

Coneção

P O L Í T I C A

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

01

ANO I - V.1 - N. 1
TERESINA-PI, JUL./DEZ. 2012

ISSN 2317-3254



Democracia, crise econômica e instituições políticas

Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

Ano – 1

2012

Democracia, crise econômica e Instituições Políticas



Teresina – Piauí

Conexão Política – v. 1, n. 1- jul./dez. 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Graduação

Prof^ª. Dr^ª. Regina Ferraz Mendes

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Prof. Dr. Saulo Cunha de Serpa Brandão

Pró-Reitor de Extensão

Prof^ª. Dr^ª. Maria da Glória Carvalho Moura

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Coordenador: Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga - Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mail: cienciapolitica@ufpi.edu.br

Fone: (86) 3237-1692

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Serviço de Processamento Técnico

Revista Conexão Política/publicada pelo programa de pós-graduação em ciência política da Universidade Federal do Piauí. – v. 1, n. 1 (2012) –. Teresina: EDUFPI, 2012.
174p.

Semestral

ISSN: 2317-3254

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí - UFPI.

CDD: 320

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)

Ana Paula Mauriel – Universidade Federal Fluminense (UFF – Brasil)

Arleth Borges – Universidade Federal do Maranhão (UFMA – Brasil)

Ana Paula Tostes – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ – Brasil)

Cleber de Deus – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)

Cristina Buarque de Holanda – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Flávio Resende – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)

Gabriela Tarouco – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)

Gilmar Antônio Bedin – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – Brasil)

Héctor Luis Saint-Pierre – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Franca – Brasil)

Jairo Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)

Luis Gustavo Grohmann – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Brasil)

Marcia Soares – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – Brasil)

Mathew D. McCubbins – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)

Monique Menezes – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)

Odete Maria de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)

Raimundo Batista dos Santos Junior – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)

Scott Desposato – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)

Taeko Hiroi – University of Texas – At El Paso (Estados Unidos)

Valeriano Mendes Ferreira Costa – Universidade Federal de Campinas (UNICAMP – Brasil)

CAPA

Sammy Lima

ARTE

Evaldo Oliveira

REVISÃO

Ilza Cardoso

EDITORIAÇÃO

John Kennedy Costa Pereira

SUMÁRIO

DOSSIÊ: DEMOCRACIA, CRISE ECONÔMICA E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

- 1 Apresentação
Cleber de Deus 7
 - 2 As crises econômicas e as instituições democráticas nos países em desenvolvimento
Eiiti Sato 9
 - 3 A globalização, o declínio da soberania do estado e a crise econômica de 2007/2008: a necessidade de criação de um sistema de governança econômica global
Argemiro Luis Brum; Gilmar Antonio Bedin; Márcia Naiar Cerdote Pedroso..... 31
 - 4 As várias dimensões da crise mundial: tendências gerais
Eduardo Barros Mariutti 49
 - 5 A última reforma política na Argentina em 2009: abordando as explicações além da lei formal
Mariana Laura Prats; Natalia C. Del Cogliano 79
 - 6 Promovendo escassez ou cortejando abundância? Entendendo a resiliência da máquina eleitoral na governança urbana
Michael P. Canares 105
 - 7 Os instrumentos estatais e a geopolítica das linhagens na África Subsaariana: poder legal versus poder tradicional – caso da Guiné-Conakry
Herbert Schutzer 115
- Resenhas
- 8 HUBER, Evelyn; STEPHENS, John D. *Development and crisis of the Welfare State: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001, 416 p.
Wallace dos Santos de Moraes 145
 - 9 DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
Jose Roberto Bonifacio 151
 - 10 NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 334 p.
Robert Bonifácio 165

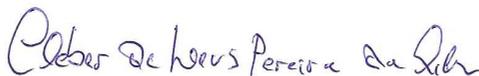
APRESENTAÇÃO

A Revista Conexão Política é uma publicação (eletrônica e impressa) do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Sua principal finalidade é agregar temas e problemáticas que contemplem as linhas de pesquisas desenvolvidas pelos pesquisadores desse programa, bem como de outras instituições brasileiras e internacionais.

Tal publicação reveste-se de grande importância por procurar atingir critérios de exigências dos órgãos de fomento à pesquisa no Brasil. Sendo um dos componentes mais observados nas avaliações dos programas de Pós-Graduação, as publicações requerem, cada vez mais, *papers* com elevado padrão de qualidade e rigor metodológico.

O primeiro número da Revista Conexão Política aborda a temática “Democracia, Crise Econômica e Instituições Políticas”. A meta, assim, é agregar discussões recentes sobre processos de democratização em alguns países do mundo tanto quanto avaliar o impacto da crise econômica mundial sobre os aspectos de governança política.

Ademais, busca ainda entender a dinâmica de funcionamento dos processos eleitorais e políticos, no sentido de correlacionar algumas tendências com o comportamento político dos cidadãos. Assim, nota-se claramente que a heterogeneidade de assuntos e perspectivas da Ciência Política é contemplada nessa publicação primeira da Revista. Com tal publicação, o Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI efetiva sua contribuição para a Ciência Política brasileira.



Coordenador do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI

AS CRISES ECONÔMICAS E AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Eiiti Sato*

Resumo: O artigo discute como sociedades organizadas em bases democráticas reagem diante de tensões geradas por crises econômicas. O artigo mostra que o pressuposto corrente de que as crises econômicas costumam gerar regimes ditatoriais tem pouca consistência na história. O argumento desenvolvido é o de que os regimes democráticos têm na sua origem o pressuposto de que as crises constituem um fenômeno natural da vida econômica, do mesmo modo que a divergência e o conflito são fatos naturais da vida em sociedade e, por essa razão, instituições democráticas têm convivido melhor, com mais naturalidade, com os processos de mudanças e com as dificuldades geradas pelas crises mesmo nos países em desenvolvimento.

Palavras-chave: Democracia e crise econômica. Instituições democráticas. Conflito e mudança política. Crise econômica e países em desenvolvimento.

1 Introdução

A relação entre crise econômica e mudança política sempre ocupou a atenção de analistas e também de governantes. A observação dos acontecimentos em períodos turbulentos por que passou a economia mundial no último século leva o analista a, pelo menos, duas conclusões relevantes para o tema deste artigo. A primeira é que a influência das crises econômicas sobre os regimes políticos é bastante limitada, isto é, a ocorrência de uma crise econômica, mesmo que de largas proporções, não significa, necessariamente, que as instituições democráticas devam sentir-se ameaçadas. A segunda conclusão é que, dependendo do grau de amadurecimento das instituições democráticas, elas ajudam na superação das crises, embora dificultem a permanência do partido que

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

está no poder.

O tema inevitavelmente remete o analista para o período compreendido entre as duas guerras mundiais do século XX, quando a economia mundial viveu um ambiente de crise bastante generalizada que muitos analistas gostam de chamar “sistêmica”. O que ocorreu no período continua sendo um referencial para se compreender a natureza das crises econômicas e sua relação com turbulências e incertezas na esfera das instituições políticas. Com efeito, ao se observarem os acontecimentos dos anos compreendidos entre as duas guerras mundiais, há evidências de que, em muitos países, a crise econômica fortaleceu as tendências no sentido de abrir mais espaço para forças políticas mais radicais situadas à direita e à esquerda do espectro político, em geral associadas a lideranças carismáticas. Apesar de tudo, não há evidências de que a intensidade desse fenômeno possa ser generalizada. Os fatos históricos mostram que crises econômicas podem ter ajudado a ascensão de regimes autoritários, mas estão longe de serem evidências de que crises econômicas produzem a derrocada de regimes democráticos. Se, de um lado, as dificuldades econômicas ajudaram a fomentar forças políticas como o fascismo e o nazismo, por outro, há muitas evidências de que democracias como a americana e a britânica saíram fortalecidas e que as instituições democráticas foram importantes para a formulação de políticas e de soluções mais duradouras para a crise.

2 Crescimento e crise econômica

Diferentemente do entendimento mais comum, as crises na economia mundial – embora sempre indesejáveis – devem ser vistas como fenômenos naturais e não como anomalias que não deveriam ocorrer. É preciso considerar que o mundo da economia é dinâmico e que as mudanças são parte inevitável de sua natureza. Obviamente que o desejo de todos é que as mudanças ocorram de maneira suave, sem sobressaltos. Todavia, a natureza tem suas próprias maneiras de realizar mudanças e transformações. Usa-se a expressão “dores do parto” para designar o lado traumático do nascimento de uma criança, e há muitas espécies, como a das borboletas, que vivem verdadeiras transformações em sua natureza desde que aparecem como embriões. A vida das sociedades humanas não deixa de se manifestar por meio de formas de

mudança um tanto semelhantes a essas espécies da natureza. O engajamento das pessoas na vida em sociedade transforma-se ao longo do tempo e as instituições sociais também se transformam ao longo do tempo. “Que você viva tempos interessantes”, diz uma antiga maldição extraída da sabedoria milenar dos chineses. A interpretação mais plausível dessa maldição é que “tempos interessantes” são tempos em que ocorrem muitas coisas que fogem aos padrões correntes, gerando incertezas, trazendo inquietações e tirando as pessoas de sua rotina confortável. O advento de “tempos interessantes” significa que estamos diante de uma realidade em mudança que demanda coragem, muito trabalho e mesmo criatividade. Em suma, é um tempo em que o ciclo da vida agita-se. Posto de outra forma, os “tempos interessantes” são uma maldição porque são opostos aos costumeiros votos que fazemos aos amigos ao final de cada ano. Com efeito, as mensagens que costumamos enviar nessa ocasião, em geral, desejam às pessoas que estimamos que vivam momentos de paz e de harmonia e que sejam bafejadas pela prosperidade tranquila. Assim, nos costumeiros cumprimentos de fim de ano, não se deseja ao ente querido que viva “tempos interessantes”, mesmo tendo em conta que o rompimento do equilíbrio e da estabilidade, além de incertezas e tensões, traz também oportunidades e novas perspectivas.

Kant dizia que os homens aspiram a uma vida de paz e de concórdia, mas a natureza estabelece a inquietação, a insatisfação e até a incompreensão como seu ambiente natural de convivência:

os humanos querem a harmonia – escreve Kant – mas a natureza sabe melhor o que é bom para a espécie e lhes dá a discórdia. Os humanos desejam viver prazerosamente e desfrutar a vida, mas a natureza determina que os seres humanos deixem sua preguiça e sua passividade e se dediquem ao trabalho, à labuta (...) (2006, p. 7).

Na visão de Kant, tudo que a humanidade consegue de bom, seja na satisfação de suas necessidades materiais e na busca da prosperidade, seja na conquista de bens como paz e justiça, só pode ser conseguido à custa de dedicação, de trabalho e até de sacrifícios. Na mesma direção, no dizer de Weber, na economia moderna, o “espírito do capitalismo” foi fortemente influenciado pelo ensinamento bíblico “ganharás o pão com o suor do teu rosto”. Num sentido mais sociológico,

os “tempos interessantes” a que se referem os chineses são parte desse processo natural de mudança e transformação inerente às sociedades organizadas, especialmente na modernidade, em que a ideia de progresso tornou-se um valor central na ordem política e econômica¹.

Vários economistas formularam o entendimento de que o crescimento econômico ocorre por meio de ciclos que alternam períodos de crescimento com períodos de “tempos interessantes”, marcados por incertezas e dificuldades. Numa metáfora interessante, Schumpeter (1985) dizia que o desenvolvimento econômico não se assemelha ao crescimento orgânico e gradual de uma árvore, isto é, o crescimento econômico não avança sempre numa só direção, de modo contínuo, como um pequeno arbusto que vai gradualmente se tornando uma grande árvore sem que haja mudanças substantivas na sua estrutura e na sua composição. Na ordem econômica, ocorrem movimentos contraditórios, contratempos, incidentes dos tipos mais variados na esteira dos quais práticas e instituições nascem, deixam de existir ou simplesmente mudam sua importância relativa.

Em resumo, as crises, embora indesejáveis, devem ser vistas com naturalidade, como parte inerente à vida econômica. Seja para o caso da economia global, seja para as economias tomadas individualmente, mesmo quando o ambiente é francamente favorável – alguns poderiam dizer, especialmente quando o ambiente é bem favorável –, é necessário considerar que esse ciclo favorável vai ter um fim e que é preciso preparar-se para a mudança. Após um período de expansão, em que as oportunidades de investimento vão sendo absorvidas e exploradas pelas economias (ativos fixos como os do mercado imobiliário, uso e fabricação de veículos, eletrodomésticos, telefones celulares etc.), gerando crescimento, segue-se um instante em que essas oportunidades começam a escassear, tornando cada vez mais difícil expandir mercados baseados nos mesmos fundamentos daquele ciclo de crescimento. O surgimento de dificuldades e incertezas vai se tornando inevitável e crescente, geralmente tomando a forma de quedas nos valores dos ativos financeiros. Rapidamente, instala-se um ambiente de crescente retração

¹ Robert Nisbet (1985) entende que a noção de progresso é tão central que é possível afirmar que, se a ideia de progresso desaparecesse, desapareceria com ela muito daquilo que há tempos se considera como civilização no Ocidente.

tanto do consumo quanto dos investimentos, transformando-se assim em crise. Alguns estudiosos como Kindleberger (2000) traçam esse roteiro até que um verdadeiro sentimento de pânico apossa-se dos investidores, possuidores de ativos financeiros (comportamento de manada), espalhando a crise e tornando-a generalizada. Esse seria um roteiro típico de crise econômica². Os governos mais previdentes, mesmo em períodos de prosperidade, procuram monitorar variáveis econômicas, realizar avaliações prospectivas e, se possível, pôr em marcha iniciativas e investimentos com vistas a ajustar as condições e até mesmo suas instituições de tal forma que a passagem de um ciclo para outro possa ser feita sem grandes sobressaltos. As crises indicam que esses governos têm sido apenas parcialmente bem sucedidos nesse intento, mas não há como saber se seria possível evitar totalmente os traumas das mudanças econômicas que são inevitáveis.

3 As crises econômicas e as instituições políticas

As crises, assim como as ondas de crescimento, não atingem igualmente os países. Há circunstâncias que tornam uma economia mais vulnerável a uma crise, assim como existem condições que favorecem certos países a se beneficiarem mais do que outros do ciclo de crescimento. Na essência, como foi dito, um ciclo de crescimento é definido pelo dinamismo na atividade econômica resultante da abertura ou expansão de mercados, que geram empregos e proporcionam ganhos àqueles que investem em negócios associados a esses mercados. Por outro lado, uma crise ocorre quando esses mercados deixam de expandir-se ou, pior, quando sofrem alguma contração e a situação inverte-se: os empregos diminuem e os ganhos dos investidores podem transformar-se em perdas. Em outras palavras, os que mais perdem em termos de nível de emprego e de ganhos são as economias que mais se beneficiaram daquele ciclo de crescimento. Nesse sentido, salvo em circunstâncias muito particulares, uma economia que não sofre os efeitos de uma crise significa também que não se beneficiou do ciclo de crescimento.

Durante boa parte do período da economia mundial que

² Geralmente, essa expressão aparece em inglês: herd behavior (KINDLEBERGER, 2000).

costumamos designar como ordem do padrão ouro, novas nações identificadas como “ricas em recursos naturais”, como Argentina, Uruguai, Austrália e até Estados Unidos, fizeram parte da periferia da ordem econômica centrada no Reino Unido e no norte da Europa, isto é, o dinamismo dessas economias tornava-as fortemente ligadas entre si. À época, a sanidade da economia britânica era vista como algo de interesse para a Europa e sua periferia, entre outras razões porque a libra esterlina era a moeda central do sistema e quase metade dos investimentos internacionais eram britânicos. De modo semelhante, é possível dizer que, depois da segunda guerra mundial, algo parecido ocorreu com a Europa e, mais tarde, com a Ásia em relação aos Estados Unidos. Esse fato ajuda a explicar por que alguns países como o Brasil não têm sido fortemente afetados pela crise desencadeada na economia mundial a partir de 2008. Por razões variadas, os governos brasileiros ficaram à margem do ciclo de crescimento que se espalhou pela economia mundial no quarto de século que antecedeu à crise. Na realidade, a chamada “globalização” sempre foi vista com muita reserva e desconfiança pela *intelligentsia* e pelas autoridades brasileiras.

