

4 A ATUAL TRANSIÇÃO DA HISTÓRIA E ALGUMAS OPÇÕES BÁSICAS PARA AS INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE*¹

CLAUS OFFE

Sempre que falamos de mudança social, é necessário especificar em qual dos seus dois principais sentidos estamos empregando o conceito. As ciências sociais sempre analisaram mudanças sociais em dois níveis. Em primeiro lugar, mudança social (e “histórica”) é concebida como um conjunto de forças cegas e impessoais, tendências estruturais e contradições às quais os agentes humanos estão expostos como objetos, ou mesmo como vítimas passivas a quem a mudança “acontece”. Esse tipo de mudança social consiste em tendências (variando do aquecimento global a mudanças nos gostos dos consumidores) que não foram iniciadas por alguém, e tampouco podem ser paradas por alguém. Em segundo, mudança social é vista como algo que resulta de esforços deliberados e intencionais de agentes humanos racionais para dar conta, individual ou coletivamente, de necessidades e problemas que eles encontram na sua vida social, econômica e política. A mudança social, nesse segundo sentido, é “alcançada” e executada por agentes. Essa versão ativa e intencional do conceito enfatiza a subjetividade, a cooperação e a busca racional de interesses e valores – a “construção” da história ao contrário da exposição a forças e a destinos históricos anônimos.

A síntese dessas aparentemente incompatíveis formas de compreensão de mudanças sociais é classicamente sugerida por Karl Marx no seu *18 de*

* Tradução: Eduardo César Marques.

¹ Para a realização deste artigo, o autor se beneficiou de comentários úteis feitos por David Abraham, John Ballard, Robert E. Godin, Stephen Holmes e Osvaldo Sunkel.

Brumário e também em escritos posteriores sobre a economia política do capitalismo: as forças fatídicas da mudança social² que vitimam os agentes são desencadeadas e colocadas em movimento por ação humana e por seus efeitos agregados e não antecipados. A implicação crítica dessas forças é que as deficiências da ação humana e das formas convencionais de racionalidade que as guiam são as causas tanto das forças fatídicas quanto da incapacidade dos agentes de dar conta delas de forma sustentável e com resultados desejáveis. A teoria que relaciona tais resultados com a cegueira e outras deficiências da ação humana é uma teoria das crises. Como é sabido, Marx e alguns marxistas acreditavam que as instituições que fazem com que os humanos não consigam prever as conseqüências de suas ações, podem elas próprias, ser alteradas através de uma forma especial de ação – conceituada em termos de “revolução” ou “luta de classes”. Grande parte da evidência acumulada no século XX, entretanto, sugere que tipos revolucionários de ação de segunda ordem (ou sobre o quadro institucional que emoldura as ações) sofrem da mesma forma de cegueira e de deficiência que se considera que caracterizem a ação de primeira ordem.

Apesar disso, a mesma problemática de como os agentes falham e de como a agência pode ser reconfigurada é ainda central para muitos dos teóricos sociais de hoje, sejam eles orientados por paradigmas “institucionalistas”³ ou da “escolha racional”⁴ e “teoria dos jogos”. Nessas tradições de pesquisa política e social, duas questões-chave estão sendo tratadas, uma positiva e a outra normativa. A questão positiva é a seguinte: de que forma configurações particulares de agentes (por exemplo, os que encontramos em mercados, firmas e relações internacionais) se correlacionam com os resultados particulares de suas ações? A partir desta se desdobra a questão normativa: que mudanças na configuração dos agentes resultariam em conseqüências superiores aos observados em termos de critérios de avaliação como paz, sustentabilidade ou justiça social?

Esses são os termos de referência de nossos debates contemporâneos sobre o desenho institucional das relações Estado–sociedade. Na presente discussão sobre essas relações, procederei da forma que se segue. Em primeiro lugar, resumirei algumas trajetórias dominantes de mudança social que todos nós, quase independentemente do lugar do mundo de onde viemos, estamos expostos de forma direta. Segundo, passarei do modo passivo ao ativo para discutir os agentes (nominalmente, os cidadãos), assim como suas formas de

2 Em vez das forças desejáveis e diretas descritas pela “mão invisível” de Adam Smith!

3 Ver Hall & Taylor (1996).

4 Conferir o título revelador da coletânea organizada por Barry & Hardin (1982).

ação (nominalmente, a civilidade), que podem vir a ser capazes de transformar as forças de mudança que inevitavelmente confrontaremos em resultados toleráveis e até mesmo desejáveis. Partindo da discussão da civilidade, finalmente, especificarei seis falácias que devem ser evitadas de forma que alcancemos uma configuração de ação capaz e adequada.

I TRAJETÓRIAS ATUAIS DE TRANSIÇÃO

I Democratização

Começemos pela lembrança de que a mudança mais abrangente ocorrida nos últimos 25 anos em escala global, e que ainda continua a ocorrer, aconteceu no nível da ordem política, ou na forma de regime de muitas sociedades. Regimes autoritários de várias formas – ditaduras militares, regimes de socialismo de Estado, regimes teocráticos – desmoronaram em uma escala sem precedentes e deram lugar a democracias constitucionais liberais (ao menos nominalmente). Essas são definidas grosseiramente pela presença de direitos iguais de participação política para todos os cidadãos, a garantia de direitos humanos, civis e políticos e a *accountability** das elites governantes. O fenômeno global de transição maciça para democracia foi impulsionado por propósitos inspirados em ideais associados com a forma democrática de regime, assim como por mecanismos causais. Consideremos de forma breve cada um desses fatores.

