

Segunda parte

Para um conceito de política: a teoria da *public choice*, o estratégico e o institucional

Fábio Wanderley Reis

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

REIS, FW. Para um conceito de política: a teoria da *public choice*, o estratégico e o institucional. In: *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, pp. 93-146. ISBN: 978-85-7982-028-1. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

SEGUNDA PARTE

PARA UM CONCEITO DE POLÍTICA: A TEORIA DA *PUBLIC CHOICE*, O ESTRATÉGICO E O INSTITUCIONAL

1. A abordagem da *public choice*. Racionalidade, utilitarismo e conflito de interesses

A interação estratégica, tal como discutida no capítulo anterior, é o objeto por excelência de análise, nos dias que correm, da teoria dos jogos. Os elementos fundamentais da abordagem, porém, são característicos do veio dominante da ciência econômica, remontando à economia clássica e distinguindo, ainda hoje, a forma típica da teoria econômica (especificamente no campo da chamada “microeconomia”) do que tradicionalmente se designa como teoria em áreas tais como a sociologia, a antropologia e a ciência política, com o caráter mais proposicional que o postulado de racionalidade faculta à primeira. Fora da área estrita da ciência econômica, paralelos e afinidades com essa abordagem podem ser encontrados desde o século XVIII em certos ingredientes da tradição filosófica do utilitarismo, por exemplo. Contemporaneamente, por outro lado, verifica-se o empenho, por parte das demais ciências sociais, de reproduzir em seus próprios campos os aparentes êxitos obtidos pela ciência econômica, com a consequência de que vamos encontrar os postulados e instrumentos próprios da abordagem em questão crescentemente aplicados a problemas substantivos alheios ao domínio clássico da ciência econômica. Assim, à figura clássica do *homo economicus*, que aparece como resultado pioneiro da aplicação dos supostos da abordagem à área da economia, somam-se hoje as do *homo sociologicus* e do *homo politicus*, criados à imagem e semelhança do primeiro. Mas a afinidade histórica dessa abordagem com a ciência econômica continua a marcá-la em grande medida, de tal forma que ela é com frequência designada, em suas aplicações a estes novos campos, como a abordagem “econômica” dos problemas correspondentes.¹

¹ Referências clássicas com respeito à teoria dos jogos são: John von Neumann e Oskar Morgenstern, *The Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1944, e R. Duncan Luce e Howard Raiffa, *Games and Decisions*, Nova Iorque, John Wiley, 1957. Vejam-se também, para extensões ou revisões de alguns aspectos das propostas iniciais da teoria, Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1963 (publicado pela primeira vez em 1960); e Anatol Rapoport, *Fights, Games and Debates*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1960. De relevância para a questão geral de uma abordagem “econômica” dos fenômenos sociais, embora situando-se em perspectiva por diversos aspectos oposta à que aqui se destaca, é o clássico

No caso particular do estudo dos fenômenos políticos, dá-se o fato adicional de que boa parte do trabalho realizado na perspectiva destacada, que corresponde à corrente da *public choice* mencionada anteriormente, se deve a economistas de profissão que se mostram interessados em temas políticos.² A suposição principal de que partem, explicitada por um dos autores que mais se distinguiram nesse campo, é a de que a economia como disciplina científica não se ocuparia de uma espécie particular de bens ou transações caracterizadas por sua natureza intrínseca, mas antes de qualquer espécie de situação ou processo onde esteja envolvido um problema de escassez. Isso tornaria a teoria econômica equivalente a uma teoria do comportamento racional como tal, aplicável a qualquer arena (seja ela convencionalmente designada como “econômica”, “política”, “social”) em

The Structure of Social Action, de Talcott Parsons (Glencoe, Ill., Free Press, 1937), onde se empreende a crítica do utilitarismo tal como floresce na Inglaterra do século XVIII e primeira metade do século XIX. Utilização recente e explícita da ideia do *homo sociologicus* tal como apresentada no texto pode ser encontrada, por exemplo, em Raymond Boudon, *Effets Pervers et Ordre Social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977; um exemplo menos recente da mesma perspectiva é Herbert A. Simon, *Models of Man*, Nova Iorque, John Wiley, 1957.

² Exemplo de aplicações iniciais da teoria dos jogos a temas políticos se tem em Martin Shubik (ed.), *Readings in Game Theory and Political Behavior*, Garden City, Doubleday, 1954. Algumas das referências mais importantes na perspectiva da *public choice* são: Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper & Row, 1957; James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962; e Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965. William H. Riker e Peter C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1973, é uma útil condensação e sistematização de muito da literatura pertinente. Brian M. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, Londres, Collier-Macmillan, 1970, confronta criticamente, de maneira lúcida e interessante, a perspectiva mais convencional da sociologia política com algumas das contribuições mais importantes na perspectiva da *public choice*. Alguns exemplos notáveis de proveitosa aplicação da mesma perspectiva e do mesmo instrumental analítico por parte de um autor de inspiração marxista a temas que têm interessado sobretudo a estudiosos marxistas se encontram nos trabalhos recentes de Adam Przeworski: vejam-se, por exemplo, “Material Bases of Consent: Economics and Politics in a Hegemonic System”, *Political Power and Social Theory*, vol. 1, 1980, pp.21-66; “Material Interests, Class Compromise, and the Transition to Socialism”, *Politics & Society*, vol. 1, 1980, pp.125-53; “The Ethical Materialism of John Roemer”, Universidade de Chicago, outubro de 1981, mimeografado; e Adam Przeworski e Michael Wallerstein, “The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies”, *The American Political Science Review*, vol. 76, no. 2, junho de 1982, pp.215-38.

que tenhamos um problema de utilização de meios escassos para a realização de objetivos de qualquer natureza.³ Assim, o *homo politicus*, não sendo senão o *homo economicus* transposto para certa arena especial de problemas, se caracterizaria pela busca de manipulação eficiente das condições que lhe oferece o ambiente de maneira a viabilizar a realização de seus objetivos.

Portanto, a perspectiva da *public choice* tem como recurso fundamental a noção de racionalidade, tomada em sentido preciso que remete inequivocamente à eficácia ou “instrumentalidade” de uma ação “intencional”. Por outro lado, se nos referimos à discussão dos capítulos precedentes, não só não há a preocupação de estabelecer a relevância de qualquer distinção do tipo da que se encontra em Habermas entre ação mais estritamente instrumental e ação estratégica, como se pode mesmo dizer que a pertinência da perspectiva proposta do ponto de vista do estudo da política tem a ver com os problemas “estratégicos” que derivam do suposto de racionalidade “instrumental” aplicado a agentes diversos em interação. Isso não significa, porém, que o recurso aos supostos próprios da *public choice* não se mescle com confusões importantes mesmo entre aqueles que propalam os méritos da abordagem, e o exame de algumas dessas confusões permitirá introduzir de maneira adequada o esclarecimento dos principais problemas substantivos e metodológicos suscitados pela discussão anterior.

Tomemos, por exemplo, as questões que surgem nas relações entre a abordagem da *public choice* e o estudo de políticas públicas.⁴ Esta é uma aproximação natural, pois o florescimento do estudo de políticas públicas entre os cientistas políticos frequentemente se associa com a esperança, por parte destes, de virem a ser capazes de emular os economistas quanto a rigor e precisão, surgindo daí o que parece corresponder a um ponto de afinidade óbvio com os esforços no campo da *public choice*. Dois aspectos ou características dos estudos de políticas públicas mostram conexões com tal expectativa de rigor. Em primeiro lugar, o fato de que a área de políticas

³ Mancur Olson, Jr., “As Relações entre a Economia e as Outras Ciências Sociais: A Esfera de um ‘Relatório Social’”, em Seymour M. Lipset (org.), *Política e Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.

⁴ Veja-se a respeito Fábio W. Reis, “Política e Políticas: A Ciência Política e o Estudo de Políticas Públicas”, *Cadernos DCP*, no. 4, agosto de 1977, pp.167-86, de onde são tomados alguns dos parágrafos que seguem.

públicas tem sido amplamente receptiva a certas técnicas aparentemente rigorosas, tais como a análise de sistemas, a análise de custo-benefício, o *program-budgeting* etc. Em segundo lugar, o interesse pelo estudo de políticas públicas tem sido vinculado ao objetivo de se alcançar novo equilíbrio no volume de esforços dedicados respectivamente ao lado do *input* e ao do *output* do processo político: tendo a ciência política – sustenta-se – se ocupado tradicionalmente sobretudo dos aspectos da vida política relacionados ao *input*, teria chegado a hora de inclinar-se a balança em favor do estudo do *output* ou das decisões governamentais – e estas seriam, presume-se, mais diretamente suscetíveis de avaliação rigorosa e *racional* do que as lutas e tensas formas de interação entre “demandas” e “apoios” (para usar a linguagem de David Easton) que constituem o lado dos *inputs* do processo político.

Por aí começam a introduzir-se algumas das confusões mencionadas, que redundam, no caso em questão, em pretender a existência de afinidade especial entre a perspectiva da *public choice* e a análise de políticas públicas com base na ênfase em considerações de eficiência e racionalidade. Ilustração bem clara se tem em artigo de William Mitchell publicado há alguns anos, onde se procura contrastar a ciência política ou a sociologia política “convencionais” com a abordagem da *public choice*. É sugestivo observar que as questões básicas a serem tratadas por esta última são aí formuladas, em grande parte, precisamente em termos de problemas que têm merecido especial atenção dos especialistas em políticas públicas, incluindo o volume e a composição dos orçamentos públicos, a magnitude dos bens e serviços públicos produzidos etc.⁵

Dois supostos relacionados se revelam associados a essa aproximação entre o estudo de políticas públicas e a teoria da *public choice*. Em primeiro lugar, observa-se a tendência a considerar os problemas que têm tradicionalmente sido tratados pela ciência política ou pela sociologia política convencionais como o *locus* da irracionalidade na vida social e política, como a região da mesma em que forças e comportamentos não-racionais se manifestam. Em segundo lugar, esse traço de irracionalidade tende a ser vinculado aos elementos de tensão e de conflito na vida política que recebem ênfase em longa e importante tradição de pensamento político,

⁵ William C. Mitchell, “A Forma da Teoria Política Vindoura: Da Sociologia Política à Economia Política”, em Lipset, *Política e Ciências Sociais*, p.153.

enquanto a mesma correspondência se estabelece entre a racionalidade, de um lado, e os elementos de consenso e coesão social, de outro. Isso se nota claramente, por exemplo, no artigo de Mitchell acima mencionado, onde a sociologia política e a abordagem da *public choice*, com a ênfase desta na racionalidade, são explicitamente vistas como ligadas pelo fato de que, “mais recentemente, a sociologia política seguiu a liderança de Lipset, Parsons e Kornhauser na ênfase dada ao consenso”, por contraposição à visão da política como o produto de “forças não-racionais” a ser encontrada no realce dado por autores tais como “Mosca, Marx, Pareto, Weber e Michels” aos aspectos de desigualdade, luta, subordinação, divergência de interesses e “todos os aspectos mais ásperos e desagradáveis” da vida política.⁶ Em um contexto de interesse mais direto por problemas de políticas públicas, a mesma tendência pode igualmente ilustrar-se com um trabalho de Vernon Van Dyke, no qual, depois de passar em revista diversas tentativas de apreender “a natureza do político”, o autor chega às seguintes definições:

...Chamamos uma política ou decisão de não-política quando ela é adotada (...) através da aplicação racional do conhecimento pertinente sobre a base de valores ou princípios consensuais; e chamamos uma política ou decisão de política quando ela resulta de barganha, ou luta, ou desejo ou opinião arbitrária...⁷

Podem perceber-se facilmente as razões de tal tendência a vincular o racional com o consensual do ponto de vista do especialista em políticas públicas. A possibilidade de se tratar uma decisão ou política em termos de eficácia ou racionalidade requer a adoção do ponto de vista de determinado ator, de maneira que se possam estabelecer com clareza os objetivos da política em questão para se discutirem em seguida os problemas relativos às condições de sua adequada realização num ambiente dado. A perspectiva característica dos estudos de políticas públicas tende inevitavelmente a dar ênfase à eficácia *global* das políticas ou decisões, mesmo quando se tem em mente a diversidade de categorias sociais ou de focos de interesses para os quais tais decisões podem ser relevantes. Assim, se se tem de considerar

⁶ Ibid., pp.156-7.

⁷ Vernon Van Dyke, “Process and Policy as Focal Concepts In Political Research”, em Austrin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham, 1968, pp.33-4.

problemas de racionalidade do ponto de vista da sociedade como um todo, tende-se naturalmente a salientar aqueles fatores que permitem ver as relações entre as diferentes categorias ou focos de interesses como sendo relações do tipo “soma variável”, em que todos têm a possibilidade de realizar ganhos simultâneos, bastando para isso que se tomem as decisões corretas (racionais). É-se levado, portanto, a eleger o ponto de vista daquele ator que pode ser considerado como expressando o objetivo comum de maximização geral. O estado, ou alguma agência particular do mesmo em dados casos, surge como o candidato óbvio, manifestando-se a propensão a favorecer aquelas dimensões da estrutura e do comportamento do estado que permitem vê-lo como o instrumento de objetivos compartilhados, em detrimento dos traços mediante os quais ele se mostra antes como o resultado ou a expressão da luta entre interesses opostos.

O que temos, assim, é que muito do que se faz no estudo de políticas públicas pode ser diretamente vinculado a uma tradição utilitária de pensamento, à qual se é mais naturalmente levado, como sugerido por John Rawls, pelo procedimento de adotar “para a sociedade como um todo o princípio da escolha racional efetuada pelo indivíduo tomado isoladamente”⁸ O estado, devidamente assistido pelo analista de políticas, assume o lugar do espectador imparcial e capaz de identificação simpática “ao levar avante a necessária organização das aspirações de todos em um sistema coerente de aspirações”.⁹ Nessa concepção da sociedade, diz Rawls,

os diferentes indivíduos são considerados apenas como diversas linhas ao longo das quais os direitos e deveres serão distribuídos e os meios escassos de satisfação serão assignados de acordo com regras destinadas a assegurar o maior grau de atendimento dos desejos. A natureza da decisão tomada pelo legislador ideal não é, portanto, significativamente diferente da do empresário ao decidir como maximizar seu lucro pela produção desta ou daquela mercadoria, ou da do consumidor ao decidir como maximizar sua satisfação pela aquisição deste ou daquele conjunto de bens. Em cada um dos casos há uma única pessoa cujo sistema de desejos determina a melhor

⁸ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971, pp.26-7.

⁹ *Ibid.*, p.27.

distribuição de recursos limitados. A decisão correta é essencialmente uma questão de administração eficiente.¹⁰

É possível que o utilitarismo e a perspectiva de eficiência global sejam precisamente o que se faz necessário para assegurar a peculiaridade da análise de políticas públicas como campo de estudos, e podemos encontrar na literatura tentativas de defini-la que se orientam expressamente nessa direção. É o caso, por exemplo, da abordagem de Yehezkel Dror, onde a análise de políticas é explicitamente entendida como “um instrumento prescritivo e heurístico destinado à identificação de políticas preferíveis”.¹¹ O preço que essa solução exige, contudo, é claramente a despolitização do estudo de políticas públicas, impondo a opção entre fazer análise de políticas ou fazer ciência política. Observe-se de passagem que a análise de políticas públicas assim entendida corresponde plenamente ao modelo cibernético da análise global de sistemas que encontramos, no capítulo anterior, como objeto das denúncias de Habermas.