Em princípio, como observação genérica, não há dúvida de que as crises econômicas produzem tensões pressionando de diferentes maneiras as instituições que organizam a vida econômica, social e política das sociedades. A questão é saber em que medida essas tensões podem comprometer o funcionamento dessas instituições, em especial daquelas que orientam a ordem política. O problema é que, além do fato de que as crises afetam diferentemente os países, existe um amplo espectro de possibilidades, na forma de um *continuum*, que vai das democracias mais consolidadas até países submetidos a formas variadas de governo autoritário, passando por sociedades onde as instituições políticas sustentam regimes democráticos que ainda não foram postos à prova por crises severas.

Essa variedade de condições aplica-se também à condição de “país emergente”. Os chamados países emergentes são muito diferentes entre si. Se forem tomados como exemplo os países que compõem o grupo BRICS, praticamente não há qualquer semelhança significativa que pudesse justificar a ideia de considerá-los como um grupo. Situação estratégica, tradição cultural, regimes políticos e nem mesmo os interesses comerciais e financeiros aproxima-os, a não ser diante de

circunstâncias muito específicas, que não justificariam o estabelecimento de alianças estratégicas. Na realidade, uma característica relativamente comum aos BRICS é a importância da expansão do mercado interno – uma característica que pode tê-los ajudado a amortecer os impactos da crise econômica internacional, mas não serve para aproximá-los. Nesse quadro, também os efeitos da crise financeira de 2008 vêm afetando de modo muito diferente a política e as perspectivas para a democracia nesses países.

4 A experiência histórica das crises

A grande depressão econômica da década de 1930 é apontada como geradora de muitos desenvolvimentos políticos que resultaram no aparecimento de vários regimes ditatoriais e autoritários. Presume-se que situações de crise dificultam a ação das forças políticas mais moderadas favorecendo a ascensão de partidos e grupos políticos mais extremados que, numa retórica convincente, identificam “culpados” pela crise e oferecem saídas de base moral e ideológica para as dificuldades. No entanto, os desenvolvimentos políticos, associados à crise desencadeada a partir do colapso da Bolsa de New York em 1929, revelam uma realidade mais complexa. Nos lugares onde as sociedades já viviam problemas sociais e políticos, essas tiveram tais problemas agravados e onde as instituições políticas democráticas eram já frágeis e incapazes de oferecer alternativas para a ordem social e política, obviamente as dificuldades expuseram ainda mais essas fragilidades. Por outro lado, onde as instituições democráticas já se revelavam consolidadas e gozavam de considerável legitimidade, a preferência da grande maioria tendeu a permanecer dentro do sistema, rejeitando as tentações das alternativas autoritárias.

Na década de 1930, a vertente teórica mais influente a respeito do inevitável colapso do capitalismo argumentava que a crise final ocorreria quando os limites do mercado fossem atingidos, provocando um ambiente generalizado de superprodução e, de fato, os indicadores econômicos mostravam que, em grande medida, esse fenômeno estava ocorrendo. Os mercados de *commodities* já vinham apresentando indicadores consistentes de quedas de preço e acumulação de estoques, típicos de uma crise de superprodução, desde o início da década de

1920, e muitos observadores, mesmo não marxistas, estavam convencidos de que a quebra da bolsa de 1929 seria o desfecho desse processo. Apesar de tudo, a realidade revelou ser bem mais complicada e as respostas políticas mais variadas.

Seymour Lipset e Gary Marks (2000)³ observam que, diferentemente do que ocorreu em muitos países da Europa, nos Estados Unidos não houve a formação de um partido socialista tipicamente de esquerda como força política relevante. Lipset e Marks fazem um balanço das oscilações ocorridas no ambiente político dos Estados Unidos na década de 1930 e observam que, no auge da crise, em 1932, numa conjuntura em que o desemprego atingia amargamente toda a sociedade, em especial os centros urbanos, as principais lideranças sindicais preferiram apoiar Roosevelt e o seu *New Deal*, deixando de lado as opções oferecidas por socialistas, por comunistas e por outros grupos de esquerda⁴. No ano de 1932, quando Roosevelt foi eleito para o seu primeiro mandato, a crise econômica atingira sua fase mais crítica e os partidos de esquerda atingiram sua força máxima. Nas eleições desse ano, no entanto, Norman Thomas, candidato à presidência dos EUA pelo Partido Socialista, conseguiu apenas 2,5% dos votos (LIPSET; MARKS, 2000, p. 259). O argumento que Lipset e Marks desenvolvem no livro é a noção de que é impossível encontrar uma hipótese única, suficientemente poderosa para ser capaz de explicar as grandes linhas de desenvolvimento da organização política e social. O que há, na verdade, são muitas hipóteses explicativas plausíveis que concorrem para um determinado desfecho. Na visão de Lipset e Marks, a incapacidade das lideranças socialistas pode ter contribuído para que os partidos de esquerda não conseguissem capitalizar a seu favor a insatisfação social generalizada, mas outros fatores também contribuíram para que isso ocorresse. A vitalidade das instituições políticas existentes, a tradição política e os valores construídos pela experiência histórica, referida por Tocqueville, e até mesmo falhas nas

³ Título original da obra em inglês: “It didn’t happen here. Why socialism failed in the United States” (W. W. NORTON & CO. N. YORK, 2001).

⁴ “O problema colocado por Roosevelt diante dos socialistas era simples. Sua política econômica e sindical tinha forte apelo para os pobres, os desempregados, os negros, assim como para os trabalhadores sindicalizados e seus líderes.” (LIPSET; MARKS, 2000, p. 263).

doutrinas socialistas teriam contribuído para que a estrutura do sistema político americano não se abalasse mesmo diante de uma crise tão profunda como foi a grande depressão da década de 1930.

Outro caso interessante também associado ao período que mostra o limitado papel das crises econômicas na gestação de regimes não democráticos é o da República de Weimar. As fragilidades da ordem política da Alemanha da década de 1920 não decorriam da natureza das instituições políticas estabelecidas, mas das condições políticas e sociais sobre as quais a República de Weimar fora estruturada. A derrota na guerra, a desestruturação e a perda de legitimidade das elites, o pagamento das reparações e os desequilíbrios econômicos decorrentes dos efeitos da guerra constituíam, em conjunto, um enorme passivo para a República de Weimar. O colapso de 1923 que resultou na ocupação do vale do Ruhr pelas tropas francesas e, mais tarde, no fim da década, o novo colapso da economia alemã foram manifestações visíveis dessas dificuldades que pouco tinham a ver com a natureza das instituições políticas estabelecidas em Weimar. Dessa forma, a crise desencadeada em 1929 pode ter exercido alguma influência na ascensão do nazismo, mas certamente seu papel foi muito mais de coadjuvante do que de indutor no processo. Lionel Richards faz um balanço abrangente da década e meia da República de Weimar e mostra que a fome e a miséria realmente fizeram parte da realidade daquela Alemanha do pós-guerra, mas havia também o fato de que a sociedade alemã passava por um processo de profundas transformações em que na política, na ordem social, na cultura e nas artes tudo se agitava. Muitas coisas morriam, mas se recusavam a desaparecer enquanto, por outro lado, muitas coisas novas surgiam e ainda eram incompreensíveis para a maioria das pessoas. Reduzir o fracasso de Weimar e a ascensão do Partido Nazista apenas ao fracasso das lideranças e às carências geradas pela crise seria uma simplificação injusta para com uma sociedade e uma cultura tão rica e complexa como a alemã (RICHARDS, 1988).

A ascensão de Benito Mussolini, por sua vez, deu-se muito antes da crise de 1929 e as dificuldades decorrentes da grande crise podem ter apenas reforçado suas preferências e inclinações por um nacionalismo autoritário de tendência socialista. Se nos Estados Unidos o sistema político democrático era forte e bem consolidado, no caso da Itália, em grande medida, ocorria o oposto. Havia grande polarização do debate

político, em que anarquistas e comunistas representavam ameaças significativas à classe média emergente que, por sua vez, também não confiava numa democracia liberal baseada no *laissez-faire*. Por outro lado, a questão religiosa também tinha um significado especial para a política na Itália, uma vez que a Igreja Católica estava incrustada no coração de uma Itália unificada apenas há duas gerações e, além disso, havia as frustrações com os resultados da primeira guerra, que eram chamados pejorativamente de “vitória mutilada”. Dessa forma, eram muitos os estímulos para que doutrinas nacionalistas voltadas para um papel abrangente do Estado tivessem sucesso. Nesse quadro, ninguém mais do que o Partido Fascista de Mussolini havia trabalhado e construído uma experiência capaz de tirar proveito de um ambiente de incertezas e turbulências (DAVIES; LYNCK, 2002).

A grande depressão da década de 1930 afetou países como o Brasil basicamente por via do mercado de *commodities*. No caso do Brasil, o setor cafeeiro destacava-se como a principal ligação da economia brasileira com a ordem econômica internacional. Os efeitos do colapso do mercado mundial de café foram grandes, no entanto, na esfera econômica do Brasil, nem todos os efeitos foram negativos. A lavoura cafeeira tinha, sem dúvida, papel importante no funcionamento da economia brasileira em seu conjunto. No entanto, mesmo sem a crise, a incapacidade da atividade cafeeira no sentido de responder satisfatoriamente às crescentes demandas da sociedade brasileira era cada vez mais evidente (DELFIM NETTO, 2009). Em 1907, foi realizado o 1º censo industrial do Brasil, indicando a existência de cerca de 3.000 empresas industriais. O 2º censo, realizado em 1920, já indicava a existência de 13.000 empresas, mostrando o grande avanço no processo de industrialização no período (IBGE, 2012). Movimentos como a Semana de Arte de 1922 indicavam a existência de um ambiente social de crescente incongruência entre as elites políticas tradicionais baseadas na agricultura, em especial o café, e a evolução da realidade econômica e social onde os setores urbanos, assentados no comércio e na indústria, ocupavam espaço crescente. Nesse sentido, não há exagero em dizer que a crise de 1929 teve importância mais circunstancial do que estrutural no movimento que levou Getúlio Vargas ao poder. Na realidade, a crise de 1929 havia sido um golpe de morte para as políticas de proteção e estímulo à produção de café. Essa política era baseada em empréstimos externos e tornara-se inviável diante da crise e,

além disso, o receituário tradicional de recuperação econômica revelava-se inadequado não apenas para o Brasil, mas também para qualquer outra economia, inclusive a americana, onde serviu para derrotar Herbert Hoover nas eleições de 1932, levando Roosevelt ao poder. Assim, é possível dizer que os efeitos da crise no Brasil influenciaram no golpe que acabou com a República Velha, mas, no processo, muitas particularidades e condições da economia e da política brasileira também foram até mais importantes.

A ideia de que as crises econômicas desempenham um papel muito limitado no comportamento e na evolução das instituições políticas foi reforçada, recentemente, com o caso da série de protestos e manifestações generalizadas de insatisfação que ficou conhecida como “Primavera Árabe”. Os fundamentos externos do movimento estão associados principalmente ao fenômeno a que se convencionou chamar de globalização, sem qualquer relação significativa com a crise financeira que preocupa a economia mundial há quatro anos. Neste caso, tudo indica que a crise financeira não serviu sequer para acelerar ou reforçar uma tendência, como fora o caso da crise de 1929 em relação à Europa e ao Brasil. Os protestos que se espalharam pelos países árabes do norte da África e do Oriente Médio tinham em comum a característica de serem manifestações de resistência civil contra regimes opressores que não aceitam parte considerável das liberdades e direitos civis típicos da modernidade. Como instrumento de informação e de mobilização, podem ser apontadas a expansão e generalização dos modernos meios de comunicação, notadamente as facilidades trazidas pelo telefone celular e o acesso às redes de TV e à rede mundial de computadores.

Em resumo, a “Primavera Árabe” tem tudo a ver com o processo de exposição das culturas e realidades locais à globalização e muito pouco com a crise financeira que hoje preocupa a economia europeia e mundial. É importante notar que, no Egito, na Tunísia e em muitos outros países árabes, manifestações de insatisfação já vinham ocorrendo há muito tempo, tendo se intensificado a partir de 2004. Questões como prisões de opositores políticos sem julgamento e mudança no tratamento dispensado pelas leis às mulheres foram motivos muito mais importantes do que qualquer tema relacionado a desemprego e outras demandas econômicas típicas de tempos de crise, ou seja, nem remotamente é possível relacionar esse movimento generalizado de insatisfação diante

de regimes autoritários com a crise financeira de 2008, ainda mais se for considerado o fato de que a crise financeira mundial vem atingindo mais severamente os grandes centros financeiros mundiais e os países em desenvolvimento mais diretamente dependentes dos mercados financeiros desses centros. Nos países não democráticos, como no caso dos países árabes, muitas pressões surgem em razão da disseminação do sentimento de que o regime tem servido como impedimento ao acesso às oportunidades e aos benefícios da prosperidade gerada pelo ciclo de crescimento. Os resultados, no entanto, são imprevisíveis. Parece muito ingênuo ou prematuro pensar que o resultado da “Primavera Árabe” será o surgimento de modernas democracias em substituição a regimes autocráticos ou ditatoriais.

5 Democracia, instituições democráticas e crises

Apesar de ser um conceito central no estudo da ciência política, não existe uma definição consensualmente clara para o termo democracia. Há, no entanto, bastante consenso a respeito dos valores que sustentam um regime democrático: a representatividade dos governantes, a liberdade de informação e de manifestação das opiniões, o respeito à lei, o respeito à igualdade dos indivíduos perante a lei e a transparência nas questões públicas. Benjamin Constant, no seu *A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos*, considera que a liberdade dos modernos que deve ser promovida é a liberdade individual em sua relação com o Estado, isto é, as liberdades civis e as liberdades políticas que permitem que todos os cidadãos possam, potencialmente, exercer cargos de representação política, e que os indivíduos têm seus direitos e suas obrigações em relação ao Estado devidamente estabelecidos em lei⁵.

Nesse sentido, não se pode confundir democracia com formas de governo, muito embora as formas de governo possam influenciar o exercício da democracia. Há governos que adotam a forma republicana e exercitam o voto, mas os cidadãos não são respeitados em seus direitos

⁵ De la liberté des anciens comparée à celle des modernes – discurso proferido por Henri-Benjamin Constant de Rebecque, em 1819. A questão é discutida de variados ângulos por Benjamin Constant na obra “Princípios de Política Aplicáveis a todos os governos” (2007).

e podem ser objeto de tratamento discricionário por parte das autoridades até de forma sistemática, enquanto, por outro lado, a grande maioria das monarquias modernas são essencialmente democráticas no sentido de que se submetem às leis vigentes, asseguram o direito de livre expressão, observam o princípio da representatividade e tratam seus cidadãos, mesmo quando são chamados de súditos, com igualdade perante a lei. Posto de outra forma, uma generalização possível seria aquela que aparece no *Dicionário de Política* de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 323), “por democracia se entende toda forma de governo oposta a toda forma de despotismo”, não importando se o governo praticado tem a forma republicana ou monárquica, se o sistema político possui um parlamento unicameral ou bicameral ou ainda se o Estado é unitário ou se é constituído como uma federação. Em qualquer hipótese, as democracias dependem da existência de muitas condições culturais e sociais formando uma combinação muito complexa e delicada capaz de abrigar instituições políticas em condições de assegurar direitos e liberdades complementares, concorrentes e até contraditórios. A história social e política dos povos é que tem determinado, ao longo do tempo, a forma de suas instituições políticas. Todas elas, no caso das democracias, tendendo ao que afirmam pensadores como Bobbio e Benjamin Constant, isto é, ao estabelecimento de um Estado não despótico, representativo e respeitador dos direitos individuais.