Quais foram as razões que levaram tantas pessoas – tanto massas como elites – à adoção de alguma forma de regime democrático? O que se supõe que a democracia seja capaz de alcançar e seja “boa para”? Quatro respostas cumulativas se apresentam. Primeiro, há o feito “liberal” dos direitos e liberdades serem garantidos e o registro de uma linha clara de demarcação entre o que pode ser contingente, com respeito aos resultados do processo político, os conflitos de interesse aí contidos, e o que não pode ser objeto de tais conflitos por estar registrado constitucionalmente. Vale a pena notar que, em uma democracia, a maior parte das condições que são de grande interesse para os cidadãos (por exemplo, quem pode sustentar quais opiniões ou pos-

* Neste e em outros momentos do texto o autor utiliza a palavra inglesa “*accountability*”, que não apresenta tradução direta na língua portuguesa. Trata-se de uma característica do sistema político que implica transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção destes pelos governados, que têm os instrumentos para acompanhar o comportamento dos primeiros e responsabilizá-los por seus atos. (N. T.)

suir quais recursos) não é um objeto potencial de decisão coletiva de maiorias por estar definido constitucionalmente. Como conseqüência de que tanto os direitos quanto os procedimentos são garantidos e supostamente implementados através da operação diuturna do sistema judicial, as democracias dão ao conflito político um caráter não-violento, limitado e civilizado, assim como características incrementais às mudanças. O potencial de civilidade do regime democrático é provavelmente seu atrativo mais poderoso para aqueles que são oriundos dos horrores e terrores dos regimes predecessores.

Uma segunda razão para a atração normativa da forma de regime democrático é o seu feito internacional, normalmente expresso na hipótese da “paz democrática”, que data da famosa formulação de Kant em 1795. Segundo esta, as democracias não lançariam guerra a outras democracias.

A terceira atração dos regimes democráticos tem a ver com o chamado “progresso social”. As democracias se baseiam no governo da maioria e as maiorias são feitas tipicamente daqueles que não detêm privilégios econômicos e poder social. Além disso, o poder estatal democrático, apesar da rigidez dos pontos estabelecidos constitucionalmente, é um fato capaz de afetar o tamanho e a distribuição dos recursos econômicos de formas mais do que marginais (por exemplo, por meio de políticas de crescimento, cobrança de impostos e seguro social). Conseqüentemente, as democracias normalmente funcionarão para servir aos interesses dos segmentos menos privilegiados da população, promovendo direitos “positivos” ou “sociais” e, mais geralmente, crescimento, prosperidade e justiça social.

Por fim, vale destacar o feito “republicano” de transformar “sujeitos” em “cidadãos”, isto é, agentes capazes de empregar seus próprios recursos cognitivos e morais em formas deliberativas e inteligentes para solucionar problemas políticos de acordo com uma lógica de aprendizado coletivo, e lutando, como conseqüência, para servir ao “bem comum”.

Mas a democratização não é simplesmente explicada por essas razões e esperanças que se relacionam a ela. Sua disseminação no mundo foi também impulsionada por certos processos causais. A decomposição interna de formas autoritárias de regime e o seu fracasso em sustentar as funções de um Estado em confronto com os desafios domésticos e internacionais fizeram da forma democrática de regime a escolhida “por definição”. Democracias são criadas, tipicamente, como concessão recíproca firmemente estabelecida como segunda opção preferida de todos aqueles que são fracos demais para impor sua opção preferida respectiva (não-democrática). Como nem os líderes militares nem as elites partidárias podem com sucesso reivindicar soberania, “o povo” aparece como único portador de soberania. Essa opção foi forçada por dois tipos de agentes externos. As democracias liberais foram, com freqüên-

cia, instaladas por meio de pressões e incentivos de outras nações liberais democráticas e suas organizações supranacionais. Além disso, investidores (cujo investimento é urgentemente necessário a novas democracias para desenvolvimento e recuperação econômicos) preferem sempre operar sob formas democráticas que apresentem as condições mínimas para o mando da lei, a segurança dos contratos e a *accountability* das elites políticas.

Considerados de forma conjunta, esses fatores de atração e pressão explicam o processo global de transição. Entretanto, os resultados combinados dos processos que deram base à transição maciça para a democracia experimentada por nós nas três últimas décadas são hoje frequentemente observados com uma certa sensação de desencantamento. Enquanto a nova onda de democratização, que atingiu virtualmente todos os lugares, confirmou a hipótese de paz democrática, não chegou a redimir consistentemente as esperanças de uma proteção confiável dos direitos humanos, civis e políticos, de *accountability* das elites, de progresso econômico, de justiça social ou de virtude cívica praticada pelo conjunto dos cidadãos. Particularmente, não há evidências de que a prosperidade e a justiça social (em qualquer dos seus significados) sejam promovidas pela democracia como uma consequência direta.⁵ À medida que o número de democracias cresce, sua qualidade parece decrescer,⁶ dando origem a reclamações bem fundadas de que as novas democracias parecem ter se degenerado em democracias meramente “eleitorais” ou “delegadas”,⁷ ou mesmo democracias defeituosas com “domínios reservados”,⁸ controlados como privilégio por elites não submetidas a nenhuma forma de *accountability*. Em resumo, podemos dizer que a forma democrática de regime é um pré-requisito indispensável, mas evidentemente não uma garantia automática das qualidades que foram associadas a ela pelos protagonistas da transição para a democracia.

2 Globalização

Uma explicação para essas desapontadoras experiências de transições democráticas tem, até certo ponto, a ver com o enfraquecimento do Estado

5 A escola “estruturalista” dos teóricos da democracia costumava sustentar que uma economia avançada seria um determinante ou um pré-requisito para a democracia, e que a democracia iria aumentar da mesma forma o potencial para crescimento e prosperidade. Nenhum dos lados desse modelo de *feedback* é apoiado pela maior parte da evidência histórica recente.

6 Ver Beetham (1994).

7 Ver O'Donnell (1995).

8 Ver Linz & Stepan (1996).

nacional e de suas capacidades de governo. Esse é o tema da interdependência global (ou, ao menos, interdependência macrorregional, como na União Européia). A presença de conexões transnacionais intensificadas constrange e marca o destino das sociedades. Esse processo traz para a vida social e econômica local forças que estão, em sua maioria, fora do controle das elites políticas nacionais, até mesmo das mais determinadas. À medida que as fronteiras são transpostas e tornadas permeáveis, o alcance do que pode ser feito coletivamente de maneira efetiva pelas forças políticas locais diminui,⁹ graças às repercussões negativas que a antecipação de qualquer “movimento errado” pode provocar na arena internacional externa. As fronteiras, ao que parece, perderam não apenas sua característica de limite, mas também sua característica protetora, e portanto capacitadora de respostas independentes e autônomas. A forma pela qual as ações de governo dos Estados nacionais são parcialmente incapacitadas pode ser resumida através da seguinte fórmula: * dinheiro, matemática, música, migração, força militar e meteorologia (ou clima):

