios de composição da norma e comunicam a esta uma ambigüidade essencial. Esse fato é apresentado de forma lapidar por Agnès Lejbowicz, em seu comentário sobre os procedimentos de escrita das resoluções das Nações Unidas e sobre o seu significado.

A apresentação em artigos, que permite passar de uma idéia à outra sem explicitar a ligação e a razão da passagem (...) permite introduzir uma multiplicidade de pontos de vista e juntar proposições contraditórias. O enunciado em artigos e alíneas cria espaços vazios, brancos, opera saltos entre as proposições, e torna possível o jogo das interpretações plurívocas. Esses textos de convenção não só negligenciam os princípios lógicos da contradição e do terceiro excluído como funcionam com a contradição e o terceiro excluído para manter as diversas posições políticas umas ao lado das outras, sem que se combatam. (...) Não é também exagero dizer que esses textos têm mesmo o poder de ativar simultaneamente essas moções, sem que uma chegue a subtrair-se à outra ou a suprimi-la: é necessário que juntas, no plano formal, concorram, a despeito do seu conteúdo contraditório, para a formação de um objetivo intermediário, de um arranjo por concessões mútuas. O sentido desses textos consiste em suscitar a convergência<sup>13</sup>.

Com base em artigo de um especialista, podemos ilustrar essa afirmativa com uma breve referência à discussão jurídica em torno da legalidade da guerra contra o Afeganistão. O debate envolve duas questões interligadas: como caracterizar o atentado de 11 de setembro? A operação contra o regime dos Taliban tem, ou não tem, cobertura legal?

Começemos com a primeira delas. Trata-se de um crime, sobre isso não paira dúvida – e é amplamente aceito, também, que a expressão “um ato de guerra” tem valor meramente retórico. O problema é que essas duas qualificações não esgotam o campo das possibilidades. Além de crime, passível de sanção judicial, aquele ato constituiu uma “ameaça à

<sup>12</sup> H.L.A. Hart, *Le concept de Droit*. (traduzido do inglês por Michel van de Kerchove). Bruxelas, Facultés Universitaires Aint-Louis, 1976, p. 254.

<sup>13</sup> Agnès Lejbowicz, *Philosophie du Droit International. L'impossible capture de l'humanité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, p. 64.

paz” e um “ataque armado”. Essas três categorias não são mutuamente exclusivas, observa o autor, e este entendimento, que se apóia em ampla jurisprudência, está implicado nas Resoluções 1368 e 1373, do Conselho de Segurança da ONU, que reconheceram aos Estados Unidos o direito de autodefesa nos termos do Artigo 51 da Carta<sup>14</sup>

Grenwood menciona a opinião de alguns comentadores, segundo os quais o Conselho de Segurança teria autorizado o uso da força contra o Afeganistão. Mas apenas para refutá-la. “A Resolução 1373 do Conselho de Segurança requeria de todos os Estados que tomassem certas ações econômicas e políticas, mas não dava autoridade aos Estados Unidos para usar a força militar”<sup>15</sup> Ao defenderem a legalidade de sua ação, os aliados tinham sólidas razões para fundar o seu caso na alegação do direito de auto-defesa assegurado naquela cláusula.

Esse é o ponto de partida do autor, que conclui sua hábil argumentação afirmando que a ação de guerra esteve em conformidade com o direito internacional. Mas não precisamos seguir o desenrolar de sua análise. A essa altura já colhemos os elementos que nos interessavam: a evidência da complexidade do caso e do caráter contestável das soluções que lhe são dadas. Pudemos observar esses mesmos elementos na controvérsia sobre a legalidade da ação da OTAN na Iugoslávia<sup>16</sup>, e eles se manifestam mais uma vez – e com intensidade incomparável agora – na crise internacional que culmina na invasão do Iraque<sup>17</sup>.

A complexidade dos casos e a natureza essencialmente contestável das soluções que lhes são dadas não são especificidades do direito internacional. Mas os sistemas nacionais de direito dispõem de mecanismos institucionais para encerrar a controvérsia: embora os juristas possam continuar sustentando interpretações conflitantes, para todos os efeitos práticos a pendência deixa de existir quando, esgotadas todas as instâncias de apelação, o supre-

<sup>14</sup> Christopher Greenwood, “International Law and the “War against Terrorism”, *International Affairs*, Vol. 78, No. 2, p. 308 (pp. 301-318).

<sup>15</sup> Id. Ibid, p. 309.

<sup>16</sup> Para uma rápida apreciação dos termos dessa polêmica, Cf, Bruno Simma, “NATO, the UN and the Use of force: Legal Aspects” e Antonio Cassese, “Ex inuiriā ius oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, ambos publicados no *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, [www.ejil.org/journal/Vol10/No1/ab\\_1.html](http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/ab_1.html), Danilo Zolo, “Diritto internazionale e ‘guerra umanitaria’”, [www.odradek.it/giano/201/37/zolo.html](http://www.odradek.it/giano/201/37/zolo.html) e, do mesmo autor, *Così si dis-truge il cuore del diritto*, www.

<sup>17</sup> No imenso material disponível, Cf. Mark Littman, “ASupreme International Crime”, *The Guardian*, 10/03/03, [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk) Special Report, “The Legal Case for War with Iraq”, *The Guardian*, 12/03/03, [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk).

mo tribunal pronuncia o seu veredicto. Esse dispositivo inexistente no campo das relações internacionais, e os seus pálidos sucedâneos – a Corte Internacional de Justiça e o recém criado Tribunal Penal Internacional – carecem de maior efetividade. As pendências se resolvem através de tratados, onde o poder relativo das cada partes envolvidas é um fator determinante, ou pela criação de situações de fato, as quais o direito internacional deve encontrar fórmulas para acomodar.

Essa observação nos remete à debilidade teórica-política básica na posição que estamos criticando. É que, ao defenderem a “ação de polícia” e o tratamento judicial dos casos de terrorismo internacional e de violações graves dos direitos humanos – onde quer que elas ocorram –, esses autores pressupõem, implícita ou explicitamente, a existência de uma comunidade internacional coesa, movida por esses mesmos valores e dotada dos recursos de poder necessários para agir da forma indicada. Ora, a existência de tal ente é mais do que duvidosa. O que o suceder das crises no pós-Guerra Fria revela é a junção da capacidade e da disposição de intervir em um Estado, que se move estrategicamente na arena internacional segundo o que define como o seu interesse nacional: os Estados Unidos. Em outras palavras, no lugar de “comunidade internacional”, o que prevalece no mundo unipolar que se desenha com o fim da Guerra fria é uma estrutura de poder, no âmbito da qual as relações – mesmo as que vinculam os Estados do centro capitalista – são marcadas por crescentes assimetrias<sup>18</sup>.

Adespite da retórica da globalização, mesmo nos primeiros momentos do pós Guerra Fria, não era preciso muito esforço para reconhecer esse fato. Mas foram as tensões provocadas pela crise humanitária da Bósnia e a ação da OTAN na Iugoslávia que forçaram os “cosmopolistas-democráticos” a incorporá-lo em suas análises<sup>19</sup>. O que assistimos no presente, com as manifestações

<sup>18</sup> Esse é um dos aspectos centrais da crítica ao programa da “democracia cosmopolita”, que formulei no ensaio *Democracia e Ordem Internacional. Reflexões A Partir da Perspectiva de Um Grande País Semi-Periférico*. IFCH/UNICAMP, “Primeira Versão”, 2002 (versão eletrônica desse texto pode ser encontrada no página da International Studies Associations, no portal). A mesma restrição constitui o núcleo da análise desenvolvida por Peter Gowan em seu artigo “Neoliberal Cosmopolitanism”, publicado na *New Left Review*, No. 11, 2001, pp. 79-94.

<sup>19</sup> A comparação entre o artigo de Habermas, “Bestialität und Humanität”, de 1999, e o seu texto sobre a Paz Perpétua, escrito alguns anos antes, expressa de forma exemplar esse deslocamento. No artigo mais recente, Habermas contrapõe a visão europeia, que defende uma idéia universalista dos direitos humanos, à perspectiva dominante nos Estados Unidos, que tende a fazer um uso estratégico da causa dos direitos humanos, ao identificá-la com o interesse nacional americano. Habermas voltaria ao tema posteriormente, como no importante artigo “A Constitution for Europe?”, publicado na *New Left Review*, No. 11, 2001, pp. 5-26, e insistiria nele em sua entrevista ao *Nation* sobre a guerra ao Iraque. Cf. Danny Postel, “Letter to America: An Interview with Jürgen Habermas”, *Nation*, 16-12-02.

intensas de inconformidade desse setor da opinião pública com a condução da política externa dos Estados Unidos na crise do Iraque, é como que ao despertar amargo de um sonho pela violência do choque com a realidade.

## OS SENHORES DA GUERRA

Ao observador atento não terá escapado essa ironia. Durante a campanha presidencial George W. Bush atacou sistematicamente seu oponente por sua disposição de mobilizar o poder dos Estados Unidos para solucionar situações de crise que não punham em risco os interesses do país. “Não é tarefa do governo americano promover o ‘*national building*’”, era a fórmula usada. Contra esse vício dos campeões do globalismo Bush defendia uma estratégia baseada na ênfase à defesa interna, na clara identificação dos interesses nacionais em cada circunstância, na redução do comprometimento de recursos materiais e humanos na Europa, na prioridade nova a ser conferida aos assuntos do hemisfério, enfim, na condução de uma política exterior mais “modesta”. Dois anos depois, os Estados Unidos se encontram lançados em uma guerra rejeitada pelas Nações Unidas e encarada como ato de suprema arrogância por setores majoritários da opinião pública mundial. E promete não ficar aí: não haverá sossego enquanto Estados tirânicos continuarem oprimindo seus povos e ameaçando a paz mundial. Esta, a premissa maior da anunciada estratégia de segurança nacional, que “será baseada em um internacionalismo peculiarmente americano, que reflete a união de nossos valores e nossos interesses nacionais.” Estratégia que tem como objetivo proclamado “ajudar a criar um mundo não apenas mais seguro, mas melhor.”<sup>20</sup>

Entre a prudência pretérita e a desenvoltura de agora, o trauma do 11 de setembro. No dia 20 desse mês houve a declaração de “guerra ao terror” – não apenas aos responsáveis por aquele ato, mas a “todos os grupos terroristas de alcance global”, e a “todas as nações que lhes dêem abrigo”. Semanas mais tarde, o presidente dos Estados Unidos anunciava aos participantes da Conferência de Varsóvia sobre o Combate ao Terrorismo sua disposição de não esperar até o momento em que os autores de assassinatos em massa conseguissem as armas de destruição necessárias à plena realização de seus desígnios. A mensagem era claramente dirigida ao Iraque,

<sup>20</sup> Casa Branca, *The National Security Strategy of the United States of America*. Setembro de 2002.

cujos alegados vínculos com a rede de bin Laden continuavam carecendo de comprovação persuasiva. A partir daí a retórica oficial passa a enfatizar, cada vez mais, a questão das “armas de destruição em massa”, que se converte em foco privilegiado de atenção no famoso discurso, pronunciado em 29 de janeiro de 2002, sobre o “eixo do mal”. Era a primeira expressão oficial da “doutrina Bush”, a qual – em seus conceitos de guerra preventiva e de primazia permanente dos Estados Unidos – foi exposta com franqueza desconcertante no discurso em West Point (“America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge, thereby making the destabilizing arms races of other eras pointless”<sup>21</sup>) e sistematizada no documento de política anteriormente citado. A esta altura, a noção dos Estados Unidos como “a nova Roma” começava a ser debatida na imprensa americana, em colunas prestigiosas dos melhores jornais.

Para alguns, embora marcada pelas circunstâncias excepcionais em que veio à luz, a orientação da política externa do governo Bush não introduz nada de profundamente novo na história dos Estados Unidos. Tal é a interpretação de Robert Kagan, autor das passagens transcritas abaixo:

America did not change on September 11. It only became more itself. Nor should there be any mystery about the course America is on, and has been on, not only over the past year or over the past decade, but for the better part of the past six decades, and, one might even say, for the better part of the past four centuries. It is an objective fact that Americans have been expanding their power and influence in ever-widening arcs since even before they founded their own independent nation. (...) The myth of America’s “isolationist” tradition is remarkably resilient. But it is a myth. Expansion of territory and influence has been the inescapable reality of American history, and it has not been an unconscious expansion. (...) Americans have always been internationalists, therefore, but their internationalism has always been a by-product of their nationalism. When Americans sought legitimacy for their actions abroad, they sought it not from supranational institutions but from their own principles. (...) As Benjamin Franklin put it, America’s “cause is the cause of all mankind”.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> [www.whitehouse.gov/new/releases/2002/06/print/20020601-3.html](http://www.whitehouse.gov/new/releases/2002/06/print/20020601-3.html)

<sup>22</sup> Robert Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York, Alfred A. Knopf, 2003, pp. 87-8.

Segundo os defensores dessa perspectiva, entre a política de Bush e a de seus predecessores, nenhuma descontinuidade significativa pode ser observada. Vitoriosos na Guerra Fria, os Estados Unidos saíram do episódio como a única superpotência no mundo, capaz de impor os termos da rendição a seus antigos rivais e de remodelar o mapa geopolítico de forma a estender sua influência a um ponto jamais alcançado.

The end of the Cold War was taken by Americans as an opportunity not to retract but to expand their reach, to expand the alliance they lead eastward toward Russia, to strengthen their relations among the increasingly democratic powers of East Asia, to stake our interests in parts of the world, like Central Asia, that most Americans never knew existed before.<sup>23</sup>

Como nega-lo? Esta foi efetivamente a trajetória seguida – na presença de condicionantes objetivos, sim, mas sob impulso de uma vontade coletiva consciente de si mesma e claramente expressa em concepções estratégicas<sup>24</sup>. Contudo, a interpretação em apreço silencia certos aspectos do processo que são relevantes para o entendimento da crise atual e para a exploração de seus desdobramentos prováveis. O que essa versão obscurece é o fato de que o desenho da “doutrina Bush” resulta do esforço persistente de um grupo de intelectuais ultraconservadores, em franca dissidência com a condução da política externa do Governo Clinton. “Liberal-internacionalistas” e “neo-imperiais”. Há um fundo comum nas posições desses dois grupos: o suposto de que seria possível e desejável preservar duradouramente o “momento unipolar” que se produziu com o fim da Guerra Fria – contra a opinião dos realistas recalcitrantes, que sempre consideraram essa configuração de poder como transitória e instável. Mas a partir daí as diferenças são notáveis. Os primeiros apostavam na “globalização” e no multilateralismo (sem excluir, entretanto, o emprego comedido de ações unilaterais) a fim de obter o consentimento voluntário requeri-

<sup>23</sup> Id., *ibid.*, p. 67.

<sup>24</sup> Para eliminar qualquer dúvida a esse respeito, Cf. Zbigniew Brzezinski, *The Great Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York, Basic Books, 1997; Peter Gowan, *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London, Verso Books, 1999; Gilbert Achcar, *La Nouvelle Guerre Froide. Le monde après le Kosovo*. Paris, Presses Universitaires de France, 1999; Cesar Guimarães, “Envolvimento e ampliação: A política externa dos Estados Unidos”, in Samuel Pinheiro Guimarães (ed), *Estados Unidos. Visões Brasileiras*, Brasília, IPRI, 2000, PP. 9-63.

do para que o exercício da supremacia se fizesse de forma mais suave e eficaz. Quanto aos segundos, proclamam a superioridade de seus valores e confiam na realidade do poder incontestável que detêm para conseguir a aquiescência de todos aos seus objetivos.

De acordo com John Ikenberry, a grande estratégia formulada por esse grupo caracteriza-se pela articulação de sete elementos fundamentais:

- 1) o firme compromisso com a manutenção de um mundo unipolar, no qual os Estados Unidos não tenha competidor ou igual; 2) a dramatização das ameaças globais e do que deve ser feito para que sejam enfrentadas – visão paranóica que se expressa exemplarmente no jogo de palavras do Secretário de Defesa Rumsfeld sobre os “desconhecidos sabidos” e os “não sabidos desconhecidos” (“known unknowns” e “unknown unknowns”), subentendida a idéia auto-contraditória de que o sistema de segurança deve estar preparado para lidar com essa última categoria de circunstâncias; 3) o abandono do conceito de dissuasão, tido como obsoleto nas condições prevalentes no mundo do pós Guerra Fria – a ameaça não vem mais de grandes potências, que podiam ser dissuadidas pela certeza de que, caso atacassem, seriam igualmente destruídas. A ameaça agora é representada pelas redes transnacionais terroristas; contra elas a única resposta eficaz é a ofensiva; 4) o sacrifício conseqüente do princípio da não intervenção e do conceito de soberania: como não dispõem de territórios a defender, esses grupos devem ser caçados onde quer que se abriguem – se os governos em questão fizerem o trabalho, ou colaborarem com ele, ótimo; caso contrário, com o sem permissão, cabe a nós destruí-los; 5) o desprezo manifesto pelas regras internacionais, os tratados e sistemas estáveis de alianças; 6) a afirmação do papel direto e ilimitado dos Estados Unidos no enfrentamento das novas ameaças; 7) a reduzida importância conferida à estabilidade internacional, como princípio norteador de política – a disposição fáustica de remover obstáculos à realização de seus objetivos, mesmo ao preço de romper o equilíbrio tênue em regiões críticas<sup>25</sup>.

Como avaliar a novidade da política informada por essa proposta? Reposicionamento tático ou estratégico? Mudança de forma, ou de conteúdo?

<sup>25</sup> G. John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition”, *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5, 2002, pp. 44-60.

Não creio que essa seja a melhor maneira de colocar o problema. Lançar ultimatos não é o modo adequado de cultivar amizades, e não se pratica política de poder com luvas de pelica. Como na arte, em política, além de certo limite a distinção entre forma e conteúdo perde todo o sentido.

Por outro lado, não avançamos muito na avaliação de uma política quando nos atemos às declarações de intenção que a acompanham, ou às exposições doutrinárias que a justificam. Ambas são importantes, mas devem ser encaradas como dimensões da própria política, cujas relações com os demais elementos desta não são nunca evidentes ou unívocas. Quando olhado de perto, o discurso de uma dada política se mostra sempre como algo contraditório e lábil, pois refletidos nele estão os conflitos de interesses e pontos de vista que estruturam o campo dessa política. Conflitos que são permanentemente realimentados pela discrepância de opiniões sobre como lidar com problemas novos, criados por elementos não considerados da realidade que se pretende transformar, ou pela execução bem sucedida da própria política.

A política de segurança do Estado hegemônico não foge a este figurino. Podemos com alguma facilidade caracterizar a perspectiva desse ou daquele grupo, e afirmar com segurança: do ponto de vista ideológico, as diferenças entre “liberais internacionalistas” e “neo-imperiais” são expressivas. Mas não podemos inferir daí que a política externa do governo Bush represente uma ruptura com a política do governo Clinton (os neo-imperiais encontram oposição, mesmo na cúpula do Executivo, e nunca chegaram a ditar, integralmente e em todo momento, a conduta do governo norte-americano). Para dar esse passo temos que mudar de foco da atenção, observar as iniciativas que marcam essa conduta, as reações que suscitam e a maneira como estas são enfrentadas.

## **DE VOLTAA HOBBS?**

A julgar pelo encadeamento de ações e reações provocado pela política externa dos Estados Unidos desde janeiro do ano passado, a resposta à indagação formulada no final do item anterior deve ser positiva: ao que tudo indica, estamos diante de uma posição estratégica nova.

Com efeito, em pouco mais de um ano, a conduta do governo Bush provocou uma fratura exposta na aliança montada no final da II Guerra, abalou seriamente a União Européia, produziu curto circuito no sistema de organizações multilaterais, e lançou o país em uma aventura



militar de futuro incerto, rejeitada pela ONU e repudiada por setores majoritários da opinião pública mundial. Do ponto de vista diplomático, o desastre não poderia ser maior.

Mais significativa, porém, do que a mera seqüência de fatos é a disposição com que eles são encarados. A todos aqueles eventos, a equipe do presidente Bush assiste com estranha impassibilidade, atitude que os ideólogos neoconservadores explicam sem meias palavras: o episódio iraquiano é apenas o início de um processo de remodelagem da região concernida e, em termos mais abrangentes, da política mundial; as realidades do século XXI condenam os esquemas fixos de alianças – “não é a aliança que define a missão, mas a missão que desenha o perfil dos aliados” – e a rigidez de um quadro de regras cristalizadas; no novo ordenamento que se avizinha a ONU poderá encontrar um papel, mas para isso ela terá que adaptar suas estruturas e passar por uma “reforma conceitual” – caso se agarre à tradição, a ONU estará condenada à inutilidade<sup>26</sup>.

Contudo, diante dessas evidências, cabe formular a pergunta que alimenta a dúvida e incita a pensar. É sempre arriscado emitir julgamentos definitivos sobre acontecimentos quando eles se encontram em pleno curso. O que nos garante que as ocorrências presentes se repetirão amanhã? Como saber se o que vemos hoje são manifestações de tendências profundas, e não, meramente, fenômenos conjunturais. E se os democratas ganharem as eleições presidenciais de 2004? Não haverá o abandono dessa política temerária da imposição pela força e o reatamento com a estratégia mais sábia que predominou no passado próximo? A simples observação dos fatos não nos ajuda muito. Se queremos enfrentar essa questão, devemos tomar distância dos dados empíricos, para formular um raciocínio que se apóie em algo além deles, e que os ultrapasse.

Como atalho para chegar a esse objetivo, vou me valer, mais uma vez, da contribuição de John Ikenberry. Desde o final da década de 80, quando escreveu o seu famoso artigo sobre as origens da hegemonia americana no pós guerra<sup>27</sup>, Ikenberry vem ampliando e aprofundando a tese que expôs de forma acabada em seu livro *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Invertendo a ordem de exposição do autor, podemos dizer que o problema histórico de

<sup>26</sup> Cf. William Safire, “Afrente asiática”, *O Estado de S. Paulo*, 11/03/03, e Alvin Toffler, “Relações mudáveis de poder deixam ONU para trás”, *O Estado de S. Paulo*, 25/03/03.

<sup>27</sup> G. John Ikenberry, “Rethinking the Origins of American Hegemony”, *Political Science Quarterly*, 104, 1989, pp. 375-400.

fundo que ele procura responder é o seguinte: como entender a persistência, no pós Guerra Fria, dos vínculos políticos e econômicos que soldaram o Bloco Ocidental – contrariando o prognóstico realista, de que o mesmo se dissolveria rapidamente, na ausência da ameaça comum representada pela União Soviética – e qual o destino que o futuro lhes reserva?

A resposta de Ikenberry assume a forma de um argumento teórico abrangente, que se apóia em rico estudo comparativo, de caráter histórico. O tema geral do trabalho é o da construção da ordem internacional pelo Estado dominante, depois da vitória obtida em uma “grande guerra”. Não caberia expor integralmente neste artigo a cadeia do argumento e as formulações subsidiárias em que ele se desdobra. Basta dizer que ele repousa na distinção entre três opções estratégicas que se abrem para tal Estado em circunstâncias dessa natureza:

1) a montagem de um esquema baseado no equilíbrio do poder, que lhe permite evitar a emergência de uma potência rival no horizonte de tempo relevante; 2) a opção pela ordem hegemônica, na qual os Estados mais fracos tornam-se reféns de seus interesses; 3) a criação de uma ordem “constitucional”, que liga esse Estado aos demais através de uma barganha nos termos da qual ele abdica da capacidade de impor sua vontade contra a resistência dos mais fracos (os derrotados na guerra e o membros da antiga coalizão vencedora) e recebe em troca a aquiescência desses Estados a normas institucionais e a organizações que promovem seus interesses de longo prazo e o preservam na posição de liderança. Neste último caso, o Estado mais forte assegura sua posição predominante mediante o exercício consciente da auto-contenção (*self restraint*).

Como na política doméstica, as instituições operam no sentido de reduzir o rendimento do poder, incluindo os mais fracos nos processos decisórios e garantindo que eles não ficarão à mercê dos mais poderosos. Assiste-se, por essa via, no plano internacional a um processo análogo ao da constitucionalização dos vínculos políticos no interior de cada país. Em estágios avançados do mesmo, torna-se inadequado pensar a relação entre os Estados como um sistema estruturado em constelações de interesses. O elevado nível de integração alcançado leva a pensar, antes disso, em uma protocomunidade política.

Dois fatores básicos afetam a disposição do Estado preponderante a se lançar em uma estratégia de construção institucional e a sua habilidade para conduzi-la com êxito:

1) o diferencial de poder que ele detém no momento inaugural – quanto maior ele for, maior será o incentivo, e 2) a natureza de sua organização política – Estados com estruturas descentralizadas e porosas, como as democracias representativas, contam com enormes vantagens na montagem de ordens desse tipo.

À luz desse esquema teórico, Ikenberry faz um estudo metódico de três episódios históricos: a Paz de 1815 e o estabelecimento do Concerto Europeu; a tentativa frustrada da Liga das Nações, e a reorganização do mundo capitalista sob a égide dos Estados Unidos no pós-guerra, com a reconstrução dos países devastados, a montagem de um amplo sistema de segurança coletiva e a institucionalização da economia liberal. Este último realiza todas as virtualidades do modelo estudado<sup>28</sup>.

O argumento é forte e sugestivo, mas tem uma limitação que o próprio Ikenberry não deixa de assinalar. Ele oferece uma teoria da constituição das ordens internacionais e de sua “reprodução ampliada”; mas pouco nos diz sobre as tensões internas que as habitam, os fatores passíveis de levá-las a crises mais profundas, as condições em que pode se produzir a sua derrocada. Essa razão porque parece tão deslocada ao leitor a advertência implícita na conclusão do livro contra a hostilidade de setores da elite norte-americana a normas e organizações que restringem o governo dos Estados Unidos no emprego do poder nacional.