As formas de governo são definidas por instituições que organizam as relações de poder e toda a dinâmica da ação política e são essas instituições que dão individualidade e funcionalidade às variadas formas de democracia. O vigor das instituições democráticas depende de muitas circunstâncias e condições culturais e sociológicas que interagem entre si. Na sociologia, o termo “instituição” refere-se primariamente aos sistemas normativos que organizam as relações sociais em pelo menos cinco áreas fundamentais da convivência humana: as relações de parentesco e afinidades (família), a legitimidade no uso da força (governo), os padrões na distribuição dos bens e serviços (economia), a formação e transmissão do conhecimento (educação) e as relações com o sobrenatural (religião)⁶. Assim, a política constitui apenas um desses sistemas cujas características e padrões de vitalidade

⁶ Ver Parsons e Shils (1951).

dependem do bom funcionamento e da boa harmonia com os demais sistemas de instituições. Portanto, a questão posta por este artigo, no sentido de avaliar até que ponto as crises econômicas afetam a vitalidade das instituições que sustentam a vida democrática, deve ser considerada a partir desse ponto de vista mais geral, uma vez que as instituições políticas não podem ser vistas isoladamente.

Além do fato de que as crises econômicas manifestam-se com intensidade e características diferentes para os países – sejam suas economias emergentes ou não –, seus efeitos sobre o sistema político também podem variar bastante, por razões institucionais. Uma forma de buscar explicações para esse fenômeno seria pensar no sentido inverso do habitual, isto é, seria pensar a partir da ideia de que o manejo de crises econômicas vai depender da maturidade e das características do sistema de instituições políticas. Num extremo, estariam as sociedades onde as instituições são muito frágeis, e uma crise econômica, ao gerar níveis críticos de escassez, pode aproximar essa sociedade de um ambiente *hobbesiano*. Nas sociedades onde as instituições políticas são precárias, os governos tendem a tomar um curso de ação baseado em regime de exceção, isto é, fora do quadro institucional regular onde o uso da força torna-se uma consequência natural. Em outro extremo, estariam as grandes democracias, que possuem instituições políticas mais maduras. Nessas democracias, as crises econômicas, embora indesejáveis, são vistas com naturalidade e os problemas de escassez e de aumentos inesperados de custos econômicos e sociais são administrados pelas instituições que organizam a sociedade.

Ralf Dahrendorf oferece-nos um interessante ponto de partida para se apreciar a questão. Em conferência intitulada *Buscando Rousseau, encontrando Hobbes*, Dahrendorf discute a inviabilidade do ideal implícito no *Emílio*, que considera a vida em sociedade e, conseqüentemente, as instituições que organizam a vida em sociedade como um mal em si mesmo⁷. Ao ler-se *Emílio*, a conclusão inevitável é que o ideal da

⁷ Em 1985, Ralf Dahrendorf proferiu uma série de quatro conferências dentro da série Hamlyn Lectures, criada em 1949 com o objetivo de, anualmente, promover a reflexão e a difusão do pensamento jurídico, convidando um destacado pensador. As conferências proferidas por Dahrendorf foram reunidas num livro intitulado *Law and Order*, que foi traduzido e publicado no Brasil pelo Instituto Tancredo Neves, em Brasília, em 1987.

educação deveria ser o de preservar o indivíduo em sua condição natural, isto é, formar o indivíduo fora da sociedade, evitando que aprenda e assuma os valores e os costumes praticados na vida em sociedade para que, dessa forma, não se corrompa. Em outras palavras, os homens deveriam ser educados para evitar o convívio com outros homens e viver como ermitões, para quem não existem leis, costumes ou instituições formalmente organizadas. Retomando os argumentos de Kant e de David Hume, Dahrendorf objeta que não faz sentido pensar no homem vivendo fora da sociedade; a condição de “sociabilidade insociável” é inerente ao homem. Ao mesmo tempo que tem sua individualidade e ao mesmo tempo que precisa de privacidade para muitas coisas, o homem, por fraqueza ou por instinto, tem necessidade da convivência com outros seres humanos. Trata-se de um dos grandes paradoxos da natureza humana. O nascimento e a morte são fenômenos absolutamente individuais e, ao mesmo tempo, tanto o nascimento quanto a morte são fatos fundamentais da vida das sociedades. A família é apenas parte dessa necessidade do ser humano de buscar o convívio com outros indivíduos, mas já seria um indicativo suficiente da sua natural sociabilidade.

Por outro lado, também é da natureza humana divergir sobre religião, sobre interesses e sobre preferências de toda espécie. Assim, rejeitar as instituições e as leis que regulam as divergências e as disputas por interesses e por formas de ver o mundo significa, em última instância, rejeitar a própria hipótese da convivência, já que as pessoas cultuam diferentes divindades, alimentam diferentes aspirações e estabelecem diferentes prioridades para si diante das circunstâncias. Esse fato está na base da distinção proposta por Benjamin Constant. Sociedades antigas estabeleciam deuses, códigos de conduta e até objetivos pessoais sobre os quais não havia a possibilidade de divergir. As liberdades modernas, ao contrário, admitem a pluralidade sobre a existência, e as instituições do Estado apenas procuram garantir que essa pluralidade não seja autodestrutiva para a sociedade e para o próprio homem.

Além disso, para que o *Emílio* vivesse pacificamente em seu mundo natural seria necessário que tudo aquilo a que ele e outros *Emílios* aspirassem existisse em abundância na natureza. No entanto, não é o que ocorre. A escassez é a condição natural do homem e tudo aquilo que existe em abundância é desprezado ou simplesmente passa

despercebido. No momento em que dois homens desejam a mesma mulher ou que essa mulher não queira a companhia de nenhum dos dois homens, o conflito torna-se inevitável e, na ausência de costumes, de instituições e de regras de convivência, a solução só poderia ser *hobbesiana*, isto é, prevaleceria a vontade do mais forte. As crises econômicas são, tipicamente, situações em que a escassez aumenta, fomentando a disputa entre os indivíduos e entre grupos organizados na forma de empresas, associações sindicais ou mesmo de países. Nesse ambiente, os indivíduos, as sociedades e os segmentos da economia são compelidos a buscar soluções para suas carências e é natural que haja tentativas de “empurrar” os custos do problema para seus vizinhos, pressionando, dessa forma, as instituições.

Diante desse quadro, Dahrendorf recupera o argumento desenvolvido por Arnold Gehlen⁸ de que instituições, como as leis, a família e a propriedade são boas precisamente porque não são naturais, são construções culturais e, portanto, frágeis. “Se nós as retirarmos (as instituições), o homem torna-se talvez mais natural, mas isto significa também mais primitivo, mais instável”, conclui Dahrendorf (1987, p. 66). Nesse sentido, o argumento que se pode deduzir de Gehlen é o de que as democracias são o resultado de construções institucionais cuja existência e vitalidade garantem que os problemas e as divergências inerentes à condição humana podem ser resolvidos por meio dos costumes, do direito e da razão e não pela lei natural mais primitiva – a lei do mais forte. Como consequência, onde essas instituições não naturais estão mais sedimentadas e firmes, o homem, mesmo diante da crise, isto é, da escassez, não volta à sua condição natural primitiva, ou seja, à barbárie.

Assim, a reflexão de Dahrendorf sugere que parece mais razoável inverter o sentido normalmente implícito nas discussões acerca da relação entre crise econômica e democracia. Geralmente, considera-se que as crises econômicas gestam regimes autoritários e despóticos, mas parece mais razoável partir do pressuposto contrário, isto é, um regime democrático mais sedimentado e maduro está em melhores condições de enfrentar crises econômicas. As instituições e as leis impedem que

⁸ Arnold Gehlen (1904-1976) trabalhou principalmente em Viena e Aachen sobre temas relacionados à cultura, à psicossociologia e à modernidade. Dahrendorf baseia-se na obra “Das bild des menschen im lichte der modernen anthropologie”.

as pressões geradas pela escassez remetam os indivíduos e os grupos humanos de volta à barbárie. Pode haver muitas razões para que essas “instituições não naturais” sejam objeto de críticas e de insatisfação, mas, na essência, como argumenta Dahrendorf, o risco é de, ao tentar reviver a ingenuidade do mundo natural, acabar por produzir um ambiente onde não haja instituições que evitem a luta de todos contra todos.

6 Considerações finais

O objetivo original desta análise era o de discutir de que modo a crise financeira desencadeada em 2008 tem influenciado o comportamento das instituições democráticas nos países emergentes. No entanto, a reflexão sobre a questão mostrou, logo de início, que não é possível encontrar um padrão único para a concepção de democracia e que o conceito de “país emergente” é um conceito demasiadamente vago e com muito pouca relevância analítica ao englobar nações onde a diversidade destaca-se muito mais do que quaisquer elementos comuns. Nesse quadro, pareceu inadequado abordar a questão na forma tradicional, que geralmente traz como pressuposto implícito a ideia de que crises econômicas produzem – ou pelo menos estimulam – o surgimento de regimes autoritários e ditatoriais. Pouca atenção costuma-se dar ao fato de que as crises econômicas, embora indesejáveis, são eventos naturais da vida econômica e que os regimes políticos são concebidos com o propósito de organizar o sistema de poder de tal maneira que esteja em condições de orientar as forças políticas da sociedade para enfrentar com eficácia as vicissitudes da vida em sociedade. Nesse sentido, algumas formas de construção institucional mostram-se mais eficazes do que outras para orientar o comportamento e as atitudes das sociedades diante das crises. A análise aqui desenvolvida mostrou que as formas democráticas destacam-se nesse quadro especialmente porque as instituições políticas concebidas nessa tradição têm como ponto de partida a noção de que as diferenças de opinião, a divergência, a mudança e mesmo o conflito são uma dimensão inerente aos homens e à sua vida em sociedade. Na economia, os interesses dos exportadores dificilmente coincidem com os interesses dos setores que dependem de importações. As demandas da indústria nem sempre caminham na mesma direção da política

defendida pelas instituições financeiras e, em países como o Brasil, é virtualmente impossível produzir uma política econômica que contente igualmente a grande variedade de interesses dos diferentes estados da federação. Dessa forma, é o debate aberto e o respeito às leis e às práticas institucionalizadas que garantem não apenas uma convivência pacífica entre os interesses conflitantes, mas garantem também as melhores chances para que o conjunto da sociedade possa captar e incorporar em seu sistema econômico as mudanças e tendências em curso nas tecnologias e nos mercados.

A democracia não está presente, ou existe de forma precária, na grande maioria dos países em desenvolvimento. A crise financeira mundial não tem qualquer relação mais próxima com movimentos como a “Primavera Árabe” e as liberdades democráticas constituem apenas uma aspiração de resultados incertos. Em países como a China e outros países emergentes, onde o avanço econômico tem sido conduzido por um sistema autoritário e centralizador, é possível que uma crise econômica mais profunda provoque uma convulsão na ordem política, mas não há qualquer garantia de que o regime autoritário, de partido único e de liberdades civis restritas, seja substituído por uma ordem democrática e não por um estado de anomia que acabe levando para uma ditadura ainda mais rígida.

As evidências, até o momento, mostram que onde existem regimes democráticos a alternância no poder das principais forças políticas constitui o principal mecanismo de reação política às crises. A alternância no poder é feita de forma institucionalizada, principalmente por meio de eleições. Esse sistema faz com que a grande preocupação dos governos e dos partidos no poder seja com o fato de que as crises econômicas podem comprometer sua permanência. O mau desempenho da economia, mesmo quando suas origens não sejam identificadas com a política econômica doméstica, tende a favorecer a ascensão de forças políticas que não estão no poder, não importando se estão situadas à direita ou à esquerda do espectro político. Os acontecimentos recentes reforçam essa hipótese, isto é, na Europa, os partidos no poder, tanto de orientação conservadora quanto socialista, têm sido sistematicamente substituídos desde que a economia europeia passou a viver o ambiente de incerteza que põe em dúvida o crescimento e a estabilidade dos empregos.

De uma forma geral, não há discordâncias substantivas sobre esses fatos e, na verdade, fatos como a grande depressão da década de 1930 e a eleição do presidente Barack Obama em 2008 são casos ilustrativos do papel desempenhado pelas crises econômicas, no sentido de reforçar essas percepções acerca do importante papel desempenhado pela alternância de poder diante das crises. Em 2008, até que ocorresse a quebra do grupo Lehman & Brothers e a crise financeira se desencadeasse de vez, todas as pesquisas mostravam o candidato do Partido Republicano ainda à frente de Barack Obama. O agravamento da crise, no entanto, em poucas semanas, inverteu completamente as tendências eleitorais e fez com que um candidato sem grande “currículo” rapidamente superasse seu oponente, bem mais conhecido, mas cujo partido já vinha comandando a nação por uma década.

Por outro lado, no sentido inverso, o bom desempenho da economia proporciona um ambiente que favorece a popularidade dos governos no poder e a sua continuidade. Neste caso, o que vem ocorrendo no Brasil parece bastante ilustrativo. Na história, não existe o “se”; existem simplesmente os fatos registrados, mas é inevitável pensar que seria muito difícil para o governo Lula resistir à avalanche de acusações de corrupção, caso o ambiente político estivesse contaminado por dificuldades econômicas, com taxas crescentes de desemprego. O presidente Lula não apenas resistiu aos ataques como ainda viu sua popularidade aumentar a ponto de eleger sua sucessora em 2010. Embora não seja possível concluir que o bom desempenho da economia tenha sido a causa da permanência do Partido dos Trabalhadores no poder, parece bastante plausível argumentar que o crescimento econômico foi fator muito importante nesse processo. Em qualquer circunstância, sem crescimento econômico, o sentimento de insatisfação tende a espalhar-se e, do ponto de vista político mais imediato, restrições orçamentárias tendem a tornar-se inevitáveis, dificultando as relações do governo com as principais lideranças políticas, seja no Congresso, seja no nível dos estados e dos municípios. Mesmo dentro do próprio poder executivo, especialmente no caso do Brasil, onde o governo é formado por políticos que representam interesses explícitos, rivalidades e disputas tendem a acirrar-se diante de uma crise que reduza os recursos orçamentários utilizados como elementos de barganha.

Como conclusão, uma avaliação de conjunto indica que, até o

momento, o desenrolar da crise que vem afetando a economia mundial desde 2008 tem influenciado muito pouco as instituições políticas de países como China, Índia, Brasil ou Coreia do Sul. Para a hipótese de que haja um recrudescimento da crise, o que se pode fazer é uma avaliação de base mais conceitual assentada na experiência histórica de crises anteriores tal qual foi feita ao longo das páginas anteriores. Os países considerados como emergentes seriam aqueles que, possuindo uma renda média, ou mesmo baixa, apresentam altas taxas de crescimento e potencial para atrair investimentos do exterior; seriam países cujas economias caminham para uma crescente integração aos mercados globalizados no comércio e, principalmente, nas finanças. Em alguns desses países, os avanços econômicos foram feitos fortemente sustentados por governos autoritários e não há como avaliar se a interrupção do crescimento teria como resposta uma abertura democrática ou, ao contrário, um enrijecimento do regime.

É preciso considerar também que a crise desencadeada em 2008 tem seu foco nos principais centros financeiros mundiais. Com efeito, ao contrário das várias crises econômicas anteriores, desde a segunda guerra mundial, a crise desencadeada em 2008 espalhou-se essencialmente pelos mercados financeiros dos Estados Unidos, da Europa e do Japão. Embora cada um desses mercados apresente certas peculiaridades, o risco de insolvência constituiu-se em ponto comum, em grande parte, pelos investimentos feitos em certos mercados emergentes. De uma forma mais geral, o comércio tornou-se a principal forma de possível contágio das economias em desenvolvimento como o Brasil e mesmo a China.