Importará a proposição recém-enunciada em reivindicar os direitos do irracional, ou em aceitar a visão que faz da irracionalidade a marca distintiva do político? Longe disso. Pois, diversamente do que sugere Mitchell, não há qualquer afinidade especial entre o privilégio concedido ao consenso, por um lado, e, por outro o recurso à suposição de racionalidade ao se tratar de construir uma teoria abstrata e proposicional da política, como se dá no campo da *public choice*. Ao contrário, os supostos em que se baseiam os esforços teóricos desta última, como sustentam expressamente vários dos que a ela se filiam, têm suas raízes precisamente na tradição contratualista do pensamento político, que postula a *divergência* de interesses entre agentes capazes de racionalidade como seu ponto de partida¹² Suspendendo, por ora, a avaliação dos méritos de tais raízes

¹⁰ *Ibid.*, p.27.

¹¹ Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*, Nova Iorque, American Elsevier Publishing Co., 1971, p.55, nota.

¹² Para a elaboração explícita das raízes contratualistas da teoria da *public choice* em um dos trabalhos importantes no campo, bem como o rechaço explícito da visão orgânica (utilitária) do estado, veja-se Buchanan e Tullock, *The Calculus of Consent*, pp.11 e seguintes, e especialmente o Apêndice 1 ao volume, sob o título “Marginal Notes on Reading Political Philosophy”, de autoria de James M. Buchanan. Para o contraste entre contratualismo e utilitarismo no que se refere a suas implicações para concepções da justiça social, veja-se Rawls, *A Theory of Justice*. É de notar-se, neste contexto, certa ambiguidade no uso da

contratualistas a outros respeitos, o objetivo de preservar ou recuperar a dimensão propriamente política, como quer que seja, não acarreta de forma alguma a proposição de que faríamos melhor atendo-nos aos antigos e “frouxos” esquemas conceituais da ciência política ou da sociologia política e abandonando o objetivo de erigir uma teoria mais afirmativa e proposicional da política, a qual parece requerer a suposição de racionalidade de sorte a poder alcançar a forma lógica que permite predições teóricas rigorosas. Para dizê-lo sem rodeios, minha inclinação pessoal (com as qualificações relativas à consideração do *contexto* institucional e sociológico que surgirão adiante) é de grande simpatia à abordagem “econômica” do problema da teoria política, apesar do sabor de “imperialismo” de parte dos economistas, já que me parece que a referência à escassez – e, portanto, à racionalidade – provê efetivamente uma chave unificadora para a ciência social em geral.

O ponto a ser destacado, contudo, é que o que caracteriza a política enquanto distinta do objeto da ciência econômica (ou do campo geral da ciência econômica, para ser consequente com o que acabo de dizer acima) é o fato de que a escassez política, a forma politicamente relevante da escassez, tem a ver com a interferência dos objetivos (ou preferências, ou interesses) de uma *pluralidade* de indivíduos ou grupos entre si, o que nos transpõe para o plano da racionalidade propriamente estratégica. Assim, enquanto podemos com propriedade falar de um aspecto econômico do comportamento do solitário Robinson Crusoe em sua ilha (que teria a ver, para usar a linguagem de Hannah Arendt, com sua atividade como “labor” e “trabalho”), somente temos um problema político quando Sexta-feira entra em cena, e na medida em que os interesses ou objetivos de cada qual têm agora, de alguma forma, que levar em conta os do outro. Para usar as

própria expressão “utilitarismo”, que ora indica a maximização do bem-estar coletivo, permitindo o paralelismo aqui estabelecido entre utilitarismo e “organicismo”, ora (para utilizar a formulação de Boudon em *Effets Pervers et Ordre Social*, p.271, nota 15) a axiomática do indivíduo calculador que procura realizar da melhor forma possível suas preferências. Vê-se que o problema substantivo que se considera no texto é precisamente o da definição dos agentes aos quais se atribuirá tal cálculo – e a denúncia do utilitarismo feita por Rawls, como fica claro na passagem que se acaba de citar, tem a ver justamente com a transição mecânica ou ingênua do nível do agente individual para o da sociedade como um todo tomada como agente ou sujeito.

palavras de uma tentativa recente de consolidação e sistematização da teoria que se tem desenvolvido no campo da *public choice*:

Começamos com as pessoas, que, para nossos propósitos, são feixes de opiniões sobre a natureza e de preferências sobre as alternativas que a natureza lhes oferece (...) Algumas das preferências em cada feixe dizem respeito a coisas essencialmente privadas (...). Tais preferências privadas são em geral de pouca relevância para a política, embora de relevância crucial para a ciência econômica. (...) Outras preferências, porém, são essencialmente públicas, no sentido de que sua realização diz respeito não apenas aos que têm tais preferências, mas também a outras pessoas. Neste caso, a realização da preferência de um pode depender crucialmente da negação a outro da possibilidade de realizar a sua própria. (...) As preferências cuja realização envolve outras pessoas, e especialmente aquelas que só se realizam através da cooperação com outros ou da negação da possibilidade de que outros realizem as suas preferências, constituem a matéria-prima da política.¹³

Como sugerido pela referência à cooperação no texto citado, essa abordagem, que leva a questões relativas às implicações para a realização (racional) dos objetivos de certo agente que derivam da existência de outros agentes com objetivos possivelmente incompatíveis (ou seja, questões relativas ao que se poderia designar como “a economia da coexistência”, isto é, a política), aponta fatalmente para um problema de coordenação e organização se se pode supor que os agentes em questão não quererão viver num estado de “guerra de todos contra todos”. Em outras palavras, há sempre um problema *constitucional* – um problema de minimizar as “externalidades” que o comportamento de uns acarreta para os outros e de se alcançar, pelo menos neste sentido, o bem coletivo – a ser enfrentado, em diferentes níveis, por qualquer conjunto de “feixes de preferências” que devam coexistir – ou, o que é crucial, por qualquer conjunto de tais conjuntos. Mas este é um problema importante – na verdade, o problema básico da política e da ciência política – precisamente porque, para recorrer a uma redundância talvez sugestiva, a existência e a ubiquidade do desacordo e de interesses divergentes fazem dele algo essencialmente *problemático*, um problema cuja solução não sobrevém “naturalmente” ou “espontaneamente”. Se se pretende fazer ciência política, portanto, seria

¹³ Riker e Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory*, pp.1-2.

totalmente impróprio pretender resolver tal problema por hipótese, isto é, pela simples adoção do que se caracterizou previamente como a abordagem utilitária no estudo de políticas públicas.

Posta a questão noutros termos, vê-se que o que falta a Mitchell no artigo acima citado é precisamente a noção da ação ou interação estratégica – ou seja, da ação racional e “instrumental” desenvolvendo-se no contexto da interação, num contexto que os outros se fazem presentes em princípio como sujeitos autônomos. Note-se o que há de sugestivo no ponto de contato que essa carência acarreta entre as ideias que Mitchell expõe nesse artigo e o pensamento de Habermas: também em Habermas – que minimiza, como vimos, o lugar da ação estratégica e pretende contrapor à racionalidade que lhe é própria uma concepção distinta de racionalidade referida à pura comunicação – o verdadeiro racional corresponde, como em Mitchell, ao consensual. É claro que seria impróprio exagerar a significação desse ponto de contato, pois em Habermas se trata de um consenso a ser obtido através do irreduzível compromisso com a autonomia de cada participante no processo de comunicação, enquanto em Mitchell, e no pensamento conservador em geral, se trata de um consenso postulado, ou resultante de um processo de autorregulação cibernética ao nível global de um sistema concebido organicamente, e no qual se ignora por completo a possibilidade do “falso consenso” que reside no centro das preocupações de Habermas enquanto expressão precisamente de domínio. Contudo, tal ponto de contato não deixa de ser expressivo das dificuldades de uma conceitualização adequada da política que resultam da falha em apreciar de maneira apropriada a *articulação* entre os contextos da ação instrumental e da interação, e sobretudo o papel cumprido nessa articulação pela categoria da ação ou interação estratégica.

2. O problema “constitucional”. Ação coletiva, “externalidades” e “efeitos compostos”

Temos, pois, o problema “constitucional” entendido como o problema de minimizar as externalidades que o comportamento de uns acarreta para os outros e envolvendo por definição aspectos de cooperação (comunicação) em jogo com aspectos de luta e divergência de interesses, ou aspectos estratégicos em sentido estrito. Este é, como se disse, o problema central. Na apreensão de certas dimensões essenciais desse problema reside

o que é provavelmente a contribuição fundamental da perspectiva da *public choice* até o momento, e buscar-se-á agora avançar no esclarecimento de algumas de nossas principais questões substantivas e metodológicas pelo esforço de complementar a discussão da primeira parte com o exame crítico da maneira pela qual aquela corrente se tem situado perante as ramificações dele.

O lugar de especial relevo ocupado por Mancur Olson Jr. na literatura da *public choice*, com seu clássico sobre *A Lógica da Ação Coletiva*, deve-se precisamente ao fato de o volume dirigir-se a alguns importantes aspectos de tal problema e perseguir suas consequências para a teoria social e política.¹⁴ Como se sabe, Olson critica, nesse volume, um postulado consagrado da sociologia tradicional (ou das ciências sociais em geral), postulado este segundo o qual as coletividades agem para a promoção de seus interesses grupais ou coletivos. Dado um conjunto de indivíduos cuja situação objetiva os leva a terem em comum determinado interesse, o postulado conduz à suposição de que tais indivíduos agirão, espontânea e naturalmente, de forma a procurar assegurar a realização de seu interesse comum. De acordo com Olson, a vigência de tal postulado estaria baseada em sua suposta congruência com a premissa do comportamento egoístico e racional por parte dos *indivíduos*: dado que se presume que os indivíduos são egoístas e racionais, e dado que o interesse comum corresponde ao interesse de todos, caberia presumir igualmente que os grupos compostos de tais indivíduos agirão na defesa de seus interesses. Olson revela o que há de logicamente inconsistente na extrapolação para o plano coletivo da premissa relativa ao comportamento individual, sustentando que, na medida em que sejam egoisticamente motivados e racionais, os indivíduos *não* agirão naturalmente para a promoção do interesse comum. Isso se deve a que se trata, com o interesse comum, de um *bem público* ou *bem coletivo*, o qual, por sua própria natureza, se assegurado para uma parcela qualquer de uma categoria de indivíduos em relação à qual ele se apresenta como tal, estará necessariamente assegurado para os demais. Daí que o bem público não represente por si mesmo, para indivíduos egoístas e racionais, um estímulo suficiente ao dispêndio de energia ou recursos necessário para sua consecução. Em consequência, a presunção deve ser que a ação coletiva não se realizará, a menos que haja coerção ou o que Olson denomina

¹⁴ Olson, *The Logic of Collective Action*.

“incentivos separados”, que atuem seletivamente em termos individuais e correspondam a ganhos ou benefícios individuais, derivados da participação na ação coletiva mas independentes da realização do próprio bem coletivo como tal.

O problema assim posto, que redundava no conflito entre interesses particulares e interesse comum para o caso da conduta racionalmente orientada, tem formulação a um tempo dramática e esquematizada no que se tornou conhecido na literatura dedicada à teoria dos jogos como o “dilema do prisioneiro”, expressão que veio a se transformar numa espécie de designação genérica para as situações em que o problema em questão se acha envolvido. Aí, dois indivíduos que têm a possibilidade de ganho conjunto através da adoção de determinada linha de ação inscrita entre as alternativas que deparam são levados, dados os estímulos existentes à ação guiada pelo interesse particular, a adotar *racionalmente* estratégias que redundam em desastre para ambos. Um ponto adicional de interesse evidenciado pelo jogo do dilema do prisioneiro é o de que, ainda que a forma usual de apresentar a situação em que os agentes se veem envolvidos suponha a impossibilidade de comunicação entre eles, a possibilidade de que se comuniquem e cheguem eventualmente ao estabelecimento de um pacto de ação condizente com o interesse comum não virá senão a significar, dada a estrutura da situação, que cada qual terá motivos adicionais para agir de forma a promover seu interesse pessoal e a frustrar o interesse coletivo, e o pacto estabelecido estará destinado a não ser observado, a menos que os agentes venham a ser coagidos a observá-lo.

Apesar da elaboração e formalização que lhe é dada na literatura contemporânea da *public choice* e da teoria dos jogos, a formulação em si do problema e não é de hoje. Ele pode ser encontrado, por exemplo, como subjacente a algumas das dificuldades que marcam a teoria hobbesiana da obrigação no contexto da passagem do estado de natureza para a sociedade civil, dificuldades que são objeto de intenso debate ainda em nossos dias¹⁵. Além disso, como assinalou recentemente Raymond Boudon, ele se encontra formulado de maneira perfeitamente clara, e com plena

¹⁵ Vejam-se, por exemplo, Howard Warrender, *The Political Philosophy of Hobbes*, Oxford, Oxford University Press, 1957; John Plamenatz, “Mr. Warrender’s Hobbes”, *Political Studies*, vol. V, no. 3, outubro de 1957; e A. E. Taylor, “The Ethical Doctrine of Hobbes”, em Keith Brown, (ed.), *Hobbes Studies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

consciência das implicações, no *Discurso sobre a Origem da Desigualdade*, de Rousseau, cumprindo papel essencial na teoria política deste autor.¹⁶ Por outro lado, discussões recentes, como as realizadas pelo próprio Boudon em *Effets Pervers et Ordre Social*, procuram situar o “dilema do prisioneiro” como caso especial do problema geral dos “efeitos perversos” (ou “efeitos agregados”, ou “efeitos compostos”). Tal problema foi tratado de maneira pioneira, contemporaneamente, em um clássico artigo de Robert K. Merton, tendo, porém, na sua forma genérica, antecedentes em autores tais como Mandeville, Adam Smith e mesmo Marx, além de Rousseau. Ele se caracterizaria, nessa forma genérica, por envolver “efeitos coletivos e individuais que resultam da justaposição de comportamentos individuais sem estarem incluídos nos objetivos buscados pelos atores”.¹⁷

Seja como for, do ponto de vista do que aqui nos interessa, o importante é que se trata sempre de situações em que temos como aspecto saliente as consequências que derivam para cada participante, e para os interesses ou objetivos por ele buscados, do fato de que há outros participantes atuando com vistas à realização de seus próprios interesses ou objetivos, supondo-se, ademais, que a ação destinada à realização dos interesses que a motivam se guia por considerações de eficácia – ou seja, é uma ação passível de ser tratada em termos de racionalidade. Naturalmente, podem considerar-se toda uma série de situações diversas, nas quais o grau de complexidade resultante da interdependência das ações pode variar enormemente, indo desde os casos que corresponderiam mais estritamente ao modelo da interação estratégica na forma simplificada da interação entre dois indivíduos (que pode ainda variar conforme se trate de interação disciplinada por regras estabelecidas, cujo protótipo seria o de um jogo de estratégia, ou de indivíduos que se confrontem num suposto “estado de natureza”) até o da interação entre grande número de indivíduos e de agentes coletivos de natureza variada, e envolvendo uma trama grandemente complicada de conjecturas de parte de cada qual sobre os prováveis efeitos das ações dos demais e um grau elevado de incerteza. O próprio Olson estabelece algumas distinções importantes nesse sentido,

¹⁶ Boudon, *Effets Pervers et Ordre Social*, pp.20-21, por exemplo.