- Dinheiro, como meio de comércio e investimento: entre 1955 e 1989, o Produto Interno Bruto mundial, medido em números-índice, passou de 100 para 350, enquanto as exportações mundiais cresceram de 100 para quase 1.100;
- Matemática: universalização da cultura cognitiva e tecnologias nela baseadas, todas usando números arábicos, o único meio de compreensão verdadeiramente universal na comunicação escrita;
- Música/cinema, assim como arquitetura: disseminação de meios não-verbais de expressão e comunicação. Esse processo teve como consequência a padronização de padrões de vida entre nações influenciada por essas formas estéticas e seus conteúdos éticos;
- Migração: como muitos Estados nacionais não podem proteger ou prover condições mínimas de vida e liberdade para todo o seu povo, muitos outros Estados recebem em sua população residente (e não têm, prática e legitimamente, como evitar receber) números crescentes de estrangeiros, refugiados, trabalhadores migrantes, residentes estrangeiros etc.;
- Recursos militares: provavelmente uma minoria dos Estados dispõe de autarquia militar, já que a grande maioria deles integra alianças militares supranacionais (como a OTAN) e depende da defesa provida por outros

9 Como alguns autores têm afirmado, isso tem ocorrido até o limite de tornar a democracia inútil. Ver Guéhenno (1993).

* No original em inglês o autor denomina o conjunto de fatores como a fórmula dos seis M, referindo-se à letra inicial das seis palavras. Na tradução para a língua portuguesa, a denominação da “fórmula” perdeu o sentido e foi retirada.

Estados, ou é constringido em suas políticas domésticas e internacionais pela presença direta de ameaças militares de outros Estados. Além disso, a associação entre “fragilidade estatal” e “capacidade militar” fica evidente no fato de que aquela capacidade de promover a guerra está crescentemente nas mãos de atores não-estatais (como exércitos separatistas, movimentos étnicos, grupos terroristas ou gangues armadas sob o comando de “senhores da guerra”);

- Meteorologia: a quantidade e a qualidade do ar e da água são conhecidas como parâmetros básicos de vida humana e da atividade econômica. Suas variações em termos de temperatura, flutuação regional, sazonal e de longo prazo não podem exceder limites estreitos, sob pena de colocar em risco a vida e as atividades econômicas. A disponibilidade desses recursos também é sabidamente dependente da estabilidade de um sistema imensamente complexo de interação que pode ser perturbado, em uma escala global, de uma forma totalmente independente de fronteiras nacionais por externalidades na produção e no consumo.

A resposta clássica ao risco de perda de capacidade de governo é a integração supranacional e a formação dos regimes transnacionais: União Européia, ASEAN, NAFTA e Mercosul, assim como várias alianças militares transnacionais e regimes de regulação. Igualmente importante, entretanto, parece ser a resposta inversa de recuo para unidades menores, subnacionais, para fazer frente à percebida fraqueza das capacidades estatais em controlar os seus destinos. Apenas aparentemente paradoxal, a globalização envolve incentivos para “comportamento de bote salva-vidas” e separação subnacional dos grupos e regiões (relativamente) mais ricos que, de forma bastante racional do seu ponto de vista, lutam para defender, explorar e isolar suas vantagens competitivas locais e regionais, em vez de dividir os avanços com outras (e supostamente mais vulneráveis) unidades do Estado ao qual elas pertencem. Isso tem se dado preferencialmente por meio de secessão e construção de estados separados,¹⁰ ou então por meio de amplas formas de autonomia fiscal do conjunto da federação.

O processo “multimídia” de globalização, juntamente com as duplas respostas transnacionais e subnacionais a ele associadas, leva a duas más notícias no que se refere à justiça distributiva. A primeira é uma má notícia que diz respeito aos países avançados: a *performance* do seu mercado de trabalho e de seu sistema de seguridade social é vista como causa de fundo da mobilidade

10 Qualquer que seja o critério, de Katanga (província do Congo rica em minerais) no início dos anos 60, ao crescimento das demandas catalãs por independência nos anos 80, passando pela independência do Estados Bálticos, assim como pela Croácia e pela Eslovênia

do capital e das mercadorias para os países de baixos salários do Sul, com crescentes níveis de desigualdade social nos países avançados como uma das principais conseqüências. Esse fator de mobilidade é, no momento, dramaticamente aumentado pelas novas tecnologias de transportes e comunicações. Há ainda a má notícia recíproca dessa para os países mais pobres e economicamente menos desenvolvidos: os padrões de vida do Ocidente e o modo de vida que eles tentam atingir e imitar constituem um bem “posicional” que não pode ser universalizado (por razões de recursos ecológicos). Tão óbvia quanto o fato de que nem todos podem ganhar o dobro da renda média é a impossibilidade de universalização dos modos de vida, de consumo e de transportes do Ocidente em razão da limitação de recursos e da sustentabilidade ecológica. Mas como não há um modelo de moradia, transportes e consumo à mão que possa se apresentar como uma alternativa viável aos estilos ocidentais, as desigualdades distributivas ficarão maiores; alguns fora do mundo ocidental serão capazes de imitar os modelos ocidentais, mas a grande maioria não obterá sucesso. O resultado combinado das duas más notícias é o seguinte: o número de proprietários de automóveis de luxo e apartamentos com ar condicionado no que antes era o Terceiro Mundo tende a aumentar, mas da mesma forma se eleva o número de pessoas que procuram comida nas latas de lixo no que antes era o Primeiro Mundo.

3 Pós-modernização

Depois de ter relembado algumas das trajetórias que têm conduzido à transição, tanto nas comunidades políticas – a assim chamada democratização – como nas economias – a denominada globalização –, observemos de forma rápida a pós-modernização como uma força promotora de transformação cultural.