A crença herdada dos iluministas estava certa quanto à ideia de que formas de governo racionais e governantes bem instruídos e sábios podiam produzir governos melhores, mas estava equivocada ao imaginar que essa combinação seria a chave para o bom governo. A experiência moderna tem mostrado que a prosperidade econômica é essencial para o equilíbrio das sociedades e que o crescimento econômico não ocorre de forma linear, sem mudanças, sem crises. Nesse quadro, instituições políticas capazes de captar e absorver mudanças têm sido a única garantia de estabilidade e de sucesso. Um ambiente democrático não significa um ambiente onde todos se sentem satisfeitos. Para ser mais preciso, talvez seja mais apropriado pensar que, num ambiente democrático, a

condição normal é a da insatisfação, mas essa insatisfação, ao invés de constituir-se em base de ação para lideranças carismáticas e populistas, transforma-se em oportunidades e novos caminhos. Boas instituições permitem que a insatisfação seja manejada e orientada de forma criativa, fazendo avançar mudanças que, ao final, trazem de volta a prosperidade. A famosa frase de Winston Churchill continua sendo adequada para definir os sentimentos da maioria em relação aos regimes democráticos em tempos de crise: *a democracia é a pior forma de governo, exceto todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos*⁹. Na verdade, a frase foi proferida depois da guerra, quando já nem era mais o Primeiro Ministro da Grã-Bretanha, mas certamente poderia ter sido dita como um desabafo, em momento de inquietação diante das dificuldades, por governantes que precisam enfrentar forças políticas contrárias e implementar medidas amargas em tempos de crise.

THE ECONOMIC CRISES AND THE DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN THE DEVELOPING COUNTRIES

Abstract: The article discusses how democratic societies react to problems derived from economic crises. The article argues that recent history shows that economic crises do not necessarily produce authoritarian regimes. The main argument developed along the article is that democratic institutions are based on the assumption that divergent perceptions, conflicts, and economic crises are natural phenomena of social life. As a consequence democratic regimes tend to do better in dealing with economic crises and with inevitable social and political changes even in developing countries.

Keywords: Democracy and economic crises. Democratic institutions. Conflict and political change. Economic crisis and developing countries.

⁹ Democracy is the worst form of government except from all those other forms that have been tried from time to time (Discurso proferido no Parlamento Britânico em 11 de novembro de 1947).

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 2. ed. Brasília: Ed. da UNB, 1986.
- CONSTANT, Benjamin. *Princípios de política aplicáveis a todos os governos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.
- DAHRENDORF, Ralf. *Lei e ordem*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.
- DAVIES, Peter; LYNCH, Derek (Ed.). *The routledge companion to fascism and the far Right*. London: Routledge, 2002.
- DELFIN NETTO, Antonio. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- IBGE. *Séries Estatísticas & Séries Históricas*. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 jan. 2012.
- KANT, Immanuel. *Toward perpetual peace and other writings on politics, peace, and history*. Yale: Yale University Press, 2006.
- KINDLEBERGER, Charles P. *Manias, pânico e crashes*. Um histórico das crises financeiras. Nova Fronteira: Rio de Janeiro, 2000.
- LIPSET, Seymour M.; MARKS, Gary. *Por que não vingou? História do socialismo nos Estados Unidos*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.
- NISBET, Robert. *História da ideia de progresso*. Brasília: Ed. da UNB, 1985.
- PARSONS, Talcott; SHILS, Eduard (Ed.). *Toward a general theory of action*. Theoretical foundations for the social sciences. Harpers & Row, N. York, 1951.
- RICHARD, Lionel. *A República de Weimar*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- SCHUMPETER, Joseph. A. *A teoria do desenvolvimento econômico* (1911). São Paulo: Nova Cultural, 1985.

A GLOBALIZAÇÃO, O DECLÍNIO DA SOBERANIA DO ESTADO E A CRISE ECONÔMICA DE 2007/2008: A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL

Argemiro Luis Brum*

Gilmar Antonio Bedin**

Márcia Naiar Cerdote Pedroso***

Resumo: O presente artigo demonstra que há uma grande vinculação entre o fenômeno da globalização, o declínio da soberania dos Estados e a conformação da crise econômica de 2007/2008. Nesse sentido, o texto destaca que a fragilização da soberania dos Estados fortaleceu os fluxos econômicos globais. Por isso, o artigo chama a atenção para a necessidade de criação de um sistema de governança econômica global e, em consequência, destaca a importância da fixação de regras e de procedimentos para a regulação do mercado e para tornar mais efetivos os controles dos fluxos econômicos globais. Na parte final, o texto defende que este sistema de governança econômica global esteja alicerçado numa estrutura multilateral e represente os interesses dos Estados, das populações e dos mercados.

Palavras-chave: Estado. Soberania. Globalização. Crise econômica. Governança global.

* Doutor em Economia Internacional pela EHESS de Paris (França) e Professor Permanente do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. É autor, entre outras obras, de “Economia Internacional”.

** Doutor em Direito do Estado pela UFSC e Professor Permanente do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ – e professor colaborador do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Regional Integrada - URI. É autor, entre outras obras, de “A Idade Média e o Nascimento do Estado Moderno”.

*** Economista e Especialista em Pensamento Político Brasileiro pela UFSM. Aluna do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI/RS. Bolsista PROSUP/ CAPES.

1 Globalização: uma grande mudança histórica

A configuração do mundo como um sistema global é um dos mais significativos acontecimentos políticos, econômicos e sociais das últimas três ou quatro décadas. Por isso, a sua consolidação é um marco simbólico-referencial importante da entrada da humanidade num novo século e também numa nova e complexa fase da sua trajetória: o momento da vida em comum no planeta.

Esta nova fase é marcada por um processo de grandes transformações, em que há a unificação do planeta e a ampliação do “sistema-mundo” para todos os lugares e para todos os indivíduos, embora com intensidade e graus diversos. A Terra torna-se, nesse novo contexto, um “só e único ‘mundo’ e assiste-se a uma refundição da ‘totalidade-terra’” (SANTOS, 1997, p. 48). A vida torna-se interdependente e passa a ser conectada em escala global. Daí a percepção de que todos os acontecimentos estão interrelacionados e que são relevantes para a humanidade.

O planeta adquire com isso um novo *status* e transforma-se num território de todo o mundo (a única casa para todos). Em consequência, as distâncias encolhem-se e os acontecimentos de qualquer parte do mundo tornam-se familiares e são acompanhados por parcelas significativas da população mundial. Nesse sentido,

tudo se desterritorializa e reterritorializa. Não somente muda de lugar, desenraiza-se circulando pelo espaço, atravessando montanhas e desertos, mares e oceanos, línguas e religiões, culturas e civilizações (IANNI, 1996, p. 169).

As fronteiras são abolidas ou tornam-se irrelevantes ou inócuas; fragmentam-se e mudam

de figura, parecem, mas não são. Os meios de comunicação, informação, transporte e distribuição, assim como os de produção e consumo, agilizam-se universalmente. As descobertas científicas, transformadas em tecnologias de produção e reprodução material e espiritual, espalham-se pelo mundo. A mídia impressa e eletrônica, acoplada à indústria cultural, transforma o mundo em paraíso das imagens, vídeos, clipes, supermercados, *shopping centers*, Disneylândias (IANNI, 1996, p. 170).

Trata-se, portanto, de uma revolução global “na vida corrente, cujas conseqüências se estão a fazer sentir em todo o mundo, em todos os domínios, do local de trabalho à política” (GIDDENS, 2000, p. 23). Assim, a globalização “não é apenas uma coisa nova, é também algo de revolucionário” (GIDDENS, 2000, p. 20). Além disso, “as mudanças que nos afetam não estão confinadas a nenhuma zona do globo, se fazem sentir um pouco em toda a parte” (GIDDENS, 2000, p. 13).

Este acontecimento transforma a vida nas diversas regiões do planeta, gera novas percepções e abre caminho para novas possibilidades. Com isto, são modificados equilíbrios preexistentes e passam a ser impostas suas determinações. Por isso, é possível afirmar que a globalização possui um alcance planetário e uma conformação abrangente (o que permite o estabelecimento de um novo sentido para a existência humana) e força suficiente para poder determinar os rumos da vida nesse novo século.

Assim, a emergência do fenômeno da globalização significa a conformação de um novo ciclo da história humana: um período cada vez menos nacional e cada vez mais global. Por isso, a globalização do mundo é uma grande mudança histórica e um acontecimento de cunho planetário. As suas principais características são a crescente fragilização das fronteiras e identidades nacionais, a intensificação da integração da vida das diversas regiões da terra, o grande encurtamento das distâncias e a formação de um único sistema econômico de alcance mundial.

2 Declínio do conceito de soberania e redefinição do papel do estado

A globalização caracteriza-se também pelo declínio do conceito de soberania e pela redefinição do papel do Estado. Nesse sentido, é possível perceber que o Estado adquiriu, diante da complexidade dos fluxos globais, um novo estatuto (uma entidade política dotada de soberania e autonomia relativas) e passou a desempenhar novas funções: fomentar a liberação dos mercados, criar blocos de integração regional e instituir organizações econômicas internacionais.

A relativização dos conceitos de soberania e a redefinição do papel do Estado é um dos acontecimentos de grandes proporções. De fato, as implicações deste acontecimento são significativas, sendo possível dizer que o denominador comum das profundas rupturas

políticas e econômicas produzidas nas últimas décadas é justamente o esvaziamento da soberania do Estado. Assim, o Estado,

por um lado, já não pode mais querer regular a sociedade civil nacional por meio de seus instrumentos jurídicos tradicionais, dada a crescente redução de seu poder de intervenção, controle, direção e indução. Por outro, ele é obrigado a compartilhar sua soberania com outras forças que transcendem o nível nacional. [Ao promulgar as leis, portanto], os Estados nacionais acabam sendo obrigados a levar em conta o contexto econômico-financeiro internacional, para saber o que podem regular e quais de suas normas serão efetivamente respeitadas (FARIA, 1994, p. 11).

A fragilização do conceito de soberania fortaleceu os fluxos transnacionais (que atravessam as fronteiras nacionais e articulam-se mundialmente a partir de diversos centros de poder) e submeteu os Estados a uma complexa rede de relações econômicas de alcance global. Esta perda de autonomia do Estado tornou impossível o isolamento político, econômico e social no interior de suas fronteiras territoriais, pois os acontecimentos locais passaram a ser “determinados ou modelados por eventos que ocorrem a muitas milhas de distância” (GIDDENS, 1991, p. 69).

Dessa forma, percebe-se que a soberania do Estado diluiu-se num conjunto de redes de fluxos econômicos, de redes de comunicação, de intercâmbio de experiências culturais e de influências políticas mútuas. Em consequência, o poder do Estado passou a ser dividido com outras instituições de caráter não nacionais e nem territoriais e alicerçadas em pressupostos globais.

O poder do Estado, dessa maneira, tem sido diminuído e sua autoridade sobre os fluxos econômicos globais e sobre as atividades que ocorrem sobre seu território tem se enfraquecido. Esta fragilização do Estado contribui para a sensação de que os Estados têm se tornado cada vez “menos efetivos como administradores de seus próprios assuntos” (MATIAS, 2005, p. 172) e o mundo cada vez mais complexo e economicamente interdependente e mais caótico e turbulento. Esta nova realidade pôde ser verificada claramente na crise econômica de 2007/2008, que se estende já por quatro anos.

3 A crise de 2007/2008

3.1 A origem da crise

A grande crise econômica que o mundo presencia nos últimos anos não é uma crise como as anteriores. Nesse sentido, as crises ocorridas no México em 1994, no Brasil em 1999 e na Argentina em 2001 foram crises de caráter localizado e com efeitos parciais sobre a economia mundial. A crise econômica de 2007/2008 é bem distinta na medida em que emergiu a partir de uma das maiores economias do planeta e pode ser considerada a primeira crise do sistema econômico global¹, a ponto de ser comparada com a grande crise econômica de 1929.

A crise teve início com a queda do valor dos imóveis nos Estados Unidos, resultante da crise do setor habitacional e refletiu-se de forma generalizada pelas diversas partes do mundo². Para entendermos esta crise, é importante salientar que a economia norte-americana já vinha passando, desde o início de 2000, por um período recessivo. Nesse sentido, ocorreu, primeiramente, o estouro do mercado acionário do segmento de alta tecnologia – “Bolha Pontocom”. Este fenômeno ocorreu pelo fato de que vários setores ligados às novas tecnologias tiveram um desempenho aquém do esperado. “Em março de 2000, a convenção altista foi revertida. Entre março e dezembro desse ano, o Índice Nasdaq³ caiu quase 50%” (CAGNIN, 2009, p. 151). Em segundo lugar, houve a crise de confiança na economia norte-americana (em especial depois de 11 de setembro de 2001), fato que intensificou o movimento de queda dos preços das ações.

Diante deste cenário, o Banco Central Norte-Americano (FED) adotou, junto com outras medidas macroeconômicas expansivas, uma sequência de cortes na taxa de juros básica (chegando até 1%) como

¹ Nesse sentido, José Eduardo Faria (2011) chama a atenção que a crise teve como epicentro o colapso financeiro norte-americano, mas foi exponenciada pela interconexão das instituições financeiras em escala global existente na atualidade.

² Nesse sentido, lembra José Eduardo Faria (2011, p. 22) que a crise “atingiu todos os mercados – do monetário ao de crédito, das bolsas de valores e de mercadorias às operações com opções de compra, contratos de futuros e *swapes*. A crise não se circunscreveu apenas a bancos comerciais, a bancos de investimentos, a caixas de depósitos. Ela também envolveu instituições não financeiras, como o caso das seguradoras, de grandes empresas do setor de construção civil e até mesmo de companhias industriais e comerciais (...)”.

³ Índice norte-americano de ações.

uma forma de combate à paralisia econômica. Nesse sentido, lembra o economista Paul Krugman (2009, p. 158) que

o Fed estava profundamente preocupado com a debilidade do mercado e com a prostração generalizada da economia, que parecia muito semelhante à do Japão na década de 1990, [e que entendia que era fundamental o seu aquecimento].

A política de redução das taxas de juros do FED foi implantada e permitiu um novo ciclo de expansão econômica. Esta expansão econômica foi feita principalmente a partir do crédito residencial, que foi estendido para as famílias de rendas mais baixas e gerou o desenvolvimento de um imenso segmento de hipotecas securitizadas. Até esse momento, as operações de securitização de hipotecas residenciais (*mortgage backed securities* ou MBS) estavam ancoradas apenas em quatro instituições, além dos bancos hipotecários e das instituições de poupança (S&L): FHA, Ginnie Mae, Fannie Mae e Freddie Mac⁴ (companhias abertas com apoio governamental).

Dada a expansão do crédito hipotecário, a maior liquidez no mercado secundário de MBS e o baixo patamar das taxas de juros, agentes financeiros, como os grandes bancos comerciais privados⁵, passaram também a ser securitizadores de hipotecas e buscaram atrair clientes que não se enquadravam nas exigências do GSE⁶. Esse fato

⁴ Federal Housing Administration (FHA), Government National Mortgage Association (Ginnie Mae), Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) e Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac).

⁵ Os grandes bancos norte-americanos foram estendendo suas atividades para além dos tradicionais empréstimos bancários, passando a administrar fundos mútuos e a oferecer serviços de gestão de ativos por meio de seus vários departamentos. Buscaram ainda escapar das regras prudenciais, promovendo a securitização dos créditos. Enfim, para enfrentar a concorrência, “os bancos reivindicaram e foram se transformando em supermercados financeiros, desencadeando um processo que culminou na separação das funções entre os bancos comerciais e de investimentos imposta pelo *Glass-Steagle Act* (1933). Desde os anos de 1970, os grandes bancos americanos já eram dominantes no mercado internacional de moedas estrangeiras. Mais recentemente, eles desenvolveram um nicho altamente arriscado, mas que se tem mostrado rentável – dadas as suas relações com o empregador de última instância – ao passarem a fornecer seguros financeiros (*hedge*) como *dealers* do mercado de derivativos e a abrir linhas de crédito nas emissões de *commercial paper* e outros títulos de dívida no mercado de capitais” (CINTRA; CAGNIN, 2007, p. 306).