¹⁷ *Ibid.*, pp.7 e seguintes., citação da p.10. O artigo de Merton mencionado é “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review*, 1936, vol.1, pp.894-904. Com respeito a Marx, como sustenta Boudon no volume citado, o uso feito da ideia de “contradição” corresponde claramente à noção de efeitos perversos.

como a que se dá entre os grupos pequenos e os grupos ou categorias de grandes dimensões, denominados grupos “latentes”, derivando da distinção proposições em que se afirma a existência de probabilidades diversas de obtenção do interesse comum em cada caso. Parece bastante claro, porém, que o caso de situações em que tenhamos “efeitos perversos” em sentido mais estrito, resultantes da agregação ou composição da ação de numerosos indivíduos, pode ser tratado como um caso particular das “externalidades” que derivam das ações de uns para os objetivos de outros, as quais incluiriam *também* o caso de situações em que tais externalidades se dão nas interações entre grupos menos numerosos de agentes ou mesmo entre apenas dois agentes, e em que a interferência dos objetivos de uns com os de outros resultam, de maneira mais ou menos “casual”, da simples “co-presença”; e que ambos os casos acima podem ser reunidos aos casos especiais em que, independentemente do número de participantes, os resultados positivos ou negativos para uns que advêm das ações dos outros não são consequências inadvertidas ou casuais de um efeito de composição ou da simples co-presença, mas são antes efeitos *deliberadamente buscados* em tais ações. O crucial, portanto, do ponto de vista do objetivo de marcar o domínio da política – pois é disso que se trata –, é que tenhamos a interferência recíproca dos objetivos de uns com os objetivos de outros, sendo secundário, apesar da importância do reconhecimento do caráter sempre “intencional” das ações, o fato de que certos efeitos sejam buscados *como tais* ou não.

Isso permite explorar de maneira esclarecedora alguns aspectos usualmente destacados em conexão com a problemática própria da política. Um deles é a ligação frequentemente estabelecida entre política e “territorialidade”, que encontra expressão mais clara na literatura de inspiração jurídica, com a ênfase que aí se costuma dar ao território como um dos elementos a comporem a própria definição do estado.¹⁸ Sem entrar a discutir o mérito último de abordagens que destaquem de maneira especial esse aspecto, é inegável a relevância de que efetivamente se reveste a dimensão territorial para a política, concorrendo de maneira decisiva para delimitar o âmbito ou alcance das unidades mais abrangentes que se

¹⁸ Herman Heller, *Teoria do Estado*, São Paulo, Mestre Jou, 1968, é um exemplo um tanto especial, combinando a tradição jurídica com uma abordagem mais sociológica na noção de “cooperação social-territorial”.

impõem como pontos de referência, usualmente, no exame de qualquer processo político concreto – aquilo que em inglês se designa como a *polity*. O que pretendo salientar, na ótica fornecida pelos parágrafos anteriores, é que a relevância da dimensão territorial tem a ver com o fato de que a ocupação em comum de determinado território constitui a forma mais óbvia de se produzir a “co-presença” (o que é mesmo um enunciado tautológico) de interesses ou objetivos diversos e, conseqüentemente, a interferência necessária de uns com os outros. Naturalmente, fatores de natureza variada (geográfica, ecológica, econômica, tecnológica, militar ou, se se quiser, “sociológica” em sentido amplo) contribuem para emprestar caráter relativo a essa ideia de co-presença ou co-territorialidade e para configurar em cada caso o âmbito efetivamente relevante de uma contigüidade territorial que, vista de certa forma, pode ser percebida como estendendo-se à escala planetária e como sofrendo soluções de continuidade meramente “artificiais”. Essa reserva não afeta, porém, o ponto básico contido naquela proposição.

Outro aspecto tem a ver com a evidência de que certos tipos de grupos, tais como as classes sociais (tomada a expressão em sentido amplo) e os grupos étnicos (independentemente de contarem ou não com uma base territorial determinada), se mostram relevantes para a vida política de maneira peculiar, que os reveste de singular importância. Com efeito, tais grupos não apenas fornecem com grande frequência o substrato ou o ponto de referência para a ação política, como também costumam ser objeto de formas de ação política caracterizadas por envolvimento especialmente intenso dos participantes. Pois bem: constata-se que esses dois tipos de grupos compartilham certas características entre si e com as coletividades de base territorial que têm consequências importantes do ponto de vista da questão da interferência recíproca dos interesses uns com os outros. Isso se torna claro quando os confrontamos com os grupos que certa literatura teórica no campo da sociologia tem designado como grupos “funcionais”, os quais são grupos dedicados a objetivos específicos e caracterizados pela participação voluntária e segmentar de seus membros. Por contraste, os grupos étnicos e as classes sociais são grupos “multifuncionais” de objetivos difusos (na medida em que caiba realmente falar de “objetivos” com respeito a tais grupos), caracterizando-se ainda pelo fato de que a participação dos indivíduos não é objeto de decisão voluntária (sendo de natureza “adscrita”, para usar a terminologia introduzida na primeira parte)

e assume tipicamente a forma de uma “inserção” total de seus membros: trata-se aqui de “microcosmos” ou subculturas capazes de condicionar as orientações e as ações dos indivíduos de maneira abrangente e complexa.

Ora, vê-se que as características de adscrição, inserção envolvente e multifuncionalidade (formando, claramente, uma síndrome de traços cuja associação não é acidental) distinguem também as coletividades de base territorial, que podem mesmo ser vistas, de certa forma, como o caso por excelência de agrupamento multifuncional – um certo elemento de “territorialidade” estando *tendencialmente* presente nos outros dois tipos de grupos multifuncionais considerados. Daí o significado político especial de grupos como as classes e etnias, a participação nos quais não pode ser objeto de uma “segmentarização” ou compartimentalização de objetivos, donde a consequência de que serão naturalmente focos ou fatores de interferência recíproca ou confronto de objetivos diversos, e particularmente de “competição” com as demandas provenientes da coletividade territorial politicamente organizada em que se integrem.¹⁹ Daí também algo que ajuda e esclarecer a relevância política da própria dimensão territorial, salientando na multifuncionalidade que é inerente às coletividades territoriais os aspectos que as tornam por si mesmas propensas a engendrar o entrelaçamento de interesses ou objetivos e que fazem da ocupação em comum de determinado território a condição, por assim dizer, em que não se escapa dos outros – ou, por outras palavras, em que fatalmente se produzem “externalidades”.

3. Sujeitos coletivos versus individualismo metodológico: crítica a M. Olson. Interesses e solidariedade, o estratégico e o organizacional.

Outra dimensão ou ramificação importante do que se descreveu acima como o problema “constitucional” é a que tem a ver com o jogo entre aspectos de cooperação e luta, comunicação (interação “pura”) e estratégia. Naturalmente, este é, no fundo, o mesmo problema das externalidades (e de sua “internalização”) abordado acima, e é só o interesse do

¹⁹ Quanto às classes, se partimos, com Marx, da suposição de afinidade entre a forma assumida pelas relações entre classes e as ideias dominantes na sociedade como um todo, o que se diz no texto se aplicaria, naturalmente, às classes subordinadas.

esclarecimento analítico dos problemas que permite (e requer) sua decomposição em dimensões – observação que se aplica, de resto, a outros aspectos a serem considerados.

Percebe-se que o que se encontra envolvido na concatenação dos aspectos de cooperação e luta é, em última análise, a questão do sujeito, no segundo dos sentidos que se fixaram para essa questão ao final da primeira parte, ou seja, o de *quais* são os sujeitos coletivos reais do processo político, o que equivale a indagar como se constituem como sujeitos – e eventualmente como *deixam* de sê-lo. Se se examina a questão do ponto de vista da literatura da *public choice* e do instrumental analítico a que recorre usualmente, dois itens relacionados merecem provavelmente destaque a respeito: o de “egoísmo” versus “altruísmo” nos supostos que caracterizam a abordagem e o do “individualismo metodológico” também aí encontrado.

O individualismo metodológico, isto é, a postura metodológica que consiste em considerar os indivíduos como ponto de partida e como os únicos verdadeiros agentes (ou verdadeiros *sujeitos*) no processo sócio-político, é sem dúvida um suposto explícito e crucial na literatura da *public choice*. Ele pode ser ilustrado com *The Calculus of Consent*, de J. Buchanan e G. Tullock, onde se contrapõe uma concepção orgânica do estado a outra individualista e contratualista e se argumenta em favor desta última; ou com *Effets Pervers et Ordre Social*, de Boudon, onde o individualismo metodológico é posto em correspondência com as próprias vantagens que o autor enxerga numa abordagem “interacionista” às ciências sociais capaz de atender para os aspectos *intencionais* da ação, por contraste com o determinismo estrutural próprio da abordagem denominada “sociologismo”.²⁰ O individualismo metodológico tem o mérito inegável de recusar-se a resolver por hipótese, em qualquer nível (vale dizer, no nível de grupos parciais de qualquer tipo, bem como no da sociedade global), aquilo que é precisamente o problema decisivo de quais vêm a ser os sujeitos coletivos do processo sócio-político. As posturas alternativas, com efeito, tendem a bifurcar-se entre, de um lado, a postulação de um caráter orgânico no plano da sociedade global como um todo, omitindo ou minimizando os elementos de tensão e luta entre unidades coletivas parciais; e, de outro, a ênfase na importância de tais unidades parciais e da

²⁰ Buchanan e Tullock, *The Calculus of Consent*, partes citadas na nota 12 acima; Boudon, *Effets Pervers et Ordre Social*, pp.12-15 e especialmente p.57.

tensão entre elas, mas frequentemente sem maior sensibilidade para o que há de problemático, não apenas na constituição de um consenso “orgânico” ao nível global, que se nega de partida, mas também na constituição das próprias unidades parciais como tal, ou seja, como sujeitos capazes de agir coletivamente em uníssono. O interesse central da obra de Olson acima mencionada (*The Logic of Collective Action*) reside exatamente na força com que adverte para esse caráter problemático, que ocorreria, de resto, não somente no caso da passagem do estritamente individual para o coletivo, mas, em geral, em qualquer caso de passagem do particular para o comum ou compartilhado, embora com variedade de matizes. Note-se, ademais, o ponto de contato entre o privilégio metodológico concedido ao indivíduo na análise, de um lado, e, de outro, a necessidade, que deparamos anteriormente a propósito de Habermas, Arendt e Marx, de se tomar o indivíduo como ponto de referência na perspectiva orientada por um “interesse emancipatório” comprometido com a eliminação da dominação.

Ocorre, porém, quanto à adesão ao individualismo metodológico no campo da *public choice*, que ela evidencia algo que se poderia descrever como o defeito de sua virtude. De fato, o elemento saudável de cautela contra a simples postulação da existência de certas entidades como correspondendo a sujeitos coletivos reais se transforma com frequência praticamente em vedar a possibilidade de se atribuir a grupos ou coletividades a capacidade de ação intencional, ou seja, de se constituírem em sujeitos. Tal proibição aparece, por exemplo, como implicação direta da assimilação feita por Boudon entre o individualismo metodológico e a consideração dos aspectos intencionais da ação. Embora de maneira mais nebulosa, também em Olson a contribuição inestimável contida na análise do caráter problemático da ação coletiva se faz acompanhar de inconvenientes análogos, trazendo como contrapeso a negação quase total da relevância analítica dos aspectos de qualquer natureza que possam ser vistos como produtores de *solidariedade* e, conseqüentemente, de ação em comum que não seja o resultado direto da simples coerção ou da remuneração ao interesse individual como tal (os incentivos “separados” ou “seletivos”). Este é um ponto de grande importância, pois permite transitar para a questão de egoísmo ou altruísmo e para o esclarecimento do alcance da ligação acima assinalada entre o individualismo metodológico e uma perspectiva “crítica” que tenha a autonomia individual como referência.

Com efeito, a indagação óbvia que as proposições de Olson sugerem é a do papel eventualmente desempenhado na ação coletiva por motivos de ordem moral, afetiva ou ideológica que sejam capazes de engendrar solidariedade e *ação solidária* – em síntese, vistas as coisas em certa ótica, por motivos de natureza *altruística*. Claramente, a sugestão básica de Olson pode ser válida como crítica à extrapolação, para o caso da ação coletiva, de princípios que supostamente regeriam a ação estritamente individual em certas esferas sem que isso determine a resposta a ser dada à questão de como se desenvolve a ação coletiva. Esta poderia dar-se, se deixamos de lado o caso da coerção pura e simples, seja através de incentivos seletivos ao *interesse* individual para o caso da adoção de formas de conduta compatíveis com o bem coletivo, seja pela presença de motivos como os que acabamos de mencionar. Seria essa uma distinção relevante? Não a julgar pelo que diz Olson, que se desembaraça do problema da motivação moral ou ideológica em simples nota de pé de página, com base na possibilidade de interpretá-la como correspondendo a condicionantes da ação que variariam individualmente e proveriam estímulos distintos dos representados pela própria realização do bem coletivo, podendo ser descritos em termos do objetivo de alcançar determinados estados psicológicos (estar em paz consigo mesmo, sentir-se solidário) e subsumidos, em consequência, sob o rótulo de “incentivos seletivos” ou “incentivos separados”. Dito de outra forma, não seria em si o benefício associado à realização do bem coletivo que levaria à ação conducente ao mesmo, mas a obtenção de um objetivo que seria ainda interpretável como individual.

Contudo, essa interpretação corresponde precisamente a negar o caráter inexorável do dilema de Olson, pois ela implica a admissão de que existe a possibilidade de compatibilizar objetivos coletivos e individuais. Admitida essa possibilidade – ou seja, admitido que, por motivos de ordem moral ou ideológica, os indivíduos podem ser levados a se prescreverem objetivos que remetem à realização do interesse coletivo –, a natureza do problema básico se modifica. Naturalmente, Olson poderia contestar que o objetivo de sua análise seria precisamente revelar as condições de conciliação entre interesses individuais e interesses coletivos e que a noção de incentivos seletivos seria aquela através da qual se poderia enunciar genericamente tais condições, que encontraríamos não apenas no caso da ação compatível com o bem coletivo moral ou ideologicamente motivada,

mas também no caso em que essa ação é motivada por expectativas de ganho ou pelo estrito interesse individual. O ponto importante, porém, consiste em salientar a diferença entre esses dois casos, diferença que a colocação de ambos sob a rubrica de “incentivos seletivos” deixa na sombra: no segundo caso temos o indivíduo atuando em prol do interesse coletivo em função de uma barganha em que este lhe é alheio, enquanto no primeiro o vemos atuando em função de uma norma interior que lhe prescreve o interesse coletivo como objetivo manifesto de sua ação, ainda que o cumprimento das ações correspondentes possa ter – para traduzir em termos de Robert Merton o que Olson sustenta a respeito – “funções latentes” para o indivíduo em questão.