Três generalizações podem ser apresentadas, associadas às dimensões estéticas, cognitivas e político-morais da cultura. Primeiro, há tendências poderosas na direção da homogeneização transnacional da cultura. Ao menos no que diz respeito a grupos sociais urbanos e masculinos da sociedade global, os filmes, a música, a vestimenta do dia-a-dia, a comida e os estilos de vida estão em um processo de perda de grande parte do seu caráter distintivo e de seu enraizamento nas tradições culturais regionais e nacionais. De forma

no período pós-soviético no início dos anos 90, foram sempre as regiões subnacionais mais ricas dos Estados preexistentes que tiveram motivos fortes para se retirar das unidades anteriores.

concomitante, o inglês está se tornando o idioma global. Mas, em segundo lugar, contratendências poderosas podem também ser observadas, levando à redescoberta e ao renascimento de tradições religiosas e estéticas locais que são adotadas como formas simbólicas de resistência à uniformidade da cultura global e que dão origem a uma política cultural pós-moderna da identidade e diferença. Em terceiro lugar, o impulso moral e político oriundo das idéias de libertação, justiça social e paz internacional parece ter perdido muito de sua atração e potencial para mobilização política. Isso se aplica particularmente a qualquer noção de progresso que envolva, como uma vez envolveram a teoria da modernização liberal, o marxismo revolucionário ou o zelo missionário da cristandade, uma noção universalista de fins desejáveis, na direção dos quais a história deveria se mover e pode realmente ser encaminhada por agentes históricos constituídos. Essa noção de progresso, na medida em que sobreviveu a todas as forças desorganizadoras da cultura pós-moderna, está hoje sendo reformulada: o progresso é agora concebido como a capacidade de evitar continuamente a recaída no barbarismo e em formas catastróficas de des-civilização.

II INOVANDO NO DESENHO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E COMUNIDADES

Se essas são as forças históricas altamente ambíguas e contraditórias, internamente nas quais a ação política está inserida e com as quais precisa lidar, o problema está em determinar que tipos de instituições são mais apropriados para dar conta da situação histórica presente. Nosso problema, definitivamente, não é o problema enfrentado por Lenin, como colocado em sua famosa frase “O que fazer?”. Nosso problema, ao contrário, pode ser formulado como a questão logicamente antecedente de “quem”, isto é, qual configuração de agentes pode ser capaz de fazer o “que precisa ser feito”. Questões de reforma institucional são convencionalmente postuladas em termos da determinação de quais esferas da vida deveriam ser governadas pelas autoridades políticas, por trocas contratuais no mercado, ou por autogoverno e por comunidades de responsabilidade e associações no interior da sociedade civil.¹¹ No que diz respeito a essa divisão sempre conflituosa de domínios, cientistas sociais, tomando como base a sua experiência profissional, têm muito poucas idéias interessantes a oferecer. No máximo, eles podem elaborar, usando

11 Ver Streeck & Schmitter (1985).

a observação empírica, a análise dos mecanismos causais, bem como de avaliações de consistência e viabilidade, alguns argumentos críticos que podem informar o julgamento nesses assuntos. O que evitar, no entanto, é bem mais óbvio do que o que fazer. Antigas opções de desenho institucional estão obsoletas, não interessa se nós já sabemos disso ou se já estamos no processo de descobri-lo lentamente. As antigas opções de desenho são monísticas, baseando-se no Estado, no mercado ou na comunidade para garantir em última instância a ordem social e a coesão. Soluções mais promissoras são essencialmente “impuras”: não se deve utilizar nenhum dos três princípios da ordem social exclusivamente, mas a todos eles deve ser reservado um papel em um arranjo institucional complexo e composto. Esses são três componentes da ordem social em precária relação entre si: de um lado, eles se baseiam um no outro, já que cada componente depende do funcionamento dos outros dois; de outro, entretanto, a sua relação é antagonica, já que a predominância de um deles põe em risco a viabilidade dos outros dois.¹²

Examinemos os componentes mais detalhadamente. O Estado, o mercado e a comunidade representam os modos ideais-típico nos quais as pessoas vivem e interagem, os modos de coordenação dos indivíduos e suas ações.¹³ Cada um deles ativa, e de certa forma se baseia em uma das três capacidades coletivamente relevantes por meio das quais os seres humanos podem intervir no mundo social: razão, interesse e paixão.

Da mesma forma que fizeram os teóricos políticos do século XVII, o Estado pode ser pensado como uma criatura construída pela razão humana, tanto em termos da sua instituição por meio de um contrato racional como pela sua operação diuturna “racional forma” através do governo burocrático (Weber). A razão é a capacidade dos indivíduos para encontrar e reconhecer o que é bom para todos. Nesse sentido, Hegel pode até equiparar o Estado à razão.

O mercado é, evidentemente, movido pelo interesse dos agentes humanos na aquisição de bens individuais sem nenhuma ou pequena consideração de, ou controle sobre, o que a busca dos propósitos de aquisição fará para outros ou mesmo para seus próprios futuros, seja no sentido positivo (como a riqueza das nações sendo promovida através da “mão invisível”) seja no sentido negativo (com crises, injustiças, conflito social ou danos ambientais como um resultado agregado que, como a lógica do mercado subentende, ninguém pode prever e ninguém assume a responsabilidade de ter acontecido).

12 Streeck & Schmitter, op. cit., p.119.

13 Ver Etzioni (1961) para uma conceitualização similar dos modos de coordenação através de normas sociais, poder de coerção e incentivos materiais. Ver também Schuppert (1997).

Finalmente, há a noção de que a ordem social pressupõe, ou de alguma forma se beneficia, dos direitos e deveres que são associados aos membros das comunidades concretas. O cimento que integra os membros dessas comunidades é a paixão humana (como amor, honra, orgulho, ou um sentimento de crença). É dessas comunidades, sejam elas famílias, grupos religiosos, ou aquelas definidas por tradições étnicas compartilhadas, que nós derivamos nossa identidade, nosso sentimento de pertencimento e o compromisso com um modelo ético que informa nossos projetos de vida.