Para a inteligência da situação presente, o argumento provocativo de Robert Kagan<sup>29</sup> parece mais adequado. As diferenças de perspectiva entre europeus e americanos são antigas, mas no passado o objetivo comum de conter a ameaça comunista não permitia que elas prosperassem. Com o fim da guerra fria, as discrepâncias – em termos de poder e de concepções de mundo – na aliança se aprofundaram: a conjugação delas explica a crise que afeta as relações transatlânticas na atualidade. Os Estados Unidos continuaram a investir pesadamente em seu aparato militar, e os europeus nunca se dispuseram a acompanhá-los. Recusaram-se a isso, saliente-se, por convicção, não como resultado de decisões *ad hoc*, ou de mero cálculo. A postura dos Estados Unidos e da Europa nessa dobra de século difere porque eles vêem o mundo com outros olhos e definem seus respectivos papéis, neste, de forma oposta. A Europa rejeita a política de

<sup>28</sup> Cf. G. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

<sup>29</sup> Op. Cit.

poder, que mais de uma vez levou o continente à beira da ruína, e abraça o projeto de transcender a política através da intemporalidade das formas legais. Os Estados Unidos, por sua vez – livres dos traumas da guerra, por sua posição insular, e mais consciente dos perigos que povoam o mundo, fora de sua zona pacificada – continuam a se situar no tempo, confiando em sua força para vencer desafios e manter a ordem que todos prezam. Não há inocência em nenhum dos lados: o apelo à letra da lei e ao princípio moral é a arma do fraco; é com ela que a Europa procura projetar o seu poder no campo da política internacional; por isso se sente com razão ofendida em seus interesses quando os Estados Unidos dá provas de apego menor à norma. Suprema ironia: foi o sucesso do casamento que forjou as condições para o divórcio. A Europa encontrou o caminho da paz e da prosperidade porque a presença militar dos Estados Unidos resolveu o dilema da segurança para a região, ao garanti-la contra ameaças externas e ao aplacar as rivalidades que a dilaceraram, outrora; ao fazer isso, no entanto, criou o ambiente que nutre aquela visão de mundo e gera os recursos de poder necessários para sustentá-la. O choque entre europeus e americanos nada tem a ver com a suposta fixidez dos traços culturais: ele se origina de uma diferenciação funcional. A verdade é que os Estados Unidos não precisam aceitar lições da Europa, pois não necessitam de seu concurso. Se acharem necessário, têm meios para agir por conta própria.

O conflito, portanto, é profundo e duradouro. Segundo o autor, não há muito a fazer com ele: aos americanos, Kagan sugere que sejam mais conscientes de sua superioridade e mais compreensivos; o conselho para os europeus é menos exaltante: eles deveriam se lembrar do quanto o mundo – e eles próprios – necessitam de uma América forte, e se adaptar a esta realidade que não lhes reserva glória, mas pode lhes dar outras alegrias.

O problema com a análise e as recomendações de Kagan – um dos defensores da estratégia neoimperial do governo Bush – é que ele superestima a capacidade dos Estados Unidos de agir unilateralmente com êxito e minimiza as resistências que tal ação pode encontrar. São evidências recentes dessa resistência de a articulação entre a França, Alemanha, Rússia e China no Conselho de Segurança, o insucesso das pressões exercidas para obter o voto do Chile e do México no mesmo foro, a rejeição pelo Parlamento turco do acordo permitindo o estacionamento de tropas americanas no país, e próprio desenrolar das operações no Iraque.

Os trabalhos que comentamos desembocam em dois cenários alternativos. No primeiro, vencida a crispação da conjuntura presente, uma correção de rumos na política externa norte-americana propiciaria a

retomada do multilateralismo, a recomposição dos vínculos rompidos e o exercício da hegemonia em bases mais consensuais<sup>30</sup>. No segundo, a grande estratégia predominante hoje persiste e é bem sucedida, impondo-se aos estados que poderiam eventualmente desafiá-la e transformando os Estados Unidos em sede de um verdadeiro império mundial. No que me toca, prefiro finalizar este artigo desenhando um cenário distinto.

Ao contrário dos dois primeiros, ele não terá como referência uma configuração hipotética de relações estabilizadas. Será, antes, um cenário de transição.

Acredito que devemos nos fixar nesse aspecto por dois motivos básicos:

1) o mundo não se organiza politicamente como império, e ainda é longo o caminho que poderia levá-lo a isso; 2) ainda que o unilateralismo agressivo da política externa norte-americana reflua em favor de uma estratégia mais inclusiva e mais branda, os efeitos que ele já produziu não são inteiramente reversíveis: ele lembrou a todos a velho adágio de que a concentração excessiva do poder não é um problema porque este é mal usado, mas porque a qualquer momento ele pode vir a sê-lo – quando Waltz invoca os federalistas e a idéia de “freios e contrapesos” para reforçar esse ponto<sup>31</sup>, ele tem toda razão. Se estou certo, o afastamento já ocorrido em relação ao quadro descrito por Ikenberry não é conjuntural: ele tende a se ampliar em futuro previsível.

Ao efetuar esse deslocamento, a política mundial ingressa em um período marcado pelo confronto aberto de *duas tendências* opostas:

A *primeira* toma o nível presente de concentração de poder em escala global como base para a produção de níveis ainda mais elevados, tidos estes como indispensáveis à resolução de problemas de interesse coletivo: controle de armas de destruição em massa, desmonte de regimes ditatoriais, combate ao terrorismo. A *segunda* encara a concentração de poder atual como problema e opera

<sup>30</sup> Essa é a expectativa de um analista tão fino quanto Perry Anderson, que não é suspeito de simpatia com a causa. Cf.

<sup>31</sup> Kenneth N. Waltz, “Structural Realismo after the Cold War”. *International Security*, Vol. 25, No. 1, 2000, pp 5-41.

no sentido de reduzi-la, tendo estrategicamente a multipolaridade como seu horizonte.

Do ponto de vista da segurança internacional, no cenário que se abre com esse embate as “novas ameaças” escalam e velhas ameaças revivem. No passado, a pretensão declarada por uma grande potência de submeter todas a demais ao seu mando foi responsável por conflagrações de grande envergadura; por que haveria de ser diferente no futuro? Seja qual for o resultado da campanha no Iraque, uma questão tem garantida alta prioridade no planejamento estratégico de qualquer país que não se conforme com a idéia de reverter à condição de província: como conter os movimentos do colosso desatado? Qualquer resposta que se dê a tal pergunta incluirá necessariamente a busca de entendimentos em torno de interesses definidos e as artes da diplomacia. Mas para alguns Estados pelo menos, esses instrumentos serão insuficientes: para dizer não será preciso dispor de forte dentadura. Em linguagem menos figurada, a ameaça iminente que a pretensão imperial faz pesar sobre muitos Estados constitui forte incentivo para que busquem em armas não convencionais a garantia de que necessitam.

Risco incrementado de guerra interestatal, pois. Mas explosão quase certa de conflitos armados de outro tipo. Não é difícil entender porquê. A utopia globalista vê no governo mundial a solução definitiva para o problema de paz; e o império global é a forma historicamente plausível de se aproximar dessa condição inatingível. O equívoco consiste em acreditar que a ausência de antagonismos entre Estados equivale a mundo pacífico. Dadas as desigualdades econômicas e sociais, a solidez das identidades nacionais e a memória de conflitos antigos – entre outros fatores que separam os povos da terra – as condições para a conformação de uma comunidade política capaz de dar legitimidade a um Estado global inexistem. A guerra civil planetária é o resultado provável da tentativa de criá-la por meios coativos. Ora, o império é o resultado tendencial de uma dinâmica de poder expansiva. Sua lógica opera no período de transição e gera os mesmos efeitos. Cabe esperar, portanto, que o avanço da tendência imperial seja acompanhado da multiplicação de conflitos violentos e crônicos, da eclosão recorrente de “pequenas guerras”, da generalização da prática do terrorismo.

O cenário da transição, porém, não é determinista. Como foi dito antes, ele emerge do choque entre tendências opostas, e nada indica que a tendência à concentração global do poder terminará por se completar. Ao contrário, há fortes razões, normativas e cognitivas, para apostar que o sis-

tema caminhe no sentido de uma configuração mais equilibrada. Isso poderá acontecer com uma dose de sacrifício humano maior ou menor. A mudança da política externa dos Estados Unidos favoreceria a segunda hipótese. Em tempos tão sombrios, saber que tal é possível é um motivo a mais para não desesperar.

**SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ** é professor  
de Ciência Política no IFCH/UNICAMP.

Sua publicação mais recente em *Lua Nova* é  
“O papel do Brasil no sistema internacional” (n.o 53/2001)





# AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO\*

PETER A. HALL  
ROSEMARY C. R. TAYLOR

O termo “neo-institucionalismo” é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção e também certas críticas. Reina, contudo, grande confusão no que concerne ao sentido preciso do termo, às diferenças que o distinguem de outros procedimentos, e ao tipo de esperanças e de problemas que ele suscita. Pretende-se aqui fornecer algumas respostas provisórias a essa questão mediante um exame de alguns trabalhos representativos dessa escola na sua fase de expansão, nos anos 80 até meados dos anos 90.

Uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico<sup>1</sup>. Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes

\* “Political Science and the three New Institutionalisms”. Publicado originalmente em *Political Studies*, dec. 1996. Uma primeira versão foi apresentada pelos autores em 1994, no congresso da American Political Science Association e numa reunião no mesmo ano na Universidade de Maryland, sobre “What is Institutionalismo Now?”. Os autores agradecem o apoio do Stanford Center for Organizations Research e do Center for the Advanced Study in the Behavioral Sciences da mesma universidade. Tradução de Gabriel Cohn.

<sup>1</sup> Em princípio seria possível identificar uma quarta escola, o “neo-institucionalismo” em Economia. No entanto, ele teria muito em comum com o institucionalismo da escolha racional, razão pela qual o tratamos na mesma rubrica no espaço deste artigo. Uma análise mais extensa poderia observar que o IER insiste de preferência na interação estratégica, ao passo que o neo-institucionalismo em Economia privilegia os direitos de propriedade, as rendas e os mecanismos de seleção competitiva. Veja-se T. Eggertsson. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press, 1990, e L. Putterman (ed) *The Economic Nature of the Firm*. Cambridge University Press, 1986.

nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes.

Exporemos em seguida a gênese de cada uma dessas escolas e definiremos, também em termos sucintos, o que distingue suas maneiras de tratar dos problemas sociais e políticos. Em seguida, vamos comparar as forças e fraquezas teóricas dessas três escolas de pensamento, com especial atenção à atitude de cada qual em face de duas questões que deveriam ser fundamentais em toda análise institucional : (1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

Considerando-se os objetos que elas têm em comum, é paradoxal que essas três escolas de pensamento tenham se desenvolvido de modo independente, ao menos a julgar pela escassez de referências cruzadas na literatura. Em consequência, um dos nossos principais cuidados consiste em nos perguntar o que cada uma delas poderia aprender das outras. Na conclusão, formulamos a questão sobre a medida em que seria possível sintetizar suas respectivas contribuições.

## O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70<sup>2</sup>. Ele emprestou esses dois métodos enquanto se empenhava em ultrapassá-los. Seus teóricos retinham do enfoque dos grupos a idéia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos<sup>3</sup>. Eles encontraram essa explicação no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. Nisso eles se inspiraram numa tradição mais antiga da

<sup>2</sup> Emprestamos o termo “institucionalismo histórico” a S. Steinmo et al., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 1992.

<sup>3</sup> Aqui, por necessidade, faz-se uma exposição excessivamente sintética de desenvolvimentos múltiplos e complexos. Para mais detalhes, ver Ronald Chilcote, *Theories of Comparative Politics*. Boulder. Westview, 1981, e J. Bill and R. L. Hardgrave, Jr., *Comparative Politics*. Washington. University of America Press, 1981.

ciência política, que atribui importância às instituições políticas oficiais ao mesmo tempo que desenvolve uma concepção mais ampla das instituições que têm importância e do modo como essa importância se manifesta<sup>4</sup>.

Esses teóricos foram igualmente influenciados pela concepção, própria aos estrueto-funcionalistas, da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem<sup>5</sup>. Eles aceitavam esse princípio, mas criticavam a tendência de numerosos estrueto-funcionalistas a considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema. Consideravam, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o “estruturalismo” inerente às instituições da comunidade política de preferência ao “funcionalismo” das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema.

O estrueto-funcionalismo e as teorias dos conflitos entre grupos apresentavam-se também sob a forma de variantes pluralistas e neomarxistas, e os debates referentes a essas últimas tiveram papel particularmente determinante no desenvolvimento do institucionalismo histórico ao longo dos anos 70<sup>6</sup>. Em particular, conduziram numerosos deles a dedicar uma atenção particular ao Estado, que não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos<sup>7</sup>. Pouco tempo depois, os teóricos dessa escola começaram a examinar como outras instituições sociais e políticas, a exemplo daquelas associadas à organização do capital e do trabalho, podiam estruturar as interações sociais de modo a engendrar situações políticas e econômicas próprias a cada país<sup>8</sup>. Vários desses trabalhos trazem comparações transnacionais ou estudos comparados

<sup>4</sup> Veja-se H. Eckstein and D. Apter (ed.), *Comparative Politics*. Glencoe. Free Press, 1963.

<sup>5</sup> Para uma síntese notável, veja-se G. Almond e G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics – A Developmental Approach*. Boston. Little Brown, 1956.

<sup>6</sup> Veja-se R. Blackburn (ed.) *Ideology and Social Sciences*. London. Fontana, 1972, cap. 11; F. Block, *Revising State Theory*. Philadelphia. Temple University Press, 1987; M. Carnoy, *The State and Political Theory*. Princeton University Press, 1984.

<sup>7</sup> Veja-se P. Evans et al. (ed.) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985; S. Krasner, *Defending the National Interest*. Princeton University Press, 1980; P. Katzenstein (ed.) *Between Power and Plenty*. Madison. University of Wisconsin Press, 1978.

<sup>8</sup> Isso deu margem a aproximações significativas com a literatura referente ao neo-corporativismo. Veja-se J. Zysman, *Governments, Markets and Growth*. Berkeley. University of California Press, 1983; Ph. Schmitter and G. Lembruch (ed.) *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills. Sage, 1982; P. A. Hall, *Governing the Economy – The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford. Polity, 1986.

de políticas públicas, em geral dando ênfase ao impacto das instituições políticas nacionais, incluindo aquelas que estruturam as relações entre legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário<sup>9</sup>. Uma importante literatura secundária no domínio da economia política comparativa estende essas análises aos movimentos de trabalhadores, às organizações patronais e aos sistemas financeiros de diversos países<sup>10</sup>.

Como os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição? De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais<sup>11</sup>.

Com relação às outras escolas aqui examinadas, quatro características próprias àquela que acabamos de descrever são relativamente originais. Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos. Desenvolvamos brevemente cada um desses pontos<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Veja-se S. Steinmo et al. (ed.) *Structuring Politics*, citado, e R. Kent Weaver and B. A. Rockman (ed.) *Do Institutions Matter?*. Washington. Brookings, 1993.

<sup>10</sup> Veja-se J. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, 1984; D. Soskice, "Wage Determination. The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries." *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 1990, 4, pp. 36-61; F. Scharpf, *Crisis and Choice in Social Democracy*. Ithaca. Cornell University Press, 1992.

<sup>11</sup> Veja-se K. Thelen e S. Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", em S. Steinmo et al. (ed.) *Structuring Politics*, citado; P. A. Hall, *Governing the Economy*, citado, p. 19. Como exemplo de concepção mais ampla veja-se J. Ikenberry, "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Policy", em J. Ikenberry et al. (ed.) *The State and American Foreign Policy*. Ithaca. Cornell University Press, 1988, p. 226.

<sup>12</sup> Para uma síntese excelente da qual nos valem na nossa análise, veja-se J. Ikenberry, "History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State", comunicação apresentada em 1994 à reunião "What is Institutionalism Now?", na Universidade de Maryland.

Uma questão crucial para toda análise institucional é a seguinte: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Afinal, é em última análise por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. De modo geral, os neo-institucionalistas fornecem dois tipos de resposta a essa questão, que poderíamos designar como a “perspectiva calculadora” e a “perspectiva cultural”. Cada uma delas responde de modo ligeiramente diferente a três questões básicas: como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm?

Para responder à primeira dessas três questões, os partidários da perspectiva “calculadora” dão ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de uma cálculo estratégico. Eles postulam que os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico, vale dizer, que eles examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo. Em geral, os objetivos ou preferências do autor são definidos de maneira exógena com relação à análise institucional.

Que fazem as instituições, segundo a perspectiva “calculadora”? Elas afetam os comportamentos em primeiro lugar ao oferecerem aos atores uma certeza mais ou menos grande quanto ao comportamento presente e vindouro dos outros atores. Essa formulação exprime bem o papel central que reservado à interação estratégica nessas análises. Mais precisamente, as instituições podem fornecer informações concernentes ao comportamento dos outros, aos mecanismos de aplicação de acordos, às penalidades em caso de defeção, etc. Mas o ponto central é que elas afetam o comportamento dos indivíduos aos incidirem sobre as expectativas de um ator dado no tocante às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações ou ao mesmo tempo que elas.

A perspectiva “cultural” trata dessas questões de modo diferente, ao sublinhar até que ponto o comportamento jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão do mundo própria ao indivíduo. Em outros termos, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, ele enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Ela tende a considerar os indivíduos como *satisficers* mais do que como *optimizers* em busca da maximização da sua utilidade, e a enfatizar a que ponto a escolha de

uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo puramente utilitário.

Que fazem as instituições? Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação<sup>13</sup>.

É interessante ter em vista que esses dois enfoques fornecem explicações diferentes do fato de que os modelos normalizados de comportamento que associamos às instituições exibem uma inegável continuidade ao longo do tempo<sup>14</sup>. A perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash. Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles<sup>15</sup>. Segue-se disso que, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta<sup>16</sup>. Por seu lado, a perspectiva cultural, explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão

<sup>13</sup> Para uma descrição particularmente penetrante dessa posição, veja-se J. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York. Free Press, 1989.

<sup>14</sup> Pode-se também ver nelas respostas à dimensão mais importante do problema das relações entre estrutura e agente, a saber: como se pode dizer de uma instituição que ela estrutura a ação humana, num sentido mais ou menos determinista, de modo a produzir um modelo normalizado de comportamento, quando habitualmente a existência de instituições depende ela mesma da presença desses modelos de comportamento e, em consequência, da disposição dos atores a comportar-se de uma certa maneira. O problema consiste em exprimir simultaneamente o caráter voluntário e determinista dessas instituições. Para uma análise mais geral desses problemas, veja-se A. Giddens, *Central Problems in Social Theory*. London. Macmillan, 1978.

<sup>15</sup> Para uma exposição radical desse ponto de vista, veja-se R. L. Calvert, “The Rational Choice Theory of Social Institutions”, em J. S. Banks e E. A. Hanushek (ed.) *Modern Political Economy*. Cambridge University Press, 1995, pp. 216-266.

<sup>16</sup> A esse argumento Kenneth Shepsle adicionou a observação de que os atores hesitarão em mudar as regras institucionais porque, ainda que uma reforma pudesse permitir-lhes um ganho imediato ligado ao contexto atual, eles enfrentam grandes incertezas no tocante ao impacto das novas regras sobre decisões ainda não previstas. Veja-se K. A. Shepsle, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, em H. F. Weisberg (ed.) *Political Science. The Science of Politics*. New York. Agathon, 1986, pp. 51-81.

usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual. Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar<sup>17</sup>

Os teóricos do institucionalismo histórico recorrem a ambas essas perspectivas quando tratam da relação entre instituições e ações na sua análise. Ellen Immergut, por exemplo, explica as diferenças entre países em matéria de reforma do sistema de saúde pelo grau em que os agrupamentos de médicos estão dispostos a compor com os partidários da reforma, e liga isso ao modo como a estrutura institucional do sistema político afeta as expectativas desses grupos no tocante às possibilidades de sucesso no caso de contestarem uma decisão que não lhes conviesse<sup>18</sup>. Sua análise repousa sobre um procedimento calculador clássico. Victoria C. Hattam emprega um enfoque semelhante quando afirma que o poder estabelecido do poder judiciário conduziu o movimento trabalhista norte-americano a abandonar estratégias que corriam o risco de serem derrubadas pela revisão judicial. Entretanto, como numerosos teóricos dessa escola, ela vai mais longe ao examinar o modo como as diferenças do contexto institucional nos Estados Unidos e na Grã Bretanha suscitaram movimentos trabalhistas ligados a visões de mundo muito diferentes. Esse tipo de análise sugere que as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados<sup>19</sup>.

A segunda propriedade notável do institucionalismo histórico consiste na importância que atribui ao poder, em particular às relações de poder assimétricas. Todos os estudos institucionais têm incidência direta sobre relações de poder. De fato, é possível ver nisso um esforço de elucidação da “segunda” e da “terceira” dimensões do poder identificadas há alguns anos no curso do debate sobre o poder nas comunidades locais<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Para uma crítica radical, que toma essa análise como ponto de partida para ultrapassá-la amplamente, veja-se R. Grafstein, *Institutional Realism. Social and Political Constraints on Rational Actors*. New Haven. Yale University Press, 1992.

<sup>18</sup> E. Immergut, *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge University Press, 1992.

<sup>19</sup> V. C. Hattam. *Labor Visions and State Power. The Origins of Business Unionism in the United States*. Princeton University Press, 1993.

<sup>20</sup> Veja-se S. Lukes, *Power: a Radical View*. London. Macmillan, 1972, e J. Gaventa, *Power and Powerlessness. Quiscent and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana. University of Illinois Press, 1980.

Mas os teóricos do institucionalismo histórico prestaram atenção sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores. Sven Steinmo, por exemplo, explica as diferenças entre países em matéria de política fiscal em termos da maneira como as instituições políticas estruturam as categorias de interesse sociais mais suscetíveis de serem representadas no processo de decisão<sup>21</sup>. No domínio da política econômica nos Estados Unidos, Margaret Weir mostrou como a estrutura do sistema político favorece a constituição de certas condições sociais em detrimento de certas outras<sup>22</sup>.

Os adeptos do institucionalismo histórico também vinculam-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico. Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. Como seria de esperar-se, as mais importantes dessas propriedades são consideradas como de natureza institucional. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”<sup>23</sup>.

Em conseqüência, os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as “capacidades do Estado” e

<sup>21</sup> S. Steinmo. *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven. Yale University Press, 1993.

<sup>22</sup> M. Weir. “Ideas and the Politics of Bounded Innovation”, em S. Steinmo et al., *Structuring Politics*, citado, pp. 188-216.

<sup>23</sup> Veja-se D. Collier e R. Collier, *Shaping the Political Arena*. Princeton University Press, 1991; M. Downing, *The Military Revolution and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*. Princeton University Press, 1992; S. Krasner, “Sovereignty: an Institutional Perspective”, *Comparative Political Studies*, 21, 1988, pp. 66-94.



as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões ulteriores<sup>24</sup>. Outros insistem no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral<sup>25</sup>. Em numerosos casos esses teóricos insistem em especial nas conseqüências imprevistas de instituições existentes e das insuficiências que elas produzem, opondo-se assim à imagem que muitos economistas propõem da criação institucional<sup>26</sup>.

No mesmo espírito, numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto<sup>27</sup>. O principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas, e em geral os teóricos insistem no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares<sup>28</sup>.

Enfim, embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com freqüência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre as instituições e as

<sup>24</sup> Veja-se M. Weir e Theda Skocpol, “State Structures and the Possibility for Keynesian Response to the Great Depression in Swede, Britain and the Unites States, em P. Evans et al., *Bringing the State Back In*, citado, pp. 107-163.

<sup>25</sup> Veja-se P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?*. Cambridge University Press, 1994, e, do mesmo autor, “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change”. *World Politics*, 45, 1993, 4, pp. 595-628; J. Jenson, “Paradigms and Political Discourse. Protective Legislation in France and the Unites States before 1914”, *Canadian Journal of Political Science*, 22, 1989, pp. 235-258; I. Katznelson, *City Trenches. Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*. New York. Pantheon Books, 1981.

<sup>26</sup> Veja-se J. March e J.P. Olsen, “The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review*, 78, 1984, pp. 734-749, e D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

<sup>27</sup> Veja-se P. A. Gourevitch, *Politics in Hard Times*. Ithaca, Cornell University Press, 1986; D. Collier e R. Collier, *Shaping the Political Arena*, citado, e S. Krasner, “Approaches to the State”. *Comparative Politics*, 1984, pp. 223-246.

<sup>28</sup> Esse ponto ainda não recebeu toda a atenção que merece. Veja-se, no entanto, Th. Skocpol, *States and Social Revolutions*. Cambridge University Press, 1979.

idéias ou as crenças. Judith Goldstein, por exemplo, mostra como a estrutura institucional montada para elaborar a política comercial dos Estados Unidos tende a reforçar o impacto de certas idéias em matéria de comércio enquanto prejudica outras, e Margaret Weir sustenta que as diferenças estruturais que distinguem os sistemas políticos britânico e norte-americano contribuem para explicar porque o keynesianismo não tem o mesmo impacto sobre as políticas levadas a efeito nos dois países, e porque sua influência não teve a mesma duração neles<sup>29</sup>

## O INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

Um fato curioso da ciência política contemporânea é o desenvolvimento relativamente recente de um segundo “neo-institucionalismo” paralelo ao institucionalismo histórico. Na origem, o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente<sup>30</sup>. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada.

Eles buscaram uma resposta pelo lado das instituições. Muitos puseram-se a afirmar que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que

<sup>29</sup> Veja-se J. Goldstein, “Ideas, Institutions and American Trade Polity”. *International Organization*, 42, 1988, 1, pp. 179-217; M. Weir, “Ideas and Politics: the Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States”, em P. A. Hall (ed) *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton University Press, 1989, pp. 53-86; K. S. Sikking, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca. Cornell University Press, 1991.

<sup>30</sup> O texto fundamental é de W. Riker, “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions”. *American Political Science Review*, 74, 1980, pp. 432-447. Veja-se também R. McCelvey, “Intransitivities in Multidimensional Voting Models and some Implications for Agenda Control”. *Journal of Economic Theory*, 12, 1976, pp. 472-482 e J. Ferejohn e M. Fiorina, “Purposive Models of Legislative Behavior”. *American Economic Review. Papers and Proceedings*, 65, 1975, pp. 407-415.

dispõem seus membros<sup>31</sup>. Algumas dessas regras permitem fixar a pauta de modo a limitar o surgimento de decisões submetidas ao voto dos representantes. Outras atribuem a responsabilidade das questões-chave a comissões estruturadas de modo a servir aos interesses eleitorais dos membros do Congresso, ou produzem mecanismos de adoção de leis que facilitam a negociação entre parlamentares. No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores<sup>32</sup>.

Como se vê, os teóricos da escola da escolha racional importaram de maneira fecunda no domínio da ciência política recursos teóricos emprestados à “nova economia da organização”, que insiste na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições<sup>33</sup>. Uma tese particularmente influente foi a desenvolvida por Oliver Williamson, para quem o desenvolvimento de uma dada instituição, por exemplo os aspectos organizacionais de uma empresa, podem ser compreendidos como um esforço para reduzir os custos de transação ligados ao fato de empreender a mesma atividade sem passar por essa instituição<sup>34</sup>. Douglas C. North aplicou teses similares à história das instituições políticas<sup>35</sup>. Enfim, as teorias da ação, que se interessam pelos mecanismos institucionais pelos quais principais podem exercer controle sobre a atividade e a obediência de seus agentes, revelaram-se extremamente úteis para compreender como o Congresso pode estruturar suas comissões ou suas relações com as autoridades administrativas independentes que supervisiona<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> K. A. Shepsle, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, citado [nota 16] e, do mesmo autor, “Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach”. *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, 2, pp. 131-147.