A importância da diversidade de implicações desses dois casos é bastante clara. O caso em que o indivíduo age em função de uma norma interior que lhe prescreve o interesse coletivo corresponde, em terminologia weberiana, à ação comunal ou comunitária, fundada em sentimentos de solidariedade. E a introdução da ideia de solidariedade e da ação nela inspirada é que altera os termos do problema discutido por Olson, permitindo situar fenômenos que a estrita perspectiva de interesses individuais tende a obscurecer. Basicamente, o problema se transpõe então para o nível de algumas questões empíricas: (1) Existem ou não efetivamente, nesta ou naquela categoria de indivíduos que represente uma coletividade potencial, laços ou sentimentos reais de solidariedade? (2) Tais sentimentos são de molde, dados sua intensidade e outros aspectos da situação (tais como os que têm a ver com a distinção de Olson entre grupos pequenos ou “privilegiados” e grupos “latentes”; ou, para tornar o contraste mais extremado, os que distinguem um grupo “latente”, no sentido de Olson, de uma família harmoniosa e coesa), a produzir ação condizente com os objetivos comuns (solidários) de maneira natural e automática? (3) Em qualquer caso, quais são os elementos de natureza *organizacional* – portanto, voluntária e instrumental, e mesclando componentes estratégicos e comunicacionais ou de deliberação coletiva – que se superpõem ou procuram superpor-se à base de solidariedade potencial ou real com vistas a assegurar os objetivos comuns? Naturalmente, um enfoque como este supõe, por parte do analista, não apenas a possibilidade de diagnosticar a existência de bases “potenciais” de solidariedade (o que não envolveria qualquer problema relativamente a Olson, pois aqui se incluiriam precisamente seus grupos latentes, bem como qualquer outro caso em que

seja possível apontar o compartilhamento “objetivo” de certa condição), mas também a de apreender de alguma forma o grau em que essas “bases” se traduzem na existência de coletividades ou grupos sociais efetivos, com objetivos compartilhados e aptidão a mobilizar-se em função deles, eventualmente em correspondência com o compartilhamento de atitudes, “visões do mundo” comuns e elos afetivos reais (que é o que Olson se recusa a enxergar ou salientar).

Tudo isso já fornece certas pistas com respeito à questão de egoísmo-altruísmo. Mas boa via de acesso ao melhor esclarecimento dessa questão, que nos permitirá tocá-la em conexão com outros aspectos do problema geral, consiste em tomar a maneira pela qual ela surge no texto do próprio Olson. Com efeito, apesar de Olson ter em mente em geral o caso do comportamento egoísta ou *self-interested*, justamente o exame do caso dos grupos latentes, que correspondem ao caso mais típico do dilema olsoniano, introduz um matiz importante. Trata-se de que, neste caso, conforme Olson afirma expressamente,²¹ as dificuldades para a realização do interesse comum derivam não tanto da oposição entre interesses coletivos e interesses particulares de indivíduos egoístas, mas antes do problema de coordenação que resulta, dadas as dimensões do grupo, da *irrelevância* da ação de qualquer indivíduo considerado isoladamente para a realização do interesse comum, uma vez que a contribuição que as ações de cada indivíduo aportam para o efeito global é infinitesimal: isso levaria, supõe Olson, mesmo indivíduos altruisticamente motivados, se racionais, a não investirem recursos ou esforços para a obtenção do interesse comum. O suposto crucial de Olson na caracterização do problema da ação coletiva de que se ocupa não consistiria, portanto, na motivação egoística das ações, mas antes na racionalidade.

Essa análise contém a particularidade curiosa de negar-se a si mesma. Pois, se ela é correta, o racional para o altruísta é agir altruisticamente, isto é, de maneira condizente com a realização do interesse comum, sob pena de reduzir por suas próprias ações as chances de realização de seus objetivos (altruístas). A análise só seria válida na suposição de que o analista (Olson, no caso) pode alcançar um grau superior de racionalidade no diagnóstico dos aspectos relevantes da situação que estaria vedado aos próprios agentes

²¹ *The Logic of Collective Action*, pp.64-5.

do processo social. O que ela tem de problemático fica particularmente evidente se a transpomos para a estrutura simplificada da historieta que normalmente acompanha a descrição do jogo do dilema do prisioneiro, em que temos apenas dois indivíduos a decidirem, cada um procurando levar em conta a provável decisão do outro: todo o interesse do jogo consiste, como vimos, em mostrar como, *em decorrência de se orientarem as decisões por motivos egoísticos de parte a parte*, o resultado, ainda que deva ser tratado como advindo de comportamentos racionais em termos de objetivos individuais e egoísticos, é claramente o fruto de uma *irracionalidade* em termos de objetivos passíveis de serem tomados como *comuns* e que a estrutura da situação define com clareza. Se transpomos para este nível a proposição de Olson reproduzida no parágrafo anterior, vê-se que ela equivale a supor que prisioneiros que fossem por definição solidários e altruístas continuassem a agir *como se* tivessem objetivos individualistas e egoísticos, o que seria, naturalmente, rombuda irracionalidade – contrariando frontalmente o próprio suposto de comportamento racional que se alega ser o postulado fundamental da análise.

Por certo, a consideração do problema no nível das categorias sociais numerosas que correspondem aos grupos latentes altera os seus termos justamente ao introduzir os efeitos resultantes do grande número e do caráter infinitesimal (em casos extremos, naturalmente) da contribuição de cada um. Mas o que aqui importa estabelecer é que tais efeitos *são*, se Olson tem razão, inequivocamente um fator de *irracionalidade* no comportamento dos agentes se supomos objetivos solidários e motivação altruística – e fica bastante claro que Olson não é inteiramente consequente com o que afirma tomar como postulado no que se refere a egoísmo-altruísmo, de um lado, e a racionalidade, de outro. Registremos de passagem a observação interessante, no contexto da referência polêmica a Habermas no correr do presente trabalho, de que esta é precisamente uma das variantes do sentido em que cabe falar de irracionalidade de determinada sociedade (capitalista, tecnocrática): o de objetivos *reais* que se frustram. Na variante em questão, tal frustração decorreria da própria maneira como se desenvolvem as atividades que visam a realizar os objetivos, correspondendo estritamente à ideia dos “efeitos perversos”, de Boudon, e à “contradição” de Marx.

Que dizer, nessa perspectiva, do problema geral do caráter egoísta ou altruísta da motivação dos agentes e de seu papel na análise? Esse problema desperta tradicionalmente grande celeuma, associando-se com disputas em torno do maior ou menor “realismo” de concepções supostamente propensas a salientar seja os elementos de conflito (“interesses”, “luta”, “coerção”), seja os elementos de consenso (“valores”, “normas”, “equilíbrio”) na realidade social e política.²² A celeuma não é maior, porém, do que as confusões de que se carrega. Destaquemos apenas, como exemplo mais sugestivo, em nosso contexto, dos equívocos envolvidos, a ênfase simultânea, por parte da literatura que melhor corresponderia à perspectiva “conflitual”, nos elementos “realísticos” de interesse e luta, por um lado, e, por outro, nos elementos de coesão necessários seja para dar conta das solidariedades *parciais* (que são um requisito para o conflito se cristalizar e se tornar efetivo), seja para propor a meta de uma sociedade “racional”, não-conflitual ou não-contraditória – em síntese, o problema mesmo das relações complexas entre o “comunicacional” e o “estratégico” a respeito do qual vimos antes as vacilações de Habermas. Diante dos matizes de tal problema, qual seria a motivação adequada a se postular, egoísta ou altruísta?

Formular a indagação nesse contexto é evidenciar o que ela tem de impróprio. Pois torna-se bastante claro que a caracterização de determinado motivo ou ação como sendo egoísta ou altruísta é algo que depende inteiramente do ponto de vista que se adote. Assim, quando atuo em benefício dos interesses de *minha* família, de *meu* partido, de *minha* classe, de *meu* país, sou egoísta ou altruísta? Ou “egoísmo” aplica-se apenas à atuação motivada por interesses estritamente individuais? Neste caso, como avaliar, digamos, o burguês que atue em prol dos interesses de sua classe? Ainda que por hipótese essa ação vise *deliberadamente* a consolidar ou aumentar a exploração de outra classe mais numerosa e se traduza diretamente na defesa de seus interesses pessoais, ela é um exemplo de altruísmo tanto quanto de egoísmo. E o proletário que trate de promover os seus próprios interesses através da ação coletiva de classe, ao se tornar “consciente” e perceber a identificação de seus interesses com os de sua classe, é um exemplo de egoísmo tanto quanto de altruísmo. Vê-se, para

²² Veja-se especialmente Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1959.

evitar elaborar excessivamente algo perfeitamente óbvio, que a questão do caráter egoísta ou altruísta da motivação como tal é simplesmente irrelevante, e o que importa é a existência real na sociedade de “propostas” – para expressá-lo assim – de definição de fins coletivos (ou individuais, naturalmente) e de ação em função deles, bem como o grau de viabilidade ou as chances de êxito efetivo de tais propostas, chances estas condicionadas pelas respostas às indagações empíricas acima formuladas a respeito do papel dos fatores de solidariedade em Olson. Do ponto de vista da questão da racionalidade, que é aquela onde o problema da motivação egoísta ou altruísta surge reiteradamente de maneira explícita, o que importa é de fato, como sustenta Olson, a adequação da ação a fins “dados” de qualquer natureza – contanto que não se jogue, precisamente, com respeito à natureza dos fins, descrevendo como “racional” uma ação *egoísta* num contexto em que se postulam fins *altruístas*.

Mas, apesar de mal posta e irrelevante em sua colocação tradicional em termos do realismo, em geral, da suposição relativa ao caráter egoísta ou altruísta da motivação como tal, a questão de egoísmo-altruísmo toca, por certo aspecto, no cerne mesmo da questão mais básica da política. Pois ela remete ao problema do maior ou menor alcance ou abrangência coletiva dos fins que se perseguem em qualquer ação dada, ou seja, do grau em que tais fins são efetivamente compartilhados por um conjunto mais ou menos extenso de membros de determinada coletividade territorial (ou mesmo, naturalmente, de mais de uma coletividade territorial). Não são casuais, certamente, as ressonâncias que a contraposição altruísmo-egoísmo contém em comum com outras que temos aqui considerado em sua relevância para a temática política, tais como a dicotomia amigo-inimigo de Schmitt, ou cooperação-luta e comunicação-estratégia. Desse ponto de vista, o importante é captar em termos sociológicos a dialética que se exprime em abstrato, de certa maneira, na contraposição e no jogo de egoísmo e altruísmo na área da motivação.

A intuição talvez mais perceptiva dessa dialética, que permite situar em sua fluidez o que anteriormente se denominou o problema do sujeito no que tem de relevante especificamente para a esfera da política, surge na descrição fornecida por Alessandro Pizzorno das relações entre “sistemas

de solidariedade” e “sistemas de interesse”.²³ Como sugere Pizzorno, o interesse de um ator significa “a ação pela qual ele se distingue de outros atores, visando a melhorar sua posição relativa no confronto com estes. (...) Para que tal ação seja possível é necessário que seus resultados sejam mensuráveis – isto é, passíveis de serem avaliados em termos de *melhor* ou *pior*, de *mais* ou *menos* – e que o critério de mensuração seja comum ao ator e àqueles com respeito aos quais o ator pretende melhorar sua posição. (...) Um sistema de interesses comporta, portanto, um sistema de avaliações comuns que servem a um conjunto de atores...”²⁴ – ou seja, ele requer um sistema de *solidariedade* subjacente, ainda que os objetivos que em tal sistema se compartilham correspondam apenas às condições que permitem aos atores empenhar-se no jogo de vantagens comparativas. Por outro lado, contudo, a constituição de um sistema de solidariedade se dá pela referência aos valores de um sistema de interesses, através do processo de formação do que Pizzorno denomina “áreas de igualdade”. Com efeito, “aqueles que participam numa coletividade solidária colocam-se, enquanto membros da mesma, como iguais perante os valores de um determinado sistema de interesses”. Em outras palavras, um sistema de solidariedade se constitui pela negação, ainda que numa área mínima, das desigualdades correspondentes a determinado sistema de interesses.²⁵

Temos, pois, clara relação de implicação mútua entre os dois conceitos, à qual corresponde, no plano real, um jogo dialético de crucial importância. Tal como no caso do exame feito há pouco das relações entre egoísmo e altruísmo, aqui também, por contraste com a simplória oposição usual entre “interesses” e “solidariedade” ou conceitos correlatos a ser encontrada em certo tipo de confronto de orientações nas ciências sociais, é importante notar que a distinção entre ação “interessada” e ação “solidária” não diz respeito senão ao ângulo a partir do qual focalizemos a ação em questão. Em certo sentido, não há diferença entre os conceitos de solidariedade e interesse, proposição esta que se esclarece pela observação de Pizzorno, em citação de Leopardi, de que um sistema de solidariedade corresponde à condição em que “o *amor próprio* dilata o quanto pode o seu

²³ Alessandro Pizzorno, “Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica”, *Quaderni di Sociologia*, vol. 15, nos. 3-4, julho-dezembro de 1966, pp.235-288.

²⁴ *Ibid.*, pp.252-3.

²⁵ *Ibid.*, p.256.

objeto”.²⁶ Tudo depende, para um dado ator, da maneira pela qual ele define o sistema de interesses relevante para sua ação, o que equivale a definir o âmbito de sua solidariedade relativamente aos interesses de que se trata. De outro ponto de vista, constatar a existência de uma coletividade *solidária* de qualquer tipo é definir um foco coletivo de *interesse*. Assim, enquanto “interesse” diz respeito a qualquer fim ou objetivo próprio (“próprio” referindo-se seja a atores individuais, seja a atores coletivos), “solidariedade” refere-se ao *compartilhamento* de objetivos ou interesses (que pode dar-se, igualmente, em diferentes escalas).²⁷

Um ponto crucial, porém, para o argumento que aqui se desenvolve, ponto este que não é destacado por Pizzorno, é o de que sempre que uma coletividade ou categoria de qualquer natureza adquire os traços que permitem vê-la como um sistema de solidariedade – tornando-se uma “área de igualdade” com respeito a alguma questão relevante – ,ela se torna *ipso facto* um sistema de *interesses* do ponto de vista das relações *internas* entre os seus membros. Estes serão levados, em tal condição, a competir ou se confrontar uns com os outros em termos de formas mais restritas de

²⁶ Ibid., p.252.