Cada um desses três tipos de capacidades humanas, gerando padrões correspondentes de ordem social, se especializa em maximizar um valor distinto. Esse valor é a igualdade de *status* legal, compreendendo direitos e deveres no caso dos Estados; a liberdade de escolha no caso dos mercados; e a identidade e a sua preservação (através de compromissos, solidariedade e lealdade) no caso das comunidades. Embora a justiça seja uma consideração importante em todos os três padrões de ordem social, o sentido operacional de justiça difere significativamente.¹⁴ No caso do Estado moderno, a marca da justiça é a extensão na qual os direitos, muito freqüentemente os direitos iguais de todos os cidadãos sob uma constituição e o domínio do princípio da lei, são garantidos e feitos cumprir pelas agências estatais. Justiça do mercado, diferentemente, enfatiza a habilitação de parceiros nas transações do mercado em obter o que foi acordado entre eles em contratos que voluntariamente celebraram. Finalmente, justiça no interior de comunidades é um padrão definido de acordo com critérios de necessidade reconhecida. Os membros de comunidades são chamados a, em nome da justiça específica da comunidade, assistir os membros necessitados mesmo se eles de nenhuma forma “tenham ganho” a reivindicação para tal assistência através de contribuições feitas por eles ou através de titulações legais a eles orientadas por autoridades estatais. Nesse caso, o grupo decide, de acordo com padrões e tradições, quem tem a necessidade legítima à assistência de seus pares.

O objetivo desse breve exercício em sociologia básica é nos auxiliar a compreender a verdade dual que pretendo demonstrar com este artigo. Primeiro, a provisão de ordem social e estabilidade através de instituições não pode se basear somente em um desses padrões – Estado, mercado e comunidade. Qualquer desenho institucional monístico tende a ignorar (no plano teórico) e destruir (em suas implicações práticas) as contribuições que os outros dois componentes da ordem social têm para dar. Segundo, esse tipo de desenho não pode se basear nem mesmo na combinação de apenas dois desses padrões (isto é, excluindo o terceiro respectivo), sejam sínteses mercado-

14 Ver Miller (1979).

Estado, Estado-comunidade, ou comunidade-mercado. Precisamos de todos os três fundamentos da ordem social, e numa mistura que consiga evitar que cada um deles se sobreponha aos outros e os elimine.¹⁵ O problema do desenho apropriado de instituições pode então ser formulado como o de manter a distância apropriada dos extremos das soluções “puras” e, ao mesmo tempo, evitar o uso “muito reduzido” de qualquer um daqueles fundamentos.

As doutrinas puras são facilmente reconhecíveis. Primeiro, o estatismo social-democrata (embora essa seja a doutrina menos defendida como “pura” na filosofia pública nos dias que correm) enfatiza o uso ativo de capacidades de governo fortes como a chave para a ordem social e a justiça social. É o oposto do liberalismo de mercado, ou do libertarianismo, como uma doutrina que se propõe a tomar como base a coordenação social baseada quase somente em sinalizações de preço, defendendo, portanto, a privatização, a desregulamentação e a demolição do estatuto dos direitos, particularmente do estatuto dos direitos do trabalho. Finalmente, há as formas religiosas e não-religiosas de comunitarianismo e filosofias públicas conservadoras sociais que enfatizam significados repartidos, missão e identidade dos grupos e comunidades nacionais como a fundação última da coesão social. Esses são os três tipos competitivos de filosofia pública que estão presentes e em competição no fim do século XX. Desnecessário observar que os sistemas partidários de muitos países refletem a configuração dessas filosofias públicas, divididos que são em partidos socialistas/social-democratas, partidos liberais de mercado e partidos que vêem a ordem social em termos de identidades religiosas e étnicas.

O problema de desenhar e defender relações Estado-sociedade, no entanto, não está em simplesmente escolher um dos três padrões de forma simplista, mas de se engajar, ou, na pior hipótese, tolerar um processo de desenho processual, reajustamento e sintonização fina de uma mistura rica e adequada na qual os três blocos da ordem social tenham papéis variáveis que se limitem entre si. A capacidade de inventar, implementar e tolerar essas “colchas de retalho” de ordem social impura ideológica e substancialmente, é a marca da civilidade ou do “comportamento cívico”, isto é, a habilidade e a vontade dos cidadãos de utilizar deliberação aberta e pacífica, assim como métodos institucionais para enfrentar os conflitos sociais e políticos. O comportamento cívico e os recursos políticos garantidos pela democracia liberal

15 Os casos clássicos dessa superposição e deslocamento mútuo são, de um lado, o “Estado dependente” cujas capacidades regulatórias e de governo são reduzidas por mercados monetários nacionais e internacionais e pelas decisões de investidores e, de outro, a economia “super-regulada”. Ver também a noção de “depleção da herança moral” pela modernização política e econômica em Hirsch (1976).

nos permitem lidar com os dilemas colocados pelo fato de que vivemos para além do tempo em que bastavam (se não apenas aparentemente) os pronunciamentos de alguma “linha correta”, “doutrina governante”, “melhor forma” ou, nesse particular, do “Consenso de Washington”. O comportamento cívico, em outras palavras, pode ser concebido como o ponto de Arquimedes fora do centro de gravidade de qualquer dos três paradigmas da ordem social, a partir dos quais o seu escopo respectivo pode ser avaliado e reconfigurado.

Insistir na existência de qualquer “linha correta” é silenciar a voz democrática clamando por uma compreensão superior e privilegiada da realidade. Esse silêncio tem sido, por exemplo, o princípio epistemológico do thatcherismo com o seu *slogan* “Não há alternativa”, ridicularizado corretamente através da “regra de Tina”.* A construção institucional que ocorre de acordo com a “linha correta”, entretanto, não pode mais ser conduzida por filósofos e ideólogos, já que nossa época superou os esquemas descritos por eles. O papel-chave para o desenho e a preservação da ordem social, portanto, deve ser ocupado pelos cidadãos e suas próprias associações cívicas. Em um mundo institucional essencialmente confuso, precisamos de julgamentos públicos informados e engajamento cívico deliberativo, ao invés de conhecimento especializado que apenas exerça autoridade no que diz respeito ao que fazer e ao que não fazer. Desnecessário enfatizar que esse julgamento será sempre o resultado de conflitos freqüentes e veementes de interesse, ideologia e identidade que a forma democrática de regime permite que surjam e que sejam solucionados de forma civilizada. Aparentemente, nos dias de hoje, tanto socialistas de Estado igualitários como comunitários sociais conservadores acabaram por reconhecer e prestar a devida atenção à necessidade de autolimitação na aplicação de seus respectivos princípios de ordem social herdados. Apesar disso, muitos liberais de mercado ainda se atrasam na arte de relativizar o seu próprio credo. Muitos deles ainda precisam superar sua crença quase “revolucionária” e reducionista no potencial salutar de uma liberação ainda mais inescrupulosa das forças de mercado.