<sup>32</sup> Veja-se B. Weingast e W. Marshall, “The Industrial Organization of Congress”. *Journal of Political Economy*, 96, 1988, 1, pp. 132-163.

<sup>33</sup> Dois artigos fundamentais são: T. Moe, “The New Economics of Organization”. *American Journal of Political Science*, 28, 1984, pp. 739-777; B. Weingast e W. Marshall, “The Industrial Organization of Congress”, citado [nota 32].

<sup>34</sup> Williamson. *Markets and Hierarchies*. New York, Free Press, 1975, e, do mesmo autor, *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press, 1985.

<sup>35</sup> D. C. North e P. Thomas. *The Rise of the Western World*. Cambridge University Press, 1973.

<sup>36</sup> P. Milgrom e J. Roberts. *Economics, Organization and Management*. New York, Prentice-Hall, 1992; J. W. Pratt e R. Zeckhauser. *Principals and Agents*. Boston, Harvard Business School Press, 1991.

Multiplicaram-se, nessas condições, os trabalhos sobre o poder legislativo americano inspirados pela teoria da escolha racional<sup>37</sup>. De maneira geral, esses trabalhos buscam explicar como os regulamentos do Congresso afetam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados, com especial atenção ao sistema de comissões do Congresso e às relações entre o Congresso e as autoridades administrativas independentes. Mais recentemente, Gary W. Cox e Mathew D. McCubbins tentaram deslocar o debate mediante a ênfase no modo como os partidos políticos estruturaram as deliberações. John Ferejohn vem-se dedicando ao exame das relações entre o Congresso e os tribunais, e um debate animado desenvolveu-se sobre a capacidade do Congresso de enquadrar as autoridades administrativas<sup>38</sup>.

Por outro lado, a partir dos anos 90 os teóricos da escola da escolha racional interessaram-se também pela explicação de um certo número de outros fenômenos políticos, entre os quais o comportamento das coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos<sup>39</sup>. Adam Przeworski, Barbara Geddes, Gary Marks e outros autores analisam as transições para a democracia segundo o modelo da teoria dos jogos<sup>40</sup>; George Tsebelis e outros estudam as consequências da reforma institucional no seio da União Européia<sup>41</sup>; pesqui-

<sup>37</sup> Coletâneas de trabalhos representativos dessa safra são: M. D. McCubbins e T. Sullivan (ed.) *Congress: Structure and Policy*. Cambridge University Press, 1987 e o número de maio/1994 de *Legislative Studies Quarterly*.

<sup>38</sup> Veja-se G. W. Cox e M. D. McCubbins, *Legislative Leviathan*. Berkeley, University of California Press, 1987; J. Ferejohn, "Law, Legislation and Positive Political Theory", em J. S. Banks e E. A. Hanushek (ed.) *Modern Political Economy*, citado, pp. 191-215; K. A. Shepsle e B. R. Weingast. "Positive Theories of Congressional Institutions", *Legislative Studies Quarterly*, may 1994; T. Moe, "An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'", *Legislative Studies Quarterly*, 12, 1987, 4, pp. 475-520; M. D. McCubbins e Th. Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked. Police Patrols versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science*, 28, feb. 1984, pp. 165-179.

<sup>39</sup> Veja-se M. Laver e K. A. Shepsle, "Coalitions and Cabinet Government". *American Political Science Review*, 84, 1990, pp. 843-890; D. North e B. Weingast, "Constitutions and Credible Commitments: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17<sup>th</sup> Century England. *Journal of Economic History*, 49, dec. 1989, pp. 803-832; B. Weingast, "Institutionalizing Trust: the Political and Economic Roots of Ethnic and Regional Conflict", comunicação apresentada na reunião sobre "What is Institutionalism Now?", citada.

<sup>40</sup> Veja-se A. Przeworski, *Democracy and the Market*. Cambridge University Press, 1991; B. Geddes, *Politician's Dilemma*. Berkeley, University of California Press, 1994; G. Marks, "Rational Sources of Chaos in Democratic Transitions". *American Behavioral Scientist*, 33, 1992, 4/5, pp. 397-421; Y. Cohen, *Radicals, Reformers and Reactionaries*. Chicago University Press, 1994; J. de Nardo, *Power in Numbers*. Princeton University Press, 1985.

<sup>41</sup> Veja-se G. Tsebelis, "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter". *American Political Science Review*, 88, 1994, 1, pp. 795-815; M. Pollack, "Obedient Servant or Runaway Eurocracy?". *Working Paper*, Harvard Center for European Studies, 1995; L. Martin, "The Influence of National Parliaments on European Integration". *Working Paper*, Harvard Center for International Affairs, 1994.

sadores especializados em relações internacionais empregam os conceitos do institucionalismo da escolha racional para explicar a ascensão ou a queda dos regimes internacionais, o tipo de responsabilidades que os estados delegam às organizações internacionais e a forma dessas organizações<sup>42</sup>.

Como todas as escolas desse gênero, o institucionalismo da escolha racional abriga um certo número de debates internos, e existem certas variantes entre uma análise e outra. Entretanto, a busca de pontos comuns revela quatro propriedades ligadas a esse enfoque que estão presentes na maioria das análises.

Em primeiro lugar, esses teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais. De modo geral, postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos<sup>43</sup>.

Em segundo lugar, os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo. Entre os exemplos clássicos, os mais conhecidos são o “dilema do prisioneiro” ou a “tragédia dos bens comuns”, mas numerosas situações comportam tais dilemas<sup>44</sup>.

Em seguida, os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas intuições fundamentais são, primeiro, que é plausível que o comportamento de um ator é determi-

<sup>42</sup> Veja-se R. O. Keohane e L. Martin, “Delegation to International Organizations”, comunicação apresentada à reunião de 1994, citada; L. Martin, “Interests, Power and Multilateralism”. *International Organization*, 46, 1992, 4, pp. 765-792; K. A. Oye (ed.) *Cooperation under Anarchy*. Princeton University Press, 1993; S. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier”. *World Politics*, 43, 1991, p. 336-366.

<sup>43</sup> Veja-se K. A. Shepsle e B. Weingast, “The Institutional Foundations of Committee Power”. *American Political Science Review*, 81, 1987, pp. 85-104; também J. Elster e A. Hylland (ed.) *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge University Press, 1986.

<sup>44</sup> Veja-se G. Hardin, “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248; R. Hardin, *Collective Action*. Baltimore, John Hopkins Press, 1982; E. Ostrom, *Governing the Commons*. Cambridge University Press, 1990.

nado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque “calculador” clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual.

Por fim, os institucionalistas dessa escola desenvolveram um enfoque que lhe é própria no tocante à explicação da origem das instituições. Em geral eles começam utilizando a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição. Explicam em seguida a existência da instituição com referência ao valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição. Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes<sup>45</sup>.

Assim, a forma de organização da empresa se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência<sup>46</sup>. Os regulamentos do Congresso norte-americano são explicados em termos dos ganhos obtidos nas trocas entre seus membros. As disposições constitucionais adotadas na Inglaterra em 1688 são explicadas com referência às vantagens que oferecem aos proprietários. Poderíamos multiplicar os exemplos. Há espaço para muito debate no interior desse quadro geral, mas habitualmente os debates têm como foco saber se as funções desempenhadas pela instituição em causa foram definidas correta-

<sup>45</sup> Como seria de esperar-se, as análises relativas a legislaturas tendem a enfatizar a importância do acordo voluntário, ao passo que as análises relativas às instituições econômicas insistem mais na seleção competitiva.

<sup>46</sup> Veja-se O. Williamson, *Markets and Hierarchies*, citado; P. Milgrom e J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, citado; dos mesmos autores, “Bargaining Costs, Influence Costs and the Organization of Economic Activity”, em J. Alt e K. A. Shepsle (ed.) *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press, 1990, pp. 57-89.

mente. Desse modo, Keth Krehbiel abriu um debate animado sobre a questão de saber se as comissões do Congresso norte-americano têm por tarefa principal oferecer aos seus membros vantagens obtidas da troca ou das informações sobre as conseqüências da legislação proposta<sup>47</sup>.

## O INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

Paralelamente a esses desenvolvimentos da Ciência Política, um neo-institucionalismo desenvolveu-se na Sociologia. Como nas outras escolas de pensamento, trata-se de debates internos. Entretanto, seus partidários desenvolveram uma série de teorias que deveriam ser de considerável interesse para os pesquisadores em Ciência Política.

O institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações. Esse movimento remonta ao fim dos anos 70, no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura. Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse etc., como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. Parecia-lhes que a forma organizacional dessas estruturas era praticamente a mesma, devido à racionalidade ou da eficácia inerentes a elas e necessárias para o cumprimento de suas tarefas<sup>48</sup>. A cultura lhes parecia algo inteiramente diverso.

Contra essa tendência, os neo-institucionalismo começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

<sup>47</sup> K. Krehbiel, *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991; também K. A. Shepsle e B. Weingast, “Positive Theories of Congressional Institutions”, citado.

<sup>48</sup> Para uma apresentação mais desenvolvida, veja-se F. Dobbin, “Cultural Models of Organization. The Social Construction of Rational Organizing Principles”, em D. Crane (ed.) *The Sociology of Culture*, Oxford, Blackwell, 1994, pp. 117-153.

Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas<sup>49</sup>.

Dada a sua ótica própria, os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Eles tentam, por exemplo, explicar as surpreendentes semelhanças, do ponto de vista da forma e das práticas institucionais, entre os ministérios da educação através do mundo, sejam quais forem das diferenças de contexto, ou entre empresas pertencentes a setores industriais diferentes, não importa o produto que fabriquem. Frank Dobbin usa esse enfoque para mostrar como concepções culturalmente determinadas do Estado e do mercado condicionaram a política ferroviária na França e nos Estados Unidos no século XIX<sup>50</sup>. John W. Meyer e W. Richard Scott o utilizam para explicar a proliferação de programas de formação nas empresas norte-americanas<sup>51</sup>. Outros empenham-se na explicação dos isomorfismos institucionais no Extremo Oriente e da difusão relativamente fácil das técnicas de produção dessa zona através do mundo<sup>52</sup>. Neil Fligstein serve-se dele para explicar a diversificação da indústria norte-americana, e Yasemin Soyal o faz para explicar a atual política de imigração na Europa e na América do Norte<sup>53</sup>.

Três características do institucionalismo em Sociologia conferem-lhe uma certa originalidade relativamente às outras variedades de “neo-institucionalismo”. Primeiro, os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores

<sup>49</sup> Os primeiros a explorar esse terreno foram sociólogos de Stanford. Veja-se J. W. Meyer e B. Rowan, “Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, 83, 1977, pp. 340-363; J. W. Meyer e W. R. Scott, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, Sage, 1983. Para uma muito boa visão de conjunto, veja-se a introdução de P. DiMaggio e W.W. Powell à coletânea organizada por eles, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, 1991, pp. 1-40.

<sup>50</sup> F. Dobbin, *Forging Industrial Policy*. Cambridge University Press, 1994.

<sup>51</sup> W. R. Scott, J. W. Meyer et al., *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks, Sage, 1994, cap. 11 e 12.

<sup>52</sup> M. Orru et al., “Organizational Isomorphism in East Asia”, em W. W. Powell e P. DiMaggio (ed.), citado, pp. 361-389. Também R. E. Cole, *Strategies for Industry: Small Group Activities in American, Japanese and Swedish Industry*. Berkeley, University of California Press, 1989.

<sup>53</sup> Veja-se N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Control*. Harvard University Press, 1990; Y. Soysal, *Limits of Citizenship*. University of Chicago Press, 1994.



em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana<sup>54</sup>. Dessa posição derivam duas conseqüências importantes. Em primeiro lugar, ela rompe a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração. Isso põe em perigo a distinção cara a muitos especialistas em ciência política, entre “explicações institucionais”, que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização, e “explicações culturais”, que remetem à cultura, definida como um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas<sup>55</sup>. Em segundo lugar, esse enfoque tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”<sup>56</sup>. Sob esse aspecto, ele reflete uma “virada cognitivista” no próprio seio da Sociologia, que consiste em afastar-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento<sup>57</sup>.

Os neo-institucionalismo sociológicos distinguem-se igualmente pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual, em consonância com o “enfoque culturalista” mencionada acima, desenvolvendo contudo certos matizes particulares. Uma escola de análise sociológica mais antiga resolvia o problema das relações entre instituições e ação ao associar as instituições a “papéis” aos quais se vinculavam “normas” prescritivas. Segundo esse ponto de vista, os indivíduos levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento. Poderíamos designar essa concepção como “dimensão normativa” do impacto das instituições.

<sup>54</sup> Veja-se J. L. Campbell, “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”, comunicação apresentada no seminário sobre Estado e capitalismo desde 1800, Harvard, 1995, e W. R. Scott, “Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis”, em Scott, Meyer et al., *Institutional Environments...*, citado, pp. 55-80.

<sup>55</sup> Veja-se G. Almond e S. Verba, *The Civic Culture*. Boston, Little Brown, 1963. Também P. A. Hall, *Governing the Economy*, citado, cap. 1.

<sup>56</sup> Veja-se L. Zucker, “The Role of Institutionalization in Cultural Persistence”, em Powell e DiMaggio, citado, pp. 83-107; J. W. Meyer et al., “Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account”, em Meyer, Scott et al., citado.

<sup>57</sup> Veja-se A. Swidler, “Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51, 1986, pp. 273-286. Também J. March e J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, citado, cap. 3.

Ainda que alguns continuem a utilizar tais concepções, numerosos teóricos concentram-se agora naquilo que poderíamos chamar a “dimensão cognitiva” do impacto das instituições. Em outros termos, concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores<sup>58</sup>. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Neste ponto pode-se constatar a influência do construtivismo social sobre o neo-institucionalismo sociológico. Em numerosos casos, espera-se das instituições que ofereçam as condições mesmas da atribuição de significados na vida social. Segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social<sup>59</sup>.

Em consequência, numerosos institucionalistas enfatizam a natureza altamente interativa das relações entre as instituições e a ação individual, na qual cada polo constitui o outro. Quando agem conforme uma convenção social, os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais, vale dizer, empreendem ações dotadas de significado social e reforçam a convenção a que obedecem. Um corolário fundamental dessa visão das coisas é a idéia de que a ação está estreitamente ligada à interpretação. Desse modo, os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que, uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo da instituição lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, não raro de modo relativamente simultâneo. A relação que liga o indivíduo e a instituição repousa portanto sobre uma espécie de “raciocínio prático” pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo que os confecciona<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Veja-se a introdução de DiMaggio e Powell, citado.

<sup>59</sup> Veja-se o clássico de P. Berger e Th. Luckmann, *The Social Construction of Reality*. New York, Anchor, 1966, e sua aplicação mais recente à ciência política por A. Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”. *International Organization*, 43, 1987, 3, pp. 335-370.

<sup>60</sup> Veja-se a introdução de DiMaggio e Powell, citada, e os artigos de L. Zucker e R. Jepperson no mesmo volume.

Nada nisso tudo sugere que os indivíduos não sejam dotados de intuições, ou sejam irracionais. O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é ele próprio um objeto socialmente constituído, e eles conceituam os objetivos que um autor se impõe numa perspectiva muito mais ampla que a de outros teóricos. Se os teóricos da escola da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por seu lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados.

Por fim, os neo-institucionalismo sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Como vimos, muitos teóricos do institucionalismo da escolha racional explicam o desenvolvimento de uma instituição referindo-se à eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam. Em oposição a isso, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social a à de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Em certos casos pode ocorrer que essas práticas sejam aberrantes quando relacionadas ao cumprimento dos objetivos oficiais da organização. John L. Campbell exprime bem esse modo de ver as coisas ao falar de uma “lógica das conveniências sociais” por oposição a uma “lógica instrumental”<sup>61</sup>.

Desse modo, diversamente dos teóricos que explicam a diversificação das empresas norte-americanas nos anos 50 e 60 como uma reação funcional a exigências econômicas ou tecnológicas, Neil Fligstein sustenta que os empresários fizeram essa escolha por conta do valor que acabou sendo atribuído a essa noção em numerosos foros profissionais dos quais participavam, e porque essa escolha ratificava seu papel social e sua visão do mundo<sup>62</sup>. Da mesma maneira, Yasemin Soysal sustenta que a política de imigração adotada por numerosos estados foi levada a efeito, não porque fosse mais funcional para cada Estado, mas porque a nova concepção dos direitos do homem proclamada pelos regimes internacionais fazia parecer

<sup>61</sup> Conforme citação em March e Olsen, *Rediscovering Institutions*, citado.

<sup>62</sup> N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Control*, citado [nota 53].

apropriada essa política enquanto outras pareciam ilegítimas aos olhos das autoridades nacionais<sup>63</sup>.

A questão fundamental, nessa ótica, é evidentemente a de saber o que confere “legitimidade” a certos arranjos institucionais antes do que a outros. Em última análise, essa questão conduz a uma reflexão sobre as fontes da autoridade cultural. Em Sociologia, certos institucionalistas enfatizam o fato de que a expansão do papel regulador do Estado moderno impõe, pela via da autoridade, numerosas práticas às organizações. Outros salientam que a crescente profissionalização de numerosas esferas de atividade engendra comunidades profissionais dotadas de uma autoridade cultural suficiente para impor a seus membros certas normas ou certas práticas<sup>64</sup>. Em outros casos, práticas institucionais comuns são tidas como nascendo de um processo de discussão mais interpretativo entre os atores de uma dada rede (relativo a problemas comuns, sua interpretação e sua solução), que se dá em diversos foros, desde a escola de gestão até o colóquio internacional. Intercâmbios desse tipo são vistos como oferecendo aos atores esquemas interpretativos comuns, que concretizam a intuição das práticas institucionais apropriadas, as quais são em seguida amplamente difundidas. Nesse caso, as dimensões interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente constituídas aparecem com nitidez<sup>65</sup>. Afirmam alguns que é mesmo possível observar esses processos em escala transnacional, na qual os conceitos habituais da modernidade conferem um certo grau de autoridade às práticas dos estados mais “desenvolvidos”, e onde os intercâmbios que ocorrem sob a égide dos regimes internacionais encorajam acordos que difundem práticas comuns além das fronteiras nacionais<sup>66</sup>.

## OS INSTITUCIONALISMOS COMPARADOS

Nas suas múltiplas variantes, os “neo-institucionalismos” fazem progredir de maneira significativa nossa compreensão do mundo político.

<sup>63</sup> Y. Soysal, *Limits of Citizenship*, citado.

<sup>64</sup> Veja-se P. J. DiMaggio e W. W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality”, e W. W. Powell, “Expanding the Scope of Institutional Analysis”, em Powell e DiMaggio, *The New Institutionalism*, citado, cap. 3 e 8.

<sup>65</sup> Sobre esse ponto somos devedores da análise penetrante desenvolvida por J. L. Campbell em “Recent Trends in Institutional Analysis”, p. 11.

<sup>66</sup> Veja-se J. W. Meyer et al., “Ontology and Rationalization”; J. W. Meyer, “Rationalized Environments”; D. Strang e J. W. Meyer, “Institutional Conditions for Diffusion”, em Scott e Meyer, *Institutionalized Environments*, citado, cap. 1, 2 e 5.

Entretanto, as imagens que eles propõem do mundo político certamente não são idênticas, e cada uma apresenta vantagens e fraquezas peculiares.

Consideremos primeiro o problema da definição as relações entre instituições e comportamento.

O institucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla dessa relação. Os teóricos dessa corrente utilizam com frequência os enfoques “calculador” e “culturalista”. Isto, ao nosso ver, é uma virtude não negligenciável, pois os consideramos, ambos, enfoques não só convincentes como importantes. Entretanto, o ecletismo tem seus inconvenientes: o institucionalismo histórico dedicou menos atenção que as outras escolas de pensamento ao desenvolvimento de uma compreensão fina da maneira precisa pela qual as instituições afetam o comportamento, e certos trabalhos não definem com os cuidados necessários o encadeamento causal preciso pelo qual as instituições que eles identificam como importantes afetam o comportamento que se esperam que elas expliquem. Sob esse aspecto, o institucionalismo histórico poderia tirar partido de intercâmbios mais apurados com as outras escolas.

O institucionalismo da escolha racional, por seu lado, desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento, junto com um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática. Mas esses microfunda-mentos tão gabados repousam sobre uma imagem relativamente simplista das motivações humanas, que corre o risco de passar ao lado de algumas das suas dimensões mais importantes<sup>67</sup>. Os defensores desse enfoque inclinam-se a compará-lo a um conjunto de equações de forma reduzida, que convém julgar não tanto pela exatidão dos seus postulados quanto à luz da capacidade de predição de seus modelos<sup>68</sup>. Isto, porém, nos leva a um terreno escorregadio, considerando-se que as predições engendradas por esses modelos com frequência são sensíveis a pequenas modificações, não raro arbitrárias ou sem fundamento empírico, relativas à matriz de ganhos, às estruturas de preferências etc.<sup>69</sup>. A utilidade desse enfoque ainda é limitado pela necessidade de especificar as preferências ou os objetivos subja-

<sup>67</sup> Para análises mais desenvolvidas, veja-se K. S. Cook e M. Levi (ed.) *The Limits of Rationality*. University of Chicago Press, 1990; J. Mansbridge (ed.) *Beyond Self-Interest*. Auniversity of Chicago Press, 1990.

<sup>68</sup> Somos gratos a Kenneth Shepsle por ter chamado nossa atenção sobre esse ponto. Veja-se M. Friedman, “The Methodology of Positive Economics”, em *Essays in Positive Economics*. University of Chicago Press, 1953.

<sup>69</sup> O problema é aumentado pelo fato de que numa situação dada numerosas soluções de equilíbrio podem apresentar-se, como sugere o “teorema da pessoas comuns” (*folk theorem*). De modo mais geral, veja-se P. Green e I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory*. Yale University Press, 1994.

centes dos atores de modo exógeno em relação à análise, em particular em situações empíricas nas quais essas preferências apresentam facetas múltiplas e são ambíguas ou difíceis de identificar *ex ante*.

Considerando-se, entretanto, que os componentes instrumentais constituem um dado de primeira linha da vida política, o institucionalismo da escolha racional contribuiu em larga medida para a sua análise, em particular ao chamar a atenção para aspectos fundamentais da vida política subestimados pelos outros enfoques e ao oferecer as ferramentas analíticas correspondentes. Os partidários dessa escola enfatizam que a ação política envolve a gestão da incerteza, que por longo tempo permaneceu como um dos aspectos mais fundamentais e mais negligenciados da realidade política. Demonstram, além disso, a importância dos fluxos de informação tanto para as relações de poder como para as situações políticas.

Especialmente importante é que essa escola dá relevo ao papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Essa abordagem representa um progresso considerável em relação às tradicionais, que explicam as situações políticas como resultando da aplicação de forças que variáveis estruturais como o nível de desenvolvimento socio-econômico, o nível educacional ou de satisfação material supostamente exercem diretamente sobre o comportamento individual. Em contraste com isso, as análises dos teóricos da escola da escolha racional reservam espaço muito maior à intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma do cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma das instituições. Pode-se resumir essa diferença pela passagem de modelos nos quais a causalidade é representada por coeficientes de variáveis estruturais nas equações de regressão a modelos inspirados na teoria dos jogos. O inconveniente, evidentemente, consiste em que esse progresso é realizado ao preço de uma conceituação da intencionalidade a partir de uma teoria relativamente ligeira da racionalidade humana.

Basta ter esperado alguma vez diante de um sinal vermelho sem ninguém em volta para reconhecer que há dimensões da relação entre as instituições e a ação que talvez não sejam muito utilitárias, nem corretamente modeladas pelas teorias da escolha racional. Os teóricos do institucionalismo sociológico não raro estão em melhor posição para esclarecer tais dimensões. Por um lado, suas teorias definem as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores, que os institucionalistas da escolha racional têm que aceitar como dadas. Por outro lado, eles nos ensinam que mesmo um ator fortemente utilitário pode esco-

lher estratégias em repertórios dotados de uma especificidade cultural, e por essa via eles identificam novas possibilidades para a influência do ambiente institucional sobre as escolhas estratégicas dos atores. Num certo sentido, os sociólogos exprimem aspectos do impacto das instituições que talvez sejam uma preliminar necessária à ação instrumental<sup>70</sup>.

Se examinarmos agora o segundo ponto que nos preocupava, observaremos ainda vantagens e fraquezas próprias a cada um desses enfoques na sua explicação da origem e das modificações das instituições.

Os institucionalismo da escola da escolha racional produziram as explicações mais elegantes da origem das instituições, interessando-se sobretudo pelas funções que elas cumprem e pelas vantagens que propiciam. Do nosso ponto de vista, essa abordagem é de uma incontestável potência quando se trata de explicar a permanência das instituições, considerando-se que essa permanência não raro depende das vantagens que a instituição pode oferecer. No entanto, certas características dessa abordagem reduzem consideravelmente sua capacidade de servir de quadro teórico que permita explicar a origem das instituições.

Primeiro, trata-se de abordagem não raro retrospectiva: a origem de uma instituição dada é explicada em larga medida pelos efeitos da sua existência. Ainda que seja possível que esses efeitos contribuam para a permanência da instituição, não se deve confundir a explicação dessa permanência com a explicação da origem da instituição. Tendo em vista que o mundo social oferece numerosos exemplos de conseqüências não intencionais, remontar das conseqüências às origens é um caminho perigoso<sup>71</sup>. Depois, é uma abordagem demasiado “funcionalista”. Com freqüência ela postula que as instituições existentes são as mais eficientes, considerando-se as condições iniciais que poderiam ser mobilizadas em termos realistas para cumprir a tarefa visada. Em certos casos, os numerosos exemplos de ineficiência apresentados por tantas instituições permanecem sem explicação. Além disso, a teoria arrisca-se a exagerar a eficiência real de algumas entre elas<sup>72</sup>. Em outros termos, ela tende a postular que o processo de criação de

<sup>70</sup> Veja-se J. Johnson, “Symbolic Dimensions of Social Order”, comunicação apresentada à reunião de 1994, citada [nota 11].

<sup>71</sup> É o que afirma E. Bates, “Contra Contractarianism. Some Reflections on the New Institutionalism”. *Politics and Society*, 16, pp. 387-401.