²⁷ Poder-se-ia objetar que as relações descritas entre solidariedade e interesses derivam precisamente da definição “especial”, e talvez imprópria, da noção de “interesse”, na qual ela é reduzida a qualquer objetivo de um agente, independentemente de sua natureza. Não seria possível definir “interesse” de maneira a sustentar a relevância da oposição entre interesses e solidariedade nos termos do confronto de orientações mencionado no texto? Os critérios óbvios que ocorrem teriam a ver com a natureza “material” ou “econômica” dos objetivos, ou com as possíveis vantagens de se tomar a noção de interesse numa acepção em que ela venha a corresponder a objetivos materiais ou econômicos. Se tomamos objetivos “econômicos”, de duas, uma: ou se aceita a posição, apresentada anteriormente no texto, que se recusa a identificar o econômico com qualquer tipo de bens ou valores distinguidos, por sua natureza intrínseca, caso em que falar de “objetivo econômico” não altera os termos do problema; ou, ao contrário, se recusa aquela posição, ligando-se a ideia de interesse econômico precisamente à de objetivo *material* de algum tipo. Mas falar de “objetivos materiais” como critério com base no qual estabelecer a distinção entre solidariedade e interesses exigiria, naturalmente, que o compartilhamento de objetivos materiais não pudesse servir de fundamento para relações solidárias, o que seria, claramente, impor uma restrição imprópria ao significado de “solidariedade”. De outro lado, nada há que permita sustentar que não se possa agir de maneira egoísta ou “interessada” com respeito a objetivos não-materiais. Parece claro, portanto, que o único critério aceitável é o do grau em que se dá o empenho de distinguir-se ou afirmar-se perante os outros ou de identificar-se com os outros, qualquer que seja a natureza intrínseca dos objetivos em jogo quanto aos demais aspectos da ação.

solidariedade, ou, num limite logicamente concebível, de objetivos ou interesses estritamente individuais. Tal competição ou confrontação se dará seja em torno de novas questões, inteiramente à parte daquela em torno da qual se constituiu originariamente a “área de igualdade” e o sistema de solidariedade; seja em torno do grau em que os membros têm acesso a recompensas de qualquer natureza associadas a sua contribuição diferencial para os próprios objetivos comuns – isto é, aqueles objetivos mesmos em termos dos quais a coletividade em questão pode ser vista como um sistema de solidariedade, e com respeito aos quais se impõe, naturalmente, um problema de *eficácia* na atuação da coletividade relativamente ao sistema de interesses que constitui seu *ambiente*. O processo *interno* de confrontação ou competição pode assumir, por certo, formas mais intensas ou mitigadas de acordo com variados fatores, entre os quais adquire relevo o da própria intensidade que assume a luta – ou, mais genericamente, o relacionamento *estratégico* – da coletividade com as outras (os outros mas de solidariedade) que ajudam a compor o ambiente (o sistema de interesses abrangente) em que todas atuam. É fácil perceber a afinidade dessas proposições com a intuição básica contida na famosa “lei de ferro da oligarquia”, de Robert Michels. E a explicitação dessa afinidade oferece a oportunidade para se destacar também explicitamente que a ideia de sistemas de solidariedade envolvidos num processo de configurar-se como tal e atuar no âmbito de sistemas de interesses em que objetivos variados se entrecruzam em choques e alianças, se, por um lado, coloca por definição um problema de relações estratégicas *entre* sistemas de solidariedade, coloca também fatalmente um problema estratégico *internamente* a tais sistemas. Por outras palavras, o problema da constituição plena de um sistema de solidariedade capaz de desempenhar-se com êxito perante os interesses em função dos quais ele se diferencia e individualiza no bojo de um sistema geral de interesses é, em ampla medida, um problema de *organização* – e tal problema de organização envolve, concomitantemente com ingredientes de comunicação e na medida mesma em que visa ao êxito e à “afirmação de si” correspondente à definição do interesse como o “distinguir-se”, a presença importante de ingredientes estratégicos tanto externa quanto internamente. A perspectiva da *public choice*, em alguns de seus produtos (dos quais *The Logic of Collective Action* seria o exemplo por excelência), destaca este aspecto estratégico, organizacional e de interesses

– a um certo custo. Tal custo não seria, porém, inerente ao recurso aos instrumentos da abordagem por si mesmo.

Voltemos a Olson. Diversos aspectos das proposições recém-formuladas (a implicação recíproca entre interesses e solidariedade e certa diluição do contraste entre essas duas noções, a ênfase de há pouco nos aspectos estratégicos e de interesses) pareceriam opor-se à ênfase anterior, contra Olson, na relevância da ideia de solidariedade como fator de emergência da ação coletiva sob a forma de ação comunal. O ponto que importa destacar, contudo, contra Olson (ou, mais cautelosamente, como complemento a Olson), é o de que, assim como seria enganoso falar de ação solidária sem ter em mente o que há nela de ação interessada, assim também é impróprio falar de interesses e de ação interessada sem ter presente que tendem a corresponder a “focos” ou núcleos *coletivos* mais ou menos amplos e a implicar, portanto, a ocorrência de solidariedade. Uso deliberadamente a expressão “*tendem a corresponder*” para reservar espaço para a consideração de dois matizes. De um lado, o fato simples de que, afinal de contas, existe também a possibilidade de se falar de interesses estritamente individuais. De outro, as questões, anteriormente destacadas, que giram em torno da diferença entre o caso do simples compartilhamento de uma condição objetiva de qualquer tipo e o caso em que temos a existência de algo que corresponde à definição de um *grupo social* propriamente, envolvendo a presença e o compartilhamento, em alguma medida, de elementos de natureza subjetiva, e muito especialmente de fins ou objetivos comuns *reais*. O núcleo da análise de Olson se dirige, com os “grupos latentes”, a situações que se ajustam antes ao primeiro desses dois casos, com respeito às quais a comunalidade de fins é antes imputada do que real e só cabe falar de “interesses” num sentido em que essa noção se aproxima da problemática ideia de “interesses objetivos”. Noutros termos, Olson, como vimos, na verdade não coloca o problema da comunalidade real de fins como um problema *empírico*, presumindo que se trata de um problema que pode ser posto e solucionado no nível meramente analítico. Essa presunção deriva claramente de que Olson *parte* de supostos em que se eliminam os grupos sociais como entidades reais, e o dilema mesmo por ele situado tem a ver diretamente com isso: temos apenas indivíduos (ou entidades *particulares* movidas sempre por objetivos próprios, mesmo quando se pretende que um “interesse objetivo” compartilhado com outros seria o motivo “altruístico” ou solidário de sua ação), sendo necessário

coagi-los ou remunerá-los enquanto tal para que o resultado de sua ação não seja o caos – e aqueles elementos que entram na própria *definição* dos grupos sociais (ou de entidades coletivas em qualquer escala) são transformados, numa simples nota de pé de página, em remuneração particular ou “separada”.

Ora, assim como àqueles que *postulam* a transformação “automática” ou “natural” de certas categorias que compartilham condições objetivas em grupos sociais reais, também a Olson, se bem que pelas razões opostas, cabe lembrar que o problema da formação de sujeitos coletivos, capazes de agirem como tal, é o *problema* – e que tudo aquilo que anteriormente consideramos através das referências ao aspecto *institucionalizado* da sociedade humana é também pertinente em seu estudo. Olson contribui para esclarecer certos aspectos importantes desse problema em determinado tipo de situações, e não há dúvida de que sua análise se ajusta empiricamente a casos de falha na obtenção de interesses comuns, como alguns que ele próprio examina em seu livro. A relevância de sua análise, além disso, aumenta em decorrência do fato de que alguns dos grupos de especial importância política – os grupos étnicos, as classes sociais e os agrupamentos de base territorial de que se tratou antes – correspondem em geral, por suas dimensões, à condição de “grupos latentes”. Mas, ao esclarecer determinados aspectos do problema, Olson escamoteia ou distorce outros aspectos relevantes, e tampouco há dúvida de que sua análise não tem condições de lidar adequadamente com situações empíricas tais como o êxito, por todos os aspectos improvável à luz de sua teoria, de um movimento revolucionário como o de Fidel Castro na Cuba de Batista, ou com um Irã de nossos dias. E parece claro que o lado falho que se pode assim apontar em sua análise se associa ao apego intransigente ao individualismo metodológico.

Retomemos agora o ponto de contato acima indicado entre o individualismo metodológico, nos termos em que é encontrado na teoria da *public choice*, e o indivíduo como referência necessária na concepção de um “estado antecipado” isento de dominação, na linha de Marx e Habermas, e procuremos avaliar desse ponto de vista o contraste entre o enfoque de um Olson e o que vai aqui emergindo como proposta. Quanto a Olson, é possível dizer que ele, feitas as contas, tem a suposição de indivíduos isolados como suposição *imediate* (tomada como se

correspondesse a algo descritivo da própria realidade dada a ser analisada) sobre a qual construir a análise, indagando a partir daí a respeito das condições para que tais indivíduos venham a agir em conjunto. Para recorrer à sugestão contida na inspiração contratualista expressamente reivindicada por alguns dos representantes da abordagem da *public choice*, postula-se, ao menos implicitamente, um “estado de natureza” em que não há instituições, não há história, não há vínculos intergeracionais, não há lealdades, mas apenas indivíduos capazes de calcular em função de interesses individuais que interferem uns com os outros. (Aliás, a inspiração contratualista e o postulado do “estado de natureza” servem explicitamente a Boudon como fundamento para a elaboração de uma tipologia de “paradigmas” de análise sociológica.)²⁸ Estamos, por outras palavras, no puro reino da estratégia.

Por contraste, na perspectiva que aqui se propugna, trata-se sem dúvida, por um lado, de ter em conta e de *incorporar* o aspecto institucional, histórico ou sociológico, refugando o “estado de natureza” e o individualismo consequente como supostos descritivos suficientes ou adequados à análise de situações reais. Ao contrário, o suposto “imediato” é o da existência de múltiplos processos mais ou menos consolidados ou bem-sucedidos de conformação de identidades coletivas e de definição de focos de solidariedade e interesses em coexistência, e coloca-se como problema analítico o de apreender precisamente a *imbricação* entre aspectos estratégicos ou de cálculo de interesses e aspectos sociológicos de natureza variada para dar conta de tais processos e de suas consequências no plano global. De maneira específica, para mencionar algo que toca diretamente em pontos destacados na discussão das teses de Olson, trata-se entre outras coisas de examinar como os aspectos “sociológicos” em questão servem de substrato favorável ou desfavorável aos aspectos estratégico-organizacionais da constituição de sujeitos coletivos (de sistemas de solidariedade) e da deflagração de ação coletiva.

Por outro lado, contudo, a perspectiva que aqui se propõe tem presente, em termos de Habermas, a ambivalência de comunicação e domínio que é própria da dimensão institucionalizada da interação. Ela se recusa a desconhecer o aspecto estratégico – expressão daquela

²⁸ *Effets Pervers et Ordre Social*, capítulo VII, “Déterminismes Sociaux et Liberté Individuelle”.

ambivalência – que está sempre contido nas relações estabelecidas entre os membros de qualquer coletividade, seja consolidada ou em formação, seja em escala microssociológica ou macrosociológica, como decorrência de que se encontram, de alguma maneira, na presença uns dos outros. Dito de outro modo, supor a presença do elemento estratégico significa supor agentes cujos interesses ou objetivos *contam*, isto é, de agentes que são pelo menos potencialmente *autônomos*. Daí que a própria definição do problema *analítico* fundamental da política não possa senão remeter fatalmente à concepção de um estado ou condição em que os indivíduos, como unidades irreduzíveis do processo de interação social e política, se tornam o ponto de referência *necessário*. Evitando supor exclusivamente o interesse, suposição cujo limite lógico é a violência ou a beligerância de todos contra todos; ou a solidariedade automática, cujo limite lógico é a concepção orgânica ou cibernética da sociedade como um todo – a abordagem proposta é assim levada a conceber aquele estado como equivalendo ao ponto em que a dialética entre sistemas de solidariedade e sistemas de interesses se resolve no limite lógico da expansão máxima do âmbito da solidariedade e igualdade e da correspondente instauração de um sistema de interesses de igual amplitude, no qual (superadas mesmo as formas de domínio e de definição automática de identidades coletivas correspondentes à esfera familiar e privada, no sentido da temática de Arendt) se confrontarão estrategicamente interesses puramente individuais (com a transformação de cada indivíduo num “monarca” aristotélico). Tal estado, por outro lado, equivale também, como parece claro, ao problema *constitucional* anteriormente mencionada – e situa, assim, não apenas o problema *analítico* fundamental, mas também o problema *prático* fundamental; não apenas, como se disse anteriormente, o problema principal da *ciência política*, mas também o problema principal da *política*.

Não há aqui, portanto, o suposto individualista nos termos do individualismo metodológico da *public choice*, adotado como algo que permitisse ignorar o contexto institucional e sociológico da interação estratégica. Mas propõe-se que a definição mesma do objeto da ciência política não tem como evitar a concepção de um estado “antecipado” (ou “construído”) de autonomia individual, e aí reside a intuição básica comum à concepção aristotélica-arendtiana da *polis*, a Marx na *Ideologia Alemã*, a Habermas com o anseio de “individualização” – contanto que não se omita, precisamente, o caráter estratégico que subsiste nas relações de tal estado e

que está presente em todos esses autores por implicação (ainda que nenhum se mostre totalmente explícito e consequente a respeito, havendo, ao contrário, inconsistências e hesitações sobre este ponto). E a referência a tal estado tem forçosamente consequências para a análise, não somente trazendo um foco analítico para o exame da política em sua dimensão institucionalizada e “sociológica”, mas, o que é decisivo, impregnando por si mesma a análise de um conteúdo ou interesse *prático* (ou crítico). O institucional aparece, assim, por um lado, em contraste com individualismo abstrato que caracteriza em geral a *public choice*, como o *contexto* inelutável em que se desenvolve a interação entre os agentes ou sujeitos e que condiciona sempre as formas de que se revestirá essa interação. Mas aparece também, por outro lado, como *objeto* sobre o qual se exerce a ação dos agentes, traduzindo-se num esforço permanente – e frequentemente às apalpadelas nas condições do jogo de comunicação e estratégia – de *organização e construção institucional*. E se o estado antecipado em que se resolve a dialética entre sistemas de solidariedade e de interesses escapa às condições do “estado de natureza” dos representantes da *public choice* é porque se presume que ele seja precisamente o resultado de um processo de organização e construção institucional que – sem cegar-se para o que há de inerentemente opaco na dimensão institucionalizada da vida sociopolítica e de propensão ao domínio ou poder na “afirmação de si” inerente à interação estratégica, e empenhando-se continuamente no esforço de minimização das consequências de tais aspectos – busque assegurar as condições para a vigência simultânea da solidariedade ampliada e da autonomia individual.

Do ponto de vista do problema do sujeito, finalmente, é a ênfase na articulação do esforço estratégico-organizacional, em diversos níveis ou escalas, com os condicionamentos sociológicos desse esforço e de suas possibilidades de êxito que permite escapar aos equívocos e “automatismos” que têm frequentemente marcado as perspectivas perante o problema. Ela repudia, assim, o indivíduo isolado da ficção contratualista, permitindo tomar como sujeito real a entidade coletiva que resulta do processo de organização em diferentes níveis e impondo ter em conta, mesmo nos casos em que o indivíduo como tal é o sujeito, o papel complexo do coletivo e do institucional no condicionamento de sua ação – papel este que inclui a contribuição decisiva para a definição de sua própria identidade individual. Repudia também (precisamente em conexão com a ênfase no aspecto estratégico da interação do qual Habermas teme que

decorra o “universalismo de uma teoria global de sistemas” e uma abordagem cibernética) o foco “natural” na sociedade como um todo enquanto sujeito, como no utilitarismo e na visão orgânica que lhe seria própria. E observe-se que, assim fazendo, ela se coloca também em condições de, com Habermas, questionar “o consenso de fato sobre o qual repousam sempre as tradições em vigor” e pesquisar “as relações de força que se introduzem subrepticiamente nas estruturas simbólicas” – pontos estes em que reside o foco da denúncia habermasiana do idealismo característico da hermenêutica das ciências sociais. Mas a ênfase na articulação mencionada rechaça também, finalmente, o automatismo que postula a transição espontânea e inevitável de categorias “parciais” como as classes sociais do estado correspondente à comunalidade de certas condições objetivas para o compartilhamento real de fins ou objetivos e a capacidade de ação concertada, da condição “em si” para a condição “para si”. Essa transição, ademais, Marx mesmo viu como problemática, apesar de suas hesitações sobre a noção de consciência de classe, e em tal caráter problemático, precisamente, está o último ponto das preocupações de Habermas nas notas metodológicas anteriormente destacadas, no qual ele adverte sobre a herança dogmática da filosofia da história e a correspondente obrigação de “pensar o mundo social como um conjunto constituído” – frequentemente negligenciando-se, como se daria com o próprio Marx, que “os atributos que distinguem as classes sociais (...) são antes maneiras de designar algo que não pode ser produzido senão no concerto intersubjetivo de indivíduos que vivem em comum”.²⁹ Assim, sem cair no individualismo abstrato, evita-se, através da ênfase no aspecto organizacional, tratar em termos metafísicos a questão dos sujeitos coletivos do processo político, destacando-se, precisamente, o que tem sempre de problemático a constituição dos agentes coletivos como sujeitos naquele processo.