⁶ Grid de Sustentabilidade Empresarial.

expandiu enormemente o volume de títulos emitidos por hipotecas não tradicionais (hipoteca com baixa garantia). Estas operações fizeram surgir o que Paul Krugman (2009) denominou de sistema bancário paralelo (instituições desregulamentadas que se equipararam em importância ao sistema bancário tradicional).

A convergência desses fatores permitiu um salto no mercado residencial. Nesse sentido, Gontijo (2008, p.16) explica que

a taxa média de elevação dos preços dos imóveis foi de 6,4% ao ano no período de 2000-2005, com o pico sendo atingido em 2005, ano em que os preços das residências sofreram uma elevação na ordem de 14%.

Esta expansão do mercado imobiliário levou as companhias hipotecárias a passarem a explorar o segmento de *subprime*. A exploração desse novo segmento foi o estopim da crise econômica que eclodiu em 2007.

3.2 A conformação da crise

A exploração do segmento *subprime* foi, de fato, o elemento decisivo? Foi, sem dúvida. É que a conformação deste novo mercado permitiu expansão, de forma acelerada, do mercado imobiliário. Nesse sentido, foi gerado um número impressionante de contratos hipotecários, mas com poucas garantias de efetivo pagamento. É que esses contratos, de acordo com Cláudio Gontijo (2008), são aqueles em que o comprador adquire um imóvel por meio de financiamento, mas sem qualquer valor de entrada e sem comprovação da capacidade de pagamento. Esse fato é o que diferencia estas hipotecas (*subprime*) daquelas com garantias sólidas e capacidade de pagamento comprovada (*prime*).

O crescimento do mercado de hipotecas *subprime* foi, de fato, impressionante⁷. Veja-se o gráfico:

⁷ E revelou que os bancos e instituições passaram a operar “com uma crescente tolerância a risco, buscando retornos cada vez mais elevados. Com isto, multiplicaram-se as operações especulativas e de curto prazo, em detrimento de investimentos produtivos de médio e longo prazos, o que resultou numa riqueza financeira progressivamente desconectada da riqueza real e num regime de acumulação caracterizado pela ausência de uma regulação firme e eficiente” (FARIA, 2011, p. 23).

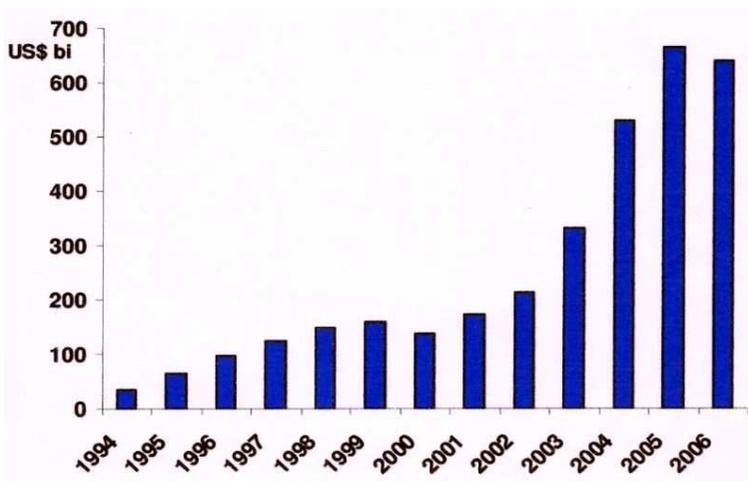


Gráfico 1 - Evolução das hipotecas subprime nos EUA (1994-2006)

Fonte: Crédit Suisse.

Essa expansão foi fundamental para o aquecimento da economia norte-americana. Além disso, teve uma participação importante nesse cenário o fato de que vários bancos de *Wall Street* gastaram milhões de dólares com o lançamento de significativas campanhas publicitárias, incentivando os americanos a aumentarem suas dívidas relacionadas às hipotecas. Nesse sentido, chamou a atenção Peter Gowan (2009) que o Citigroup lançou uma campanha de um bilhão de dólares com o lema “viva ricamente”, que tinha como objetivo induzir os proprietários de imóveis a fazerem uma segunda hipoteca e ampliarem seu endividamento. O mesmo foi feito por outros bancos. Assim, “as dívidas provenientes de segundas hipotecas subiu para mais de US\$ 1 trilhão” (GOWAN, 2009, p. 59).

Desta forma, o mercado de imóveis alcançou um volume impensável e, em consequência, tornou-se insustentável. Este processo começou a se inviabilizar a partir de 2005 e se consolidou como tendência em 2006. O problema foi que os preços dos imóveis começaram a cair, em especial a partir do segundo semestre de 2006, iniciando um processo de implosão do sistema. Nesse sentido, lembra Paul Krugman (2009, p. 175) que, embora lentas, “as primeiras quedas nos preços das casas já foram suficientes para solapar os alicerces sobre os quais se sustentava o surto de empréstimos subprime”.

No início de 2007, este processo de queda do valor dos imóveis continuava a ocorrer e atingiu o seu pico de queda no período que vai da metade deste ano até a metade de 2008. Neste período, a desvalorização dos imóveis “alcançou 15%” (KRUGMAN, 2009, p. 175). Esta queda dos preços foi motivada por dois fatores: pelas dificuldades crescentes de pagamento das hipotecas e pela oferta excessiva de imóveis (GONTIJO, 2008). A convergência destes dois fatores paralisou o mercado.

Com isso, os imóveis perderam valor e surgiu o problema da execução das hipotecas. Esse problema não era apenas dos proprietários dos imóveis, mas também dos credores que haviam financiado seus empreendimentos. A saída mais evidente para esse impasse era os proprietários negociarem com o credor a redução das prestações. Mas, isso não é fácil.

Nesse sentido, lembra Paul Krugman (2009, p. 175-176) que, para começar, essa alternativa também custa dinheiro, pois exige pessoal especializado e a destinação de muitas horas de negociação. Além disso,

os empréstimos subprime em geral não eram concedidos por bancos que se mantinham na condição de credores mas, sim, por agentes que rapidamente repassavam os empréstimos para instituições financeiras, as quais, por sua vez, fatiavam e picavam pools de hipotecas em “collateralized debt obligation” (títulos garantidos por dívida), ou CDOs, que eram vendidos a investidores. A efetiva gestão dos empréstimos ficava por conta de intermediários (*loan servicers*) que não dispunham nem de recursos nem, quase sempre, de motivação para promover reestruturação de dívidas. E, ainda por cima, a complexidade da engenharia financeira que sustentava os empréstimos subprime, dispersando a propriedade das hipotecas entre muitos investidores, com diferentes níveis de prioridade no recebimento, erguia obstáculos legais formidáveis a qualquer tipo de renegociação.

Percebe-se, desta forma, que uma reestruturação das dívidas era, na maioria dos casos, inviável (já que envolveria altos custos na execução das hipotecas). Além disso, os títulos lastreados em hipotecas *subprime* tornaram-se, rapidamente, péssimos investimentos e ninguém estava disposto a negociá-los. Assim, o mercado foi sendo paralisado e mesmo negócios tradicionais tinham dificuldades de alcançarem um patamar

mínimo de segurança para serem realizados. Esta paralisia alcançou imediatamente as instituições financeiras envolvidas.

Assim, a crise foi espalhando-se e gerando desconfiança em todo o mercado. O resultado foi a retração do crédito e, em consequência, a produção de uma crise de liquidez. Desta forma, a crise imobiliária do mercado *subprime* atingiu os mercados financeiros e de capitais dos Estados Unidos e dos países da Europa que possuíam bancos ligados à securitização das hipotecas de alto risco.

As perdas foram acumulando-se nas instituições financeiras, particularmente naquelas originadoras de MBSs.

O problema veio à tona em fevereiro de 2007, quando o HSBC divulgou balanço com perdas em operações imobiliárias. Em abril, a New Century Financial, uma empresa especializada no mercado *subprime*, quebrou, dispensando metade de seus empregados (...) (CONTIJO, 2008, p. 25).

Com a queda do valor dos ativos de grandes instituições financeiras norte-americanas e europeias, os bancos centrais dos países envolvidos intervieram e injetaram um volume significativo de recursos. De fato,

a pronta e maciça intervenção do *Fed*, que injetou US\$ 64 bilhões no sistema financeiro em poucos dias, do Banco Central Europeu (BCU), que alocou US\$ 313,1 bilhões, e do Banco do Japão, que, inicialmente, colocou US\$ 13,5 bilhões, trouxe certa tranqüilidade ao mercado na segunda metade do mês de agosto, arrefecendo o pânico que se instalara (...) (GONTIJO, 2008, p. 26).

Isso, contudo, não resolveu o problema. Mesmo com forte intervenção estatal e sucessivos cortes na taxa básica de juros pelo FED (entre outras iniciativas para superar esse abalo), novos momentos críticos surgiram. Este processo culminou com o colapso do *Bear Stearns*, grande banco de investimento, em março de 2008, e com a quebra do banco *Lehman Brothers*, em setembro do mesmo ano. Nesse cenário, a intervenção governamental foi decisiva.

Nesse sentido, lembram Rafael Fagundes Cagnin e Marco Antonio Cintra (2007, p. 36) que a tensão estabelecida

nos mercados financeiros globais exigiu a intervenção agressiva das autoridades monetárias de maneira a garantir a

liquidez do mercado interbancário. Calcula-se que o FED injetou US\$ 430,25 bilhões e o Banco Central da Europa, US\$ 2,9 trilhões, perfazendo um total de US\$ 3,3 trilhões nos mercados monetários entre 27 de julho e 12 de setembro, a fim de evitar uma subida abrupta das taxas de juros de curto prazo e permitir a reorganização dos portfólios dos investidores. (...). O Banco do Japão, por sua vez, injetou US\$ 3,3 bilhões em 16 de agosto e US\$ 6,95 bilhões em 21 de agosto. Outros bancos centrais, tais como do Canadá, da Austrália, da Noruega e de Taiwan, também foram forçados a injetar liquidez em seus mercados financeiros.

Todas estas intervenções foram importantes. Mas as sucessivas declarações de perdas patrimoniais dos bancos dos Estados Unidos e da Europa aprofundaram as incertezas dos mercados e a crise instalou-se na Europa. A Europa foi mais fortemente contagiada pela crise em função das expressivas vinculações financeiras, uma vez que muitos bancos europeus possuíam grandes quantidades de papéis lastreados pelas hipotecas *subprime* dos Estados Unidos.

Esta ampliação da crise gerou também uma forte queda nas principais Bolsas de Valores do mundo. No conjunto, as perdas com a desvalorização da riqueza acionária global e com a retração do crédito foram gigantescas e muitas empresas acabaram indo à falência⁸. O resultado final deste processo foi perdas econômicas, recessão, desemprego e endividamento dos Estados. Com isto, a crise tornou-se sistêmica e continua tendo novos desdobramentos até este momento⁹.

3.3 A nova etapa da crise

Os novos desdobramentos estão vinculados ao crescente endividamento dos Estados. É que muitos Estados já estavam num quadro de grande endividamento e, ao terem que injetar volumosos

⁸ É que muitas empresas, “na busca de valorização dos ganhos financeiros decorrentes de operações cada vez mais complexas, assinaram contratos de derivativos cambiais vendendo dólares em valor equivalente a anos de exportações – com a desvalorização cambial entre 2007 e 2008, contudo, os prejuízos foram tão volumosos que elas ficaram insolventes, perderam parte expressiva de seu patrimônio e tiveram que ser vendidas, incorporadas ou absorvidas” (FARIA, 2011, p. 22).

⁹ Outubro de 2011.

recursos em seus sistemas financeiros, criaram uma situação de incapacidade de pagamento de suas dívidas. Isso gerou, na prática, uma nova etapa da crise. É que o remédio aplicado trouxe como efeito colateral a piora das contas públicas e a deterioração da capacidade de pagamento dos Estados.

Esse sinal começou a aparecer no mundo ainda no início de 2010, quando alguns países da União Europeia sinalizaram que estavam enfrentando dificuldades e que, em consequência, poderiam não ter recursos suficientes para pagarem suas dívidas. Dentre eles encontravam-se Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha (no início, conhecidos pelo acrônimo de PIIGS). Países mais importantes, como os EUA, surgiram nesse horizonte no início de 2011.

Assim, o novo estágio da crise passou a ser representado pelo aumento do endividamento público global (em níveis assustadores) e pelo esgotamento dos Estados na sua capacidade de recuperar a economia mundial. E esta crise fiscal dos Estados, que tem no endividamento público o seu epicentro, continua a agravar-se na atualidade e deve continuar o seu caminho dos próximos anos. Um grande número de países, dentre eles os considerados ricos, ao gastarem mais do que arrecadam, geram um endividamento crescente. Em setembro de 2011, apesar de um pacote de “ajuda” superior a US\$ 100 bilhões, a Grécia continuava a pedir socorro ao FMI e à União Europeia, provocando o temor de que outros países poderiam seguir o mesmo caminho.

No continente americano, os EUA, locomotiva da economia mundial, também passaram a enfrentar enormes dificuldades nesse sentido. Afinal, a dívida pública desse país alcançou 99,5% do PIB, tendo fechado 2010 em US\$ 13,4 trilhões. A situação é tão alarmante que os EUA dependem, para o financiamento desta dívida, não só da emissão de moeda (fato que deixa o dólar fraco na economia mundial), mas também da venda de títulos públicos mundo afora. Nesse sentido, os EUA financiam suas dívidas com as reservas dos outros países, não possuindo uma estratégia de longo prazo para a redução de seus déficits e nem um plano claro para a recuperação da economia.

É nesse quadro que a agência de notação de risco S&P anunciou o rebaixamento da confiabilidade de pagamento dos EUA na perspectiva de evolução da dívida pública de longo prazo deste país. Isso significa

que sua capacidade de honrar os pagamentos de sua dívida está ameaçada. Por isso, é urgente uma correção de rumo, a começar pela redução do déficit orçamentário (que hoje se aproxima de 11% do PIB). Como fazer isto? Provavelmente, com profundos cortes nas despesas do Estado, a iniciar pela saída das tropas do Iraque e Afeganistão e alcançando até mesmo os programas sociais (isso é o que defendem os republicanos).

Assim, é possível afirmar que a economia dos Estados Unidos deve continuar por mais alguns anos tendo enormes dificuldades, o mesmo devendo acontecer com muitas das economias europeias. Isso significa a permanência em vigor de alguns aspectos da crise de 2007/2008.

4 A necessidade da criação de um sistema de governança econômica global

O primeiro grande desafio da atualidade é superar este quadro de crise econômica global. O segundo é criar mecanismos que possam impedir que situações como estas voltem a acontecer. Para isso, é fundamental a construção de um sistema de governança econômica global¹⁰. Essa reivindicação tem sido apresentada por diversas lideranças políticas globais (preocupadas com o atual nível de descontrole e falta de transparência do sistema financeiro) e direciona-se claramente para o fortalecimento das organizações econômicas multilaterais, para a colaboração entre os bancos centrais e para a adoção de medidas macroprudenciais comuns.

O desafio atual é, portanto, o estabelecimento de um conjunto de regras e de procedimentos comuns que possam disciplinar e tornar mais transparentes as operações em escala global. É que cada vez mais pode ser percebido que a

dicotomia tradicional entre uma esfera doméstica ordenada e pacífica, isto é, regulada, e uma esfera interestatal anárquica e belicosa não se ajusta mais à realidade do mundo do presente [e nem garante os pressupostos necessários para o desenvolvimento sustentável das diversas regiões do planeta] (CAMARGO, 1999, p. 4).

¹⁰ Sobre a questão da governança global podem ser vistos Czempiel e Rosenau (2000); Comissão Sobre Governança Global (1996); Demos (1998) e Fundação Konrad-Adenauer (1999).