<sup>72</sup> Para uma tentativa impressionante de enfrentar esse problema sem renunciar aos postulados da teoria da escolha racional, veja-se T. Moe, “The Politics of Structural Choice. Towards a Theory of Public Bureaucracy”, em O. Williamson (ed.) *Organizational Theory from Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press, 1990, pp. 116-153. No entanto, nem todas as aplicações das teorias da escolha racional são igualmente funcionalistas.

uma instituição é fortemente intencional, sob amplo domínio pelos atores, que têm uma percepção correta dos efeitos das instituições que criam, e que eles as criam justamente com o objetivo preciso de obter esses efeitos. Ainda que a existência de um elemento de intencionalidade na gênese das instituições esteja fora de dúvida, tais análises envolvem amiúde postulados heróicos relativos à presciência dos atores históricos e sua capacidade de controle sobre os eventos. Em certos casos, essas análises imputam intenções excessivamente simples aos atores históricos, que, vistos mais de perto, parecem agir conforme uma conjunto de motivações muito mais complexas<sup>73</sup>.

Em quarto lugar, essas análises com freqüência são marcadamente “voluntaristas”. Em outros termos, como afirma Robert Bates, elas têm uma tendência a apresentar a criação das instituições como um processo quase contratual caracterizado por um acordo voluntário entre atores relativamente iguais e independentes, inteiramente do gênero daqueles que poderíamos encontrar no “estado de natureza”<sup>74</sup>. Ainda que semelhante descrição pudesse dar conta de maneira adequada de certos casos, para muitos outros ela corre o risco de subestimar o fato de que a assimetria das relações de poder confere muito mais influência a certos atores que a outros no processo de criação das instituições<sup>75</sup>. Por fim, o postulado do “equilíbrio” desse enfoque conduz os teóricos a uma contradição. Um dos componentes inerentes a esse enfoque é, com efeito, que a situação inicial a partir da qual uma instituição é criada tem todas as possibilidades de refletir um equilíbrio de Nash. Desse modo, não é de modo algum evidente que os atores devessem por-se de acordo para mudar as instituições existentes. Paradoxalmente, os esforços de Kenneth Shepsle e de outros autores para mostrar que as instituições são estáveis mediante a invocação da incerteza que cerca a mudança institucional tornam ainda mais difícil compreender porque ocorra que as instituições mudem<sup>76</sup>. Esse enfoque necessita, pelo menos, de uma teoria dos equilíbrios dinâmicos muito mais robusta.

<sup>73</sup> Como exemplo, veja-se a análise de resto valiosa desenvolvida em D. C. North e B. Weingast, “Contributions and Credible Commitments”, citado. É igualmente possível que numerosas análises da escola da escolha racional postulem de modo excessivamente rápido que a presença de problemas de ação coletiva engendrem automaticamente uma “demanda” de criação institucional. Para corretivos, veja-se o trabalho de R. Bates, citado [nota 71]. Também J. Knight, *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press, 1992.

<sup>74</sup> R. Bates, citado. Também R. Grafstein, *Institutional Realism*, citado, cap. 3.

<sup>75</sup> Para uma análise penetrante que tenta introduzir uma consideração das assimetrias do poder na análise da criação de instituições em termos de escolha racional, veja-se J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, citado [nota 73]. Isso pode constituir um problema, mesmo numa legislatura, na qual maiorias não raro podem impor mudanças constitucionais às minorias, como mostram os estudos sobre o governo dos partidos. Veja-se Cox e McCubbins, *Legislative Leviathan*, citado [nota 38]

<sup>76</sup> Veja-se de K. Shepsle, “Institutional Equilibrium ...”, citado.



Essas reflexões sugerem que, embora o institucionalismo da escolha racional possa contribuir para explicar porque as instituições continuem a existir, a explicação que ele propõe da sua gênese não se aplica com êxito senão a um número limitado de contextos. Mais precisamente, seu alcance teórico é maior em contextos nos quais o consenso entre os atores dispostos à ação estratégica e de estatuto relativamente idêntico é indispensável para assegurar uma mudança institucional, como em certas assembléias legislativas ou em arenas internacionais. Por seu turno, essa teoria é aplicável a contextos nos quais uma competição intensa seleciona aqueles dotados de uma certa eficiência possível de definir com precisão *ex ante*, como, por exemplo, em certas situações concorrenciais de mercado<sup>77</sup>.

Em contrapartida, o institucionalismo histórico e o sociológico tratam de maneira inteiramente diferente da explicação da origem e da mudança das instituições. Um e outro começam por sublinhar que as instituições novas são criadas e adotadas num mundo que já as tem em abundância. Isso pode parecer anódino, mas é uma observação prenhe de conseqüências.

Em Sociologia, os institucionalistas partem dessa constatação para examinar o modo como as instituições existentes estruturam o campo de visão dos atores que têm em vista uma reforma institucional. Dessa forma, dirigem sua atenção para os processos pelos quais os atores que criam novas instituições tomam de “empréstimo” elementos dos modelos de instituição existentes. Essa abordagem dá útil relevo ao fato de que o mundo institucional existente circunscreve a gama de criações possíveis. Os sociólogos dessa escola também desenvolvem uma concepção mais ampla das razões pelas quais uma instituição particular pode ser escolhida, que vai bem além das meras considerações de eficácia para englobar o papel que esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo. Esse enfoque permite ir muito longe na explicação de numerosos casos de ineficácia constatados em instituições sociais e políticas<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Ainda que certos pesquisadores tenham sustentado que a competição entre estados nacionais ou entre elites políticas tenda a selecionar certos tipos de instituições de preferência a outras, são surpreendentemente escassas as pesquisas sobre esse ponto. Veja-se Th. Ertman, *Birth of the Leviathan*. Cambridge University Press, 1997; H. Root, *Fountain of Privilege*. Berkeley, University of California Press, 1994; W. G. Runciman, *A Treatise in Social Theory*. Cambridge University Press, 1984; e, de modo mais geral, J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, citado [nota 73], e D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, citado [nota 26].

<sup>78</sup> Veja-se J. W. Meyer e B. Rowan, “Institutionalized Organizations”, citado, e G. M. Thomas et al., *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills, Sage, 1987.

Do ponto de vista da Ciência Política, contudo, a abordagem do institucionalismo sociológico amiúde parece estranhamento etérea. Especificamente, ela pode deixar inteiramente de lado o fato de que o processo de criação ou de reforma institucional envolvem um conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição<sup>79</sup>. Tudo considerado, numerosos atores, internos ou externos a uma organização, têm um jogo de interesses profundos no tocante à adoção ou não pela empresa ou pelo governo de novas práticas institucionais, e as iniciativas de reforma muitas vezes engendram lutas de poder entre esses atores, coisa que uma excessiva atenção nos processos de difusão tende a negligenciar. Em certos casos, os neo-institucionalistas sociológicos parece privilegiar de tal modo os processos macrosociológicos que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma “ação sem atores”. De maneira geral, seu enfoque poderia beneficiar-se de uma maior atenção ao modo como os esquemas de significados, os cenários e os símbolos nascem não somente de processos de interpretação, mas também de processos de conflito<sup>80</sup>.

Os institucionalistas que adotam um enfoque histórico partem da mesma constatação, de um mundo saturado de instituições, para trazer à nossa atenção o modo como as relações de poder inscritas nas instituições existentes conferem a certos atores ou interesses mais poder do que a outros no tocante à criação de novas instituições<sup>81</sup>. Sob esse ponto de vista eles se juntam aos institucionalistas da escola da escolha racional, que se inspiram na célebre constatação, resumida por uma geração anterior de teóricos na fórmula segundo a qual “a organização é a mobilização do preconceito”<sup>82</sup>. No entanto, eles combinam com esse ponto de vista uma concepção da influência do percurso que reconhece igualmente a importância dos modelos institucionais existentes nos processos de criação e de reforma institucional.

<sup>79</sup> Há exceções importantes, como N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Control*, citada [nota 53].

<sup>80</sup> Para certos trabalhos excepcionais que dedicam especial atenção a essa dimensão da institucionalização, veja-se P. J. DiMaggio, “Constructing an Organizational Field as a Professional Project”, em Powell e DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, citado, pp. 267-292; N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Power*, citado, e L. Edelman, “Legal Environments and Organizational Governance”. *American Journal of Sociology*, 95, 1990, pp. 1401-1440.

<sup>81</sup> Como assinalaram T. Moe e J. Knight, numerosas análises da escola da escolha racional são curiosamente apolíticas. Sua insistência nas vantagens coletivas propiciadas pelas instituições não raro parece ocultar a extensão em que estas, como tanta coisa em política, resultam de conflitos pelo poder e por recursos. Veja-se T. Moe, “The Politics of Structural Choice”, citado, e J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, citado.

<sup>82</sup> Veja-se S. Teinmo, *Taxation and Democracy*, citado, p. 7, e E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*. New York, Holt Rinehart, 1960.

Se na ótica da escolha racional a origem das instituições é apresentada de modo sobretudo dedutivo, no caso do institucionalismo histórico parece predominar a indução. Em geral, os teóricos dessa escola mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram. Essa insistência neo-weberiana no significado atribuído pelos atores históricos às suas próprias ações aumenta consideravelmente o realismo das análises produzidas por esses teóricos, e lhes permite escolher entre explicações rivais quando o cálculo dedutivo ligado ao postulado de atores racionais resulta em mais do que uma situação de equilíbrio. Em consequência, eles provocaram revisões não raro agudas da nossa compreensão habitual da origem de certas instituições, como por exemplo o corporativismo sueco<sup>83</sup>. Mas essa insistência na indução é uma fraqueza tanto quanto uma força: os institucionalismo que adotam um enfoque histórico dedicaram menos tempo do que outros pesquisadores a reunir seus resultados em teorias sistemáticas relativas aos processos gerais envolvidos na criação e na mudança institucionais.

\* \*

Em resumo, a ciência política encontra-se hoje diante de, não um só, mas três “neo-institucionalismos”. Surpreende, ademais, quanto essas escolas de pensamento permaneceram fechadas. Cada uma passou o tempo afinando seu próprio paradigma. Como avançar? Numerosos autores preconizam a adoção de um só desses enfoques em detrimento dos outros. O presente artigo busca sugerir que é tempo de intensificar os intercâmbios entre essas diferentes escolas. No mínimo, sugerimos que um melhor conhecimento recíproco permitiria aos praticantes de cada uma delas perceber melhor as questões subjacentes ao seu próprio paradigma.

Pode-se ir mais longe? Poderia cada uma dessas escolas emprestar das outras algumas das suas intuições? Seria uma tentativa necessariamente limitada. No nível altamente teórico dos primeiros princípios, os representantes extremos de cada escola adota posições radicalmente diferentes sobre questões tão fundamentais como a de saber se é admissível tratar a identidade dos atores em termos endógenos para uma análise institucional, ou se cabe postular a existência de algo como uma ação racional ou estratégica homogênea seja qual for o contexto cultural.

<sup>83</sup> Veja-se P. Swenson, “Bringing Capital Back In or Social Democracy Reconsidered”. *World Politics*, 43, 1991, 4, pp. 513-544, e B. Rothstein, “Explaining Swedish Corporatism: the Formative Moment”. *Scandinavian Political Studies*, 14, 1991, 2, pp. 149-171.

Apesar disso, somos partidários de levar esses intercâmbios tão longe quanto possível, pela razão fundamental de que cada uma dessas escolas parece revelar aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele. Nenhuma dessas escolas parece ir em má direção, ou ter em sua base postulados profundamente errôneos. No mais das vezes, cada uma parece suprir uma explicação parcial das forças ativas numa situação dada, ou exprimir dimensões diferentes do comportamento humano e do impacto das instituições.

É nesses termos que o comportamento de um ator pode ser influenciado ao mesmo tempo pelas estratégias prováveis de outros atores e pela referência a um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos, cada fator estando ligado configuração das instituições existentes. Tomemos o caso dos trabalhadores franceses que se interrogavam sobre a adesão a uma política de rendas nos anos 50. Por um lado, a estrutura dividida do movimento operário francês desencorajava uma estratégia de adesão porque ela favorecia um comportamento *free rider*. Por outro lado, as ideologias sindicalistas de numerosos sindicatos franceses militavam igualmente contra toda cooperação entre eles em semelhante empreendimento<sup>84</sup>. É possível que na época essas duas características das instituições do movimento operário francês, cada qual expressa numa escola de pensamento diferente, tenham influenciado os comportamentos.

Além disso, se tornamos mais flexíveis os postulados extremos das teorias próprias a cada escola, podemos encontrar um terreno teórico comum, a partir do qual as intuições de cada um desses enfoques poderiam ser utilizadas para completar ou reforçar aquelas das outras. Desse modo, os enfoques “calculador” e “cultural” da relação que liga as instituições à ação constata ambas que as instituições influenciam a ação ao estruturarem as expectativas relativas às ações futuras dos outros atores, ainda que os modelos que propõem da origem dessas expectativas sejam ligeiramente diferentes. Num caso, a teoria afirma que essas expectativas são determinadas por aquilo que o outro ator deveria considerar viável do ponto de vista instrumental; no outro, elas são tidas como determinadas pelo que o outro ator deveria considerar apropriado do ponto de vista social. Nessas condições, há espaço para um diálogo fecundo. Da mesma forma, não seria difícil para os praticantes dos enfoques calculador e cultural reconhecerem que uma boa parte dos comportamentos são estratégicos ou guiados por objetivos, mas que a gama de possibilidades visadas por uma ator estratégi-

<sup>84</sup> Para mais informação sobre esse exemplo, veja-se P. A. Hall, *Governing the Economy*, citado, pp. 247-249.

co é suscetível de estar circunscrito por um sentimento culturalmente apropriado do que é apropriado fazer.

Um certo número de teóricos já começaram a integrar noções estratégicas e culturalistas nas suas análises, tornando tais sínteses muito promissoras. Assim, numa análise de resto conforme à teoria da escolha racional, David Kreps, ao estudar o modo como as organizações absorvem e regulam os comportamentos dos seus empregados, amplia seu tratamento do tema de maneira a englobar a “cultura organizacional”, definida como um conjunto de modelos de ação coletivos. Afirma ele que tais “culturas” podem agilizar eficazmente os mecanismos tradicionais de observação e de regulação de que dispõe uma organização, em particular quando ela não tem condições para definir imediatamente os comportamentos apropriados a todas as eventualidades<sup>85</sup>.

Outros pesquisadores da escola da escolha racional começaram a integrar nos seus trabalhos a “cultura” ou as “crenças” para explicar porque os atores se orientam para uma situação dada quando uma análise convencional define vários equilíbrios possíveis. Geoffrey Garrett e Barry Weingast, por exemplo, afirmam que as normas ou as idéias beneficiadas por um ambiente institucional dado fornecem amiúde os pontos locais que permitirão aos atores racionais convergirem em direção de um único dos diversos equilíbrios possíveis<sup>86</sup>. Numa análise particularmente sugestiva dos jogos com equilíbrios múltiplos, Fritz Scharpf mostra como o comportamento pode ser determinado simultaneamente por “regras de decisão” que representam os incentivos que as instituições podem propor aos atores considerados como calculadores racionais, e pelos “estilos de decisão” desses atores, pelo que se pode compreender as crenças relativas aos comportamentos apropriados que constituem o objeto das análises culturalistas. Para tomar um único exemplo, esses “estilos” podem determinar se o ator atribui um maior valor aos ganhos absolutos ou relativos quando a matriz de ganhos impõe escolher entre eles<sup>87</sup>. Da mesma maneira. R. Bates e B.

<sup>85</sup> Veja-se D. Kreps, “Corporate Culture and Economic Theory”, em Alt e Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, citado [nota 46], pp.90-143.

<sup>86</sup> Veja-se G. Garrett e B. Weingast, “Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community’s Internal Market”, em J. Goldstein e R. Keohane (ed.) *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 173-206. Também S. Krasner, “Global Communication and National Power”, citado.

<sup>87</sup> Veja-se P. Scharpf, “Decision Rules, Decision Styles and Policy Choice”. *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, 2, pp. 149-176. Encontramos quase a mesma tese defendida por Robert Putnam, quando afirma que as regiões da Itália que têm um passado rico de experiência de associação coletiva mesmo após séculos constituem um terreno melhor para esforços coletivos do que as regiões desprovidas dessa experiência. Veja-se R. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, 1993.

Weingast sustentam que as interações estratégicas são jogos de sinalização, nos quais o significado e o que está em questão não são compreensíveis senão mediante a compreensão do contexto cultural que atribui um significado a símbolos específicos. Eles vão mesmo mais longe, ao sugerirem que numerosas categorias de interação estratégica orientam-se precisamente para a influência sobre essas crenças<sup>88</sup>.

O institucionalismo histórico está colocado numa posição particularmente crucial. Numerosas teses recentemente propostas por essa escola poderiam facilmente ser traduzidas na linguagem da escolha racional, ao passo que outras exibem uma certa tendência a se abrir ao neo-institucionalismo sociológico<sup>89</sup>. Dentre essas análises as melhores já integram elementos emprestados das outras escolas, por exemplo quando, à maneira dos teóricos da escola da escolha racional, elas mostram como os atores históricos selecionam novas instituições com um objetivo instrumental, mas o fazem a partir de uma lista de alternativas historicamente determinadas por mecanismos que o institucionalismo sociológico descreve<sup>90</sup>. Como observamos mais acima, outros trabalhos foram ainda mais longe na sugestão de que as reações estratégicas a um ambiente institucional dado podem no final engendrar visões do mundo e das práticas institucionais que continuam a condicionar a ação mesmo tendo-se modificado o ambiente institucional inicial<sup>91</sup>.

Que sejamos bem compreendidos: nossa intenção não é afirmar que uma síntese grosseira das posições desenvolvidas por cada uma dessas escolas é imediatamente realizável ou mesmo necessariamente desejável. Feitas todas as contas, é precisamente porque o debate implícito que se dá entre elas tem sido tão esclarecedor que tentamos aqui torná-lo mais explícito, e há muito a dizer em favor de um debate sustentado. O que queremos dizer é sobretudo que, após alguns anos em que cada escola teve,

<sup>88</sup> Veja-se R. Bates e B. Weingast, “ANew Comparative Politics. Integrating Rational Choice and Interpretivist Perspectives”, *Working Paper*, Harvard Center for International Affairs, 1995; B. Weingast, “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”, em vias de publicação; A=J. Ferejohn, “Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England”, em K. R. Monroe (ed.) *The Economic Approach to Politics*. New York, Harper Collins, 1991.

<sup>89</sup> Para exemplos de primeiro caso, veja-se E. Immergut, *Health Politics*, citado [nota 18], e P. A. Hall, “Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining. The Interdependence of Germany and Europe”. *German Politics and Society*, 1994. Para exemplos do segundo caso, veja-se C. V. Hattam, *Labor Visions and State Power*, citado [nota 19], e S. Steinmo, *Taxation and Democracy*, citado [nota 21].

<sup>90</sup> Veja-se Th. Ertman, *Birth of the Leviathan*, citado [nota 77].

<sup>91</sup> Veja-se V. C. Hattam, *Labor Visions and State Power*, citado.

isolada, seu período de incubação, é chegado para elas o tempo para entabular intercâmbios mais explícitos e mais sustentados. Há todas as razões de pensar que temos a aprender de todas as escolas de pensamento, como cada uma delas a aprender das outras.

**PETER A. HALL** escreveu este artigo na condição de professor de Ciência Política e pesquisador do Center for European Studies da Harvard University. Dedicou-se à análise comparada de políticas públicas e à economia política da Europa. Recentemente organizou, junto com David W. Soskice, *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Competitive Advantage*. Oxford University Press, 2001.

**ROSEMARY C. TAYLOR** é professora de Sociologia e de Saúde Pública na Tufts University e pesquisadora associada no mesmo Centro em Harvard.





# AS INSTITUIÇÕES ENTRE AS ESTRUTURAS E AS AÇÕES\*

BRUNO THÉRET

O institucionalismo, que passa por uma fase de renovação em todas as ciências sociais, distingue-se de outros paradigmas intelectuais, especialmente as ortodoxias do individualismo metodológico, ao apontar para a necessidade de se levar em conta, a fim de se compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Essas mediações são precisamente as instituições.

Por outro lado, se seguíssemos Paul DiMaggio e Walter Powell, acreditaríamos que “o institucionalismo tem sentidos variados dependendo das disciplinas”, sendo difícil de defini-lo positivamente, na medida em que “os acadêmicos que trabalham sobre instituições geralmente concederam pouca atenção à sua definição”. Isso em razão que os “diversos institucionalismos – em Economia, teoria das organizações, Ciência Política, *public choice*, História e Sociologia – (...) aproximam-se apenas pelo mesmo ceticismo que revelam a respeito das concepções atomísticas dos processos sociais e pela crença difusa de que os dispositivos institucionais e os processos sociais são importantes”.

Um ponto de vista como esse deve ser fortemente nuançado. Com efeito, pode-se encontrar definições precisas de instituições, e teremos a oportunidade de fornecê-las ao longo do texto, tanto entre economistas como entre sociólogos, tanto entre antigos como entre novos institucionalistas. É mesmo baseada nessas definições que se estabelecem

\* “Vers une convergence intra-et interdisciplinaire des conceptions de l’institution?” Comunicação no Colóquio “Organizations et institutions: régles, coordination et evolution”, maio de 2001. Tradução de Bernardo Ricupero.

as fronteiras entre as abordagens, as diferenças podendo mesmo ser maiores no interior das disciplinas que ente elas. Assim, os próprios DiMaggio e Powell observam que no interior da teoria das organizações, “os ‘institucionalistas’ diferenciam-se a partir da ênfase que atribuem ao caráter micro ou macro dos fenômenos institucionais, ao peso que imputam nos aspectos cognitivos ou normativos das instituições, e à atenção que dispensam aos interesses e às redes de relações na criação e difusão das instituições”.

É possível, portanto, encontrar, tanto em Ciência Política como em Economia e Sociologia, um mesmo desenvolvimento básico do institucionalismo, que se divide em três grandes correntes, cada uma possuindo sua própria genealogia. Essa estrutura tripolar é encontrada na teoria econômica francesa na forma da teoria da regulação, na nova economia institucional e na economia das convenções. Por outro lado, observa-se que para além de suas próprias filiações teóricas, esses diversos institucionalismos não deixam de influenciar disciplinas particulares. Analisadas em comum, elas possuem características coincidentes e influências mútuas que as conduzem a desenvolvimentos mais convergentes do que divergentes e resultam no que começa a ser chamado de um “holindividualismo” (Defalvard, 1992). Dentro dessa tendência, os novos institucionalistas começam a revalorizar o primeiro institucionalismo, o dos fundadores da Sociologia européia e da Economia institucionalista norte-americana.

Este texto enfatiza precisamente as tendências que influenciam a dinâmica interna da Ciência Política, da Economia e da Sociologia, como disciplinas separadas, e as relações entre esses três campos. Com esse objetivo, mostraremos, inicialmente, que independentemente das disciplinas, os novos institucionalismos se diferenciam a partir de duas grandes oposições: 1) o peso que atribuem na gênese das instituições aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos; 2) o papel que imaginam que desempenham na relação entre as instituições e no comportamento dos atores a racionalidade instrumental calculadora ou as representações e a cultura. A recorrência dessas oposições indica a existência de uma configuração ternária nos atuais paradigmas institucionalistas, que transcende as fronteiras das disciplinas das ciências sociais. Num segundo momento, examina-se a dinâmica intradisciplinar que leva esses diferentes paradigmas a terem encontros, e até mesmo diálogos, o que, na medida em que cada um deles é marcado por uma origem científica específica, conduz igualmente a uma convergência transdisciplinar, ao “holindividualismo”, que recoloca na ordem do dia o pensamento institucionalista original.

## OS TRÊS NOVOS INSTITUCIONALISMOS

Diversos trabalhos recentes propõem-se a traçar o mapa das variações interdisciplinares e transdisciplinares que marcam o desenvolvimento recente do institucionalismo. Fornecem um ponto de partida útil para refletir sobre os diferentes significados assumidos pela noção de instituição, na medida em que não prestam especial atenção às fronteiras entre os variados enfoques, o que não é muito comum no concorrido campo intelectual. Também pretendem demonstrar as similaridades e mesmo as evoluções convergentes entre os enfoques. No entanto, esses trabalhos partem ou da diversidade dos institucionalismos presentes nas diversas disciplinas (DiMaggio, Powell, 1997), ou, ao contrário, de sua variedade no interior de uma mesma disciplina (Hall, Taylor, 1996; Immergut, 1996). Ao fazerem isso, passam à margem de um aspecto importante da questão, a redundância das diferenciações entre uma disciplina e outra, redundância que testemunha a ocorrência de convergência entre disciplinas e não apenas nas interfaces de correntes presentes em cada uma delas.

### O institucionalismo em Ciência Política

Foi na Ciência Política, com o trabalho de Peter Hall e Rosemary Taylor<sup>1</sup>, que surgiu a preocupação de avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes no interior de uma mesma disciplina. O trabalho anterior (1991) de DiMaggio e Powell (1997) preocupava-se, por sua vez, em distinguir as modalidades de institucionalismo utilizadas nas variadas disciplinas, considerando que cada uma delas – a Economia com a nova economia institucional, a Ciência Política com a teoria da escolha racional e a Sociologia com a teoria das organizações – privilegiava uma variedade específica de institucionalismo. A grande contribuição de Hall e Taylor, reforçada pelo trabalho de Ellen Immergut, está em mostrar que, na verdade, desenvolveram-se em Ciência Política três novos institucionalismos e não apenas um. São eles: um institucionalismo *histórico*, um institucionalismo da *escolha racional* e um institucionalismo *sociológico*.

Hall e Taylor constroem analiticamente a distinção entre esses três institucionalismos a partir de duas questões: Como esses enfoques encaram a relação entre instituições e comportamentos individuais? Como vêem o processo de formação e transformação das instituições?

<sup>1</sup> Publicado neste número de *Lua Nova*.

Respondem à *primeira questão* distinguindo duas formas como a relação entre instituições e comportamento são entendidas, de acordo com um “enfoque de cálculo” e um “enfoque cultural” (Hall, Taylor, 1996). O enfoque de cálculo, presente apenas no institucionalismo da escolha racional, enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento. Nessa perspectiva, as instituições têm sobre o comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros. O enfoque cultural, privilegiado pela teoria das organizações (na base do institucionalismo sociológico), enfatiza, ao contrário, a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator na interpretação de situações.<sup>2</sup> Nesse caso, as instituições corresponderiam aos “planos morais e cognitivos de referência sobre os quais são baseadas a interpretação da ação”. Não é difícil de perceber que os dois enfoques entendem a mudança institucional de maneira oposta.