4 Intencionalidade da ação e racionalidade. Reavaliação da ação estratégica: intencionalidade “abstrata”, interação e política

Restaria considerar com mais vagar os aspectos mais diretamente relacionados ao “se” da questão do sujeito tal como formulada ao final da

²⁹ Habermas, *Théorie et Pratique*, vol. I, pp.42-4.

primeira parte, com base exatamente nas notas metodológicas de Habermas que se acaba de mencionar. Essa questão refere-se, como vimos, ao problema do sentido e do caráter *intencional* de que se carrega a ação, redundando, em última análise, na questão do caráter dos agentes sociopolíticos enquanto sujeitos, por oposição ao objetivismo de um “behaviorismo” estreito. Se bem que a discussão anterior torne supérfluo retomar tal questão no que diz respeito à indagação mais básica envolvida, o problema da intencionalidade apresenta ramificações em duas direções cuja exploração se recomenda: de um lado, permite apreciar certa conexão especial entre o estratégico e o comunicacional, a qual ganha particular interesse ao surgir em outra passagem, até aqui não discutida, que o próprio Habermas dedica à ação estratégica; de outro lado, ela se conecta com o problema da racionalidade e de seu papel numa perspectiva interessada em valer-se dos recursos da *public choice*. Essas ramificações ajudam a esclarecer aspectos ou implicações das proposições do capítulo anterior.

Partamos das ligações entre intencionalidade e racionalidade. Prescindirei aqui do debate que se pode estabelecer conforme a ideia de intencionalidade se vincule seja ao fato de que a ação persegue *fins*, seja ao fato de que ela se reveste de um *sentido* tomado em acepção supostamente mais complexa: por um lado, tal debate retomaria forçosamente certos problemas já discutidos a propósito das relações entre o operatório e o intersubjetivo e da distinção, proposta por Habermas, entre o conhecimento empírico-analítico, o hermenêutico e o crítico; por outro lado, certas sugestões pertinentes surgirão no exame mesmo das outras proposições de Habermas sobre a ação estratégica recém-mencionadas.

Se tomamos a intencionalidade da ação como indicando que os agentes sociopolíticos devem ser considerados como sujeitos por se colocarem fins e agirem em busca de sua realização, a observação que se impõe desde logo é a de que falar de intencionalidade, ou do agente como sujeito, implica, por si mesmo, falar de racionalidade. Pois supor que possa haver busca de fins ou objetivos sem racionalidade, ou seja, sem a avaliação autônoma das conexões entre os fins buscados e os meios existentes nas condições ambientais, seria reduzir a ação às condições próprias do simples comportamento estimulado ou condicionado (determinado), nas quais desaparece justamente o sujeito como tal. Essa observação se liga de maneira curiosa e intrincada a certas discussões a respeito da distinção,

proposta por Hayek, entre “racionalidade absoluta” e “racionalidade limitada”. A distinção, que é retomada, por exemplo, por Boudon na obra citada,³⁰ refere-se ao grau de informação de que dispõe o agente: a racionalidade absoluta supõe informação plena, enquanto a racionalidade limitada supõe atuação em função de informação limitada e em situação de incerteza. A distinção serve a Boudon como fundamento para sustentar a possibilidade de se falar de uma racionalidade limitada em conexão com a intencionalidade sempre presente nas ações do sujeito (intencionalidade esta que seria condição para tomá-lo como sujeito); mas seria necessário, em contrapartida, prescindir do suposto de racionalidade absoluta.

O ponto nebuloso a respeito é que, se a observação acima (segundo a qual intencionalidade implica racionalidade) é correta, então a definição de racionalidade em termos de intencionalidade não é mais do que uma tautologia – e pretender distinguir racionalidade absoluta e relativa seria algo sem sentido. Com efeito, muitos trabalhos no campo da teoria dos jogos e da *public choice* tratam de resolver os problemas associados com a questão da racionalidade mediante o procedimento de defini-la em termos tais que ela se vê reduzida a uma tautologia referida à própria noção de ação intencional: dada a situação em que exista a possibilidade de optar entre mais de um curso de ação, será racional a ação em que se escolha o curso que leve ao resultado preferido pelo agente, o que equivale a identificar a ação racional com aquela em que o agente persegue seus objetivos (preferências).³¹ Apesar do despojamento que a definição de racionalidade alcança em tal formulação, essa definição parece claramente compatível com a concepção operatória de racionalidade que examinamos anteriormente com Piaget. Assim, o caso do neurótico, por exemplo (ainda que caiba evitar com respeito a ele a solução “behaviorista” que encontramos em Riker e Ordeshook, onde o comportamento neurótico é tomado como um simples caso de falta de correspondência entre o que as pessoas dizem ser os seus fins e o que elas *fazem*, propondo-se então que é preciso ver os fins implícitos no que elas fazem como seus *verdadeiros* fins),³² pode ser tratado adequadamente como um caso de irracionalidade

³⁰ *Effets Pervers et Ordre Social*, p.14.

³¹ Essa é a posição de Luce e Raiffa (*Games and Decisions*), adotada e elaborada por William H. Riker em *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962, pp.16 e seguintes.

³² Riker e Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory*, pp.20 e seguintes.

por confusão ou falta de conhecimento dos objetivos e de sua relação “instrumental” com certos aspectos da ação por parte do sujeito, que *perde* precisamente a condição de sujeito autônomo (a qual, não casualmente, é requisito, em Piaget, do equilíbrio próprio da ação operatória eficaz) *na medida em que* deve ser visto como presa de motivos subconscientes ou inconscientes – deixando de lado o problema de como o analista chega a conhecer tais motivos. O caso da criança, por outro lado, pode ser tratado seja como um simples caso de “comportamento estimulado”, nas etapas mais primitivas da “inteligência” sensório-motriz; seja como um caso análogo ao do neurótico por certos aspectos, ainda que aí possivelmente a ênfase devesse com maior frequência estar no nível do desconhecimento das conexões “instrumentais” antes que propriamente no dos fins. Finalmente, um caso como o do altruísta de Olson, nos termos em que se discutiu antes, encerraria irracionalidade (ao contrário da racionalidade que Olson alega tomar como suposto) por envolver também confusão ou contradição de fins (ou entre fins e “cursos de ação” ou meios adotados), ocorrendo ação conforme com fins individualistas quando se supõe que os fins em vigor são solidários ou altruístas.

Contudo, a consideração dos aspectos de informação que têm a ver com a distinção entre racionalidade absoluta e relativa introduz um elemento cuja relação com a noção mesma de racionalidade é ambígua. Ela traz, por um lado, um “conteúdo” que pareceria como tal irrelevante para a racionalidade entendida em termos da relação formal entre fins e meios. Assim, pode-se imaginar um agente que se conduza de maneira perfeitamente (“absolutamente”) racional *em condições de incerteza*, o que se daria precisamente pela incorporação do elemento de incerteza ao seu processo de tomada de decisão, através, por exemplo, do recurso ao cálculo de probabilidades ou, em dados casos, do próprio procedimento de tornar aleatória a decisão. Por outro lado, entretanto, se se dá ênfase à ideia de eficácia contida na relação de fins e meios, não há como escapar ao fato de que a limitação na informação introduz limitações correspondentes na probabilidade real de eficácia da ação. Além disso, a própria definição de racionalidade em termos “formais” de relação entre fins e meios supõe a possibilidade de avaliar tal relação e portanto de conhecê-la – ou seja, supõe *informação*. Assim, ainda que não haja razões para negar a conexão necessária entre racionalidade e intencionalidade, cabe admitir a existência de *graus* de racionalidade em correspondência com o volume de

informações disponível a respeito do ambiente ou da situação em que se desenvolve a ação. E um agente atuando em situação que encerre, por hipótese, inerente ou inevitavelmente um componente de incerteza será tanto mais racional quanto mais incorpore a sua ação o conhecimento dos fatores que produzem tal incerteza e dos efeitos desses fatores quanto à natureza dos próprios aspectos de incerteza da situação – por outras palavras, quanto mais esteja *informado* a respeito da própria incerteza.

Não pretendo, com essas observações, estar elucidando de vez os complexos problemas que aí se enraízam, nem elas são aqui um passo que se encadeie rigorosamente com o exame subsequente das proposições mencionadas de Habermas sobre a ação estratégica. Há, porém, um ponto de contato sugestivo em que as observações acima, vinculando intencionalidade e racionalidade, apontam ao mesmo tempo para os matizes variados que resultam de se considerar a ação seja na forma “abstrata” de um relacionamento entre meios e fins que lhe define o caráter racional em geral, seja em termos do conteúdo mais “concreto” da situação ou do contexto em que se desenvolve e com base em cujo conhecimento mais ou menos preciso pelo agente se pode falar em graus de racionalidade. Ora, as proposições de Habermas redundam precisamente em ressaltar, relativamente à ação estratégica, como que uma “intencionalidade abstrata” que pode ser contraposta a conteúdos concretos de que a intencionalidade se revista. E as ideias fundamentais contidas em tais proposições, além de representarem uma reviravolta significativa, por certos aspectos, perante outras proposições do mesmo autor anteriormente examinadas, mostram-se pertinentes do ponto de vista de algumas das principais posições aqui sustentadas.

A passagem em questão ocorre, como se indicou antes, em *Lógica das Ciências Sociais*. O contexto é, de novo, o das relações entre a “ação intencional” e o “comportamento estimulado”. Após indicar rapidamente contribuições tais como as de Max Weber e W. I. Thomas ao problema, com a ênfase no sentido ou significado atribuído pelo próprio agente a sua ação, Habermas formula a conclusão provisória de que “se não quisermos, nas ciências sociais, renunciar a considerar as ações intencionais como dados, o sistema de experiência no qual esses dados são acessíveis é a

comunicação linguística, e não a observação desprovida de comunicação”.

³³ Em seguida, escreve:

Existe, contudo, um caso-limite de ação intencional, a saber, a ação estratégica, em que o sentido subjetivamente captado não é necessariamente alcançado sobre a base de uma tradição cultural, nem tem que ser esclarecido e compreendido como sentido concreto na comunicação e, portanto, “experimentado”. O sentido pelo qual se orienta a ação estratégica pode-se sempre definir univocamente como norma para obter valores máximos ou ótimos a partir de grandezas mensuráveis ou pelo menos definíveis comparativamente. A univocidade é aqui garantida pela forma da asserção, a qual estabelece uma máxima para a ação racional com respeito ao fim, e não pela universalidade do significado, o qual constitui o conteúdo semântico do fim a que se tende. A ação estratégica, com efeito, tem sempre em vista categorias tais como riqueza ou poder, que naturalmente podem operar de vários modos de acordo com o quadro institucional. A riqueza pode medir-se em preços ou em bens, ou seja, o potencial de satisfação das necessidades; o poder pode medir-se em votos ou em armas, ou seja, o potencial de legitimação do domínio ou de aniquilação física. O conteúdo significativo dos predicados usados para a formulação das máximas da ação, isto é, o significado de riqueza ou de poder, sem dúvida exprime experiências antropologicamente bem enraizadas e portanto universalmente difundidas, de forma que tais expressões não necessitam ser explicadas em cada caso, nem esclarecidas em comunicações com os próprios sujeitos que atuam ou com tradições que tornam compreensível sua ação. O caso-limite da ação estratégica tem a vantagem de que o significado subjetivo pode ser estabelecido monologicamente: ele resulta “univocamente” claro, vale dizer, acessível sem esforço hermenêutico. A base de experiência da compreensão liberta-se quase totalmente, neste campo, do sistema de referência da comunicação linguística ordinária, a tal ponto que pode ser apreendida de forma aparentemente “introspectiva”; mas mesmo o sentido “unívoco” da ação estratégica é suscetível de ser “entendido” somente porque tem sempre a ver com a comunicação e pode, portanto, ser interpolado por outro sujeito, mediante interpretação simbólica, no comportamento observável do agente.

³³ Habermas, *Logica delle Scienze Sociali*, p.84.

A ação estratégica é apenas o caso-limite de uma ação social que normalmente se orienta por um sentido comunicacional.³⁴

O interesse dessa passagem parece bastante claro. A ação estratégica, sendo vista como comunicação e interação e como tendo nisso a razão última de que possa ser compreendida em seu significado subjetivo, é considerada como caracterizando-se por estar carregada de um sentido ou intencionalidade univocamente claro, apreensível monológica ou introspectivamente, capaz de prescindir (“quase”) da comunicação ordinária, correspondendo a experiências antropologicamente enraizadas e universais – em outras palavras, por estar carregada do que se pode chamar uma intencionalidade abstrata que *independe* do contexto institucional (comunicacional) particular em que a ação se desenvolve para tornar-se inteligível como tal e para que a própria ação seja inteligível em sua intencionalidade. Assim, enquanto tais proposições nos situam categórica e enfaticamente no contexto da interação, elas destacam um *aspecto* da intencionalidade das ações que aí ocorrem, que é esse aspecto abstrato e universal e como que imediatamente inteligível próprio das ações estratégicas.

Habermas faz seguir o trecho transcrito de algumas frases nas quais retoma suas denúncias contra o positivismo (que “prefere uma abordagem teórica que torne supérfluo o princípio da interpretação subjetiva dos fatos sociais”),³⁵ deixando claro que sua intenção principal na passagem citada é mostrar aos positivistas que *mesmo* a ação estratégica é comunicacional. Do ponto de vista da presente discussão, porém, importa ressaltar dois aspectos. Em primeiro lugar, o fato óbvio, mas de interesse no confronto com outros enunciados de Habermas sobre a ação estratégica anteriormente discutidos, de que mostrar – e com ênfase – o aspecto comunicacional da ação estratégica é propor a *síntese* dos “contextos” instrumental e comunicacional cuja necessidade me empenhei em destacar antes. Em segundo lugar, e isto é mais importante, a afirmação, que me disponho a sustentar, de que essa síntese, tal como proposta no trecho em exame, corresponde pura e simplesmente, no fundo, à esfera da política tal como

³⁴ Ibid., pp.85-6.

³⁵ Ibid., pp.86-7.

procurei delimitá-la em formulações anteriores, e as proposições de Habermas na passagem citada equivalem praticamente a uma definição da política.