A única resposta correta a uma questão como “qual é o tamanho ótimo do governo” é: Ninguém sabe! Ou, ao invés disso, a resposta não é passível de ser dada na forma de um argumento econômico e filosófico, mas somente como resultado de uma deliberação democrática construída processualmente e bem informada, levada a cabo no interior de e entre os atores coletivos da sociedade civil, tanto formais como informais. Na verdade, a demonstração

* A “regra de Tina” designa a idéia veiculada de forma freqüente, recentemente, de que não há alternativas para a atual situação internacional globalizada e para o receituário neoliberal de ajuste. A palavra Tina se origina das iniciais da frase inglesa “There Is No Alternative”; literalmente: “Não há alternativa”.

por métodos acadêmicos de inconsistências e impossibilidades pode ajudar o público a fazer escolhas mais bem informadas. Mas a resposta é, em última instância, uma questão de “voz”, e não de “prova”, ou de alguma medida objetiva de “racionalidade”. A relação e a demarcação da linha entre mercado, Estado e comunidade é ela própria uma questão de política.¹⁶ Como consequência, quase qualquer resposta à questão do papel adequado e do desejável tamanho relativo dos princípios macrosociais que organizam a economia política será controversa e essencialmente contestada.

III AS SEIS FALÁCIAS

Se continuarmos ainda mais com a idéia de uma “mistura cívica” produzida de forma processual a partir dos vários ingredientes da ordem social em vez de uma imposição patrocinada pela elite de um único desses ingredientes, chegaremos a uma lista de seis abordagens patológicas para a construção de instituições sociais e políticas, ou ao que denominamos seis falácias. Três delas resultam da permanência de uma abordagem “bitolada” em um de nossos blocos, e as outras três advêm da premissa de que algum dos três ingredientes pode ser inteiramente deixado de fora na arquitetura da ordem social. É importante especificar rapidamente que essas várias falácias vão provavelmente diferir com relação à seriedade de seu impacto e a freqüência com a qual ocorrem sob o regime do atual *Zeitgeist*. No entanto, revisemos rapidamente cada uma delas.

I A falácia do estatismo excessivo

Pode parecer que depois da queda do tipo de socialismo de Estado que reinou no império soviético, assim como depois do colapso da hegemonia intelectual do keynesianismo nos anos 80, a ortodoxia do estatismo excessivo se tornou uma aflição improvável. A queda do socialismo de Estado tornou obsoleto um modelo de proteção estatal autoritário e dirigismo produtivista, deixando para trás em muitos regimes pós-socialistas a busca de uma “economia de mercado sem adjetivo”. (Essa é uma receita do antigo primeiro-minis-

16 Stretton & Orchard (1994).

tro da República Checa, Vaclav Klaus, que propôs deslocar a especificação da economia de mercado como “social”.)

Entretanto, parece muito importante manter viva na mente a diferença entre um Estado grande (medido em termos do tamanho de seu orçamento ou do número de seus funcionários públicos) e um Estado forte, isto é, um Estado cujas ações de governo têm um impacto significativo no nível e na distribuição das perspectivas de vida dos indivíduos na sociedade civil.¹⁷ Pode mesmo acontecer que um Estado seja ao mesmo tempo superdimensionado e pouco eficiente, e que os bens por ele gerados não sejam na verdade bens públicos, mas bens de certas categorias (ou “clubes”) apropriados pelo que tem sido chamado de “burguesia estatal”, que pode existir tanto em versões militares como civis. Entretanto, Estados grandes, freqüentemente, também tentam ser Estados “fortes”. Em vez de servir à sociedade civil de alguma forma tangível, eles exercitam controle oligárquico sobre atores na sociedade civil. Ainda está aberto o debate no interior das sociedades avançadas com respeito a que esferas da vida e da provisão coletiva deveriam ser adotadas ou mantidas pelas autoridades estatais, e quais deveriam ser deixadas de fora ou transferidas para mercados e comunidades.

Um antídoto saudável para a patologia da utilização de um Estado “forte” (em vez de “grande”) é pesquisar se a prática da governança realmente corresponde a uma versão estatista do ideal de justiça, entendida como a igualdade de condições e oportunidades garantida legalmente.¹⁸ Será que um aumento marginal na capacidade estatal aumenta de forma demonstrável o acesso dos cidadãos à provisão de bens básicos como o acesso a tribunais, proteção legal, provisão de serviços de saúde, educação, habitação e transporte? Ou será que, hipoteticamente, uma queda marginal no tamanho do aparato estatal e em suas responsabilidades serve melhor a esse objetivo? Se a resposta é sim, devíamos obter ainda “mais por menos”. O ônus da prova para responder a tais questões deve ser daqueles que defendem maiores gastos estatais e maior nível de empregos no setor público.

Os críticos liberais dos governos grandes merecem o crédito da demonstração de que estatismo excessivo freqüentemente inculca disposições de dependência, inatividade, procura de rendas e benefícios pessoais, clientelismo, autoritarismo, cinismo, irresponsabilidade fiscal, fuga de *accountability*, falta

17 Ver World Bank (1997).

18 Por exemplo, pode ser facilmente demonstrado que o sistema de educação terciária na Alemanha, um sistema quase totalmente estatal, serve à classe média alta profissional e seus filhos muito melhor do que a qualquer outro estrato social da sociedade alemã. Ao contrário, o sistema de universidades privadas poderia ser facilmente regulado em formas que dessem maior peso a considerações de igualdade social.

de iniciativa e hostilidade à inovação, se não diretamente a corrupção. Isso ocorre com frequência também do outro lado da linha que divide a administração pública de seus clientes. Com o objetivo de evitar essas tentações que estão postas a altas autoridades públicas e a responsabilidades estatais, deve-se presumir que o pessoal do setor público é imbuído de um *ethos* e um compromisso altamente desenvolvidos, assim como de grande competência profissional, o que freqüentemente não é verdade. Todas essas questões tendem a ser desconsideradas indevidamente por aqueles (número que encolhe rapidamente) que ainda acreditam que maiores gastos públicos e mais empregos públicos são necessários para, e realmente resultarão em, uma melhor produção e uma distribuição mais equitativa dos bens públicos.