Na concepção puramente estratégica, de cálculo, as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes. Elas podem, conseqüentemente, mudar de natureza depois que tenham desempenhado seu papel. Ao contrário, para a concepção “cultural”, baseada em níveis de percepção e em comportamentos rotineiros, as instituições são a tal ponto convencionais que quase escapam à análise; resistiriam à mudança até porque estruturariam mesmo as escolhas individuais visando a reforma.

O institucionalismo histórico se distingue dos demais em razão de ser “ecléctico” em relação a esse primeiro critério metodológico, misturando os enfoques: os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente (Immergut, 1996).<sup>3</sup> Cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de

<sup>2</sup> Cf. igualmente (DiMaggio, Powell, 1997, p. 127). Veremos que a cultura em questão não é entendida simplesmente como um conjunto de valores e atitudes compartilhadas, mas correspondendo, de maneira geral, à “rede de rotinas, de símbolos e de cenários que formam o quadro de referências para os comportamentos” (Hall, Taylor, 1996, p. 15).

<sup>3</sup> Com efeito, nos EUA o institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação ao behaviorismo, forma que o individualismo metodológico assume em Ciência Política. Distinguindo preferências exprimidas de preferências reais, e encarando a agregação de preferências individuais como muito problemática, considera que os interesses não equivalem às avaliações subjetivas dos indivíduos e que as decisões coletivas não deveriam ser equiparados à soma de escolhas individuais (cf. Immergut, 1996, pp. 4-6).

macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas. As instituições não seriam entendidas, portanto, à maneira da teoria da ação racional, como o resultado intencional da ação de indivíduos otimizadores, apesar de não deixar de ser admitido que elas poderiam ser suscetíveis de sofrerem a influência dos interesses e dos cálculos dos atores. Na verdade, as instituições – particularmente o Direito e a Constituição – desempenhariam um duplo papel. Constrangeriam e desviariam o comportamento humano, mas também forneceriam os meios para a libertação das cadeias sociais”.

O institucionalismo histórico também se diferencia dos outros neo-institucionalismos devido à maneira como encara *o segundo critério discriminador*, relativo à gênese das instituições: as instituições surgiriam como forma de regular conflitos irreduzíveis? Elas não funcionariam sobretudo como soluções para problemas de coordenação da ação humana? A essas questões, o institucionalismo histórico responde afirmando que a instituição funciona como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder, o que contrasta com a postura do institucionalismo sociológico e do institucionalismo da escolha racional, que a vêem como uma solução para problemas de coordenação.<sup>4</sup> A teoria da escolha racional, por sua vez, afirma que indivíduos iguais têm preferências dadas, cujos problemas referem-se simplesmente à coordenação de ação, até porque a otimização racional do comportamento exige que se encontre uma solução para ela. O neo-institucionalismo sociológico, por sua parte, considera a coordenação por meio de dispositivos cognitivos central às organizações, ao passo que os conflitos de interesse e a luta política são vistos como “periféricos”.

Em compensação, no caso da relação entre o institucionalismo sociológico e o institucionalismo histórico, a oposição referente à origem das instituições, coordenação/conflito, é reforçada pela oposição entre posturas sobre o cognitivo e o normativo. Com efeito, para o neo-institucionalismo sociológico, “a institucionalização é basicamente um processo cognitivo”. (...) Não são as normas e os valores mas os cenários, as regras

<sup>4</sup> Assim, “ao passo que os teóricos da organização (institucionalismo sociológico) enfatizam os limites da racionalidade e as vias pelas quais as regras de organização e procedimento coordenam a ação de indivíduos independentes, os institucionalistas históricos focalizam mais diretamente os temas do poder e dos interesses. (...) Em comparação com teorias da escolha racional e da organização, os pioneiros do institucionalismo histórico tenderam a assumir uma postura mais macrosociológica e orientada para a análise do poder (Immergut, 1996, p. 17). Cf. igualmente (DiMaggio, Powell, 1997, p. 128).

e as classificações que constituem a matéria prima das instituições”. Ao contrário, o institucionalismo histórico, como mostra Immergut (1996), tem raízes normativas, que não se pode ignorar: já que as instituições determinam as condutas individuais elas deveriam também “se perguntar para onde conduz a orientação e quais são suas implicações”, além de “sugerir vias de aperfeiçoamento quanto ao caráter ‘justo’ dos efeitos das instituições” (Immergut, 1996). “O problema de determinar as normas substantivas para julgar os processos políticos e seus resultados é, portanto, uma questão central para a teoria institucionalista”<sup>5</sup>.

Isso posto, combinando enfim os dois critérios metodológicos de diferenciação – cálculo/cultura, conflito/coordenação –, obteremos a configuração tripolar descrita no gráfico 1, a partir da qual os novos institucionalistas em Ciência Política diferenciam-se claramente uns dos outros, mas continuariam a manter relações bilaterais, cada uma de natureza diferente. Assim, o institucionalismo histórico e o neo-institucionalismo sociológico reencontram-se na sua crítica comum ao institucionalismo da escolha racional: na recusa de uma atitude funcionalista na definição e entendimento da gênese das instituições, ao não aceitar o exclusivismo da racionalidade instrumental como forma de explicar os comportamentos, ao descartar a idéia de uma intencionalidade pura, indo contra a monocausalidade, e na aceitação de que os resultados das ações são contingentes. Em suma, não consideram que as instituições são exógenas aos comportamentos dos indivíduos, ou melhor, à conduta dos atores sociais. Mas os dois têm divergência quanto à origem das instituições, o institucionalismo sociológico aproximando-se do institucionalismo da escolha racional numa concepção quase de individualismo metodológico e “*problem-solving*”.

É verdade que a maneira do institucionalismo sociológico e do institucionalismo da escolha racional entenderem a solução dos problemas de coordenação é radicalmente diferente. Para o primeiro enfoque os processos

<sup>5</sup> Veremos, entretanto, com DiMaggio e Powell, que o institucionalismo sociológico, “a despeito da passagem (...) de um enfoque normativo para um enfoque cognitivo de ação: do engajamento à rotina, dos valores às premissas, da motivação à lógica baseada em regras” (DiMaggio, Powell, 1997, p. 137), não tem posição conjunta sobre esse ponto, na medida em que tende a reconhecer, a partir de uma “importante intuição de Parsons”, que a “cultura” e, também, a ação direcionada pela “razão prática”, compreendem além do “domínio cognitivo (composto de idéias e crenças), uma dimensão afetiva/expressiva e um elemento valorativo (referente à orientação de valor)” (ibid., p. 134) e que “os diferentes domínios institucionais suscitam variados graus de orientações cognitivas, afetivos/valorativos” (ibid., p. 144). O que faz com que “o peso relativo da cognição, dos afetos e da valor mudem de acordo com o quadro da ação” (ibid., p. 145).

de decisão “envolvem mais a observância de regras do que o cálculo de consequências” (DiMaggio e Powell, 1997, p. 137). Os teóricos da escolha racional, em compensação, encaram as instituições como soluções adaptadas eficazes “para os problemas da oportunidade, da informação imperfeita ou assimétrica, e dos custos de controle”, resultados esses que não podem ser garantidos pelos teóricos da organização. Por fim, a maneira de entender a gênese das instituições, como problema de coordenação, é comum ao institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional e opõe-se à forma que o institucionalismo histórico a vê como questão de regulação de conflitos de interesses. Inversamente, o institucionalismo histórico aproxima-se do institucionalismo da escolha racional, que se afasta do institucionalismo sociológico, ao prestar atenção ao cálculo estratégico dos atores, as instituições possuindo, para as duas posições, uma dimensão de libertação da ação individual e não apenas de constrangimento.

### **Os novos institucionalismos em Economia**

Uma configuração tripolar isomorfa também aparece no campo da Economia, mesmo que ela se apresente de forma particular em diferentes casos nacionais no que se refere aos pólos não ortodoxos da disciplina. Com efeito, o institucionalismo da escolha racional também está presente na Economia sob a forma da Nova Economia Institucional, nova ortodoxia amplamente difundida pelo mundo, ao passo que:

o institucionalismo sociológico da teoria das organizações assume a forma de uma Economia das Convenções, que aparece na França nos anos 1980, e tem sua contrapartida na análise da segmentação do mercado de trabalho (M. Piore) e na teoria do salário eficaz que se desenvolvem nos EUA a partir de 1970, com H. Leibenstein e G. Akerloff (Favereau, 1989; B. Reynaud, 1992);

o institucionalismo histórico apresenta-se sob as vestes da Teoria da Regulação, que se desenvolve na França na década de 1970, e reaparece nos EUA no “neo-institucionalismo” dos herdeiros do antigo institucionalismo norte-americano, como Galbraith, Gruchy e Hodgson (Vileval, 1995, p. 480), e também entre os economistas radicais, que se aproximam do enfoque pela estudo das “estruturas sociais de acumulação”, que emerge como a teoria da regulação nos anos 70 (Coban, 1995).

A análise não será, entretanto, exaustiva, focalizando apenas o caso francês, que tem a vantagem de ser bem estruturado e ser passível de

esquematisação, expressa na tríade: nova economia institucional/ economia das convenções/ teoria da regulação.

Não é preciso insistir no parentesco entre o institucionalismo da escolha racional e a nova economia institucional, já que é bem sabido que o institucionalismo da escolha racional não passa da extensão da nova economia institucional à Ciência Política (Hall, Taylor, 1996, p. 11; DiMaggio, Powell, 1997, p. 118). Basta lembrar as três correntes, com objetos correspondentes, que fazem parte da Nova Economia Institucional: uma preocupada com as formas de organização, especificamente a firma (Coase, Williamson), outra com a história econômica e a mudança institucional (North, Matthews) e a última com as “situações de equilíbrio no contexto de interações estratégicas” (teoria dos jogos, Schelling, Schotter, Shubik) (Villeval, 1995, pp. 479-480). Essas correntes podem desenvolver-se de maneiras diferentes, mas compartilham do mesmo *a priori* em relação às instituições, de cálculo otimizador, assumindo uma posição instrumental-funcionalista e contratualista: “as instituições aparecem como modalidades eficazes de coordenação de atores que suprem ou compensam os mecanismos do mercado. (...) Por sua vez, sua gênese é interpretada como o resultado de uma congruência entre decisões individuais, o resultado agregado do cálculo custos/benefícios, o produto de um contrato entre os agentes” (Dutraive, 1995, p. 7).

Quanto à economia das convenções ( economia das convenções), na qual convenção corresponde a instituição, ela pode ser classificada no segundo pólo (institucionalismo sociológico), na medida em que, em parte, reivindica explicitamente um “individualismo metodológico expandido” e uma preocupação com problemas de coordenação (Orléans, 1994, pp. 13-15). Apesar de seu individualismo metodológico, também manifesta interesse privilegiado pela “dimensão cognitiva das regras”, entendidas como “dispositivos cognitivos coletivos”. Critica igualmente, com Herbert Simon, a nova economia institucional por ignorar “os mecanismos organizacionais chaves como a autoridade, a identificação com a organização e as regras de coordenação”. Assim, a economia das convenções adota uma concepção crítica sobre as representações mais comuns do mercado e recusa a idéia, segundo a qual, “as instituições existem apenas referidas a questões de eficiência”; não aceita também a hipótese “da homogeneidade do mundo descrito pela teoria da referência”, considerando que se faz face a um “um mundo complexo não homogêneo” (Ughetto, 1999, p. 156). Enfim, a economia das convenções estabelece-se “explicitamente com base na recusa das soluções propostas pelas teoria dos jogos e a economia de informação, em particular, as re-



ferentes às dificuldades de coordenação. Ao invés do contrato e da hiper-racionalidade, que essas posturas sugerem, prefere a noção de convenção, objeto coletivo exterior aos agentes, que serve como uma compensação para a coordenação. Se formos equivaler convenções a instituições, (...) as instituições passam a designar (...) os objetos que escapam à dimensão contratual e que impõem constrangimentos”.

A economia das convenções se diferencia da nova economia institucional em economia, da mesma maneira que o neo-institucionalismo sociológico distingue-se do institucionalismo da escolha racional em Ciência Política. Mesmo que os dois tenham o individualismo metodológico como referência e adotem, como o institucionalismo da escolha racional e a nova economia institucional, um enfoque de *problem-solving* aplicado aos problemas de coordenação dos comportamentos individuais, interessam-se principalmente pelas regras organizacionais, que são consideradas como recursos cognitivos dos atores. Com base nelas, apesar de recusarem o funcionalismo, o instrumentalismo e o intencionalismo da nova economia institucional e do institucionalismo da escolha racional, também consideram que a ação dos atores refletiria basicamente o contexto em que se encontram. Por sua vez, a economia das convenções e o institucionalismo sociológico têm a mesma genealogia e inspiração nos trabalhos sobre a racionalidade limitada, situacional e procedimental de Herbert Simon e James March, que foram os principais introdutores da “ciência cognitiva como tal (...) na teoria da organização” (DiMaggio, Powell, 1997, p. 136)<sup>6</sup>. Da mesma maneira do que ocorre com o institucionalismo sociológico, “não seria possível propor a economia das convenções como programa de pesquisa sem que tivesse ocorrido antes a viragem ‘cognitiva’ e ‘interpretativa’ em ciências sociais” (Favereau, 1995, p. 513). Enfim, a economia das convenções e o institucionalismo sociológico distanciam-se do pólo institucionalista histórico ao abstraírem o conflito entre atores e as relações de poder político, e, conseqüentemente, ao ignorarem “história da gênese e da formação” das instituições e convenções (Coriat, 1994, p. 151).

Isso se evidencia quando se examina as relações entre a economia

<sup>6</sup> Veremos que a noção de justificativa da ação de Luc Boltanski e Laurent Thévenot está muito próxima daquela de legitimação da ação a partir de “cálculos feitos retrospectivamente e de sinais simbólicos” (DiMaggio, Powell, 1997, p. 147) “com o objetivo de dar sentido a seu comportamento” (ibid., p. 139) que se encontra na teoria das organizações.

<sup>7</sup> Na teoria da regulação, “a análise da dinâmica econômica baseia-se na teorização das formas institucionais, entendidas como expressando a codificação de relações sociais fundamentais. Essas formas tendem a interpretar a reprodução e as transformações de um sistema

das convenções e a teoria da regulação, que deve ser entendida como a expressão do institucionalismo histórico em Economia: a teoria da regulação opõe às convenções de coordenação os compromissos institucionais reguladores dos conflitos e a expressão estabilizada das relações de poder<sup>7</sup>. As formas institucionais equivalem para a teoria da regulação aos compromissos institucionais que regulam os conflitos mas não fazem com que eles desapareçam, a teoria da regulação concordando com Pierre Bourdieu, de acordo com o qual, toda estrutura implica num certo número de conflitos que dão origem a uma dinâmica endógena à estrutura, “a luta permanente no interior do campo” desempenhando o papel de motor dinâmico dele (Boyer, 1995, p. 25).

De maneira mais ampla, os traços que distinguem o institucionalismo histórico dos outros neo-institucionalismos em Ciência Política podem, em Economia, por isomorfismo, servir para situar a teoria da regulação em relação à nova economia institucional e à economia das convenções. Com efeito, a teoria da regulação, como o institucionalismo histórico, não aborda apenas as instituições a partir dos conflitos entre grupos sociais e a assimetrias de poder; também privilegia, como acabamos de ver, as instituições formais, os macro-objetos, a contingência histórica, uma multi-causalidade contextual, e dá igualmente atenção às consequências não esperadas de práticas sociais individuais e coletivas<sup>8</sup>. Enfim, no que diz respeito às relações entre instituições e comportamentos, a teoria da regulação tem a mesma posição eclética que o institucionalismo histórico: adota simultaneamente um enfoque para a cultura e outro para o cálculo. Esse parentesco próximo não tem mesmo nada de surpreendente, já nos conduz a uma genealogia comum, no caso, uma genealogia estruturalista. A teoria da regulação tem suas origens no estruturalismo marxista, do qual ela recusa todo o antihistoricismo<sup>9</sup>, assim como o institucionalismo histórico em Ciência Política é o herdeiro do estruturalismo-funcionalista de Parsons, do qual limpa de todo funcionalismo<sup>10</sup>.

construído com base em relações sociais antagônicas, num processo de organização dos compromissos” (Villeval, 1995, p. 481). “É possível não concluir que há oposição entre os mecanismos de formação das regras (...)? De um lado, armistícios provisórios na luta de classes, de outro, acordo parcial de cooperação entre agentes com racionalidade limitada” (Favereau, 1995, p. 516).

<sup>8</sup> Cf. (Boyer, Saillard, 1995), comparar com (Immergut, 1996, pp. 21-23).

<sup>9</sup> A filiação da teoria da regulação é, de fato, ao estruturalismo morfogenético, que Pierre Bourdieu também reivindica em Sociologia: “Não existe antinomia entre estrutura e história e aquilo que define a estrutura do campo (...) é também o princípio de sua dinâmica” (Bourdieu, 1980, *Questions de Sociologie*, Paris, Minuit, p. 200, citado por Boyer, 1995 a, p. 25). Cf. igualmente (Lordon, 1999, pp. 184-185).

<sup>10</sup> Cf. (Hall, Taylor, pp. 5-6).

De um outro ângulo, a teoria da regulação e a economia das convenções têm pontos em comum em relação à nova economia institucional. O primeiro “é que *não consideram que o mercado seja auto-regulado*: num meio incerto, apenas a presença de formas de coordenação não mercantis garante um pouco de regularidade e estabilidade na realização de trocas. (...) Nessa primeira aproximação, tudo se passa como houvesse identidade entre o objeto e as preocupações de convencionalistas e regulacionistas: a atenção às instituições é o que permite compreender porque um mercado fundamentalmente não autoregulado e míope é, mesmo assim, capaz de produzir períodos mais ou menos prolongados de crescimento estável” (Coriat, 1994, p. 143). Portanto, ao passo que a nova economia institucional “estipula que os indivíduos seguem inicialmente seu interesse (o que possivelmente implica em seguir regras), a economia das convenções e a teoria da regulação estabelecem que os indivíduos começam por agir de acordo com regras (o que não impede que realizem, por meio delas, seu interesse)” (Favereau, 1995, p. 514-15). Dito isso, a teoria da regulação e a economia das convenções rejeitam a explicação das formas institucionais dadas pela nova economia institucional por diferentes motivos: a teoria da regulação em razão dela “exagerar a importância da racionalidade individual e mascarar as relações sociais”, a economia das convenções “motivada pela atribuição de recursos cognitivos aos agentes econômicos ser irrealista, (ao passo que) as propriedades e os mecanismos das formas institucionais estão profundamente relacionados com os limites da racionalidade individual”. Assim, “a teoria da regulação chega às regras pela macroeconomia e a economia das convenções pela microeconomia”.

Um outro elemento a aproximá-las é “a permanente abertura em relação às outras ciências sociais, postura que não faz sentido para a economia dominante”. Mas na atitude pluridisciplinar, a teoria da regulação dá mais atenção à História e à Ciência Política, ao passo que a economia das convenções procura privilegiar os fundamentos sociológicos.

Em resumo, a teoria da regulação e a economia das convenções adotam estratégias variadas de diferenciação em relação à nova economia institucional, a primeira procurando romper com o individualismo metodológico, enquanto que a segunda continua a se situar dentro dessa referência, ao mesmo tempo que procura alargá-la e enriquecê-la. Em outras palavras, a proximidade do programa de pesquisa não impede que “a maneira como ele é levado a cabo (na teoria da regulação) utilize ferramentas e métodos de investigação claramente distintos, que (...) são tanto indicativos de uma visão diferente sobre a *gênese* das instituições, quanto de seu *modus operandi*”

(Coriat, 1994, p. 143). De fato, a economia das convenções, apesar de tudo, tem certa afinidade eletiva com a teoria econômica neo-institucionalista moderna (Matthews, 1986; North, 1990), com a qual partilha a preocupação de manter uma perspectiva individualista metodológica, ao passo que a teoria da regulação, partindo do pólo oposto, tem uma filiação direta com a escola institucionalista norte-americana de T. Veblen e J. Commons, com a qual a nova economia institucional rompeu,<sup>11</sup> mesmo que tenha se apropriado de diversos de seus conceitos básicos (Baslé, 1995; Villeval, 1995).

### Os novos institucionalismos em Sociologia

Discutiremos agora a Sociologia institucionalista, se bem que do ponto de vista de Durkheim e Mauss, segundo os quais, a Sociologia é a ciência das instituições, a expressão é um verdadeiro pleonismo.<sup>12</sup> Já encontramos em Ciência Política o pólo cognitivo da teoria das organizações, que juntamente com Hall e Taylor (1996), demos o nome de “institucionalismo sociológico”. Do ponto de vista da Sociologia, esse institucionalismo sociológico “interpretativo” ou “cognitivo” é o resultado de uma “‘revolta microsociológica’ ou ‘construtivista’ que põe fim, durante os anos 60, à hegemonia funcionalista”, provocando “um choque de paradigmas na Sociologia norte-americana” (Wacquant, Calhoun, 1989, p. 41). Segundo Loic Wacquant e Craig Calhoun, “essa mudança do centro de gravidade do campo sociológico em direção a um pólo subjetivista” está na origem “da maior presença, ou recuperação, de duas (outras) correntes influentes no campo sociológico norte-americano: a teoria da ‘ação racional’ (institucionalismo da escolha racional) e a Sociologia histórica e cultural, que são duas posturas epistemológicas e de concepções de ação e da ciência social que se enfrentam”.<sup>13</sup> Reencontra-se também em Sociologia os três pólos, o institucionalismo sociológico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico, esse último assumindo a forma de Sociologia histórica e cultural (comparativa).

<sup>11</sup> A antiga economia institucional, com efeito, “se diferencia dos enfoques econômicos contemporâneos (...) na medida que suas análises apoiam-se no caráter cultural e coletivos das instituições, o que é incompatível com o individualismo metodológico característico da Nova Economia Institucional” (Dutrive, 1995, p. 9).

<sup>12</sup> “O que é uma instituição senão um conjunto de atos ou idéias instituídas que os indivíduos encontram pela frente e que de uma maneira ou de outra são impostas a eles? Não há nenhuma razão, como normalmente se faz, para restringir essa expressão aos arranjos sociais fundamentais. Entendemos, assim, por instituição tanto os usos como os costumes, os preconceitos como as superstições, as constituições políticas como os organismos jurídicos essenciais: já que todos esses fenômenos têm a mesma natureza e apenas diferem em grau. A instituição é, em suma, na ordem social o que a função é na ordem biológica: e assim como a ciência da vida

“A corrente do institucionalismo da escolha racional não é hoje em dia suficientemente ampla ou homogênea para contar com uma acolhida teórica significativa entre sociólogos”.<sup>14</sup> Mesmo assim, por razões institucionais que não vale a pena estender-se aqui<sup>15</sup>, sua influência social ultra-

é a ciência das funções vitais, a ciência da sociedade é a ciência das instituições assim definidas. (...) As verdadeiras instituições vivem, ou seja, mudam sem parar: as regras da ação não são entendidas nem aplicadas da mesma maneira em diferentes momentos, apesar que as fórmulas que a exprimem permanecerem literalmente iguais. São, portanto, as instituições vivas, tal como se formam, funcionam e se transformam em diferentes momentos, que constituem os fenômenos propriamente sociais, objeto da sociologia” (Fauconnet, Mauss, 1969 (1901), p. 150-151). Essa definição é retomada por E. Durkheim, que insiste em distinguir “os hábitos individuais ou hereditários” que “dominam-nos do interior”, ao “nos imporem crenças ou práticas” e “as crenças e práticas sociais (que) atuam sobre nós a partir do exterior”, de tal maneira que “a influência exercida por umas e por outras é (...), no fundo, muito diferente” (Durkheim, 1969 (1901), p. xxi-xxii): “(...)as maneiras coletivas de agir ou de pensar têm uma realidade exterior aos indivíduos que, em cada momento, a ela se conformam. São coisas dotadas de existência própria. O indivíduo as encontra completamente formadas e não pode impedir que existam ou que existam de modo diferente (...). O indivíduo desempenha sem dúvida um papel na sua gênese. Mas, para que haja fato social, é necessário que vários indivíduos tenham, pelo menos, combinado a sua ação e que desta combinação tenha resultado um produto novo. Ora, como esta síntese se processa fora de cada um de nós (uma vez que há pluralidade de consciências), ela tem também necessariamente por efeito fixar, instituir fora de nós certas maneiras de agir e certos juízos que não dependem de cada vontade particular. Tal como fizemos notar, (...) há uma palavra que, desde que se lhe dilate um pouco a acepção vulgar, exprime bastante bem esta maneira de ser muito especial: é a palavra instituição. Pode-se, com efeito, sem desvirtuar o sentido deste termo, chamar *instituição* a todas as crenças e a todos os modos de conduta instituídos pela coletividade; a Sociologia pode então ser definida como a ciência das instituições, da sua gênese e do seu funcionamento (ibid., p. xxii; citado em parte em Gislain, Steiner, 1995, p. 83).

<sup>13</sup> Para Wacquant e Calhoun, trata-se de um “confronto de paradigmas provenientes de dois pólos epistemológicos cujas força de atração são atualmente crescentes no campo das ciências sociais norte-americanas e que podemos, de maneira apressada e simplificada, caracterizar como: de um lado, o pólo individualista e racionalista, que entende a ordem social como a agregação, simples ou composta, de ações individuais realizadas por agentes que procuram deliberadamente maximizar sua utilidade pelo ajuste instrumental de meios disponíveis a fins claramente dados e ordenados; do outro lado, encontra-se o pólo histórico e culturalista, que se esforça em compreender a lógica dessas mesmas ações tomando seu significado subjetivo e contextual, e procura descobrir a lógica de constituição dos agentes e de seus fins, retraçando suas influências recíprocas no tempo” (Wacquant, Calhoun, 1989, p. 52).

<sup>14</sup> Não deixaria de surpreender que fosse diferente, visto o paradoxo que está por trás da idéia de se fazer uma sociologia que nega a especificidade da Sociologia. A institucionalismo da escolha racional, com efeito, “supõe resolver a questão da natureza e da lógica imamente das condutas sociais, o que impede de colocar como problema aquilo do qual ela não trata (...) o objeto” da Sociologia (Wacquant, Calhoun, 1989, p. 47). Em outras palavras, omitindo a questão das condições sociais na formação dos interesses, das preferências e dos fins dos atores, o institucionalismo da escolha racional “se fecha a possibilidade de ver o indivíduo como uma *construção social e histórica*, também passível de uma análise sociológica” (ibid., p. 51).