Note-se, como ponto de partida na elaboração disso, a maneira pela qual o que diz Habermas sobre a ação estratégica, nessa passagem, corresponde quase literalmente ao que propõe Pizzorno sobre as noções de interesse e de sistema de interesses – e como, ao vincular-se o estratégico com o comunicacional, o que se tem, expresso de outra forma, é a dialética entre interesses e solidariedade que se elaborou anteriormente com base em Pizzorno. Com efeito, a ação estratégica entendida como orientada à maximização ou à obtenção de valores ótimos “a partir de grandezas mensuráveis ou pelo menos definíveis comparativamente” outra coisa não é senão o que Pizzorno descreve como “a ação pela qual [o ator] se *distingue* de outros atores, visando a melhorar sua posição relativa no confronto com estes”, ação esta que supõe expressamente, também para Pizzorno, “que seus resultados sejam mensuráveis – isto é, passíveis de serem avaliados em termos de *melhor* ou *pior*, de *mais* ou *menos*”. De outro lado, a ideia de Pizzorno de que a possibilidade de tal ação requer que o critério de mensuração seja comum ao ator e aos demais e de que haja, portanto, um sistema de avaliações comuns – ou seja, de que haja um sistema de solidariedade subjacente, ainda que reduzido aos ingredientes essenciais à comunicação envolvida no jogo comparativo – corresponde justamente, percebe-se, não apenas ao que faz que Habermas veja na ação estratégica uma ação também comunicacional, mas, mais que isso, ao que o faz ver nela o “caso-limite” da ação comunicacional – de sentido universal, “univocamente claro” etc. É natural, assim, que Habermas encontre os exemplos dessa intencionalidade abstrata que envolve comparação e, mais amplamente, o “distinguir-se” e a “afirmação de si” (a qual, de passagem, não é aqui levada por Habermas ao extremo da sobrevivência biológica, como em *Teoria e Prática*) na área da *riqueza* e do *poder* – ou seja, na área dos temas convencionalmente centrais à ciência política e à ciência econômica, disciplinas estas que, se se mostram consequentes os reclamos dos adeptos da racionalidade como categoria básica das ciências humanas, viriam de certa forma a fundir-se precisamente em torno da aplicação ao plano propriamente estratégico da concepção instrumental de racionalidade.

Mas justamente esse ponto permite um desdobramento importante. Habermas trata aqui de um aspecto da intencionalidade da ação que é abstrato e independente do quadro institucional concreto, sem deixar de ser comunicacional ou interacional. Ora, no plano em que se situa a análise na passagem em discussão, a alusão conjunta a riqueza e poder, apesar de certas sugestões nela contidas, torna-se enganadora se estas expressões são tomadas num sentido corrente que permite antes *contrastar* riqueza e poder. Por outras palavras: ou a expressão “poder” é aí tomada no sentido específico de poder “político” ou “político-institucional”, de forma a justificar-se a menção conjunta a poder e riqueza como exemplos de relações em áreas supostamente distintas que apresentariam ambas a propriedade de permitirem comparações e a apreensão daquela intencionalidade abstrata; ou, diferentemente, “poder” é tomado em sentido amplo que teria *na própria riqueza* uma forma de manifestar-se. O ponto relevante a observar é o de que, se se pretende tomar a expressão no sentido restrito indicado em primeiro lugar, é óbvio que as esferas do “poder” e da “riqueza” não são as únicas que caberia ver como podendo servir de substrato e referência à ação estratégica com sua intencionalidade abstrata: que dizer das relações “comparativas” e estratégicas, de “distinguir-se” e “afirmação de si”, que podem dar-se em torno de questões como raça, cor, origem étnica, sexo, geração ou idade, maior ou menor liberdade de praticar a própria religião, honra ou prestígio, competência e assim por diante? Dir-se-á, talvez, que em todos esses casos se trata sempre de poder? Mas isso significa transitar da primeira acepção de poder para a segunda, a acepção ampla. E este é precisamente o cerne do desdobramento mencionado: a independência do caráter intencional da ação estratégica com respeito a qualquer contexto “institucional” dado, aquilo que traz o caráter “abstrato” (unívoco etc.) à intencionalidade própria dela, tem a ver exatamente com o fato de que *qualquer* contexto ou área substantiva de problemas, independentemente da natureza intrínseca destes, pode servir de substrato ou ponto de referência para o surgimento de *interesses* ou para o estabelecimento de relações *estratégicas* – relações que envolverão sempre, com o “distinguir-se” e o “afirmar-se” que as *define*, um problema de conflito potencial ou atual e um problema de *poder* em acepção ampla e envolvente.

Assim, estratégia, interesse e poder constituem conjuntamente, e em conjugação com outras categorias com as quais se articulam por relações de

implicação, certo aspecto *abstrato* de qualquer processo concreto de interação num contexto sociológico dado. E, desde que se tenha em conta que *interesse* pode corresponder tanto a agentes individuais quanto coletivos (focos ou sistemas de solidariedade); que, conseqüentemente, o problema do poder se põe não apenas em termos de distribuição e exercício de poder *entre* agentes, mas também, considerando-se os agentes coletivos, *internamente* a tais agentes, em termos tanto da *produção* de poder para exercício externo quanto da articulação desse aspecto com a própria *distribuição interna* de poder; que isso envolve, por sua vez, uma questão de *estratégia* em diversos níveis; pode-se então dizer que se tem aí o que é específico e distintivo da política, ou, se se quiser, o *conteúdo* da política em geral, que se distingue paradoxalmente, no sentido que acabamos de fixar com a ajuda de Habermas, por *não* ter conteúdo, na medida em que quaisquer questões substantivas, ou *fins* de qualquer natureza, podem dar origem à interação estratégica. Isso tem algo a ver, naturalmente, com a tendência antes assinalada, na literatura da *public choice*, de tomar com frequência a interação como se desenvolvendo numa espécie de “estado de natureza”, prescindindo-se de qualquer consideração de seu contexto sociológico. Assimilar ou identificar as proposições relativas a um e outro caso, porém, significaria confundir dois tipos de abstração: um em que se toma um aspecto particular das interações concretas, qualquer que seja a natureza dos agentes envolvidos; e outro em que se dissolve a sociedade como tal e sobram meros indivíduos calculadores. O que fornece uma ponte para a retomada da questão do duplo papel do institucional sob nova luz e certamente com proveito para o esclarecimento dos problemas.

5. O institucional como contexto e como objeto. Instituições políticas e a questão da “autonomia do político”

Com efeito, vimos antes que o aspecto institucional, em sentido amplo, aparece por um lado como o *contexto* da ação ou interação, por outro como *objeto* dessa ação. Tomada num sentido sociológico geral, essa dupla proposição não faria mais do que remeter de volta ao problema da institucionalização tal como o encontramos discutido em Berger e Luckmann, com os três “momentos” que aí se distinguem: assim, o institucional como contexto teria a ver com os momentos da sociedade como realidade objetiva e do homem como produto social, enquanto o

institucional como objeto corresponderia ao momento da sociedade como produto humano. A correspondência assim estabelecida é no geral adequada, e o é especialmente, quanto ao que aqui nos importa, no que concerne ao institucional como contexto; pois trata-se, a este respeito, precisamente de salientar o que tem de real a sociedade em seu aspecto cristalizado e opaco, e de como essa realidade molda e condiciona o sujeito da ação ou da interação em seu aspecto estratégico.

Mas a consideração da questão do institucional a partir de um ângulo mais propriamente político, em que se tenham em conta certos matizes da ligação do caráter “abstrato” da interação estratégica com a própria definição da esfera política, possibilita explorar algumas ramificações novas e de interesse. O ponto central consiste em que, se o caráter político da ação ou interação está dado por seu caráter “abstratamente” estratégico, independentemente da área substantiva de problemas de que se trate ou da feição específica assumida pelos fins em jogo, não apenas *qualquer* confrontação ou conflito de objetivos de qualquer natureza corresponde à esfera do político ou da política (sejam tais objetivos “econômicos”, no sentido de “materiais”, religiosos, generacionais, étnicos, de classe, de região ou de qualquer outro tipo); mas também, o que é de grande importância para os propósitos desta discussão, surge espaço para certo tipo ou conjunto particular de *instituições*, ou certa esfera institucional, que corresponde especificamente à política e às quais cabe designar como instituições políticas. Tais instituições, entretanto, têm como especificidade o fato de se ocuparem *genericamente* do conflito, isto é, do conflito de qualquer natureza, buscando seja sua eliminação, seja seu enquadramento e regulação (isto é, sua transformação numa forma de interação estratégica “mitigada”, não-beligerante e disciplinada por regras), seja, finalmente, a participação no próprio conflito (caso em que se tratará de instituição política na medida em que temos a *organização* de certo foco de interesses com vistas a sua atuação estratégica eficaz). Contudo, ao passo que qualquer conflito, como interação estratégica, corresponde por sua natureza à esfera do político, ele não necessariamente alcançará repercussão na área das *instituições* políticas, o que dependerá do vulto, da saliência ou importância que venha a adquirir. Por outro lado, desse vulto mesmo poderá decorrer que a esfera das instituições políticas venha a ser afetada não apenas no sentido de ser chamada a eliminar ou regular o conflito, ou de forçosamente participar dele, mas também no sentido de ser o próprio

quadro político-institucional geral comprometido e eventualmente rompido e substituído em decorrência dele – na medida, precisamente, em que não se mostre capaz de regulá-lo. Por certo, e este é um ponto que merece destaque, desde que constituída uma esfera de instituições políticas, as próprias ações e interações que se dão no âmbito mesmo dessas instituições podem ser e *tenderão* a ser – já que se trata de instituições por definição dirigidas ao conflito – ações e interações conflituais e marcadas pelo elemento estratégico.

Dois tópicos gerais merecem destaque a partir de tudo isso. O primeiro tem a ver com a complexidade que a consideração das instituições especificamente políticas introduz na discussão das relações entre o estratégico e o institucional em geral. Pelo aspecto que permite falar do institucional como *objeto* de ação, a esfera das instituições políticas pode ser vista como correspondendo à área por excelência em que se exerceria a ação *deliberada* e voluntária dos homens no sentido precisamente de *compensar* a opacidade e “objetividade” da realidade social. Por outras palavras, se a sociedade é *também* um produto humano, ela o seria antes de tudo na medida da relevância que adquira a esfera política como esfera de construção institucional deliberada, em consonância com a concepção da especial dignidade da esfera política que cumpriu papel de tanto destaque na discussão anterior e que podemos complementar, agora, pelo reconhecimento do fatal ingrediente estratégico presente *no próprio esforço de construção* mencionado. Contudo, impõe-se contrabalançar a ênfase nesse aspecto, em que a vontade e a construção deliberada têm posição saliente, com o reconhecimento igualmente de que: (1) por um lado, as próprias instituições políticas como tal representam geralmente, em medida importante, a consequência de um “jogo” estratégico mais complexo e mais profundo, no qual se introduz o duplo elemento de opacidade e irracionalidade que tem a ver seja com desígnios conscientes de *dominação* envolvidos nesse jogo, seja com os “efeitos perversos” resultantes da mera composição e co-presença de interesses numerosos em confronto; (2) por outro lado, e de maneira evidentemente relacionada com o ponto anterior, as instituições políticas, longe de integrarem apenas a dimensão em que o mundo institucional se mostra como objeto passível de manipulação e construção deliberada, são elas próprias parte integrante do aspecto de *contexto* em que a realidade social institucionalizada em geral se mostra objetivada e opaca e propícia ao estabelecimento e manutenção de relações

de dominação. De qualquer forma, seja qual for a medida em que a violência ou luta aberta se imponha, em dada situação concreta, como forma de superar as relações de dominação prevalentes; e apesar de cumprir admitir o que há de dilema e paradoxo, de como que puxar-se pelos próprios cabelos, no esforço de construção institucional em circunstâncias em que a dimensão institucional mesma corporifica o que há de alienante, contraditório e favorável à dominação nas relações humanas; não há como escapar, em todo caso, à constatação de que a emancipação e a racionalização passam, em última análise, pela criação de instituições políticas adequadas – vale dizer, capazes de enquadrar o jogo estratégico em condições compatíveis a um tempo com a autonomia individual e com a coesão esclarecida.

O segundo tópico tem a ver com a célebre questão da “autonomia do político”, cuja breve exploração permitirá esclarecer pontos substantivos importantes. Interessa ressaltar, a respeito, a grande variedade de sentidos em que a ideia de autonomia do político pode ser tomada. Diante das formas assumidas usualmente pelo debate em torno do assunto, é possível distinguir como exemplos de questões diversas que se costumam mesclar em tal debate: (a) a questão da maior ou menor autonomia ou “neutralidade” do aparelho do estado relativamente a classes ou forças sociais antagônicas; (b) a questão da maior ou menor “presença” ou “iniciativa” estatal perante a sociedade em geral (o que se costuma designar como *stateness* na literatura de língua inglesa); (c) a questão do grau de consolidação das “regras do jogo” ou de “institucionalização política”, que pode em princípio variar independentemente do grau de *stateness* ou de “neutralidade” e que é com frequência descrita em termos de “autonomia da arena política”;³⁶ e (d) a questão da autonomia a ser atribuída à esfera política – seja como for que se defina – em termos de suas relações *causais* com outras esferas em diferentes modelos analíticos.

Tendo em vista tais distinções, a discussão anterior permite formular algumas proposições. Partindo da questão de modelos analíticos e relações causais, é bastante claro que a maneira de conceber o político proposta acima transforma em falsos problemas muito do que se discute a respeito. Pois a “esfera” do político, enquanto relacionada a uma “dimensão”

³⁶ Veja-se, por exemplo, Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, especialmente capítulos I e IV.

estratégica que pode marcar as relações sociais qualquer que seja a natureza dos fins ou interesses em jogo em uma ou outra circunstância concreta, não corresponde propriamente a uma “esfera” ou “nível” que possa ser *causada* ou *determinada* por outra em qualquer sentido inteligível. Isso não quer dizer, por certo, que seja ininteligível ou desprovida de significado a contraposição entre algo que aparece como um *substrato* (“base”, “infraestrutura”) e algo que de alguma forma se apoia ou se enraíza nele. Mas os termos em que se traduz adequadamente essa antinomia contrapõem o substrato dos conflitos reais ou potenciais de qualquer natureza, bem como dos focos reais ou potenciais de solidariedade e aglutinação que lhes correspondem, ao plano em que se busca sua *organização*. Por outras palavras, o plano da “base social” (para chamá-lo de alguma forma) dos conflitos, plano este que é ele próprio político na medida em que envolve sempre, por definição, a dimensão estratégica; e o plano da *institucionalização* dos conflitos ou da institucionalização política. Naturalmente, subsiste aqui a ambiguidade da terminologia: há a organização ou institucionalização do conflito em geral – o nível constitucional, onde se trata do aparato político-institucional enquanto destinado à regulação do conflito e à busca de estabelecer as regras do jogo estratégico, isto é, de fixar a “arena política”, ou o “contexto” em sentido mais estritamente político; e há a organização enquanto relacionada com a possibilidade de que determinado foco de interesses, como tal, se envolva eficazmente no jogo estratégico, seja em formas beligerantes ou mitigadas, isto é, em formas compatíveis ou não com os parâmetros institucionais gerais ou “constitucionais”. Do ponto de vista substantivo, porém, cabe sugerir que os esforços organizacionais neste segundo nível (digamos, o nível *operacional* da coexistência política, por contraste com o constitucional, tal como as duas categorias são utilizadas por Buchanan e Tullock em *The Calculus of Consent*) sejam considerados como integrando, em princípio, o plano da “base social” dos conflitos. A ambiguidade terminológica, no entanto, é expressiva de uma dificuldade substantiva, que tem a ver com o fato de que há aqui uma “zona cinzenta” ou um jogo dialético em que interesses que se generalizam ou se difundem e organizações ou procedimentos “operacionais” correspondentes redefinem gradual ou abruptamente aspectos mais ou menos cruciais do quadro “constitucional” de instituições políticas.