2 A falácia da capacidade de governo “pequena demais”

Mas devemos prestar igual atenção às patologias que aparecem quando o Estado é feito “desaparecer” sob o ataque feroz de forças políticas libertárias ou sob o impacto de crises fiscais severas. Como todos sabemos, o Estado, no seu mínimo, é chamado a proteger a vida, a propriedade e a liberdade dos cidadãos (Locke), com a conseqüência para a sociedade moderna que a maioria de cidadãos (adultos) que opera do lado da oferta dos mercados de trabalho não terá nem a sua “propriedade” (isto é, o poder do trabalho) nem a sua liberdade protegidas na ausência de escolas, treinamento vocacional, políticas de habitação, leis trabalhistas individuais e coletivas e seguridade social organizadas pelo Estado. Isso porque, na ausência desses serviços e desse estatuto de direitos que associamos com o Estado do Bem-Estar moderno, o mercado de trabalho se transforma naquilo que Polanyi (citando Blake) chamou de “moinho satânico”.

De forma similar, mercados para ativos financeiros, bens e serviços não podem se constituir nem mesmo continuar existindo quando já em funcionamento, sem a contínua geração e ajustamento de normas de lei civil, assim como a garantia organizada pelo Estado da aplicação dessas normas através de um sistema de tribunais nos limites da lei, para não nos referirmos às políticas industriais direcionadas para promover o crescimento em setores particulares da indústria. Muito disso se aplica à proteção da “vida” que os Estados têm que providenciar através da defesa militar, além de prover serviços básicos de saúde e proteção dos cidadãos da violência “civil” cometida contra eles por outros cidadãos (e, mais tarde, pelos próprios agentes estatais). Com o objetivo de levar a cabo essas funções que são essenciais para o Estado, os Estados devem ser capazes de extrair os recursos necessários para a

performance dessas funções através de um regime de impostos que seja, e deve ser, ao mesmo tempo justo e efetivo.

Por todo o mundo desenvolvido, e não apenas na América Latina, as reformas do Estado são hoje vistas como o item máximo da agenda da política doméstica, e têm por objetivo a restauração das capacidades estatais em desmoronamento.¹⁹ Essas deficiências na *performance* dos Estados estão sendo diagnosticadas hoje com respeito a todos os aspectos já mencionados: proteção social, lei civil, lei e ordem e poder de extração de receitas. Aparentemente, temos sido mais ameaçados pela patologia das severas deficiências estatais do que pela patologia da hipertrofia estatal, embora os liberais de mercado de forma rotineira enfatizem a segunda. Colocando de outra forma, talvez estejamos sofrendo dos males combinados de um Estado superdimensionado com uma *performance* abaixo da necessária.

3 A falácia da excessiva confiança nos mecanismos de mercado

Os mercados são arranjos institucionais muito peculiares, em que a alocação competitiva de fatores e resultados da produção é mediada através de sinalizações de preço. Alega-se que os mercados respondem a desejos individuais, como expressos através da demanda efetiva. Mas é bem documentado que mesmo resultados de mercados individuais altamente favoráveis não contribuem muito para a satisfação dos desejos das pessoas.²⁰ Exceto para categorias de renda muito baixas, a satisfação da vida e a felicidade sentida pelos indivíduos são correlacionados de forma muito tênue com aumentos na renda do mercado e a subsequente demanda efetiva que essa renda permite que seja transformada em bens e serviços. Quanto maiores são as rendas, menos elas são direcionadas para a satisfação de outras necessidades que não a “necessidade” de evitar uma perda relativa de renda, “necessidade” essa negativa e inteiramente induzida pelo mercado. Poucos discordariam que os prazeres não-comercializáveis jogam um papel importante para a satisfação geral da vida, incluindo, podemos sustentar, o prazer derivado da percepção de se viver em uma sociedade justa.

Também é verdade que o mercado premia eficiência, contanto que as vantagens competitivas venham como um prêmio por melhores métodos de produção e melhores produtos, e não como prêmio por melhores métodos de evasão de impostos, de enganar os consumidores e de reduzir parte dos custos

19 Ver Kaufman (1997a, b).

20 Ver Lane (1991); e Oswald (1997).

de produção empurrando-os para o orçamento estatal ou para o público em geral. Mas a eficiência é valorizada exclusivamente em um ambiente onde os retardatários sejam punidos – em mercados. Essa é uma das razões por que os mercados têm sido comparados a uma “prisão” na qual somos obrigados a desenvolver atividades que não são relacionadas com nossas necessidades, enquanto somos impedidos de desenvolver outras que vão ao encontro delas.²¹ Fora dos mercados não há nenhum valor auto-evidente e absoluto associado a aumentos de eficiência. Sociedades sem mercado se sustentaram por séculos sem nenhum aumento observável de eficiência. Os mercados concedem prêmios para resultados que sejam medidos por eles como superiores em termos de eficiência. É importante ter em mente a lógica circular desse argumento. Se fizermos isso, ficaremos menos impressionados com o argumento tradicional de que os arranjos de mercado são preferíveis a outros arranjos porque eles levam a maior eficiência. Esse argumento é virtualmente tão poderoso quanto o argumento de que cerejeiras são preferíveis a todas as outras árvores porque elas dão cerejas.

Além disso, supõe-se que mercados sejam “livres”, mas as mesmas condições que fazem do mercado especial do trabalho um arranjo social tolerável²² – o estatuto de direitos dos trabalhadores e a regulação protetora do emprego (sumariamente referida como “desmercantilização”) – impedem a abertura completa do mercado de trabalho e excluem números crescentes de potenciais trabalhadores da possibilidade de se tornarem verdadeiramente trabalhadores, particularmente depois que o nível de eficiência da produção foi elevado através da economia do trabalho possibilitada pelo avanço técnico. Essa exclusão infligida pelo mercado ao mercado de trabalho, entretanto, é, em si, uma das mais fortes causas conhecidas do declínio na satisfação da vida e da felicidade sentida pelas pessoas.