<sup>15</sup> Cf. sobre esse ponto Wacquant, Calhoun, 1989, pp. 42-43 e p. 45.

passa em muito a influência intelectual, com o institucionalismo da escolha racional representando atualmente “uma importante força na Sociologia norte-americana ortodoxa<sup>16</sup>. James Coleman, autor relevante devido a amplitude de sua obra, foi o principal introdutor nos EUA, durante os anos 1980, do institucionalismo da escolha racional em Sociologia (assim como Raymond Boudon o foi na França). A especificidade do institucionalismo da escolha racional sociológica é focalizar a passagem do micro para o macro, procurando introduzir, de diferentes formas, “a noção ausente de estrutura social” no modelo econômico. “O mérito de Coleman está em ir além das hipóteses exageradamente simplificadoras, por exemplo, de um Becker, ao reconhecer a existência de mecanismos de ‘tradução’ do micro para o macro que vão além do mercado”. Assim, para Coleman, a passagem do micro ao macro se dá por meio de três grandes mecanismos: os mercados, as hierarquias e os sistemas normativos<sup>17</sup>. Mas, de acordo com ele, “pode-se dizer que se explicou uma instituição ou um processo social se e somente se se deu atenção à ação racional dos indivíduos”, “o sociólogo de Chicago indo ao ponto de explicar as normas como o resultado da ação racional de agentes racionais que procuram regular eficazmente as condutas de terceiros, que sentiram os ‘efeitos secundários negativos’”. Em poucas palavras, retomando as categorias de Olivier Favereau, é possível considerar que a sociologia de Coleman tem a mesma postura para a “teoria convencional estendida” em Economia, isto é, a nova economia institucional, que a “sociologia” beckeriana tem para a “teoria convencional”.

Mas “se Coleman e o institucionalismo da escolha racional representam uma das mais influentes correntes da Sociologia norte-americana ortodoxa (...), Skocpol e os macro-sociólogos estruturais representam outra vertente, também muito influente, mesmo que mais dispersa”. Eles estão muito próximos do institucionalismo histórico prevalecente em Ciência Política, com o qual compartilham a maior parte dos princípios metodológicos: focalizam macro-objetos; levam em conta a contingência

<sup>16</sup> Essa influência do institucionalismo da escolha racional transparece no “marxismo analítico”, que nos trabalhos de J. Elster, C. Offe, E. Olin Wright, A. Przeworski e J. Roemer, ambiciona “retomar os *problemas* do marxismo apoiado na *metodologia* neoclássica”, fazendo assim “da estrutura de relações sociais o produto da agregação composta e não intencional de escolhas deliberadas de indivíduos que maximizam seu interesse ao longo da interação de estratégias limitadas pela distribuição de recursos eficientes” (*ibid.*, p. 44).

<sup>17</sup> Por vezes ele acrescenta, como mecanismo, as regras de escolha social – os sistemas eleitorais, por exemplo – e os comportamentos coletivos, como pânicos e rumores.

histórica e a variedade cultural dos contextos estruturais e, assim, as visões de mundo dos atores; reconhecem a existência de racionalidades alternativas; fazem uso de uma multicausalidade contextual; reconhecem a importância para a mudança estrutural do cálculo empregado por atores em conflito, mas com base em interesses interpretados e construídos histórica e socialmente; consideram que grande parte dos resultados intencionais de estratégias sociais são desenvolvidos com base em efeitos sistêmicos. Por outro lado, essa sociologia histórica comparativa “estrutural” representa também uma tendência mais “culturalista”. Essa convivência se encontra igualmente no institucionalismo histórico em Ciência Política (Immergut, 1996, p. 24). Dessa forma, é possível considerar que o institucionalismo histórico assume, nos EUA e na sociologia mais influenciada pelos anglo-saxões, a forma da sociologia histórica comparativa. Consequentemente, a Sociologia é também estruturada em três grandes pólos institucionalistas, similares àqueles que prevalecem em Ciência Política e Economia..

Mas essa divisão tripartite da sociologia institucionalista aparece na França? Isso é menos claro, já que os enfoques encontram-se mais dispersos, mas, mesmo assim, existem numerosos indícios que a resposta é positiva. Antes de mais nada, como já foi sugerido, o institucionalismo da escolha racional de Coleman assume a forma do “individualismo metodológico ‘revisitado’ à maneira de Raymond Boudon” (Maurice, 1994, p. 647)<sup>18</sup>. Quanto ao institucionalismo sociológico da teoria das organizações, ele corresponde, em grande parte, à “sociologia (convencionalista) de regimes da ação iniciada por Luc Boltanski e Laurent Thévenot” (Corcuff, 1999, p. 97), mas, sem dúvida, seria também possível relacioná-lo com uma parcela da nova sociologia econômica, em especial, àquela que privilegia a análise dos meios sociais (Granoveter, 1994)<sup>19</sup>. Enfim, certas características do institucionalismo sociológico aparecem numa grande variedade de formas de sociologia histórica e cultural, do estruturalismo genético da sociologia de Bourdieu, que, como vimos, inspira a teoria da regulação em Economia, à teoria da regulação combinada de J.-D. Reynaud (Reynaud, 1989), passando pelo enfoque do efeito societal, que também é bastante próximo da teoria da regulação (Théret, 1997 e 2000).

<sup>18</sup> O parentesco entre os trabalhos de J. Coleman e R. Boudon é evidente e foi sublinhado por Wacquant e Calhoun.

<sup>19</sup> Cf. (Steiner, 1999) para uma apresentação das diversas correntes dessa sociologia.

Não poderemos, entretanto, realizar uma análise mais aprofundada do que aproxima e distancia essas diversas sociologias, principalmente as classificadas no mesmo pólo, como fez Immergut (1996) em relação aos diversos institucionalismos desenvolvidos em Ciência Política. Isso nos afastaria de nosso objetivo, que é mostrar o que aproxima diversas correntes representativas de um mesmo grande paradigma, válido para além das fronteiras disciplinares, assim como as eventuais tendências de convergência intelectual desses macro-paradigmas, que é o segundo ponto sobre o qual trataremos agora.

### **EM DIREÇÃO A UMA SÍNTESE INSTITUCIONALISTA?**

As instituições que, na origem, teriam sido “‘divisora de águas’, teriam convertido-se num espaço de confluência?” (Vileval, 1995, p. 479). À luz de desenvolvimentos recentes nos três grandes pólos do novo institucionalismo, impulsionados por suas insuficiências teóricas iniciais, é possível pensar dessa maneira, mas é preciso fazer a ressalva que essa é uma simples tendência, sempre problemática e que não levará ao desaparecimento da diversidade de paradigmas.

#### **Sobre as convergências intradisciplinares**

Essa tendência foi destacada em Ciência Política por Hall e Taylor. Segundo eles, o pivô da evolução convergente dos três institucionalismos foi o institucionalismo histórico, na medida em que “muitos de seus argumentos recentes poderiam ser imediatamente traduzidos para a perspectiva da escolha racional, ao mesmo tempo que autores identificados com a tradição também mostraram-se abertos para argumentos do neo-institucionalismo em Sociologia. As melhores análises do institucionalismo histórico já indicavam uma espécie de integração de paradigmas, sugerindo, por exemplo, como atores históricos selecionam instituições em razão de fins instrumentais, de maneira similar, portanto, ao que a escolha racional prevê, mas, ao mesmo tempo, encaravam a seleção dessas instituições a partir de mecanismos do institucionalismo sociológico, ou seja, como um menu de alternativas que se tornam historicamente disponíveis” (Hall, Taylor, 1996, p. 24).

Por outro lado, alguns politicólogos identificados com o institucionalismo da escolha racional, como Barry Weingast, começaram a levar em conta o papel das idéias e das visões de mundo nos seus modelos de jogos



e jogadores, agora envolvidos com contextos culturais específicos. Segundo esses autores, “o argumento de Thomas Schelling relativo aos ‘pontos focais’ sugere que fatores tais como a cultura, a história, as idéias e as instituições – tudo aquilo que pode fornecer as bases para um sistema de crenças compartilhadas – desempenham um importante papel. (...) Em poucas palavras, algumas soluções são mais prováveis porque os atores crêem que os outros também as escolherão” (Garret e Weingast, 1993, p. 182)<sup>20</sup>

Enfim, no caso do institucionalismo sociológico, apesar de todo o interesse que foi demonstrado pela viragem cognitiva na atividade e razão prática, “qualquer coisa se perdeu na passagem do antigo para o novo institucionalismo”, na medida em que esse último “deu, até o momento, atenção sobretudo aos processos de legitimação e de reprodução institucional. (...) Ora, as instituições não são constrangimentos para a ação: elas são antes e acima de tudo produtos da atividade humana” (DiMaggio e Powell, 1997, p. 147). Um número considerável de partidários do institucionalismo sociológico tendem, conseqüentemente, a reconhecer que os “processos nos e pelos quais se constroem as regras são essencialmente conflitivos e competitivos, como provam a maior parte das lutas políticas nas sociedades modernas, que se dão em torno da formação e da revisão dos sistemas de regras que orientam a ação política e econômica. Daí a idéia de que se as regras e as rotinas produzem ordem e minimizam a incerteza, a criação e a ativação de dispositivos institucionais seriam igualmente inseparáveis do conflito, da contradição e da ambigüidade”. Em poucas palavras, as premissas do institucionalismo sociológico “esforçam-se ultimamente em ampliar o enfoque, incorporando a contribuição de pesquisadores que enfatizam os elementos políticos e estratégicos da ação e da mudança institucional, procurando articular, de maneira mais sólida, o institucionalismo organizacional e a Sociologia em geral, introduzindo, dessa forma, na agenda científica o papel dos interesses e do poder, e clarificando e aprofundando o que deveria ser uma teoria da mudança institucional”.

Para Hall e Taylor, é defensável que uma tal abertura dos enfoques se acentue<sup>21</sup>. Até porque, aos olhos de insitucionalistas históricos, sua escola “pode beneficiar-se de trocas mais intensas”, em razão de seu ecletismo

<sup>20</sup> Também “no nosso modelo, as idéias são importantes em razão delas desempenharem papel na coordenação de expectativas que são necessárias para basear a cooperação entre um conjunto de jogadores que possuem preferências divergentes” (ibid., p. 205).

<sup>21</sup> “Chegou a hora de ocorrerem grandes trocas entre elas. No mínimo, um melhor conhecimento mútuo levará os partidários de cada uma a uma apreciação mais sofisticada dos problemas ainda a serem resolvidos no interior de cada paradigma” (Hall e Taylor, 1996, p. 22).

(lembramos que “é comum para as análises dessa tradição utilizarem por vezes o enfoque do cálculo e da cultura) não ter dado “a devida atenção ao desenvolvimento de uma interpretação sofisticada e mais precisa de como as instituições afetam o comportamento” (Hall, Taylor, 1996, p. 17). Quanto ao institucionalismo sociológico, consciente que está que atribui “pouca atenção às lutas pelo poder nos processos de criação e reforma das instituições”, também só poderia ganhar “ao dar mais atenção aos planos de significação, os roteiros e os símbolos aparecendo não somente como processos de interpretação, mas também como elementos constitutivos da disputa e da contestação. Por fim, se a teoria da escolha racional não quiser ser aplicada apenas “a um número reduzido de conjuntos institucionais”<sup>22</sup>, deve igualmente estar pronta para alargar suas hipóteses e dar mais espaço às dimensões herdadas e aos aspectos cognitivos das instituições, seguindo o exemplo do que Douglas North (1990) começou a fazer em Economia.

De fato, se prestarmos atenção à Economia, podemos observar um processo desse tipo. Na França isso se deu mediante a um diálogo explícito entre a teoria da regulação e a economia das convenções, que conduziu a trabalhos realizados conjuntamente e que utilizaram igualmente o institucionalismo da escolha racional (teoria dos jogos) na análise de alguns problemas particulares<sup>23</sup>. Como o institucionalismo histórico em Ciência Política e a sociologia histórica comparativa em Sociologia, a teoria da regulação, por prestar atenção sobretudo a macro-objetos, tendeu a não aprofundar a análise da relação entre instituições e comportamentos individuais, o que se pode exprimir afirmando que, em Economia, a teoria da regulação não possui uma microeconomia correspondente à sua macroeconomia. A superação dessa ausência é reconhecida pelos regulacionistas como um objetivo prioritário: “na atual evolução da teoria da regulação o encontro com a microeconomia e o confronto com certos enfoques heterodoxos – inclusive individualistas – é um caminho necessário e frutífero”

<sup>22</sup> Os postulados do institucionalismo da escolha racional “fazem com que o plano de ação racional seja particularmente aplicável aos contextos sociais em que os agentes estão significativamente individualizados e claramente definidos culturalmente, chegando facilmente a acordos sobre seus interesses e onde a comparação sobre alternativas é imediata, com a informação sendo barata, completa e suscetível de ser submetida a critérios de decisão unívocos. (...) A situação que melhor corresponde à institucionalismo da escolha racional é a do consumidor fazendo suas compras num supermercado. O problema é saber se é aceitável generalizar o paradigma da compra numa ‘concepção da sociedade como lanchonete’ (...) ou como uma enorme partida de Banco Imobiliário” (Wacquant, Calhou, 1989, p. 52).

<sup>23</sup> Cf. (Villeval, 1995, p. 484); (Chartres, 1995).

(Coriat, 1994, p. 152)<sup>24</sup>. Daí a conclusão que é possível se aproximar da economia das convenções, devido a posições convergentes em relação à nova economia institucional e ao entendimento das instituições como mediações entre o individual e o coletivo. Além de tudo, a economia das convenções ressent-se da falta de uma macroeconomia correspondente à sua microeconomia. (Aglietta, 1997, p. 423). De acordo com Robert Boyer, essas “aproximações com a economia das convenções (...) representam o início de uma teoria das formas de organização, convenções e instituições” (Boyer, 1995b, p. 534). Bernard Billaudot, por seu turno, vai ao ponto de considerar que a renovação da teoria da regulação deve seguir um caminho que “combine programas de pesquisa regulacionistas e convencionais” (Billaudot, 1996, p. 141). Uma convergência poderia, assim, se produzir entre uma teoria da regulação purificada de sua origem marxista “e centrada nas propriedades dinâmicas das formas institucionais” e uma economia das convenções “orientada para a dinâmica de aprendizado relacionada a um conjunto institucional dado” (Favereau, 1995, p. 514).

Convém acrescentar que desenvolvimentos no campo neoclássico “modificaram radicalmente as relações entre os enfoques dominantes no seu interior e o regulacionismo. O motivo para isso é que as correntes de análise neoclássicas mais inovadoras e fecundas reconhecem – de maneira que está longe de ser única – que as instituições devem ter um lugar central no desenvolvimento das lógicas econômicas. Isto que descarta a idéia – fundadora nos enfoques neoclássicos anteriores – de que as instituições estabelecem, no final das contas, formas de rigidez que criam obstáculos para o pleno desenvolvimento de mercados em equilíbrio. Essas conclusões são o resultado de uma década de pesquisas intensas e fecundas para enfrentar paradoxos e desafios à capacidade de previsão da teoria. A teoria neoclássica acabou, assim, por “descobrir” o papel das instituições na Economia, em relação paralela com desenvolvimentos similares na teoria da organização, surgindo dessas descobertas uma ‘ortodoxia’ significativamente renovada” (Coriat, 1994, pp. 135-136). É por isso que North, nos seus trabalhos mais recentes, questiona diversos postulados fundamentais do institucionalismo da escolha racional, em parte endogenizando as preferências (Coban, 1995, p. 499), o que faz com que considere que as instituições não apenas constroem as escolhas como também modelam o comportamento, além de reavaliar o papel da eficácia na seleção de insti-

<sup>24</sup> Cf. igualmente (Aglietta, 1997, pp. 411 a 413).

tuições (Chartres, 1995, p. 274) e colocar em perspectiva o papel da coerência macrosocial das instituições no processo de seleção (Villeval, 1995, p. 485). Por fim, insiste no papel das idéias, das ideologias e dos dogmas nos processos de escolha individual (North, 1990, p. 22)<sup>25</sup>. Essa tendência de aproximação de pontos de vista variados também pode ser notada nos economistas radicais norte-americanos fundadores do enfoque da estrutura social da acumulação, quando reaproveitam algumas hipóteses e métodos da nova economia institucional (Coban, 1995).

Por fim, o que está acontecendo em Sociologia? Aparentemente, pelo menos no final dos anos 1980, segundo Wacquant e Calhoun (1989), não houve aproximação, mas, ao contrário, distanciamento do institucionalismo da escolha racional e da sociologia histórica comparativa. É evidente, porém, que o institucionalismo da escolha racional sociológica, apesar de suas declarações de intenção, faz uso de um individualismo metodológico muito mais mitigado do que o do da nova economia institucional ou da *public choice*, eventualmente fazendo uso do culturalismo e mesmo do holismo. Pode-se tomar o caso de Raymond Boudon como exemplo. Com efeito, mesmo que explique um fenômeno social pelo comportamento dos indivíduos, esses são tomados como portadores de informações globais macroscópicas que, somando tudo, são o que explica o fenômeno em questão (Boudon, 1994, p. 47). Dessa maneira, “a agregação de comportamentos individuais”, visando explicar fenômenos sociais, converte-se numa simples “função” desses comportamentos, o que faz com que se procure, sem sucesso, a expressão precisa de sua forma. Sobre isso, Boudon menciona apenas “o efeito de agregação resultante da combinação de uma multiplicidade de comportamentos individuais racionais” e o “resultado dos comportamentos microscópicos”.

Assim, para Boudon, os comportamentos individuais apenas participam da mediação entre as variáveis macro-contextuais e os fenômenos sociais estudados. Não é preciso, entretanto, a forma que essa mediação assume, mas ela não é assimilável à agregação aritmética de comportamentos individuais homogêneos. Enfim, a racionalidade de comportamentos individuais, a qual Boudon faz referência, está longe da racionalidade maximizadora dos economistas, aproximando-se mais de uma racionalidade

<sup>25</sup> Daí uma avaliação que se aproxima da de Hall e Taylor: “As hipóteses de comportamento utilizadas pelos economistas são úteis para resolver certos problemas. Para muitos problemas enfrentados pelos pesquisadores de ciência social elas são, entretanto, inadequadas, impedindo a compreensão da existência, formação e evolução das instituições” (ibid., p. 24).

dade de tipo weberiana, adaptativa, situacional, contextual e que simplesmente indica que todas as estratégias são “compreensíveis se relacionadas com a situação dos atores”. É reconhecida aí a existência de uma multiplicidade de racionalidades. Também admite-se os limites do individualismo metodológico em Sociologia, limites esses que estariam relacionados à complexidade das sociedades e explicariam porque “a forma de pensar holista é amplamente dominante nas ciências sociais”. Boudon se limita, finalmente, a insistir que se tenha uma melhor compreensão do papel dos atores individuais e coletivos nos processos sociais, evitando que eles sejam considerados como “marionetes cujos fios seriam manipulados pelas estruturas”. Em poucas palavras, o individualismo metodológico de Boudon, apesar das suas declarações de intenção, que dão espaço para interpretações equivocadas,<sup>26</sup> tem pouco a ver, até por ser Sociologia, com o do institucionalismo da escolha racional e da teoria econômica padrão.

Por outro lado, vimos como, na Ciência Política, o neo-institucionalismo da teoria das organizações aproximou-se da Sociologia histórica, ao procurar dar atenção aos conflitos de interesse e ao impacto sobre os comportamentos de macro-instituições ou instituições formais. Na mesma direção, os debates no interior da sociologia histórica comparativa entre estruturalistas e culturalistas levaram a um melhor uso de idéias e dispositivos cognitivos coletivos por parte dos primeiros. Dessa forma, Theda Skocpol, originalmente uma eminente “representante da análise estrutural pura e dura”, reconhece ter subestimado o papel das ideologias em seus primeiros trabalhos. Propõe, a partir daí, “uma concepção que enfatize o papel da ação”, na qual distingue “a ideologia” propriamente dita, que define como “sistema de idéias utilizados por atores políticos identificáveis com argumentos políticos explícitos” e os “idiomas culturais”, dotados “de uma existência na longa duração, mais anônimos e menos engajados” e, “a partir dos quais, os agentes podem mesmo *fabricar* as ideologias, num trabalho simbólico e organizacional próprio” (Wacquant, Calhoun, 1989, p. 50).

No que se refere à França, observa-se também na Sociologia inspirada em Bourdieu, o desenvolvimento de um programa de pesquisa que visa dar mais atenção às condutas individuais dos agentes (Lahire dir., 1999). trata-se de um programa com a ambição de desenvolver uma “sociologia no âmbito do indivíduo” (Lahire, 1999, p. 147). Isto é, uma “sociologia psi-

<sup>26</sup> Esse jogo de palavras evidencia-se particularmente quando Boudon interpreta como “efeito da agregação”, “resultado das ações, das atitudes ou comportamentos individuais” a idéia de Simmel, segundo a qual, as “ações recíprocas intercambiadas pelos indivíduos” são o fundamento dos fenômenos sociais.

cológica” do “social individualizado”, sociologia essa que presta atenção às “lógicas sociais desenvolvidas no âmbito (do) (...) sujeito empírico (que não lembra em nada o indivíduo desocializado do individualismo metodológico)”. Essa sociologia, que busca combinar determinismo social e “indeterminação relativa do comportamento individual”, se coloca como tarefa explícita responder à “necessidade histórica de pensar o social numa sociedade fortemente individualista”. Tomando como ponto de partida a idéia de que a sociedade apresenta uma pluralidade de esferas de atividade, ela substitui “à coerência e à homogeneidade das disposições individuais, normalmente imaginada por sociólogos em relação a grupos ou instituições, (...) uma visão mais complexa do indivíduo, menos unificado e portador de ‘habitus’ (planos ou disposições) heterogêneos e, em certos casos, contraditórios”. Baseando-se no conceito de “habitus” e na noção de “disposição, que é central para pensar o passado incorporado ao âmbito individual”, seu programa de pesquisa considera que é preciso, por um lado, “testar as pesquisas empíricas” afim de “ultrapassar a mera invocação ritual do passado incorporado”, e, por outro lado, pergunta-se “como as múltiplas disposições incorporadas, que não formam necessariamente um ‘sistema’ coerente, organizam-se (...) ou articulam-se” e são capazes de atualizar-se em diversos contextos”, ou então, são “inibidas ou desativadas”.

Assim, da mesma forma que a teoria da regulação procura a microeconomia correspondente à sua macroeconomia, a sociologia estural-genética, inspirada em Bourdieu, busca a microsociologia correspondente à sua macrosociologia, isto é, uma apreciação mais fina e complexa da maneira como as instituições influenciam os comportamentos individuais por meio da formação de “habitus” e o conjunto variado de disposições incorporadas. Esse programa de pesquisa a conduz a considerar “o indivíduo como produto complexo de diversos processos de socialização”, o que, conseqüentemente, a aproxima da sociologia dos regimes de ação no estilo Boltanski-Thévenot, e também de preocupações de um certo individualismo metodológico, como o de Boudon.

Do ponto de vista do efeito societal, observa-se igualmente uma volta ao holismo durkheiminiano original e uma abertura aos problemas de coordenação e à problemática cognitiva das convenções (Maurice, 2000, pp. 34-36; Verdier, 2000). Também a teoria da regulação evoluiu, nos anos 1990, para uma postura que passou a dar crescente atenção, junto com os conflitos, a problemas de coordenação interindividual, o que fez com que se aproximasse da economia das convenções e da sociologia das organizações (Reynaud, 1999; Thoenig, 1998).

## Uma concepção “mediana” e sintética da instituição

Não se trata de deduzir dessa evolução dupla quase geral que os três grandes pólos do novo institucionalismo vão se encontrar numa posição comum. É verdade que ocorre, por um lado, uma articulação do micro e do macro que enfatiza o papel das mediações nesses dois níveis dos fenômenos sociais, e desenvolve-se, por outro lado, a complexificação da relação entre as instituições e a conduta dos atores, o que abre caminho para comportamentos inovadores em planos institucionais dados. Mesmo assim, não trata-se de sugerir que haverá a combinação de uma concepção de gênese das instituições a partir de conflitos de poder, relacionados com problemas de coordenação, com uma percepção que prestaria atenção a comportamentos, por vezes, estratégicos e rotineiros. Trata-se, na verdade, principalmente de estabelecer uma posição “mediana”, em torno da qual, se dirigem pelo menos certas correntes de cada grande paradigma, posição que aponta para uma concepção das instituições e sua eficácia social mais rica, mais heurística, do que aquela privilegiada em cada pólo específico dos paradigmas. O importante, no estágio atual da evolução das pesquisas, é que cada paradigma utiliza-se de problemas colocados pelos concorrentes, procurando respondê-los, a partir de sua problemática, já que é apenas a partir de respostas alternativas oferecidas a questões idênticas que os diversos paradigmas podem realmente ser comparados cientificamente.

É, em primeiro lugar, o que se observa na prática, para além das alianças que buscam estabelecer uma divisão do trabalho entre enfoques, mesmo quando elas se baseiam em pressupostos epistemológicos heterogêneos, como no caso da economia das convenções e da teoria da regulação<sup>27</sup>. A partir de alianças como essas é possível criar uma verdadeira convergência, até porque mesmo as escolas não são homogêneas. Assim, por exemplo, a teoria da regulação, na busca de uma viragem interpretativa e cognitiva a fim de estabelecer sua microeconomia, não vai utilizar o “dispositivo cognitivo coletivo” estabelecido pela economia das convenções para resolver problemas de pura coordenação, mas sobretudo o “sistema simbólico” – que associa a dimensão cognitiva com relações de dominação –, numa perspectiva mais de acordo com sua epistemologia

<sup>27</sup> Isso foi ressaltado por (Coriat, 1994, pp. 150-152), (Aglietta, 1997, pp. 411-412) e (Lordon, 1999, pp.182-188).

estruturalista e que implica em não “deixar o cognitivo só para os cognitivistas” (Lordon, 1999, p. 183)<sup>28</sup>.

A perspectiva aberta pelas interdependências estruturais entre os diversos pólos dos paradigmas do institucionalismo atual e pelas evoluções dinâmicas desses pólos no sentido de uma certa convergência é, portanto, sobretudo de elaboração de uma concepção sintética nova da instituição, que leva em conta o conjunto dos elementos privilegiados por cada um deles. Isso faz com que se redifina, no plano dos dois critérios que foram utilizados para diferenciar os pólos, uma posição eclética, “mediana”, considerando que a instituição deve combinar o enfoque de cálculo e de cultura, e que ela deve igualmente ser considerada como o resultado de um conflito em que se utilizam tanto a convenção como a cooperação.