Como quer que seja, no que se refere à questão da autonomia do político vista do ângulo das relações causais entre “esferas” distintas, o problema real é o de como se relacionam o nível das instituições políticas e o da base social dos conflitos de qualquer tipo. E não parece caber dúvida quanto a que, nesses termos, a questão comporta a resposta de que há uma determinação ou condicionamento geral das formas encontradas no nível das instituições políticas por parte da base social dos conflitos – sobretudo se se destaca o elemento “voluntário” ou de “construção” presente nas instituições políticas, por contraste com o caráter “institucionalizado”, no sentido sociológico amplo, das relações sociais em geral, onde os conflitos têm suas raízes e que representam igualmente o “contexto” das próprias instituições políticas em seu aspecto “constitucional”. Isso redundante, pura e simplesmente, em ver as próprias instituições políticas (o próprio *estado*) como parte, afinal de contas, da sociedade – e não é de maneira alguma incompatível com o reconhecimento, eventualmente, de um grande grau de “iniciativa” ou “presença” estatal junto à “sociedade”, características estas que terão elas próprias, naturalmente, que encontrar explicação no plano das relações sociais ou da base social dos conflitos.

Já a questão da “neutralidade” do aparelho estatal e a da institucionalização política entendida como a consolidação das regras do jogo se articulam de maneira interessante. A primeira diz respeito, em última análise, ao problema de até que ponto as instituições políticas (o estado) são elas próprias *instrumentos* de um processo de interação estratégica ou de domínio. A segunda coloca a questão de em que medida determinada sociedade terá logrado estabelecer parâmetros institucionais estáveis, *sem* cogitar de saber se o sucesso eventualmente obtido nisso é a consequência de uma efetiva “neutralização” do aparelho estatal (que passasse assim propriamente a fornecer apenas certos “parâmetros” para o jogo estratégico) ou, ao contrário, precisamente da implantação bem sucedida de relações de dominação de certos interesses sobre outros, implantação esta cujo êxito chegasse ao ponto de tornar “opaco” o caráter de dominação presente em tais relações e viesse a obter para elas aquiescência e legitimação.

Cabe observar, em primeiro lugar, que ambas essas questões – bem como, naturalmente, a de *stateness* ou “presença” estatal – são questões de natureza eminentemente empírica, não havendo razão teórico-

metodológica, ao contrário do que se passa com a questão das relações causais tal como acima examinada, para *presumir* que elas mereçam determinada resposta genérica. Isso é bem claro no que se refere ao problema da institucionalização política: não creio que alguém se disponha a contestar que esta, nos termos propostos, pode variar enormemente. Mas mesmo no caso da autonomia como “neutralidade” do estado, ainda que caiba e se imponha presumir, como se indicou anteriormente, que as instituições políticas são elas próprias fruto de processos de natureza estratégica (o que se liga à concepção mesma de política adotada aqui), não há razão para supor de antemão que tais processos devam resultar de uma vez por todas e em todos os casos em determinado *grau* de sujeição do estado a certas forças. Nesse sentido, portanto, o estado será mais ou menos “autônomo” em função do caráter menos ou mais cabal do triunfo de certas forças sociais sobre outras.

Em segundo lugar, vê-se que o problema prático, o problema político por excelência, tem a ver com algo que se dá na *junção* das duas questões, a saber: como obter institucionalização política, no sentido de “regras do jogo” estáveis que permitam interação estratégica não-beligerante, sem que tais regras redundem em consagrar relações de dominação abertas ou veladas. Em outros termos, como fazer das instituições políticas ou do estado um conjunto de agências e regras não somente, por um lado, não-instrumentais para a dominação, mas capazes mesmo de atuar no sentido de neutralizar a propensão do jogo estratégico ao estabelecimento de relações de dominação; e, por outro lado, capazes de se manterem elas próprias – qualquer que seja o grau de “presença ou expansão estatal, que pode eventualmente ver-se incrementada em função daquela incumbência mesma – “porosas” e abertas à pluralidade de interesses em jogo, de maneira a evitar que o estado se torne, não mais o instrumento, mas o próprio *sujeito* da dominação. E vê-se que as diversas indagações analíticas e empíricas de interesse que se associam às duas questões acima prendem-se sempre à referência pelo menos implícita a essa articulação entre elas – que não é senão, registremo-lo de novo *en passant*, outra maneira de remeter ao “estado antecipado” em que se resolve a dialética solidariedade-interesses.

Um último ponto. Apesar de que a definição do político pelo estratégico em sua “intencionalidade abstrata” torne a rigor necessário considerar como políticas, em última análise, as relações estratégicas onde

quer que elas ocorram (destacando a afinidade entre o que pode haver de estratégia nas relações do âmbito familiar, de um lado, e no das relações entre partidos ou mesmo entre as facções de uma guerra civil, de outro), é impossível deixar de reconhecer, além de ser conforme com o uso corrente da expressão “política”, que o interesse e a relevância das relações conflituais e estratégicas se dão sobretudo a partir do momento em que ultrapassem certo “limiar”, acima sugerido, em termos de vulto ou saliência. Tal limiar, também de acordo com o que se indicou anteriormente, corresponderia ao ponto em que os conflitos em questão obtenham algum tipo de repercussão na área das instituições políticas, seja traduzindo-se em organizações ou instituições de tipo “operacional” capazes de figurarem no jogo estratégico visando à promoção de determinados interesses, seja determinando de alguma forma a mobilização das agências e normas correspondentes ao nível “constitucional” das instituições políticas e eventualmente acomodações ou modificações nesse nível. Com isso pretendo sugerir que, independentemente do que há de analítica e teoricamente fecundo no exame do aspecto estratégico da interação em geral, a esfera do político pode, com frequência, ser tomada como correspondendo à esfera das *instituições* políticas. O indispensável é que se tenha claro que instituições políticas são aquelas que têm a ver com o conflito ou as relações estratégicas como tal em uma de duas maneiras possíveis, ou constituindo-se como instituições ou organizações para *participarem* como agentes de uma relação desse tipo ou buscando *regular* tais relações. Isso evita a circularidade em que certas análises incorrem, remetendo a esfera institucional à política enquanto *definem* ao menos implicitamente, sem mais, o político pelo institucional – circularidade esta presente, creio, em muito das discussões de alguma forma relacionadas à questão da “autonomia do político”, frequentemente de maneira independente da propensão a afirmar ou negar tal autonomia. Observe-se, finalmente, que a perspectiva proposta, com a ênfase no plano das instituições políticas, não acarreta o negligenciamento daquilo que certa literatura tem designado como a questão dos *non-issues* ou “não-decisões”, ou seja, de problemas que não chegam a figurar como questões reais na agenda política de uma sociedade. Pois o que se encontra aí envolvido é precisamente o problema seja das condições de êxito dos processos de mobilização e organização “operacionais” quanto a determinadas questões, seja da sensibilidade revelada pelas instituições “constitucionais” aos

interesses “latentes” ou reais correspondentes – e um aspecto, naturalmente, se liga ao outro de mais de uma forma. Como quer que seja, porém, há a necessidade, para que se tenha aí um problema analítico e prático autêntico, de que *algum* agente tenha condições de propor a questão de que se trate como tema político.

No apêndice procurarei ilustrar, por meio do exame crítico de alguns trabalhos brasileiros recentes, como a perspectiva apresentada permite dissipar confusões importantes e renitentemente repetidas.

6. Observações finais. Mudança política e questões de método

Toda a discussão anterior me parece desaguar naturalmente numa teoria de desenvolvimento político que supera as carências, as canduras e o etnocentrismo de certa literatura recente dedicada ao tema – ou *conter* o fundamental de tal teoria. Não me dedicarei aqui a explicitar os desdobramentos dessa teoria, pela simples razão de que isso já foi feito em texto publicado anteriormente, com relação ao qual a presente discussão surge, por assim dizer, como uma reflexão dirigida “para trás”.³⁷ Limitar-me-ei à breve indicação de dois pontos gerais, um de natureza substantiva e o outro de natureza metodológica.

1. O núcleo conceitual “substantivo” dessa teoria tem a ver com o recurso à noção de “mercado político”, que corresponde a transpor para o nível do ideal ou da prescrição prática certos aspectos dos *supostos* analíticos dominantes na perspectiva da *public choice*. É crucial a intuição de que a ideia de mercado representa a *síntese* de interesse e solidariedade, descrevendo uma condição que se caracteriza essencialmente pela busca dos interesses (a interação estratégica) em circunstâncias, como sugeriu Weber, que implicam a existência de *comunidade* entre os agentes envolvidos, com a ausência da beligerância e com a presença de normas cuja observância assegura a continuidade do intercâmbio e da interação. Por outras palavras, o “mercado político” corresponderia à condição em que se está além da violência pré-política de Arendt sem cair num consensualismo automático e orgânico, isto é, sem cair num “pós-político” que não poderia

³⁷Fábio W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, *Cadernos DCP*, no. 1, março de 1974; republicado em Fábio W. Reis, *Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira*, São Paulo, EDUSP, 2000.

ser senão a máscara da política totalitária. Trata-se com o “mercado político”, assim, do “estado antecipado” de individuação igualitária com comunicação em que se resolveria a dialética entre sistemas de solidariedade e sistemas de interesses. Tomar esse “estado antecipado” como ponto de referência permite conceber o processo de mudança política em termos capazes de incorporar coerentemente as dimensões “estrutural”, institucional e sócio-psicológica (ou ideológica) geralmente consideradas de maneira fragmentária na literatura mencionada.

Um problema analiticamente irrelevante a este respeito, mas que pode, não obstante, condicionar a aceitabilidade de proposições formuladas em tais termos, seria o de se eliminarem as associações negativas de que se carrega predominantemente a ideia de mercado. Para ilustrar isso com Hannah Arendt, cujas ideias forneceram o ponto de partida desta discussão, tais associações surgem na contraposição feita por ela entre a *agora* e o mercado, o qual (por contraste com a dignidade daquela, onde se mostraria o *zoon politikon*) surge como a mera esfera pública do *homo faber*, onde este exhibe seus produtos.³⁸ Ora, se temos em conta as dificuldades e ambiguidades do pensamento de Arendt quanto à política como esfera da fala e da ação (com os equívocos ingredientes estratégicos e mesmo de beligerância que encontramos aqui), por que não considerar a ideia de um “mercado político” como descrição apta da *agora* (ou, em todo caso, da esfera pública) própria do *zoon politikon* não apenas “comunicativo” e loquaz, mas também “estratégico” – e eventualmente propenso, por isso mesmo, ao cochicho de pé-de-ouvido e ao silêncio ocasional, mas quando nada inibido de recorrer às armas?

2. O decisivo problema de ordem metodológica que se coloca a uma teoria de desenvolvimento político inspirada na perspectiva que brota da discussão anterior diz respeito ao contraste e às relações entre as dimensões descritiva ou empírica e normativa ou prescritiva que a ela se associam. Tal problema se liga, obviamente, ao problema do contraste, em Habermas, entre o “prático” e o “crítico”, de um lado, e o “técnico” ou o empírico-analítico, de outro – apesar do que têm de insatisfatório as tentativas de solução por parte de Habermas. Ressaltemos aqui apenas, com respaldo na discussão relativamente extensa que se fez das concepções de Piaget sobre a

³⁸ Arendt, *Human Condition*, pp.159 e seguintes.

racionalidade operatória, como o *analítico* se interpõe (diferentemente das pretensões explícitas de Habermas, apesar de suas dificuldades e vacilações) entre o descritivo ou empírico e o normativo. Do ponto de vista específico do problema de elaborar uma teoria de desenvolvimento político que não seja a mera expressão de uma volição, mas que pretenda, ao contrário, fundar-se objetivamente (intersubjetivamente), do anterior resulta, através de certas mediações, a possibilidade de demonstrar como a própria definição do problema que constitui o objeto da análise política contém a referência *necessária* a determinada condição ou estado que lhe traz, por si mesma, um conteúdo *normativo*, ou um “interesse prático” como ponto de referência.

Pode-se pretender colocar em outros termos a questão, termos estes que representam, aliás, uma ramificação natural do problema das relações descritivo-analítico-normativo no campo das ciências humanas. Refiro-me ao problema da historicidade que fatalmente se apresenta a uma análise voltada para mudança e desenvolvimento, e em conexão com o qual emerge todo o complicado tema, mencionado anteriormente, das relações estrutura-evento, determinismo-liberdade – e portanto descritivo-normativo. Se bem que a pretensão de considerar todos os desdobramentos do problema represente um desafio impossível de enfrentar nos limites da presente discussão, assinala-se que a questão fundamental envolvida tem a ver com a própria ideia de determinismo ou necessidade, que, *pelo menos* em sua aplicação no campo das ciências humanas, apresenta uma ambiguidade fundamental: pertencendo indiscutivelmente ao campo do analítico e implicativo (afinal, a ideia de necessidade se refere a uma relação de implicação lógica), sua utilização com respeito a problemas genéticos ou de mudança tende a envolver a ideia de um desdobramento de potencialidades de alguma forma *já presentes* em determinado estado ou condição de um objeto – ideia esta que por um lado é *distinta* da simples implicação ou subsunção lógica, enquanto, por outro lado, encerra precisamente a noção do caráter de necessidade lógica daquele desdobramento. Tudo isso sem falar de que as próprias normas podem ser objeto de relações de implicação (como no campo do direito), além de criarem no mundo social um tipo de “determinação” que nada tem a ver com esse aspecto de implicação.

Como quer que seja, não parece haver saída fora dos limites de algo que se sugeriu anteriormente: a incorporação da história ao campo do

conhecimento envolve de alguma forma a “estruturação” da história mesma – e portanto do próprio fortuito e da própria liberdade. Nesse sentido, a solução proposta acima para a questão das relações descritivo-normativo numa teoria de desenvolvimento político representa uma saída – a saída, eu diria – na medida em que, sem acarretar a discutível suposição de algum tipo de conexão “mecânica” ou “orgânica” operando de sorte a produzir o desdobramento “necessário” de potencialidades de que falei acima (o que corresponderia a uma abordagem “descritiva” da mudança afim à de certas filosofias da história), permite, contudo, que se conceba analiticamente certo tipo de “vecção” com respeito ao processo sociopolítico e que se apreenda, por assim dizer, a *lógica* em jogo. Essa perspectiva, lançando uma ponte entre o descritivo e o normativo e compartilhando algo do método weberiano dos tipos ideais, encontra igualmente importante correspondência nos estudos de Piaget no campo do desenvolvimento intelectual do indivíduo, onde a ideia de uma “vecção” ou de um processo “tendente” (analiticamente ou em princípio) a formas “superiores” de equilíbrio permite apreender os mecanismos de equilíbrio em fases mais “primitivas” do processo – bem como os fatores que aí se *opõem* a tal equilíbrio.