Nesse sentido, é evidente que a crise econômica de 2007/2008 demonstrou o déficit de informação que as autoridades nacionais têm das eventuais implicações dos fluxos globais econômicos da atualidade e as consequências desastrosas que podem advir de um mercado planetário amplamente desregulamentado¹¹. Alterar esta realidade é urgente. Isso não significa a reivindicação simplista de maior presença do Estado e o fortalecimento de seus mecanismos de intervenção, ao contrário, significa apenas que deve ser reconhecido o fato que a crise econômica de 2007/2008 revelou que o mercado global possui grandes imperfeições e que é necessário o estabelecimento de um forte sistema de governança econômica e que o mesmo seja multilateral. A saída talvez seja a criação de uma agência econômica global capaz de supervisionar o funcionamento do mercado e de exercer o papel de um *market maker* global efetivo.

O importante é reconhecer que a crise econômica de 2007/2008 sinalizou que é necessária a adoção de “ações multilaterais coordenadas, que vão além dos tradicionais acordos de cooperação intergovernamental, e novas estruturas institucionais e regulações de alcance transnacional (...)” (FARIA, 2011, p. 31)¹². Daí a busca de uma nova concepção de mundo que abandone a velha dicotomia intra e interestados e que passe a pressupor que a economia da atualidade já funciona de forma interdependente e que os seus desequilíbrios somente podem ser corrigidos de forma global.

Isso significa que deve ser reconhecido que o sistema econômico atual caracteriza-se por dinâmicas e processos que obedecem a lógicas próprias, não sendo controláveis com base nas “categorias e procedimentos normativos e nos padrões espaciais e temporais construídos sob a inspiração da teoria jurídico-política clássica, [centrada no conceito de Estado e de soberania]” (FARIA, 2011, p. 34). Esse fato revela, de forma mais precisa, que a integração dos mercados globais tornou-os mais poderosos no processo de tomada de decisões e, com isso, sujeitou as economias nacionais

¹¹ O que envolve também a ausência de informações seguras sobre “a situação de liquidez global dos bancos” (FARIA, 2011, p. 22).

¹² Isto significa que talvez não seja mais suficiente o conceito de governança global estabelecido pelo Conselho de Roma: “Conjunto de mecanismos de gestão de um sistema social e de ações definidas no sentido de garantir a segurança, a prosperidade, a coerência, a ordem e a continuidade do próprio sistema mundial” (apud MILANI, 1999, p. 105).

às consequências de atos e acordos decididos fora dos seus territórios.

Partindo deste fato, o presente texto reconhece que os mercados globais têm exercido um papel fundamental no mundo atual e que é necessário o estabelecimento de um sistema de governança global. Este sistema deve representar os interesses dos Estados, dos mercados e das sociedades das diversas regiões do planeta. Por isso, deve necessariamente ser multilateral e construído de forma democrática. Esta iniciativa talvez seja a única forma de garantir que os benefícios da globalização sejam minimamente socializados entre as diversas regiões do planeta e que crises econômicas, como a que se conformou em 2007/2008, sejam prevenidas e seus custos evitados.

5 Considerações finais

Diante do exposto, pode-se afirmar, mesmo sem qualquer certeza, sobre o término do impacto dessa grande crise (que ainda está se processando de forma evidente no caso dos PIIGS), que não se trata de uma mera crise conjuntural como outras que se verificaram ao longo das últimas décadas, tampouco se trata de uma crise de impactos meramente financeiros, mas sim de uma crise que abalou significativamente as estruturas econômicas da economia global; uma crise que deixa como tarefa repensar alguns dogmas que estiveram em grande evidência nas últimas décadas, em especial a pressuposição da autorregulação do mercado global.

Esta retomada ajudará a romper a atual dissociação hoje existente entre economia, política e sociedade e a resgatar “fatores como justiça social, prosperidade para todos, coesão social, igualdade, identidades culturais” (KAZANCIGIL, 2002, p. 59). Isto é fundamental para a normalização do mundo que hoje pode ser caracterizado como um mundo em descontrole (GIDDENS, 2000) e para o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento, que seja democraticamente construído, ecologicamente sustentado e minimamente justo na distribuição da riqueza.

O que permanece em aberto é, contudo, como construir este sistema, pois os Estados têm se mostrado refêns da estrutura financeira global existente e esta tem se posicionado de forma contrária à adoção de medidas disciplinadoras e estimulado ganhos especulativos em detrimento de ganhos produtivos. Este é, portanto, o grande desafio da

atualidade e de todos aqueles que acreditam nas virtudes das mediações institucionalizadas e no futuro da humanidade.

GLOBALIZATION, STATE SOVEREIGNTY DECLINE AND 2007/2008 ECONOMIC CRISIS: THE NEED TO CREATE A GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE SYSTEM

Abstract: This paper shows that there is a strong bond between globalization phenomenon, state sovereignty decline and conformation of the 2007/2008 economic crisis. In this sense this paper underlines that state sovereignty weakening increased global economic flow. Hence paper emphasizes the need to create a global economic governance system and therefore highlights the importance of settling up rules and approaches for market regulation and to let the control of global economic flows more effective. Finally this paper advocates that this global economic governance system shall base on a multilateral schedule and represent the interests of states, populations and markets.

Keywords: State. Sovereignty. Globalization. Economic crisis. Global governance.

REFERÊNCIAS

ARTURI, Carlos; OLIVEIRA, Renato de. Introdução. In: ARTURI, Carlos; MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Org.). *Democracia e governança global: que regulações para o século XXI*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

CAGNIN, Rafael Fagundes; CINTRA, Marco Antonio. Os ciclos de ativos, crédito e investimento da economia americana após 1982. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 79, São Paulo, CEBRAP, nov. 2007.

_____. O ciclo dos imóveis e o crescimento econômico nos Estados Unidos 2002-2008. In: *Estudos Avançados*. v. 23, n. 66. São Paulo: USP, 2009.

CAMARGO, Sonia de. Governança global: utopia, desafio ou armadilha? In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER (Org.). *Cadernos Pesquisas*. n. 16.

Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1999.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James N. (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB, 2000.

DEMOS. *Governar a globalização: a política da inclusão: a mudança de responsabilidade compartilhada*. México: UNESCO, 1998.

FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *O Estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER (Org.). *Cadernos Pesquisas*. n. 16. Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1999.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

_____. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GONTIJO, Claudio. *Raízes da crise financeira dos derivativos subprime*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

GOWAN, Peter. Crise no centro: conseqüências do novo sistema de Wall Street. In: *Estudos Avançados*. v. 23, n. 65. São Paulo: USP, 2009.

HOLSTI, Kalevi J. Governança sem governo: a poliarquia na política internacional européia do século XIX. In: CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James N. (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB, 2000.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MILANI, Carlos R. S. Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER (Org.). *Cadernos Pesquisas*. n. 16. Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1999.

AS VÁRIAS DIMENSÕES DA CRISE MUNDIAL: TENDÊNCIAS GERAIS

Eduardo Barros Mariutti*

Resumo: O intuito básico deste artigo é apresentar um quadro sintético das grandes linhas de força que moldaram a conjuntura que se seguiu à eclosão da crise econômica geral, deflagrada em 2007 e definitivamente consolidada em 2008. O centro da análise repousa nas características peculiares da preponderância dos EUA, conjugadas às tensões no interior da sociedade americana e seus efeitos sobre a economia política internacional. Para tanto, o artigo discute: i) os fundamentos militares do poder internacional dos EUA; ii) a simbiose entre as bases militares e o poder financeiro dos EUA, que se intensificou desde 1970; iii) o impacto que esta articulação exerceu sobre a sociedade estadunidense; iv) as contradições inerentes a esse modelo, e suas implicações para a governança internacional.

Palavras-chave: Crise mundial. Forças armadas. Capitalismo. Democracia.

1 Introdução

A consolidação das instituições democráticas está intimamente associada à efetividade de um grau mínimo de desenvolvimento econômico e estabilidade política. Este, por sua vez, depende de dois conjuntos de determinações distintos, porém interligados. De um lado, situa-se o que poderíamos denominar *determinações externas* que, grosso modo, envolvem a dinâmica do equilíbrio de poder entre os países dominantes, a natureza da arquitetura financeira internacional e os padrões da concorrência entre as grandes corporações. De outro, situam-se as *determinações internas*, cuja expressão principal é a correlação de

* Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Este artigo é parte de uma pesquisa financiada pelo PNPd do IPEA.

forças político-econômicas que, em grande medida, determina o grau de abertura comercial e financeira, bem como as formas de distribuição de renda, as condições da concorrência capitalista, o peso específico e o grau de coordenação do poder público sobre a economia nacional. Em suma: a estrutura da economia política internacional *determina os limites gerais do desenvolvimento econômico*, bem como delimita o raio político de manobra dos Estados tomados individualmente. Contudo, para analisar uma unidade nacional, o aspecto decisivo repousa *na forma da sua articulação* com o sistema internacional, na qual se sobreleva o peso dos arranjos internos.

2 Os fundamentos do poder dos EUA

A ordem política e econômica atual repousa em duas bases interligadas. Um de seus fundamentos é uma distribuição do poder militar essencialmente assimétrica que, a despeito da redução relativa do seu poder econômico, confere uma influência política extraordinária aos Estados Unidos (ANDERSON, 2002; GOWAN, 2009). Até o momento, apesar das agitações superficiais, em sua essência, a configuração vigente da correlação de forças não está sendo seriamente contestada por nenhum Estado ou bloco de Estados e o segredo desta vitalidade é a sinergia entre o poder militar e o poder financeiro dos EUA, uma relação sempre tensa, mas que, no fim das contas, se manifestou durante toda a sua história mais recente. Isso ocorre porque, como veremos, embora a causalidade não seja *direta*, há uma clara interpenetração entre a postura militar estadunidense e os arranjos financeiros impostos pelos EUA, particularmente depois de 1973. Ambas as dimensões, na realidade, formam um mecanismo de retroalimentação. A capacidade de investir pesadamente em armamentos sofisticados¹ *sem constrangimentos externos significativos*

¹ Até o momento, ao contrário do que foi profetizado na década de 1980 (KENNEDY, 1989, p. 488-498; WALLERSTEIN, 1980, p. 38 e segs.), o dispêndio militar não comprometeu a economia dos EUA (GOWAN, 2004, p. 480-482; FORDHAN, 2007, p. 395-397). Na verdade, de forma indireta, a corrida armamentista *deu um forte impulso ao sistema de inovação dos EUA*, principalmente ao promover uma sólida articulação entre sua rede universitária, os laboratórios das grandes empresas e das instituições militares (MEDEIROS, 2004). Além disto, desde a Guerra Fria, o orçamento da

depende da centralidade de Wall Street e dos títulos públicos americanos na alta finança internacional. Esta, por sua vez, por penetrar no interior das diversas sociedades civis, ajuda a sustentar, de dentro para fora, o *status quo* da política internacional. No entanto, o agravamento das tensões sociais nos países do centro e da semiperiferia é uma ameaça à continuidade desta forma de articulação. É precisamente nesse sentido que a crise financeira atual², com seus prolongamentos sobre a *economia real*, se não for revertida, pode agravar ainda mais as agitações sociais e comprometer toda a estrutura de dominação financeira e militar cristalizada em Washington e Wall Street.

Para compreender essa articulação é necessário fazer um breve

defesa foi um dos meios utilizados por Washington para reabilitar e, se necessário, exercer algum grau de controle político sobre as empresas americanas: “O poder distributivo do dispêndio militar é tanto uma causa como uma consequência das divisões sobre a política de segurança nacional. A preferência da administração Truman por forças convencionais para elevar a segurança dos aliados dos EUA na Europa Ocidental e o Japão, bem como a necessidade de lutar a guerra da Coréia, tendeu a beneficiar o Nordeste. A busca da administração Eisenhower por uma estratégia alternativa menos dispendiosa resultou na ênfase das forças estratégicas e armas nucleares. Isto tendeu também a beneficiar o Oeste e o Sul (...). Neste sentido, a política dirigiu as decisões de dispêndio e determinou suas consequências distributivas” (FORDHAN, 2007, p. 396).

² A crise financeira ressuscitou o debate entre os declinistas – que profetizam o colapso do Império americano – e os renovacionistas, que acreditam na perenidade da preponderância de Washington. É importante notar que, da perspectiva das finanças, a linha divisória entre as correntes envolve a ênfase em funções diferentes da moeda internacional. Os renovacionistas tendem a privilegiar a centralidade do dólar como *meio de troca* e *unidade de conta* nas transações internacionais: logo, a força dos EUA estaria, exatamente, na interdependência comercial, financeira e produtiva que ainda tem como epicentro o dólar (e, por extensão, a centralidade do dólar depende, sobretudo, das decisões tomadas pelos principais *atores econômicos*). Logo, as questões ligadas à dimensão geopolítica são relegadas ao segundo plano. Os declinistas, por sua vez, centram a sua análise na função de *reserva de valor* do dólar: a sua corrosão encoraja a diversificação das divisas, fato que implicaria na elevação dos constrangimentos internacionais à capacidade de financiar o orçamento militar e fomentar artificialmente o dinamismo da economia dos EUA. Aqui, ao contrário dos renovacionistas, os elementos geopolíticos são preponderantes na definição da ordem internacional (HELLEINER; KIRSHNER, 2009, p. 3-6; 15-17). Assim, a linha divisória envolve também uma discussão sobre a natureza da ordem internacional: isto é, se o florescimento de transações econômicas internacionais *deriva primariamente* de uma configuração estável do equilíbrio de poder ou, contrariamente, se os laços econômicos transnacionais é que sustentam a cooperação – ou, pelo menos, a inexistência de conflitos severos – no plano político-militar.

retrospecto da evolução do poder militar dos EUA. O mecanismo básico de contenção nuclear na Guerra Fria era aparentemente paradoxal: por conta da bipolaridade, o seu funcionamento dependia da inexistência de impedimentos físicos ao uso das armas nucleares por parte das duas superpotências. Em outros termos: a vulnerabilidade recíproca era a sua verdadeira base. A dissuasão era mantida exatamente porque o inimigo, se agredido com armas nucleares, seria capaz de responder devastadoramente. Tudo dependia, portanto, de um mínimo equilíbrio em “meios de destruição” (MEARSHEIMER, 2003, p. 128-137; SHEEHAN, 1996, p. 171-176). É importante notar que a capacidade de destruição (número e potência das ogivas) não era a única variável importante: o vetor era igualmente decisivo. Desse modo, a corrida armamentista envolvia não só produzir mais megatons, mas, também, aperfeiçoar e, sobretudo, *variar* os meios de lançamento³. Assim, depois do rompimento do monopólio nuclear estadunidense para garantir os meios de dissuasão, era fundamental deter uma ampla capacidade de destruição nos três meios de lançamento: terra-terra (mísseis balísticos armazenados em silos e plataformas móveis); ar-terra (os bombardeiros e caça-bombardeiros) e mar-terra (navios e submarinos). Se o inimigo conseguisse inventar um dispositivo capaz de deter um tipo de ataque (ou até dois), a dissuasão estaria mantida e, com o tempo, seria possível desenvolver uma forma de burlar (ou emular) o sistema defensivo adversário.