No que se refere ao primeiro critério, pode-se generalizar a posição de Hall e Taylor e notar que os novos institucionalistas históricos (institucionalismo histórico, teoria da regulação, sociologia histórica comparativa), que apontam para a necessidade de um enfoque que combine cálculo e cultura, estão, desde já, próximos de uma posição mediana. As instituições realmente favorecem também os comportamentos e as transações estratégicas orientadas para o futuro, ao passo que as disposições rotineiras existem baseadas no passado. Elas são, assim, mediações entre atores e estruturas, que podem desempenhar um duplo papel, dos primeiros em relação às segundas e das segundas em relação aos primeiros.

No que diz respeito ao segundo critério, baseado na oposição entre, por um lado, coordenação e recursos cognitivos e, de outro lado, no con-

<sup>28</sup> Da mesma maneira, a preocupação da teoria da regulação em procurar mediações entre comportamentos microeconômicos e grandes regularidades macroeconômicas não a impediu de privilegiar o papel da política no estabelecimento de mediações, colocando a ênfase na eficácia das instituições formais: “a economia das convenções e a teoria da regulação entendem explicitamente as instituições como mediações. As empresas são organizações de coordenação entre micro e macroeconomias (...) As diferenças entre a economia das convenções e a teoria da regulação em relação ao papel das mediações para dar conta das regularidades macroeconômicas referem-se aos pontos de vista sobre a formação das entidades coletivas pelas quais as mediações são realizadas. A economia das convenções tem a tendência de prestar atenção a processos espontâneos que emergem da interação de indivíduos que buscam seus interesses. A teoria da regulação, ao contrário, insiste na capacidade de se estabelecer e buscar interesses coletivos organizados. A ação criativa da instituição é essencialmente política e a política nunca é uma prática individual. Assim, a intervenção de governos, as lutas sociais conduzidas ou exploradas por organizações representativas de grupos, a formalização do compromisso por parte do legislador, devem ser, em parte, consideradas para dar conta da transformação das instituições e para descrever a hierarquia de suas relações (Aglietta, 1997, pp. 424-425). Cf. igualmente sobre esse ponto (Boyer, 1999).



frito e recursos de poder, deve-se seguir o apelo de DiMaggio e Powell e partir de um reaproveitamento das contribuições da “antiga economia institucional” (DiMaggio e Powell, 1997, p. 114). De fato, encontra-se no antigo institucionalismo econômico, particularmente na obra de John Commons, uma concepção de instituição que corresponde perfeitamente a uma postura eclética sobre esse segundo critério.

Commons define instituição de forma ampla como o resultado de toda transação entre pessoas envolvendo regras operativas que estabilizam a tensão entre as outras duas dimensões das transações, que são o conflito e a cooperação. Para ele, o fato de duas pessoas estranhas estabelecerem transações entre si significa que elas se encontram num estado de interdependência de fato, e, portanto, possuem a obrigação de buscar a coordenação, ao mesmo tempo que há entre elas oposição, *a priori*, em relação aos resultados da transação; assim, de um lado, elas dependem umas das outras, sendo esse inclusive o motivo da realização da transação, o que não impede, por outro lado, que entrem em conflito sobre a distribuição dos recursos que pensam em conseguir. Se o conflito, que exprime a independência dos protagonistas, supera a cooperação, que sua interdependência exige, a transação não ocorre; o conflito exagerado põe fim a cooperação e, no nível social, as interdependências sociais são negadas. Ao contrário, se a cooperação é excessivamente dominante, o conflito se perde, e à nível social, o perigo é de se abri mão do dinamismo da sociedade, incapaz de evoluir e se adaptar de maneira endógena às modificações de seu ambiente.

A instituição é, dessa perspectiva, o que permite manter, estabelecendo limites, a tensão dinâmica entre os princípios do conflito e da cooperação, que são constitutivos das transações: as regras comuns aceitas pelos agentes nas transações introduzem princípios de ordem que permitem que elas sejam operadas e reproduzidas no tempo. Essa concepção das instituições, como regras de “ação coletiva que controlam, restringem ou liberam a ação individual” (Commons, 1989 (1934), p. 73), permite explicar sua gênese nos desencontros da oposição conflito/cooperação, já que apesar de serem princípios de uma ordem “estabelecida pelo conflito”, elas funcionam também como convenções de cooperação e, portanto, como regras de coordenação.

Nessa perspectiva, mais do que constrangimentos coletivos que pesam sobre os comportamentos, as instituições são encaradas como redes cognitivas capazes de estimular a ação individual; ou seja, estruturas de estímulo. Por outro lado, a partir da projeção no futuro, o projeto individual é valorizado ao ponto que ele passa a fazer parte até mesmo da representação

da pessoa, a incorporação de disposições e a formação de “habitus” não podendo ser vistas como sinônimos da incultação de normas de reprodução correspondentes a posições sociais e condutas individuais<sup>29</sup>. É por isso que as instituições não são necessariamente obstáculos à inovação, mas podem, ao contrário, estimular a mudança, inclusive uma mudança radical.

Uma concepção dinâmica da instituição, tal como a do antigo institucionalismo, que vê a instituição como regulação de conflito, e, portanto, um compromisso, mas simultaneamente como uma convenção para a cooperação, faz dela um possível ponto de convergência para os novos institucionalismos. Passa a estar em jogo, com ela, uma concepção extensiva das instituições, que abarca o amplo espectro de tudo que faz o indivíduo um ser imediatamente social, já que ele chega ao mundo numa sociedade que existia antes e que vai continuar a existir depois dele: o “habitus” e as disposições incorporados, o sistema de valores e normas sociais relevantes na ética – constrangimentos morais, crenças – na cultura histórica – usos e costumes, a moeda, as regras jurídicas, os discursos convencionais, os poderes organizados, privados ou públicos, de coerção econômica, política e simbólica<sup>30</sup>.

Ora, tal concepção, que pode se encontrar em Sociologia<sup>31</sup>, possivelmente cria um problema para o institucionalismo histórico, sobretudo em Ciência Política mas não apenas aí, na medida em que ele interessa-se sobretudo por macro-objetos e instituições formais. É possível, dessa maneira, estabelecer um desacordo, de um lado, entre sociólogos e econo-

<sup>29</sup> Seria ainda necessário acrescentar que, levando em conta a pluralidade de disposições incorporadas, toda mudança de contexto que modifica as condições de atuação diferencial, ao reorganizar a estrutura de mobilização de diversos registros de disposição, pode levar a mudança de comportamentos e a ações inovadoras.

<sup>30</sup> “Anoção de instituição parece complexa e sugere um conjunto de elementos *a priori*, tão diversos como, num primeiro registro, a família, a Igreja, o Estado; num outro registro, a interdição do incesto ou do crime, a proibição da obrigação de vingança (*vendetta*); ou ainda, o casamento, os direitos de propriedade, enfim, a prioridade ao direito, ao cheque bancário, ao desemprego, ao Domingo..., diversidade que é preciso realizar um esforço para extrair um princípio comum (...). Uma vez filtrada a polisemia do conceito de instituição, resta a idéia de um conjunto de regras mais ou menos formais, as “regras do jogo” sociais ou de uma comunidade particular, indo dos costumes ao direito ou à constituição de uma nação” (Dutraive, 1995, pp.7-9).

<sup>31</sup> Cf. supra nota 11. Por outro lado, “a sociologia durkheimiana insiste no caráter constrangedor das regras, o que se manifesta nas sanções explícitas que asseguram a conformação das condutas às normas ou, dito de outra maneira, o controle da ação individual (...)”, bem que “os economistas institucionalistas americanos acrescentam a esse constrangimento o caráter permissivo da ação – no sentido do quadro para a ação – e de incitação das instituições, que “liberam e limitam o campo de ação individual” (Dutraive, 1995, p. 9).

mistas, que se identificam com uma concepção ampla de instituições, que chega a incluir as crenças e as rotinas, e, de outro lado, a postura de historiadores, juristas e cientistas políticos,<sup>32</sup> que tendem a levar em conta apenas as Instituições (com um I maiúsculo), isto é, as regras do jogo social não incorporadas, “institucionalizadas”, codificadas e tornadas públicas.

Mesmo assim, essa oposição não é tanto profunda e real, mas sobretudo superficial. Desde que se considere, como é comum em Sociologia – Bourdieu, por exemplo, distingue seguindo Durkheim, dois tipos de “realização do social: nas coisas, pela instituição e nos corpos, pela incorporação” (citado por Boyer, 1995, p. 25) – que há uma diferença significativa entre as instituições informais, incorporadas, inculcadas, interiorizadas na psiqué, e as instituições formais, não incorporadas, exteriorizadas, pode-se admitir que as formas mesmas de cristalização das normas de conduta são importantes, diferenciando a categoria analítica das primeiras das segundas, que se caracterizam, como instituição, pelo fato do acordo geral prevalecer<sup>33</sup>. Por outro lado, aquilo que não deveria se perder numa perspectiva interdisciplinar desse tipo é a aproximação e explicitação, pela definição ampla de instituição, daquilo que têm em comum “disposições incorporadas” e “instituições”, isto é, serem ambas formas de regulação da ação coletiva (passada, presente e futura), além de deverem ser levadas em conta simultaneamente se se quiser criar um enfoque intermediário entre o holismo e o individualismo metodológicos que dê conta da dinâmica das sociedades contemporâneas.

## CONCLUSÃO

Tomando como “ponto focal” a concepção “mediana” de instituição, que a vê tanto como convenção para a cooperação e forma de regu-

<sup>32</sup> A nova economia institucional inclusive adere a essa concepção ampla de instituição: “as instituições incluem toda forma de constrangimento que os seres humanos elaboram para conformar a interação humana. As instituições são formais ou informais? Elas podem ser os dois...” (North, 1990, p. 4).

<sup>33</sup> Por exemplo, explorando a distinção que Bourdieu faz entre os capitais culturais incorporados, institucionalizados e objetivizados (Bourdieu, 1979) porque, na medida em que cada associação é associada a um conjunto de direitos e obrigações para os indivíduos submetidos a sua ordem, o capital cultural representa diferentes formas de objetivização do conjunto desses direitos e obrigações: objetivização corporal na psiqué mesmo das pessoas, institucionalização nas organizações das quais as pessoas fazem parte, e objetivização material nas coisas que elas são chamadas a manipular e que constroem seu modo de uso.

lação de conflitos para a ação coletiva estratégica e rotineira, pode-se finalmente representar a topografia evolutiva das pesquisas institucionalistas recentes. Ela conduz a um quadro onde o conceito ideal de instituição para o qual tendem a conduzir essas pesquisas é localizado à meia distância entre, de um lado, o holismo e o individualismo metodológicos e, de outro lado, o universalismo nomológico e o culturalismo idiográfico.

**BRUNO THÉRET** é pesquisador do IRIS e do CNRS. Ao publicar este artigo era professor na Universidade de Paris Dauphine.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, M. (1997). "Postface", in *Croissance et crises du capitalisme*. Paris, Odile Jacob.
- BASLE, M. (1995). "Antécédents institutionnalistes méconnus ou connus de la théorie de la régulation", in BOYER, R. e SAILLARD, Y. (orgs.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*. Paris, La découverte.
- BILLAUDOT, B. (1996). *L'ordre économique de la société moderne*. Paris, L'Harmattan.
- BOUDON, R. (1994). "Individualisme et holisme dans les sciences sociales", in BIRNBAUM, P. e LECA, J. (orgs.), *Sur l'individualisme. Théories et méthodes*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- BOURDIEU, P. (1979). "Les trois états du capital culturel", in *Actes de la Recherche en sciences sociales*, n. 30.
- BOYER, R. (1995 a). "Aux origines de la théorie de la régulation", in BOYER, R. e SAILLARD, Y. (orgs.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*. Paris, La découverte.
- (1995b). "Vers une théorie originale des institutions économiques", in BOYER R. SAILLARD, Y. (orgs.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*. Paris, La découverte.
- (1999). "La politique à l'ère de la mondialisation et de la finance: le point sur quelques recherches régulationnistes", in *L'Année de la régulation*, v. 3.
- BOYER R. SAILLARD (1995). "Avant-propos", in in BOYER R. SAILLARD, Y. (orgs.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*. Paris, La découverte.
- CHARTRES, J. A (1995). "Le changement de modes de régulation. Apportes et limites de la formalisation" in BOYER R. SAILLARD, Y. (orgs.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*. Paris, La découverte.
- COBAN, A (1995). "La régulation et l'école radicale américaine", in BOYER R. SAILLARD, Y. (orgs.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*. Paris, La découverte.
- COMMONS, J. (1990). *Institutional economics. Its place in political economy*. New Brunswick e Londres, Transaction Books.
- CORCUFF, Ph. (1999). "Le collectif au défi du singulier: en partant de l'habitus", in LAHIRE, B. (org.). *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu. Dettes et critiques*. Paris, La Découverte.
- CORIAT, B. (1994). "La théorie de la régulation. Origines, spécificités et perspectives", in *Futur Antérieur*, numéro. especial, *Ecole de la régulation et critique de la raison économique*.
- DEFALVARD, H. (1992). "Critique de l'individualisme méthodologique revu par l'économie des conventions" in *Revue économique*, v. 43, n. 1.

- DIMAGGIO, P. e POWELL, W. (1997). "Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations", in *Politix*, n. 40, 1997.
- DURKHEIM, E. (1969). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris, PUF.
- DUTRAIVE, V. (1995). "De l'analyse contemporaine des institutions aux institutionnalistes américains: un cheminement rétrospectif", in COREI Th. *L'économie institutionnaliste. Les fondateurs*. Paris, Economica.
- FAUCONNET, P. e MAUSS, M. (1901). "Sociologie" in MAUSS, M.. *Oeuvres. 3. Cohésion sociale et division de la sociologie*. Paris, Minuit.
- FAVEREAU, O (1989). "Marchés internes, marchés externes" in *Revue économique*, v. 40, n. 2.
- FAVEREAU, O (1995). "Conventions et régulation", in BOYER R. e SAILLARD, Y. (orgs.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*. Paris, La découverte.
- GARRET, G. e WEINGAST, B. (1993). "Ideas, interests and institutions: constructing the European Community's internal market" in GOLDSTEIN, J e KEOHANE, R. (orgs.), *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*. Itahaca e Londres, Cornell University Press.
- GISLAIN, J. J. e STEINER, Ph. (1995). *La sociologie économique 1890 – 1920*. Paris, PUF.
- GRANOVETTER, M.. (1994). "Les institutions économiques comme construction sociales: un cadre d'analyse", in *Analyse économique des conventions*. ORLÉANS, A (org.). Paris, PUF.
- HALL, P. e TAYLOR R. (1996). "Political science and the three new institutionalisms". *Discussion Paper*, 96/6.
- IMMERGUT, E. (1996). "The normative roots of the new institutionalism: historical-institutionalism and comparative policy studies" in BENZ, A e SEIBEL, W. (orgs.), *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- LAHIRE, B. (1999). "De la théorie de l'habitus à une sociologie psychologique" in LAHIRE, B. (org.). *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu. Dettes et critiques*. Paris, La Découverte.
- LORDON, F. (1999). "Croyances économiques et pouvoir symbolique" in *L'Anné de la régulation*, v. 3.
- MATTHEWS, R. (1986). "The economics of institutions and the source of growth" in *Economic Journal*, 96.
- MAURICE, M. (1994). "Acteurs, règles et contextes. A propos des formes de la régulation sociale et de leur mode de généralisation" in *Revue française de sociologie*, 35.
- \_\_\_ (2000). "The paradoxes of societal analysis. A review of the past and prospects for the future", in MAURICE, M. e SORGE, A (orgs.). *Embedding organizations. Societal analysis of actors, organizations and socio-economic context*. Amsterdam and Philadelphia, John Benjamin,
- NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ORLEAN, A (1994). "Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions", in ORLEAN, A (org.). *Analyse économique des conventions*. Paris, PUF.
- REYNAUD, B. (1992). *Le salaire, la règle et le marché*. Paris, Christian Bourgois.
- STEINER, Ph. (1999). *La sociologie économique*. Paris, La Découverte.
- THÉRET, B. (1997). "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation: fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale", *L'Anné de la régulation*, v. 1.
- \_\_\_ (2000). "Theoretical problems in international comparisons. Towards a reciprocal improvement of societal analysis and regulation theory by methodic structuralism" in MAURICE, M. e SORGE, A (orgs.). *Embedding organizations. Societal analysis*

- of actors, organizations and socio-economic context.* Amsterdam and Philadelphia, John Benjamin.
- THOENIG, J. C. (1998). “L’usage analytique du concept de régulation”, in COMMAILLE, J. e JOBERT, B. (orgs.). *Les métamorphoses de la régulation politique.* Paris, LGDJ.
- UGHETTO, P. (1999). “Institutions et histoire, fondements communs des hétérodoxies?’, *Economie et Sociétés*, hs, n. 35.
- VARDIER, R. (2000). “Analyse sociétale et changement institutionnel: le cas de l’éducation et de la formation professionnelle”, in TALLARD, M., THÉRET, B. e URI, D. (orgs.). *Innovations institutionnelles et territoires.* Paris, L’Harmattan.
- VILLEVAL, M. C. (1995). “Une théorie économique des institutions?” in BOYER R. SAILLARD, Y. (orgs.), *Théorie de la régulation. L’État des savoirs.* Paris, La découverte.
- WACQUANT, I e CALHOUN, C. (1989). “Intéret, rationalité et culture. Apropos d’un récent débat sur la théorie de l’action” in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n.o 78.

## 64, UM GOLPE DE CLASSE? (Sobre um livro de René Dreifuss) \*

MARIA VICTORIA BENEVIDES

O fenômeno não é novo e se expande, diariamente, no espaço de polêmicas muitas vezes marcadas pela ausência do mais elementar senso do ridículo. Se, como registra a imprensa, a recente “guerra das tetas”<sup>1</sup> foi absorvida, perdura no ar a “santa ira” empresarial contra os impulsos estatizantes dos governos militares. A leitura do livro de René Dreifuss vem a calhar no âmago desta nova perplexidade. Afinal, de que se queixam os empresários? Pois se estão na ordem do dia como estrelas de primeira grandeza... isto é, brilham, na análise de Dreifuss, como os principais artífices das conspirações de 64: “*um movimento de classe, e não um mero golpe militar*”. Será que se queixam porque consideram traídos os objetivos da revolução ou por não terem compreendido, a tempo, que a “regeneração capitalista” que pleiteavam só se faria em virtude da própria ideologia do desenvolvimento com segurança nacional – dentro de um projeto estatizante a longo prazo, também apoiado no grande capital?

Este livro propõe uma nova abordagem de 64 como a estratégia bem sucedida da “desestabilização” do regime populista de João Goulart pela ação de uma elite orgânica – formada por empresários e tecnoem-

\* Comentário do livro de René Armand Dreifuss, *1964: A conquista do Estado (Ação política, poder e golpe de classe)*. Petrópolis, Vozes, 1981. (Tradução da tese “State, Class and the Organic Elite: the Formation of an Entrepreneurial Order in Brazil—1961-1965”). O presente texto foi publicado originalmente em *Leia Livros*, por ocasião do lançamento da obra. Para além da importância intrínseca desta análise há muito inacessível, ela vem publicada aqui como expressão do respeito pela contribuição ao conhecimento de fase crítica da história brasileira recente que devemos ao recentemente falecido René Dreifuss. (N. R.).

<sup>1</sup> (1) Referência ao *imbroglio* causado pela declaração do Ministro Delfim Netto de que os empresários reclamavam, mas viviam “dependurados nas tetas do governo”. Junho de 1981.

presários, intelectuais e militares, representantes de interesses financeiros multinacionais e associados – exercendo seu poder de classe. O papel relevante comumente atribuído às Forças Armadas, assim como à “tecnoburocracia”, passa a ser atribuído aos empresários, e banqueiros. O complexo IPES/IBAD teria sido o núcleo ativo desse “golpe de classe”, cujos objetivos seriam, entre outros, restringir a organização das classes trabalhadoras; consolidar o crescimento econômico num modelo de capitalismo tardio, dependente, com alto grau de concentração industrial integrado ao sistema bancário e promover o desenvolvimento de interesses multinacionais e associados na formação de um regime tecnoempresarial, “protegido e apoiado pelas Forças Armadas”. Originalmente apresentado como tese de doutoramento em Ciência Política na Universidade de Glasgow, o trabalho de René Dreifuss reúne as qualidades de competente e ampla pesquisa ao interesse de uma análise política instigante.

O complexo IPES/IBAD é apresentado, na tese de Dreifuss, como o verdadeiro partido da burguesia – no sentido gramsciano – seu Estado-Maior para a ação ideológica, política e militar. O que isso parece significar senão a descrença – quando não o desprezo – que a elite orgânica nutria pelos partidos políticos, comprometidos, em maior ou menor grau, com um Estado populista e tradicional? No entanto, esse desprezo era também relativo, na medida em que se reconhecia a importância do Legislativo como esfera legitimadora – o que fica patente na ação agressiva ao do IBAD nos diversos *lobbies* nas campanhas eleitorais de 1962 em todo o país. Um dos grandes méritos da pesquisa de Dreifuss consiste, justamente, em revelar a estreita ligação entre o IPES e o IBAD. Lembre-se que, à época em que foi fundado (novembro de 1961, após a renúncia de Jânio e ascensão de Goulart à presidência), o IPES vinha marcado por inegável respeitabilidade. Suas propostas espelhavam o prestígio dos projetos da “Aliança para o Progresso”, a qual só seria desmascarada por Che Guevara em 1962, na Conferência de Punta del Este. Ao IBAD, estigmatizado desde o início, competia o “jogo sujo”, da manipulação de recursos de fontes equívocas para financiar campanhas dos candidatos conservadores e “corrupções” de vários calibres. As evidências apresentadas por Dreifuss conseguem aproximar as duas entidades, o que a CPI do IBAD tentou em 1963, mas não logrou fazer.<sup>2</sup>

Num de seus artigos do final dos anos setenta, Otto Lara Resende se referia à safra de estudos críticos sobre nossa recente história política dizendo:

<sup>2</sup> Agradeço às sugestões de José Gregori.



“O Brasil se confessa”. E o udenista Afonso Arinos, ilustre representante dos liberais desencantados com os rumos militares e estatizantes pós-64, seria particularmente explícito: “precisamos ir ao confessorário”. Esta postura de “acerto de contas”, ou de *mauvaise conscience*, talvez contribua para, fazendo eco à repercussão em certos órgãos da imprensa, deformar o real significado do êxito do livro de René Dreifuss. O “quem é quem”, tão ao gosto da curiosidade superficial do nosso crônico provincianismo, deveria ser, é claro, menos relevante do que a discussão das teses do cientista político. Muito mais importante do que “checar” nomes nas listas dos associados do IPES (e vários dos citados tiveram participação meramente acidental), é perceber, no texto, a sólida articulação entre empresários, intelectuais, técnicos e militares *em autênticos grupos de pressão*, e não em simples conspirações. Quando se entrega um livro ao público nunca se sabe o uso que lhe será dado. É bem possível que aos militares liderados pelo General Golbery tenha agradado o reconhecimento de seu alto grau de eficácia como agentes ativos numa revolução, e não numa quartelada. Aos empresários (incluindo aqueles que têm feito publicar curiosos desmentidos) deve também ter agradado o papel de intelectuais orgânicos desta “revolução burguesa”. Enganam-se, senhores. A tese é clara, e a continuidade do processo na já chamada “década da infâmia” (pós AI-5), provaria que, sob qualquer ângulo que se observe, a elite orgânica se sai mal... Quanto aos empresários, ou já sabiam dos rumos da revolução (a estatização e a repressão) e se tornaram, portanto, cúmplices do arbítrio e do “estatismo selvagem” (na expressão recente de um indignado representante da classe), ou não sabiam e se mostravam incompetentes, sem uma clara visão do processo histórico. Quanto aos militares, muito ainda precisa ser esclarecido, além da hipótese que reduz seu importante papel no movimento de 64.

Aidéia autoritária da necessidade de um Estado forte sempre esteve presente nas formulações dos militares, atentos às questões de soberania, do desenvolvimento com segurança nacional. É aqui que a densa exposição de Dreifuss me parece pouco clara. A valorização do papel dos empresários é demonstrada de várias maneiras, sempre convincentes e muito bem documentadas — embora de uma perspectiva mais expositiva do que interpretativa. A crítica aos autores que privilegiam o papel dos militares em 64 me parece menos convincente. Pois a própria discussão do autor sobre o papel da Escola Superior de Guerra tenderia a revelar o contrário. Senão, vejamos:

Instrumento para o estabelecimento de ligações orgânicas entre militares e civis, tanto no aparelho estatal quanto nas empresas privadas (...) os industriais e tecno-empresários ligados à estrutu-

ra multinacional transmitiam e recebiam treinamento em administração pública e objetivos empresariais na ESG(...) compartilhando a ideologia da segurança nacional de seus equivalentes, esses empresários viam a disciplina e a hierarquia como componentes essenciais de um sistema industrial (p. 80).

Esta questão remete à discussão sobre a natureza do Estado em construção. O autor não discute o projeto estatizante contido na proposta militar — e que, ao que tudo indica, vinha ganhando adeptos desde a década de quarenta. Em *Geopolítica do Brasil* (de 1958 e em recente reedição), o General Golbery do Couto e Silva já sugeria que a revolução seria a “revolução do Estado contra a sociedade; para ampliar cada vez mais a esfera e o rigor de seu controle (do Estado), sobre uma sociedade já cansada e desiludida do liberalismo fisiocrático de eras passadas”.<sup>3</sup>

A impressão que retiro da perspectiva teórica do autor talvez indique a origem dessa ausência. Dreifuss mantém inalterada a clássica visão marxista do Estado – prisioneiro de uma classe, comitê executivo da burguesia? – pouco apropriada para a realidade contemporânea, mas que, em última instância, justifica sua tese sobre o “golpe de classe”. Pela ocupação dos órgãos de formulação da política econômica por membros do IPES, registra Dreifuss, dava-se a privatização das instituições do Estado; logo, abriam-se as áreas institucionais do Estado à exclusiva representação de certos interesses privados organizados. “O Estado prendia-se aos desígnios dos ativistas do IPES, que cuidavam dos problemas de coesão das diretrizes (...) O Estado de 1964 era, de fato, um Estado classista, e, acima de tudo, governado por um bloco de poder liderado pelo IPES” (p.488).