Mas os mercados são conhecidos por serem autodestrutivos ainda em outro sentido. Uma vez que eles são deixados a si mesmos, os atores racionais conspirarão no interesse de aumentar seus lucros individuais. Para escapar à ameaça competitiva posta por outros participantes do mercado, constituirão *cartéis* e monopólios, subvertendo, conseqüentemente, o ideal de “liberdade de escolha” em cujo nome os mercados são freqüentemente defendidos. Em outras palavras, só pelo fato de que mercados competitivos estejam funcionando, não podemos assumir de forma alguma que eles sejam competitivos na ausência de alguns agentes a eles externos que forcem que a competição seja mantida. Adicionalmente, os mercados são conhecidos por sua surdez e

21 Lindblom (1982).

22 Ver o argumento do “moinho satânico” em Polanyi (1944).

cegueira: são surdos às externalidades negativas por eles causadas, por exemplo de natureza ambiental, ao mesmo tempo que são cegos às conseqüências de longo prazo que as transações de mercado podem causar àqueles envolvidos com elas.

Finalmente, os mercados não apenas se ressentem da falta de mecanismos auto-reprodutivos, e tendem freqüentemente a se subverter em arranjos de poder monopolista, como também não contam com mecanismos auto-restritivos. Como não há forma de distinção entre os itens “mercantilizáveis” e “não-mercantilizáveis”, os mercados tendem a inundar todo o universo da vida social e mercantilar tudo – a não ser que essa distinção seja imposta a eles de fora (novamente), através de uma proibição legal sobre seus limites (por exemplo, em algum grau, com relação a drogas e prostituição) e/ou através de padrões de bom gosto e comportamento apropriado estabelecidos e impostos pela ética das comunidades. Não deixa de ser irônico ver que os defensores dos mercados, comprometidos que são com a competição e a liberdade de escolha, tendam a fugir da apreciação da legitimidade de uma competição de segunda ordem entre o mercado e outros métodos de gerar e distribuir itens de valor.

Para ilustrar, comparemos o mercado hoje e em um momento histórico distinto. Tem sido dito que na Idade Média européia o escopo dos itens mercantilizáveis era muito mais amplo do que ele é realmente nas modernas economias de mercado. Essa afirmação, aparentemente despropositada, passa a fazer sentido se nos lembrarmos de que, na Idade Média, dentre os bens comercializados estavam, como objetos comuns de troca comercial, itens como a salvação da alma de alguém, a força militar, o direito ao casamento e outros bens que nós passamos a considerar “não-comercializáveis”. Aparentemente, encontramos-nos, no momento, em um caminho de volta à Idade Média, já que cada vez menos itens parecem de forma sólida ser imunes a ser colocados “a venda”. Exemplos podem incluir títulos de doutor, atração física, atenção pública, decisões judiciais e até mesmo carreiras políticas (que podem ser adquiridas, respectivamente, através da compra dos serviços de algumas instituições acadêmicas, de cirurgias plásticas, de tempo na mídia, de advogados caros ou de uma equipe de campanha). Como os mercados são estruturalmente intolerantes a métodos não-mercadológicos para gerar e alocar itens de valor, eles podem causar o que tem sido chamado de “armadilha de baixo nível”. Países (como os Estados Unidos) onde formas privadas comerciais de provisão são amplamente consideradas como resposta padrão às condições de necessidade social, e onde qualquer expansão dos orçamentos estaduais e federal é vista com o alarme costumeiro, são, ao mesmo tempo, aqueles onde provisões complementares do Estado do Bem-Estar, onde elas existem, são mais facilmente demolidas. A generalização até certo ponto paradoxal é que,

quanto menor o Estado do Bem-Estar, quanto mais precários e vulneráveis seus arranjos residuais, mais facilmente qualquer tentativa de expandi-lo será frustrada.²³

Dadas todas essas características do mercado e seus mecanismos, é bem difícil invocá-lo como uma contribuição evidentemente superior à ordem social. Ao contrário, o mercado tem sido considerado acertadamente, de Marx a outros autores mais recentes, passando por Schumpeter, como um padrão “anárquico”, “subversivo”, “revolucionário” e “desorganizador” dos arranjos sociais. Na melhor hipótese, a contribuição do mercado à criação da ordem social é estritamente contingente da extensão em que este é inserido em constrangimentos, restrições, regulações, limitações, estatutos de direitos e normas sociais informais a eles impostas de fora, seja pelo Estado seja pela comunidade.

4 A falácia de uma limitação excessiva das forças de mercado

Ainda assim, como muitas substâncias venenosas, os mercados são indispensáveis como poderosos remédios se administrados em doses razoáveis. Esse é o caso de mercados apropriadamente constrangidos e regulados. A retirada dos mecanismos de mercado de todas as esferas da vida social nos deixaria sem os efeitos salutares que os mercados podem trazer. Embora essa retirada seja raramente proposta hoje, é ainda útil lembrar por um momento o que os mercados são capazes de nos trazer. Quatro pontos vêm à mente. Primeiro, as trocas no mercado, se bem supervisionadas e policiadas, são usualmente pacíficas e não violentas, como os economistas políticos do século XVIII estavam bem cientes quando louvavam as virtudes do comércio.²⁴ Essa defesa “pacifista” dos mercados, quando aplicada à história do século XX com sua experiência de conquista e defesa de mercados através de poderes imperialistas, pode certamente ser colocada em questão. Apesar disso, ela mantém grande parte de sua validade no nível micro. Pessoas que se relacionam entre si como parceiros potenciais ou reais nas trocas do mercado têm poucas razões para atacar os pescoços uns dos outros. Eles podem, ao contrário, até desenvolver algum sentido de “simpatia” entre si, como Adam Smith foi o primeiro a sugerir. Isso ocorre porque os resultados do mercado, isto é, os termos de troca do comércio (por exemplo, a renda ganha por hora traba-

23 Há também, é verdade, o paradoxo reverso da “armadilha do alto nível”, com os “grandes” Estados do Bem-Estar (como o da Holanda) impedindo revisões que signifiquem reduções e apresentando grande inércia.

24 Hirschman (1977).