Assim, tal como a variação nos meios de lançamento, a dispersão das armas nucleares era, também, um elemento essencial na garantia da dissuasão. O motivo é evidente: a concentração das armas permitiria ao inimigo um ataque sincronizado que, se bem sucedido, garantir-lhe-ia a primazia nuclear. Nesse caso, o first-strike decidiria a contenda em favor do agressor. Assim, o custoso processo de movimentar boa parte do arsenal nuclear (amparado por defesas munidas de armamento

³ Na fase inicial, quando os americanos ainda detinham o monopólio nuclear, os bombardeiros representavam a única forma de lançamento. Logo, para poder usar ogivas, era necessário deter superioridade aérea. A Rússia (que ainda era uma potência aliada) provavelmente podia deter os B-29 americanos. O Japão seguramente não. Logo, a ausência da capacidade de retaliação nuclear e a superioridade aérea americana tornaram possível o bombardeio de Hiroshima e Nagasaki e desencorajaram qualquer ataque à Rússia (FREEDMAN, 1986, p. 736-737). Esse cenário fortaleceu as demandas da Força Aérea para investir maciçamente em uma nova geração de bombardeiros, capazes de atingir Moscou.

convencional) constantemente por ar, mar e terra tornou-se um elemento fundamental. O mesmo pode se dizer dos serviços de inteligência e vigilância. Com um sistema nuclear difuso e descentralizado, a probabilidade de sobreviver a tempo de lançar uma retaliação devastadora é muito maior. Embora seja capaz de evitar a guerra nuclear pela ameaça da autodestruição, esta situação configura um dilema de segurança: cada medida tomada por um lado para melhorar sua posição *defensiva* – que, nos termos da Guerra Fria, significa uma capacidade de contra-ataque fulminante – pode ser percebida pelo rival como uma provocação ou ameaça. Logo, este clima gera uma espiral ascendente nos gastos militares que só tem como constrangimento os limites tecnológicos e econômicos que, inclusive, precisam ser continuamente transpostos (cf. BIDDLE, 2007, p. 153). Assim, a *auri sacra fames* ganhou um importante apoio para acelerar a acumulação de capital: uma corrida armamentista virtualmente incessante que, por conta da peculiaridade do dispêndio militar na Guerra Fria, pressionava constantemente as contas públicas e externalizava recursos para o setor privado.

Foi exatamente este tipo de dispêndio – a presença militar global e a luta desesperada para manter a paridade em meios de destruição – que a URSS começou a ter dificuldade de arcar. E isso, em grande medida, ocorreu porque Moscou não tinha a seu dispor um sistema comercial e financeiro apto a transmitir, de forma eficaz, o custo da corrida armamentista para seus aliados. No entanto, o colapso do Bloco Soviético e a desintegração parcial da Rússia não eliminaram totalmente a sua capacidade militar. O resultado prático disto foi o confinamento de Moscou a um espaço geopolítico muito mais exíguo: a Eurásia. Isso ajuda a esclarecer diversas tendências recentes. A mais evidente é o aquecimento da temperatura política nesta região, o que, por sua vez, favoreceu o transbordamento das tensões para a África e, colateralmente, elevou o peso geopolítico da China e da Índia. A retração da esfera de influência russa tornou possível definir a política americana sobre um novo eixo: o monopólio da projeção global de poder de destruição à distância, amparada por um redimensionamento das forças armadas, baseadas em recursos tecnológicos de ponta, com unidades menores que, supostamente, por serem mais bem treinadas e capazes de utilizar equipamentos sofisticados, seriam, a princípio, mais eficazes e polivalentes. Esta reorganização das forças armadas foi estimulada ainda

mais durante o governo George Bush, alicerçada na ideia de que este novo tipo de soldado pressupõe um novo tipo de guerra, isto é, guerras com o objetivo de *mudar regimes*⁴. Trata-se, evidentemente, de um eufemismo: mudar *regimes* significa, na prática, pacificar as zonas turbulentas com potencial de desestabilizar a economia mundial ou, até mesmo, incursões militares destinadas a abrir zonas hostis aos investimentos dos países centrais, comandados por Washington. Tragicamente, a administração de Barack Obama não parece capaz de alterar significativamente este padrão de organização militar e de pressão diplomática⁵.

A *Guerra Tecnológica*, na realidade, corresponde também a um atributo específico da sociedade americana, que remonta à *síndrome do Vietnã*: a recusa da população a se submeter à conscrição – as forças armadas estadunidenses, desde o fim desta guerra, são compostas apenas por voluntários – e a sofrer baixas em grande escala. Essa pequena tolerância às baixas tem sido contornada pelos EUA de duas maneiras: 1) a crescente privatização da Guerra, fato que reabilitou socialmente os mercenários e abriu uma nova frente para o investimento privado, consubstanciado principalmente nas *Private Security Companies* (PSC) e,

⁴ Em abril de 2003, logo após a conquista de Bagdá, enquanto ainda acreditava que o fim da guerra era iminente, o então presidente George W. Bush declarou peremptoriamente: “Nós aplicamos os novos poderes da tecnologia (...) para atingir uma força inimiga com uma velocidade e precisão incríveis. Mediante uma combinação entre estratégias criativas e tecnologias avançadas, estamos definindo a guerra em nossos próprios termos. Nesta nova era de belicosidade, nós podemos atingir um regime, e não uma nação.” (apud BACEVICH, 2009, p. 127). O fato é que mudar um regime não se mostrou uma tarefa tão fácil, principalmente se levarmos em conta o transbordamento das tensões para o conjunto do Oriente Médio e a redefinição da correlação de forças em uma região cada vez mais tensa e distante do modelo esperado pelos estrategistas de Washington. O resultado líquido até agora foi totalmente adverso, pois *reforçou* o poder da Rússia e da China na Eurásia (KOLKO, 2006, p. 98-104; 120-124), bem como fortaleceu o poder do Irã (KAGAN, 2008, p. 46 e segs.).

⁵ O ponto importante a destacar é que o comportamento político recente dos EUA não é excepcional. Curiosamente, para tentar ressuscitar o patriotismo nos EUA e salvar a pele de Bush, John Lewis Gaddis (2004) argumentou que o unilateralismo (conjugado ou não ao expansionismo), as guerras de preempção e a intervenção para alterar regimes representam uma *longa tradição americana*, que pode ser identificada em John Quincy Adams (que, inclusive, chegou a *teorizar* sobre a importância da preempção para garantir a segurança dos EUA (GADDIS, 2004, p. 10-16), Andrew Jackson, James Polk, William McKinley, Ted Roosevelt e Woodrow Wilson.

em menor medida, nas *Private Military Companies* (PMC)⁶; 2) a reabilitação da conquista da cidadania pela Guerra: os *Green Card Soldiers*, geralmente hispânicos, que lutam pelo exército americano (ou ex-presidiários, que se alistam para limpar os registros criminais). Evidentemente, estas medidas são paliativas, pois dificilmente podem sustentar grandes ambições geopolíticas. A “guerra tecnológica” só funciona para fins de intimidação ou, para usar o termo mais apropriado, como tática de terrorismo de Estado (CHOMSKY, 2002, p. 17; GEORGE, 1991), isto é, com o objetivo de sustentar, pela chantagem, um regime financeiro e político extremante favorável aos EUA. Mesmo com base nas tecnologias de ataque remoto, a *ocupação* de territórios ou o enfrentamento de inimigos mais poderosos, com sistemas sofisticados de defesa antiaérea exige uma infantaria volumosa e, portanto, um elevado índice de baixas. Exatamente por conta disto, os alvos dos EUA desde a década de 1970 são sempre Estados militarmente insignificantes. Nenhuma pessoa sensata pode acreditar que o Iraque de Saddam Hussein, por exemplo, representava uma ameaça global. O mesmo podemos dizer do Irã, Coreia do Norte e de todos os membros do “eixo do mal”, atores envolvidos a contragosto no micromilitarismo teatral encenado por Washington para tentar provar que os EUA são realmente

⁶ A distinção entre estas duas organizações é bastante sutil. As PSC têm como função prioritária oferecer os seguintes serviços: i) apoio *logístico simples* (comida e lavanderia para as tropas regulares, assim como limpeza e manutenção das bases militares); ii) *treinamento, inteligência e apoio tático* (sem envolvimento no conflito: operação, suporte e manutenção de equipamentos militares e, até mesmo, interrogação de prisioneiros) e iii) *policiamento e segurança* de bases militares, instalações (militares ou privadas) e comboios. Esta é a atividade mais demandada no Afeganistão e no Iraque e a única a envolver eventualmente conflitos armados. As PMC por sua vez, além dos serviços descritos, *são especializadas em combate*: são, portanto, mais claramente definíveis como organizações de mercenários e suscetíveis a condenações de cunho moral (PERCY, 2007, p. 225-226; AVANT, 2005, cap. 6). Na década de 1990, havia uma nítida preponderância das PMC, atuando principalmente na África como “apoio” para as mineradoras de diamantes e recursos naturais valiosos (as duas corporações mais emblemáticas, a *Executive Outcomes* e *Sandline* encerraram suas atividades em 1999 e 2004, respectivamente). Contudo, a situação mudou após a Guerra do Afeganistão e do Iraque: a presença efetiva do exército americano deslocou as PMC, ampliando a demanda por PSC (tais como a *Blackwater* e a *DynCorp*), cujo número de “funcionários” operando no Oriente Médio pode chegar a 100.000 (PERCY, 2007, p. 225). Essa diferença, contudo, é principalmente cosmética: a ênfase na distinção advém dos donos das empresas e seus associados, que querem fugir da alcunha de mercenários.

uma nação indispensável (TODD, 2003, p. 31-33; 159-160).

Estas transformações, por sua vez, expressam um novo conjunto de contradições. A primeira delas é que, paradoxalmente, por conta da grande capacidade de destruição remota, dificilmente os EUA podem ser militarmente contestados pelos Estados mais poderosos. Porém, ao mesmo tempo, dado o imbricamento entre o poder militar e poder financeiro dos EUA, Washington não pode engendrar operações militares contra esses Estados, pois esta linha de ação destruiria completamente o *status quo* do qual os americanos são os principais beneficiados. Logo, as suas ações militares envolvem cada vez mais alvos com pouco poder bélico, mas que, exatamente por isto, são menos vulneráveis à tecnologia. Contra os supostos terroristas, o ato de destruir a infraestrutura do país hospedeiro parece *agravar* o problema, pois eleva a dispersão geográfica das células terroristas e favorece o recrutamento de novos membros. Assim,

a ironia da superioridade militar americana é que ela torna a nação mais propensa a se ver envolvida em guerras não convencionais onde sua força militar intensiva em capital é pouco adequada. Os demais Estados são pouco capazes de desafiar os EUA com forças militares convencionais, mas as forças de guerrilha como as que lutam no Iraque e no Afeganistão não são fáceis de conter. Estes conflitos sugerem que a superioridade tecnológica nem sempre é um bom substituto para mais tropas no solo, e que forças guerrilheiras podem gerar danos consideráveis a uma força tecnologicamente superior (FORDHAN, 2007, p. 398).

O fato é que na *luta contra o terrorismo* os alvos não são facilmente identificáveis, a ponto de a própria administração Bush ter enfatizado recorrentemente que “o inimigo pode ser qualquer um e estar em todo lugar”. Mas as guerras são travadas no terreno do inimigo que, por conta disto, pode recorrer a táticas de guerrilha, explorando o elemento surpresa e usando armas rudimentares (cf. KOLKO, 2006, p. 108) das quais as mais comuns são as bombas caseiras⁷ (*Improvised Explosive Devices*, na terminologia oficial do Departamento de Defesa) responsáveis por cerca

⁷ Estes explosivos podem ser construídos tanto com artefatos militares como com material de uso civil (bombas baseadas em fertilizantes, combustível etc.). Geralmente são de difícil detecção e produzem danos consideráveis, mesmo contra soldados bem treinados e equipados.

de 60% das mortes dos soldados americanos na Guerra do Iraque e em torno de 70% no Afeganistão. Trata-se, portanto, de uma forma extremamente barata de produzir baixas em um exército extremamente caro e bem equipado (BACEVICH, 2009, p. 158-159). Para tentar minorar a letalidade de seus cidadãos no campo de batalha, o expediente mais usado pelos EUA em suas intervenções no terceiro-mundo envolve o apoio oportunista a alguma facção local com interesses antagônicos ao do *inimigo*. Mas o oportunismo opera nos dois sentidos: quando as circunstâncias mudam – e muitas vezes isso ocorre pelo próprio sucesso da aliança com Washington – a orientação do ex-aliado pode mudar. Saddam Hussein representa um dos casos mais clássicos deste tipo de *blowback*, ofuscado apenas pelo Al Qaeda (JOHNSON, 2010, p. 13-26).

Quanto à segunda contradição, Andrew Bacevich (2009) expressa nos seguintes termos: o consumismo desenfreado é uma das liberdades mais celebradas nos EUA. O usufruto desta *liberdade* intensifica o uso de recursos produzidos no exterior (petróleo, alimentos, manufaturados etc.), fato que, *nas condições vigentes*, enreda ainda mais o militarismo⁸. No entanto, entre lutar em zonas inóspitas e passear no

⁸ Não é possível estabelecer uma relação de causalidade *direta* entre consumismo e o *novo* militarismo. Contudo, há uma conexão entre os dois fenômenos, principalmente do ponto de vista da segurança energética. Este vínculo foi consolidado no Governo Reagan, que retirou do horizonte político a tarefa de reduzir a dependência de petróleo do Oriente Médio (a cartada desesperada de Carter para tentar um segundo mandato, que fracassou). Encorajar o consumo conspícuo, reduzir os impostos e elevar o dispêndio militar aprofundou simultaneamente o envolvimento dos EUA no “vórtex do mundo islâmico” e consolidou de vez a tendência ao fomento da economia nacional pelo endividamento (BACEVICH, 2009, p. 44; 48-49). Assim, quanto maior a tendência ao consumismo dos cidadãos americanos, *maior a extroversão de sua economia* (prioritariamente por conta das redes de produção transnacional) e, portanto, maior a tendência à deterioração da balança comercial. A manutenção deste padrão *exige* a preservação do dólar como a moeda reserva internacional em caráter fiduciário (e a atratividade dos serviços financeiros dos EUA), assim como o *acesso barato e constante às commodities e recursos estratégicos situados no exterior*. Aqui o papel do militarismo é decisivo: primeiro, para garantir a adesão dos estados centrais às instituições e regimes impostos *predominantemente* por Washington, e, em segundo lugar, para assegurar o acesso coletivo dos países desenvolvidos aos recursos estratégicos situados na periferia. As intervenções militares ocorrem apenas na periferia, em duas situações: nos momentos em que as forças sociais associadas à ordem americana entram em crise ou então quando Washington decide que os custos para promover uma “mudança de regime” são menores que os benefícios esperados.

Shopping Center, os americanos tendem a escolher a segunda opção (muito mais sensata, por sinal)⁹. Isto acentua o problema da falta de soldados, que obriga Washington a recorrer aos precários expedientes anteriormente citados (mercenários, *green card soldiers*, associação com *warlords* etc.) para as operações com maior risco de baixas. Os conflitos endêmicos no plano internacional exacerbam as tensões sociais internas, fato que *acentua* um expediente típico da Guerra Fria: o fortalecimento do Poder Executivo em detrimento do Congresso e da Constituição, bem como ofusca a fronteira entre a dimensão pública – isto é, os milionários contratos públicos – e a privada. Assim, somente a riqueza, a expansão política e/ou uma ameaça *global* digna de crédito é capaz de manter unidade uma sociedade tendencialmente anômica. Esta ideia tem sido sustentada por autores de diversas orientações ideológicas. Para citar alguns exemplos, Michael Mann (2006), ao criticar a “esquizofrenia política” estadunidense chega, por outras vias, ao mesmo diagnóstico. O recém-falecido Chalmers Johnson (2010, p. 29-39; 52-63), de forma quase obsessiva, aponta a conexão entre as crescentes tensões *internas* nos EUA derivadas desta forma de atuação internacional, que, em seu julgamento, ameaçam destruir a democracia. Até aqui, tratamos da evolução da esfera político-militar como se ela fosse dotada de autonomia. É o momento de regredir um pouco no tempo e analisar este mesmo período sob outra ótica: a do movimento *geral* da economia após a desagregação de Bretton Woods, ressaltando o papel central desempenhado pelos EUA na construção da atual ordem financeira.