Seria interessante questionar o peso do estatismo e a crescente estatização do novo regime. O IPES proclamava a urgência de se apresentarem reformas de base “antidemagógicas” e “antiestatizantes” para enfrentar o grupo “esquerdista-trabalhista” do governo Goulart. Os empresários que hoje reclamam, e que participaram ativamente da derrocada do regime em 64, teriam sido ingênuos diante do projeto estatizante que logicamente se armava? (Ao que dizem, seus projetos “liberais-conservadores” só teriam sido bem desenvolvidos no governo Castello Branco.) A atuação dos ideólogos do IPES na defesa de interesses multinacionais é tema de dois capítulos de Dreifuss. Se um dos obje-

<sup>3</sup> Ver, de Oliveiros Ferreira, o comentário no Suplemento Cultural de *O Estado de S. Paulo*, 19/07/1981.

tivos do IPES era promover a entrada do capital estrangeiro e das multinacionais, em nome, inclusive, de uma oposição ferrenha ao capitalismo de Estado (identificado com os projetos “populistas”), o tiro saiu pela culatra. Aos investidores estrangeiros interessa, acima de tudo, a estabilidade política aliada à eficiência governamental. Porque precisariam do IPES, que se movia contra o capitalismo do Estado? Para as multinacionais interessa, num país em desenvolvimento, que o Estado assuma um papel empresarial forte, o único promotor das grandes obras de infra-estrutura. É nesse sentido que se pode entender a frustração de alguns empresários com “o desvio da rota da Revolução”. Um recente artigo do economista Pedro Malan discute o “fascinante paradoxo” de ter sido exatamente a partir das gestões de Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões (dois ilustres colaboradores do IPES) que se lançaram as bases para a extraordinária expansão do setor público, “apesar de toda a retórica liberal e privatista que marcou o período”.<sup>4</sup>

A discussão abrange, necessariamente, aspectos por demais amplos e complexos para simples comentários. Trata-se, afinal, da discussão sobre a própria evolução do capitalismo brasileiro. Não parece heresia lembrar que a “razão do Estado” pode surgir como uma questão tipicamente capitalista. Pela necessidade ideológica de se contestar o comunismo (“o totalitário”, “estatizante”, etc.), o capitalismo apresenta-se com uma auto-imagem fictícia de portador de um projeto sempre autenticamente liberal e antiestatizante.

O que não é comprovado pela história da economia brasileira, desde a colonização (as primitivas sociedades por ações não começaram no Estado?), feita sob a égide dos empresários estatais. Lembre-se, igualmente, que a primeira experiência bem sucedida ao capitalismo de Estado ocorreu em Portugal (séc. XVI), o que tem peso considerável na tradição brasileira, como bem o demonstrou Raymundo Faoro em *Os Donos do Poder*.

A estatização pós-64 não será, portanto, errática ou inovadora. Os empresários sempre dependeram do Estado, mas o Estado sempre teve, também, intenções empresariais (e aí, a “guerra das tetas” tem sua dose de verdade...). Desde o início, 64 foi o assalto dos empresários ao poder, embora, lembra Dreifuss, “protegidos e apoiados pelas Forças Armadas”. Ao que parece, reclamam, hoje, quando a intervenção do

<sup>4</sup> Pedro Samapio Malan: “O debate sobre ‘estatização’ no Brasil”. *Dados*, vol. 24, nº 1, 1981.

Estado não se faz em benefício de seus interesses.<sup>5</sup> Nesse sentido, uma tese interessante defendida por Dreifuss se refere à mudança ocorrida com o próprio empresariado. Não se trata, aqui, de uma interpretação global para 64, mas de mostrar como se firmou uma “nova ordem empresarial” com características próprias e distintas do empresário tradicional, aquele que cultivava uma olímpica distância em relação à política e, supostamente, ao poder.

Se é verdade, como aponta Dreifuss, que o bloco empresarial recorreu à intervenção militar apenas para desferir o “golpe final” no Estado populista, não há como abandonar, sem maiores qualificações, a tese – a meu ver ainda válida – de que os empresários acreditavam que os militares agiriam como “restauradores da ordem” e depois desalojariam o poder em seu benefício, nu papel de eficientes “leões de chácara” das grandes finanças. O que, obviamente, não ocorreu. Deve ser nesse sentido que Dreifuss sugere – mas não desenvolve, como seria desejável – que no processo de transposição do poder privado dos interesses multinacionais para o governo público, o *bloco econômico dominante teria de vir a ser o Estado autoritário em que efetivamente se transformaria* (p.162).

Das 814 páginas deste livro, mais da metade contém transcrições ou *fac-similes* de documentos. Vale a pena ler. Entre os mais importantes destacam-se aqueles que revelam a vinculação entre o IPES e o IBAD, intermediadas pelo seu braço partidário, a ADP (Ação Democrática Parlamentar, opositora da Frente Parlamentar Nacional, ambas atuantes desde o final do governo Kubitschek). Acarta do banqueiro, pagador do IPES, Jorge Oscar de Mello Flores, ao vice-presidente da entidade, Glycon de Paiva, é exemplar. Trata-se de uma minuta com a proposta das “reformas de base” a serem apresentadas pelo IPES (em conjunto com o IBAD, sobretudo quanto à reforma agrária e urbana). Flores aponta as vantagens dessa proposta, com ênfase nos “aspectos técnicos” (contra as propostas “demagógicas” dos “agitadores”) e visando colocar a esquerda na defensiva, ao mesmo tempo em que projetava uma imagem favorável, e “progressista”, do IPES. A última “vantagem”, segundo a carta, seria conseguir, eventualmente, medidas benéficas. ao país e ao regime democrático vigente” (p. 721).

<sup>5</sup> A indignação do jornalista Otávio Tirso de Andrade (um defensor convicto da direita mais tradicional) é elucidativa: “O Estado a que chegamos — como definiria o atual regime o saudoso Barão de Itararé — não é o ambicionado pelos liberais mobilizados contra o advento da República Sindicalista. Não foi para elevar os uéki da vida aos arquiducados do estatismo que a pequena burguesia urbana desfilou ‘nas marchas com Deus’, conta a anarquia janguista”. *Jornal do Brasil*, 13/07/1981, p. 11.

No Apêndice destaca-se, também, por outros motivos, os documentos sobre as relações entre Sonia Seganfredo (agitadora de direita, famosa “dedo-duro” da Faculdade Nacional de Filosofia, no Rio de Janeiro) e o IPES, a respeito da publicação de seu livretinho intitulado *UNE, Instrumento de Subversão*. Em obra tão séria esta correspondência consegue ser hilariante. A carta do então tenente Heitor de Aquino Ferreira – em papel nominal timbrado! – para Seganfredo, propondo cumplicidade e segredos conspiratórios (em relação à entrevista da autora com o General Golbery) mais parece arquivo do Mickey Mouse contra os Irmãos Metralha. E as patéticas cartas da escritora, querendo ser “reconhecida” como militante do IPES (já “estava muito marcada”) mostram, com humor negro, o triste fim dos delatores.

Esta extensa parte documental, justamente por conferir à tese de Dreifuss um alto valor de seriedade e competência, exigiria uma errata para as próximas (e, certamente, numerosas) edições. No arrolamento de milhares de nomes, é compreensível que se cometam enganos. A grafia incorreta de nomes próprios pode, no entanto, causar equívocos intrigantes, como, por exemplo, confundir o financista carioca do IPES, Afonso Almiro, com o nome do político petebista, ex-Ministro de Trabalho de Goulart, Almino Affonso. O que me parece mais importante nas incorreções das listagens – e, repito, importante exatamente pela seriedade da pesquisa – se refere à agregação de pessoas as mais diversas, com intenções, objetivos e formações extremamente díspares. A maior parte dos ipesianos, militantes ou contribuintes, eram diretores de empresas. O que não significa que todos os membros da diretoria de uma determinada empresa participassem do IPES. Nesse sentido, por exemplo, o que haveria em comum entre o milionário Cândido Guinle de Paula Machado e o intelectual Alceu de Amoroso Lima, apresentados lado a lado, como diretores da Editora Agir?

A ampla massa de informações, no corpo do livro, surge intercalada com a encampação explícita (e, a meu ver, algumas vezes pouco apropriada) de conceitos gramscianos como “sociedade civil”, “hegemonia”, “intelectual orgânico”, etc. A perspectiva teórica abrange, ainda, desde o debate sobre o papel do Estado em Milliband e Poulantzas, até os “anéis burocráticos” de Fernando Henrique Cardoso, passando pela “modernização conservadora” de Barrington Moore. O livro é, pois, de árdua leitura – em alguns momentos o acompanhamento de tantos dados com a seqüência do argumento é, literalmente, atordoante – mas será sempre estimulante, quando não surpreendente. Referência obrigatória para todos os que se dedicam ao estudo das malhas do poder no Brasil, a partir do governo Kubitschek, o livro se beneficiaria, para o público mais amplo, de um paciente e generoso trabalho de simplificação metodológica, assim como de maior clareza na interligação dos capítulos e integração das notas.



## OSCAR LANDI (1939-2003)

EDUARDO RINESI

Nesta nota redigida por um caro amigo comum, *Lua Nova* presta homenagem a um intelectual argentino que esteve conosco em anos difíceis e que deixa, aqui e lá, muitos que saberão lembrar-se dele com saudade e respeito. A nota vai publicada na língua natal de Oscar Landi, como homenagem a ele.

\*

El último 6 de abril murió en Buenos Aires el filósofo y politólogo argentino Oscar Landi. Formado en la tradición existencialista francesa y en las luchas políticas de los 60 y los 70, vivió los peores años de la dictadura de 1976-1983 en San Pablo, donde realizó un doctorado bajo la orientación de Ruth Cardoso, trabajó junto con Francisco Weffort y siempre estuvo muy cercano al CEDEC. Su muerte priva a la vida cultural de su país y de América Latina de un intelectual de enorme sensibilidad y de un pensamiento tan agudo como original. ¿En dónde radicaba esa originalidad? En primer lugar, en una curiosa combinación de rigor conceptual y desprejuicio teórico. Era extremadamente riguroso, Oscar, y sorprendía verlo a veces extraer de algún arcón de viejas o nuevas teorías, con la precisión del que conoce el oficio, inspiración para enfocar un problema o ayuda para ajustar la mirada. Pero no había en él ningún fetichismo de la teoría ni de la erudición, sino, al contrario, una gran libertad para moverse, con las herramientas que esa erudición le proporcionaba, en el mundo de los problemas de la sociedad, la política y la cultura. En segundo lugar, en una enorme autoexigencia intelectual. En un enorme “compromiso”, diría

incluso, de no ser porque puedo imaginar la sonrisa irónica de Landi ante esta palabra, usada en general de modo tan estertóreo como autoindulgente. Es que el compromiso de Oscar no era un compromiso “trascendente”, digamos así, con alguna Causa más o menos solemne y justificatoria, sino – si se me permite ponerlo de este modo – un compromiso *inmanente*, un compromiso con las propias reclamaciones de la condición intelectual: la de no dejar escapar los problemas, la de no “resolverlos” al costo de perderlos *como* problemas, la de no de no esquivar el bulto. Por último, en un modo de hablar y de escribir que tenía la rara virtud de hacerle al otro sentirse parte del razonamiento que en esa misma actividad se iba desenvolviendo. Había algo muy interesante en el modo de pensar y de conversar de Oscar. Algo de tanteo permanente, de idas y vueltas y de vacilaciones, y un esfuerzo muy grande por tratar de ser preciso. Dicen quienes lo conocieron durante sus años de militancia juvenil que era entonces un gran orador. Puede ser. Su prosa hablada (y también escrita) durante los años de su madurez intelectual no era sin embargo la del retórico efectista y convencido, sino la del intelectual que exhibía en la superficie de su propio lenguaje el trabajo de su pensamiento. Un pensamiento *en acción*, entonces; un pensamiento que *ensayaba todo el tiempo* (eso, y no una opción por un cierto estilo de escritura, es ser un ensayista) y que con generosidad solía involucrar a su interlocutor en ese ensayo. Volvió a la Argentina en 1981, ni bien consideró que los militares “estaban guardando los revólveres en la cartuchera”, y allí lo sorprendió la guerra de las Malvinas, sobre cuyas consecuencias en la cultura y la política nacionales realizó aportes significativos. Acompañó y pensó muy agudamente el proceso de la “transición a la democracia” y durante dos décadas estudió las nuevas formas de la cultura política en una sociedad caracterizada por la fuerte presencia de los medios masivos de comunicación, y sobre todo de la televisión. Pero siempre se cuidó de incurrir en la fácil simplificación de suponer que los medios podían reemplazar o disolver a la política, y prefirió pensar en cambio las diferentes formas de *tensión* entre ésta y aquéllos. Cuando un pacto secreto entre dos notorios políticos argentinos permitió hace diez años la reforma constitucional que habilitó la reelección como presidente de uno de ellos, Landi observó que el fuerte crecimiento de los medios como organizadores de la escena pública había generado “una especie de ilusión óptica por la cual parecía que no había política por fuera de lo que pasaba en las pantallas”, pero que lo que acaba de ocurrir revelaba que “las grandes decisiones políticas se gestan siempre en circuitos *no* mediáticos” y que había una especificidad propia del mundo de



la política que se trataba de pensar. Por supuesto que se trataba, para Landi, de condenar el secreto en la política (tema, entre paréntesis, del último de sus trabajos, escrito poco antes de su muerte y que aparecerá en estos días en la revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA). Pero *no* en nombre del alma bella del comunicólogo ofendido porque las cosas no siempre ocurren en los *sets* de televisión, sino en nombre de las posibilidades de democratización del espacio público y de ampliación de la ciudadanía. Que es finalmente la preocupación dominante que recorre toda la obra de Oscar, publicada en forma de libros, textos académicos y artículos periodísticos que, considerados retrospectivamente y en conjunto, constituyen un verdadero modelo de intervención intelectual en el campo de los debates públicos. Debemos volver una y otra vez sobre esta obra, sin duda una de las más originales y relevantes del pensamiento político argentino del último cuarto de siglo, y de la que aquí sólo hemos alcanzado a ofrecer una idea por completo insuficiente. Habría que haber dicho algo, también, sobre los trabajos de Landi acerca de los consumos culturales de los argentinos, sobre sus aportes al análisis del discurso político y su contribución a la renovación política e intelectual del peronismo. Y habrá que seguir ocupándose de todas estas cosas, sin duda, en el futuro. Mientras tanto, mientras lo seguimos leyendo y seguimos aprendiendo de sus textos, sirvan siquiera estas rápidas notas como evocación y como homenaje.



## **RESUMOS/ABSTRACTS**

### **RAYMUNDO FAORO, NOSSO AMIGO**

*MARIA VICTORIA DE MESQUITA BENEVIDES*

Fundadora e participante de primeira hora do CEDEC evoca a figura do grande intelectual morto recentemente.

Palavra-chave: Faoro, Raymundo.

### **RAYMUNDO FAORO, OUR FRIEND**

*A founder and longtime member of CEDEC evokes the figure of the recently deceased great intellectual.*

*Keyword: Faoro, Raymundo*

### **DEMOCRACIA E CULTURA: UMA VISÃO NÃO CULTURALISTA**

*ADAM PRZEWORSKI  
JOSÉ ANTONIO CHEIBUB  
FERNANDO LIMONGI*

Os autores sustentam que fatores econômicos e institucionais são suficientes para gerar uma explicação convincente da dinâmica das democracias sem que seja necessário recorrer à cultura. Concluem que, embora possa haver boas razões para esperar que culturas importem, o material empírico disponível provê pouco apoio para a concepção de que a democracia requer uma cultura democrática.

Palavras-chave: Democracia; cultura; culturalismo.

## **DEMOCRACY AND CULTURE: A NON-CULTURALIST VIEW**

*The authors hold that economic and institutional factors are sufficient to generate a convincing explanation of the dynamic of democracies without any resource to culture. Their conclusion is that, while there may be good reasons to expect that culture matters, the available empirical evidence provides little support for the view that democracy requires a democratic culture.*

*Keywords: Democracy; culture; culturalism.*

## **O PROCESSO DECISÓRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PRÁTICAS INSTITUCIONAIS.**

MÁRCIA TEIXEIRA DE SOUZA

Discute-se a elaboração da Constituição de 1988 a partir de dois eixos. O primeiro examina o conjunto das regras que definiu um método de discussão e aprovação do texto constitucional. O segundo destaca as visões dos parlamentares sobre as novas relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo.

Palavras-chave: Constituição; elaboração constitucional; processo decisório.

## **THE DECISION-MAKING PROCESS IN THE BRAZILIAN CONSTITUTION (1988): INSTITUTIONAL PRACTICES**

*The making of the Brazilian Constitution of 1988 is examined along two axes. The first concerns the establishment of a method for discussion and approval of the constitutional text. The second refers to the points of view of the legislators about the institutional relations involving the executive and legislative branches.*

*Keywords: Constitution; Constitution making; decision process.*

## **CONSTRUINDO LEIS: OS CONSTRUTORES E AS CONCESSÕES DE SERVIÇOS**

Elementos da teoria da ação coletiva formulada por Mancur Olson

– os conceitos de *carona* e de *exploração do grande pelo pequeno* – ajudam a explicar o comportamento das entidades que representam os interesses da indústria da construção durante a elaboração da legislação sobre concessões de serviços públicos no Brasil. O artigo contribui para o estudo da articulação de interesses do empresariado durante o processo de produção legislativa de nível federal.

Palavras-chave: lobby; ação coletiva; articulação de interesses

### **BUILDING LAWS: THE CONSTRUCTORS AND PUBLIC SERVICE CONCESSIONS**

*Mancur Olson's theory of collective action – especially his concepts of free-riding and exploitation of the great by the small – helps explain how Brazilian constructors' organizations behaved while the federal legislation on concession of public services was being made. This article contributes to the study of the articulation of business interests during federal law-making processes.*

*Keywords: lobby; collective action; interests articulation.*

### **O PODER BUROCRÁTICO E O CONTROLE DA INFORMAÇÃO**

Examina-se o impacto da nova Tecnologia de Informação e Comunicação, utilizada de forma intensiva pelos governos, sobre o poder burocrático. Estuda-se, como estudo de caso, as transformações neste sentido ocorridas na administração pública paulista entre 1995 e 2002.

Palavras chaves: Burocracia; controles internos; governo eletrônico.

### **BUREAUCRATIC POWER AND INFORMATION CONTROL**

*The impact on bureaucratic power of the new Information and Communication Technology, which is intensively used by governments, is examined. The transformations resulting from this practice evidenced in the case of the public administration in São Paulo State between 1995 and 2002 are studied.*

*Keywords: Bureaucracy; internal controls; eletronic government.*

## ESTADO, MERCADO E OUTRAS INSTITUIÇÕES REGULADORAS

REGINALDO MORAES.

Examinam-se transformações recentes no papel, dimensões, forma e relevância do Estado nacional, no quadro da chamada globalização. Isso é feito mediante a construção de três eixos analíticos. O primeiro deles contempla a redefinição da “forma-Estado”. O segundo aponta para os vínculos entre instituições sociais e instâncias políticas de representação e decisão. O terceiro enfatiza a dimensão necessariamente internacional das formas políticas de organização que podem ou devem ser pensadas para enfrentar a complexidade das relações entre instituições políticas e inovações econômicas.

Palavras-chave: Estado; mercado; instituições políticas; inovação econômica

## STATE, MARKET, AND OTHER REGULATORY INSTITUTIONS

*Recent transformations of the role, dimensions, forms and relevance of the national State in the framework of the so-called globalization are examined. This is done through the building of three analytical axis. The first one regards the redefinition of the “State form”. The second one points toward the links between social institutions and political organs of representation and decision. The third one focuses on the necessarily international dimension of the political forms of organization which may or ought to be conceived in order to face the complexity of the relationships between political institutions and economic innovations.*

*Keywords: State; market; political institutions; economic innovation.*

## PRERROGATIVAS ESTATAIS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E LÓGICA DISTRIBUTIVA

MARCELO de A. MEDEIROS

Analisa-se a emergência de um novo paradigma de ordem internacional, baseado em processos de integração regional no lugar do decadente Estado nacional, tendo em vista os limites a ele impostos pela persistência da dinâmica do Estado nacional. Assinala-se a dificuldade para substituir a lógica intergovernamental pela lógica supranacional. A ausência de orga-

nizações supranacionais efetivas impõe restrições à distribuição dos ganhos obtidos pela dinâmica integracionista. Examina-se isso com base nos casos do Mercosul e da União Européia.

Palavras-chave: Integração nacional; Mercosul; União Européia; justiça distributiva internacional.

### **STATE PREROGATIVES, REGIONAL INTEGRATION, AND DISTRIBUTIVE LOGIC**

*The emergency of a new paradigm of international order, based on processes of regional integration instead of the decadent national State is examined in view of the limits imposed on it by the persistence of the dynamics of the national State. The difficulty in substituting a supranational logic for the intergovernmental one is pointed out. The absence of effective supranational organizations imposes restrictions on the distribution of the gains attained through the integrationist dynamics. This is examined on the basis of the cases of the Mercosul and of the European Union.*

*Keywords: Regional integration; Mercosul; European Union; international distributive justice.*

### **ENTRE NORMAS E FATOS: DESAFIOS E DILEMAS DA ORDEM INTERNACIONAL**

SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ

Examinam-se os limites e o significado da controvérsia entre “realistas” que invocam fatos e “cosmopolitas” que invocam normas, com referência às perspectivas da ordem internacional após 11 de setembro de 2001. Contra a idéia da retomada pelos EUA do multilateralismo, ou do seu oposto, a idéia dos EUA como sede de um verdadeiro império mundial, propõe-se um “cenário de transição”, marcado por turbulências inter- e intra-estatais, sem prejuízo da possibilidade real de uma configuração mais equilibrada no futuro.

Palavras-chave: Ordem internacional; multilateralismo; unilateralismo.

### **BETWEEN NORMS AND FACTS: CHALLENGES AND**

## DILEMMAS OF THE INTERNATIONAL ORDER

*The limits and the meaning of the controversy between “realists” who invoke facts and “cosmopolitans” who invoke norms, regarding the prospects of the international order after September 11, 2001, are examined. Against the idea of a retrieval by the USA of multilateralism, or its opposite, the idea of the USA as the center of a true worldwide imperial order, a “transition scenario” is proposed, marked by inter- and intra-state disturbances, notwithstanding the real possibility of a more balanced configuration in the future.*

*Keywords: International order; multilateralism; unilateralism.*

## AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO

PETER A. HALL  
ROSEMARY C. R. TAYLOR

O neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes apareceram nessa área no último quarto de século: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Todas elas tratam, por ângulos diferentes, do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Expõe-se e examina-se a gênese de cada uma dessas variantes do “neo-institucionalismo”, assim como o que distingue suas maneiras de tratar dos problemas sociais e políticos.

*Palavras-chave: Instituições; análise institucional; neo-institucionalismo.*

## THE THREE VERSIONS OF NEO-INSTITUTIONALISM

*Neo-institutionalism is not a unified current of thought. On the contrary, at least three different methods of analysis emerged in this area in the last 25 years: historical institutionalism, rational choice institutionalism, and sociological institutionalism. All of them deal, from different angles, with the role performed by institutions in the determination of social and political results. The genesis as well as the peculiarities of these variants of “neo-institutionalism” are exposed and examined.*

*Keywords: Institutions; institutional analysis; neo-institutionalism.*



## AS INSTITUIÇÕES ENTRE AS ESTRUTURAS E AS AÇÕES

BRUNO THÉRET

Considerando-se as instituições como mediações entre estruturas e comportamentos individuais, sustenta-se que é possível encontrar, tanto em Ciência Política como em Economia e Sociologia, um mesmo desenvolvimento básico do institucionalismo, dividido em três grandes correntes, cada uma com sua própria genealogia. Na teoria econômica francesa essas três correntes correspondem à teoria da regulação, à nova economia institucional e à economia das convenções. Basicamente os novos institucionalismos se diferenciam a partir de duas grandes oposições: 1) o peso que atribuem na gênese das instituições aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos; 2) o papel que atribuem à racionalidade estritamente instrumental, ou então às representações e à cultura.

Palavras-chave: Instituições; análise institucional; neo-institucionalismo.

## INSTITUTIONS: BETWEEN STRUCTURES AND ACTIONS

*On the basis of a view of institutions as mediating between structures and individual behavior it is argued that the same basic development of institutionalism can be found in Political Science as well as in Economics or Sociology, according to three analytical currents, each with its own genealogy. In French economic theory these three currents correspond to the regulation theory, to the new institutional theory, and to the convention theory. Basically the new institutionalisms differ according to two great oppositions: 1) the weight given, in the genesis of institutions, either to conflicts of power and interests or to the coordination between individuals; 2) the role attributed either to a strictly instrumental rationality or to representations and culture.*

*Keywords: Institutions; institutional analysis; neo-institutionalism.*

## 1964: UM GOLPE DE CLASSE? (SOBRE UM LIVRO DE RENÉ DREIFUSS)

MARIA VICTÓRIA de MESQUITA BENEVIDES

Republica-se aqui o comentário feito na época da sua publicação do importante livro do recentemente falecido cientista político René Armand

Dreifuss sobre o papel de uma “elite orgânica” de orientação empresarial na desestabilização do regime democrático pré-1964, no sentido da criação de uma “ordem empresarial” após o “golpe de classe” de 1964 (*1964: a conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*). Para a autora a noção de “golpe de classe” é insuficiente para dar conta da dinâmica política e econômica da época, assim como se revelaram frustrados os esforços para constituir uma “ordem empresarial”, em vista do impulso estatizante promovido pelo regime militar. Destaca-se, contudo, o valor do livro, que é aqui relembrado, junto com o nome do seu autor.

Palavras-chave: Brasil: empresariado; Brasil: regime militar.

### **1964: A CLASS PUTSCH? (ABOUT A BOOK BY RENÉ DREIFUSS)**

*The commentary made at the time of its publication about the important book by the recently deceased political scientist René Armand Dreifuss on the role of an “organic elite” in the overthrowing of the pre-1964 Brazilian regime aiming at an “entrepreneurial order” after the “class putsch” of 1964 is here republished. It is argued that the idea of “class putsch” is too narrow to cover the political and economic dynamics of the epoch, and that the efforts to constitute an “entrepreneurial order” were frustrated by the impulse toward a growth of State functions promoted by the military regime. However, the review emphasizes the merits of the book, which is here brought to memory along with the name of its author.*

*Keywords: Brazil: entrepreneurs; Brazil: military regime*

### **OSCAR LANDI (1939-2003)**

*EDUARDO RINESI*

A memória do filósofo e cientista político argentino recentemente falecido, que passou os “anos de chumbo” no Brasil, é evocada em comentário da sua obra.

Palavras-chave: Landi, Oscar; Argentina.

### **OSCAR LANDI (1939-2003)**

The memory of the Argentine intellectual, who lived in Brazil during the “dark times” in his country, is evoked through a commentary of his work.