3 A crescente articulação entre Washington e Wall Street: as bases da finalização

No conturbado início da década de 1970, o alvo direto da nova política de Nixon não era a URSS, mas sim os seus principais aliados- rivais: a Europa Ocidental e o Japão. O unilateralismo agressivo dos EUA, contudo, acabou acelerando um conjunto de tendências que

⁹ "Aqui reside o grande paradoxo de nossa época: enquanto a defesa da liberdade americana aparentemente demanda que as tropas dos EUA lutem em lugares como o Iraque e o Afeganistão, o exercício desta liberdade em casa corrompe a capacidade de a nação lutar. Um grande bazar proporciona uma base inadequada para erigir um vasto império" (BACEVICH, 2009, p. 11).

produziu uma *nova estrutura* monetária e financeira, a qual Peter Gowan, 2003) denominou *Regime Dólar Wall Street* (R.D.W.S.), um *regime de acumulação* que repousa na preponderância militar dos EUA, na centralidade do dólar como moeda internacional e tem como objetivo fundamental manter inalterada a estrutura básica da divisão internacional da produção (a preponderância da tríade, com a dominância dos EUA), o primado das finanças e da reprodução do capital em geral em detrimento do trabalho. (cf. GOWAN, 2003). O fato é que, a despeito das eventuais acusações de unilateralismo, as *vítimas* do açoite americano, paulatinamente, foram se juntando ao agressor, ao perceberem que a nova ordem internacional em gestação poderia servir aos seus novos interesses, em alguns pontos precisos: a primazia do capital financeiro, a centralidade da alta tecnologia na concorrência internacional, a consolidação dos direitos de propriedade, a promoção da estabilidade política entre as grandes potências e, essencialmente, uma ordem social crescentemente plutocrática¹⁰, alicerçada na *riqueza patrimonial*.

Antes de caracterizar com mais detalhes os contornos deste novo regime de acumulação, é importante destacar os seus sustentáculos. A *base produtiva* para a convergência entre os interesses dos países centrais foi construída em duas etapas. A primeira, situada entre 1950 e 70, com o ciclo de internacionalização da produção baseado no Investimento Externo Direto em um ambiente *extremamente competitivo* (percebido na época como a luta entre o capitalismo americano, alemão e japonês). Este primeiro movimento elevou a interpenetração produtiva e patrimonial no mundo desenvolvido¹¹ e transformou os padrões do

¹⁰ “Com as eleições de Margareth Thatcher em 1979 e de Helmut Kohl em 1982, a decisão norte-americana [de liberalizar as contas de capitais e disciplinar as forças de esquerda] encontrou o respaldo das forças conservadoras inglesas e alemãs para sustentar sua retomada hegemônica e iniciar uma das ‘restaurações conservadoras’ mais extensas e radicais da história moderna, companheira inseparável da ‘revolução financeira global’ liberada definitivamente pelas políticas de desregulamentação e deflação dos novos governos conservadores. A partir deste momento, como num ‘efeito dominó’, todos os demais países industrializados foram adotando sucessivamente as mesmas políticas, mesmo no caso dos governos social-democratas e socialistas” (FIORI, 1998, p. 115).

¹¹ O ponto de partida deste movimento foi o grande fluxo de investimentos diretos das empresas estadunidenses para a Europa nos anos 50, com o objetivo de flanquear a rede de proteção para os trabalhadores nacionais em construção e, simultaneamente, furar o protecionismo europeu – tolerado por Washington por razões estratégicas. A

comércio internacional, que passou a se concentrar nas operações intrafirmas e, predominantemente, no âmbito dos países centrais (cf. COUTINHO, 1995). O passo seguinte envolveu a transformação nas formas de gestão e na *transnacionalização efetiva* do processo produtivo¹², que dependeu das tecnologias da informação e da automação típicas da Terceira Revolução Industrial, bem como das transformações na estrutura financeira mundial.

Mas o efeito mais importante deste conjunto de transformações foi o *reforço* da propriedade capitalista, isto é, o predomínio e generalização da *lógica patrimonial* sobre os diversos atores econômicos e nas demais esferas da economia (cf. BELLUZZO, 1998, p. 191; CARNEIRO, 2007, p. 2-4; 13-14); fato que favorece a predominância da forma máxima do capital como pura propriedade, isto é, o juro sobre o dinheiro (BRAGA, 2000, p. 275). Este conjunto de transformações consubstanciou um *novo tipo* de capitalismo financeiro, que é a expressão de um *novo padrão sistêmico da riqueza*:

trata-se de um padrão **sistêmico** porque está constituído por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral. Neste sentido, ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou

resposta europeia foi, inicialmente, investir em mercados periféricos emergentes na Ásia e América Latina, movimento emulado pelos EUA. O resultado final disto foi a *ampliação do espaço da concorrência capitalista*. O segundo movimento, contudo, é mais importante: as empresas europeias penetram no mercado americano, entrelaçando o patrimônio e possibilitando uma crescente convergência de interesses, aos quais os japoneses juntam-se, já na década de 1980. A condução do processo, contudo, coube às empresas estadunidenses, que, entre 1950 e 70, através de uma política agressiva de internacionalização, *se apoderaram do controle de vastos setores das economias estrangeiras* (cf. GILPIN, 1975, p. 11 e segs).

¹² Refiro-me, neste caso, à generalização da “empresa-rede” que, partindo dos centros fundados nas operações financeiras e no setor de P&D (a famigerada especialização no “core business”), cria uma rede produtiva transacional baseada na crescente *terceirização* e fragmentação das demais funções da produção. Essa é uma forma radicalmente nova de IED, pois, além de permitir novas formas de controle das matrizes (as especificações técnicas e o desmembramento espacial das fases da produção), *reduz* o efeito multiplicador nas economias hospedeiras (essa redução é fruto da própria fragmentação da cadeia produtiva, nítida se comparada às plantas dos anos 50 e 60, que reproduziam as matrizes e, desse modo, criavam uma rede nacional de fornecedores que dinamizava muito mais os investimentos no interior do país hospedeiro).

setores – o capital bancário, os rentistas tradicionais – mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dispêndios públicos, modificado a dinâmica macroeconômica. Enfim, tem sido intrínseca ao sistema tal como ele está atualmente configurado (BRAGA, 2000, p. 270).

Em suma, a intensificação da separação entre gestão e propriedade reforçou a financeirização e, simultaneamente, o poder das classes dirigentes. A revolução nas comunicações mesclou-se com a transformação na gestão das corporações e, desse modo, restaurou os níveis de rentabilidade. Por fim, o numeroso corpo burocrático associado à grande empresa – um número gigantesco de assalariados, de diversas competências – ajudou a alastrar pela sociedade civil os princípios do neoliberalismo¹³.

A produção transnacional trouxe uma nova necessidade: sincronizar as políticas macroeconômicas dos principais estados e, ao mesmo tempo, pressionar a periferia para uma maior abertura econômica. Tratava-se, na verdade, de promover o que Robert Cox (1996, p. 107-109) denominou *internacionalização do estado*, isto é, a remodelação e criação de um conjunto de instituições internacionais, tais como o FMI, Banco Mundial e a OCDE, destinadas a garantir a estabilidade das finanças internacionais e a modelar o ambiente político-social interno dos estados, viabilizando deste modo a abertura econômica generalizada. Antes da crise de 2008, proteger as finanças mundiais significava, na verdade, *conter* os distúrbios sociais e a disseminação de crises de liquidez derivadas da insolvência de países devedores, geralmente situados na periferia ou semiperiferia do sistema. Agora, com a eclosão de uma crise *no centro* do sistema financeiro mundial, os

¹³ A ampliação das ocupações gerenciais produziu uma identidade de interesses entre os proprietários das empresas e os funcionários de alto escalão. Os novos produtos financeiros estenderam os benefícios da nova ordem aos demais cidadãos com renda suficiente: “As classes altas e médias passaram a deter importantes carteiras de títulos e ações, diretamente, mas, sobretudo, através de cotas em fundos de investimentos, de fundos de pensão e de seguro. O patrimônio típico de uma família de renda média passou a incluir ativos financeiros em proporção crescente, além dos imóveis e bens duráveis, o que altera substantivamente a distribuição de renda entre salários e rendas provenientes de ativos financeiros” (TAVARES; BELLUZZO, 2004, p. 126).

termos do problema mudaram. Contudo, antes de examinar este aspecto, é fundamental fazer uma breve análise sobre as transformações nas formas de sociabilidade que marcam o neoliberalismo.

4 A transformação nas formas de sociabilidade

Uma das bases mais sólidas do novo arranjo repousa em uma reconfiguração importante das forças sociais, que se expressa em duas tendências distintas, porém complementares: o adensamento dos laços *transnacionais* entre as classes proprietárias e a retração do espaço público em detrimento da esfera privada. Robert Cox (1996, p. 111, grifos nossos), em outras circunstâncias, já tinha notado a primeira tendência, isto é, a gestação de uma classe dominante com um caráter *progressivamente* transnacional:

até o momento, as classes sociais tinham existido no interior de formações sociais *nacionalmente definidas*, a despeito do apelo retórico da solidariedade internacional dos trabalhadores. Agora, *como consequência da produção internacional*, é cada vez mais pertinente pensar em termos de uma estrutura de classes ao lado ou superposta às estruturas de classe nacionais.

Desde então, a abrangência, a solidariedade e a coesão desta classe aumentou muito. O próprio Gowan (2003, p. 196) enfatiza isto, à sua maneira:

existe uma base para tais ligações sociais nos interesses do investidor entre os grupos sociais fora do centro. O *reductio ad absurdum* de tais interesses tem sido a classe dos predatórios capitalistas-monetários que conseguiu, com grande ajuda do setor financeiro ocidental, tomar o controle do Estado russo. Mas, por todo o mundo, poderosos grupos de investidores podem usufruir grandes benefícios pela capacidade de deslocar fundos do seu país para Nova York ou Londres, e depois se isolar de colapsos sociais e seus desdobramentos em seus próprios países. Esses capitalistas-monetários podem também se beneficiar dos regimes do FMI/Banco Mundial, que estabelecem o domínio dos setores financeiros locais sobre a vida política e econômica.

A sua ampla mobilidade e variedade de investimentos é um trunfo importante em favor desta classe e seus tentáculos. A estas características soma-se um poder de aliciamento gigantesco. Exposta à concorrência externa, toda burguesia nacional tem como ato reflexo a busca da proteção estatal. Mas, com a financeirização acoplada à produção transnacional, este movimento pode ser debelado de forma relativamente simples: primeiro porque, para equilibrar suas contas nacionais, os estados lutam para atrair dólares para dentro de suas fronteiras. Receber um fluxo de I.E.D. – mesmo que ele se concentre em fusões e aquisições (por oposição à criação de novas unidades produtivas) e a possível repatriação dos lucros no futuro – é um meio importante de realizar este objetivo. Em segundo lugar, a reação da burguesia nacional ao investidor estrangeiro é variável, pois a transnacionalização da produção gera nichos que podem ser ocupados por grupos específicos de produtores nacionais e, também, como veremos, é capaz de fomentar um amplo e variado setor de serviços, fortemente dependente da concentração de renda. Logo, ao invés de resistir, estes grupos tendem a lutar ferozmente para associar-se – mesmo que de forma subordinada – aos interesses do capital transnacional e seus agentes.

A segunda tendência, isto é, a expansão da dimensão privada, em detrimento da pública, é perfeitamente compatível com esta forma de transnacionalização. Colateralmente, por conta de seus hábitos de consumo suntuosos, a classe dos proprietários e gestores transnacionais, em associação com os seus funcionários mais graduados, acabaram produzindo outro pilar conservador no interior das sociedades em que penetraram: o amplo e variado setor de serviços luxuosos, que movimentava uma parcela considerável da riqueza mundial. A produção transnacional e a financeirização produziram *uma tendência crescente à diversificação do consumo*, que remodelou as hierarquias sociais e, indiretamente, *redefiniu* o papel de boa parte da classe média, convertendo-a em uma legião de serviços destinados, fundamentalmente, a prover as extravagâncias dos muito ricos. Além da destreza no serviço prestado, seu ativo mais importante é a sua intrincada rede de contatos, o que os coloca na forte dependência dos padrões elevados de consumo dos seus clientes, principalmente por conta da precarização dos direitos sociais inerentes a este tipo de ocupação. Logo, não é de se estranhar, portanto, porque a reação conservadora teve tanto sucesso: a sua base de apoio é significativamente vasta e difusa.

Em outro contexto teórico, e com foco no Brasil, João Manuel Cardoso de Mello (1992) chamou a atenção para estas transformações em curso. Uma das tensões contemporâneas mais salientes do período em que vivemos é a *privatização do espaço público*, que caminha a par com a desvalorização da política e, sobretudo, com uma deformação da noção de modernidade: os integrados – a grande empresa, os pequenos e médios empresários eficientes, a tecnocracia e os setores da classe média incrustados nos circuitos de alta renda – definem-se como modernos, por oposição à crescente chusma de desqualificados (as massas itinerantes e os miseráveis das grandes cidades). Em conjunto, portanto, a tendência geral é a consolidação de um genuíno *fascismo de mercado* (cf. CARDOSO DE MELLO, 1992). É possível, e necessário, extrapolar o horizonte desta análise: este movimento, nítido na periferia já nos anos 90, também se acelerou no centro do capitalismo, gerando um movimento de reforço mútuo, na exata medida em que os interesses da classe proprietária transnacional mesclam-se aos de seus empregados nos seguintes aspectos: i) a concentração de renda mediada pelo consumo conspícuo, que alarga a base de apoio desta forma de sociabilidade; ii) a desregulamentação e desintermediação financeira, que possibilita a dominância da riqueza patrimonial sob o conjunto da economia; iii) um sistema fiscal baseado no deslocamento dos impostos da cúpula para a base da sociedade, ao qual se associa um conjunto de políticas sociais focalizadas (em detrimento das universais), destinadas a conter minimamente os focos de distúrbio social; iv) a contenção da inflação e a *disciplina* fiscal do Estado, fundamentais para a preservação da riqueza patrimonial; v) a *privatização* seletiva: a esfera privada investe nas atividades sob domínio público mais lucrativas e transfere o ônus das atividades menos rentáveis para o Estado.

A existência desta classe, contudo, depende de duas condições interligadas: i) a preservação da *preponderância militar estadunidense*, que representa o pilar fundamental da distribuição vigente do equilíbrio de poder mundial. Esta preponderância é central, pois dissuade os Estados *relevantes* de tentarem alterar significativamente os sistemas regionais de poder em que estão situados. Indiretamente, este cenário bloqueia a promoção de *aventuras nacionalistas* (também rotuladas por *populismo*) que possam reverter a abertura das economias ao comércio e à finança mundial ou, simplesmente, erodir os fundamentos da riqueza patrimonial;

ii) a estrutura monetária e financeira centrada no dólar – isto é, o R.D.W.S. – precisa sobreviver às turbulências mais recentes, um desafio que exigirá um grau elevado de cooperação entre os Estados centrais e seus grupos sociais mais proeminentes (algo que me parece cada vez mais improvável). Até o momento, nenhum Estado – ou grupo de Estados – conseguiu reunir condições sociais internas favoráveis para gerar um movimento de contestação ao status quo. Mas o ponto que quero destacar é outro: a interdependência entre o poder de *seigniorage* do dólar e a preponderância bélica estadunidense é tão grande que a destruição de um polo da relação *no médio prazo* implicaria necessariamente a desarticulação do outro¹⁴. A constituição de um contrapeso *político* aos EUA, nas formas mais clássicas do equilíbrio de poder – um bloco rival, ou até mesmo um conjunto de blocos liderados por potências *revisionistas* – já seria capaz de criar as bases para a contestação de sua moeda como meio de troca internacional e, indiretamente, destruir seus *privilégios exorbitantes*. Mas não é esta dimensão que pretendo explorar. Estas transformações gerais no plano internacional têm gerado tensões nas forças sociais internas às diversas sociedades, *inclusive nos EUA*. Logo, é importante destacar que transformações induzidas pelo acirramento das contradições da sociedade estadunidense podem alterar significativamente a conjuntura mundial.

5 As contradições na sociedade estadunidense

A despeito de seu gosto pelo exótico, Emmanuel Todd (2003) fornece uma chave importante para explicar as dificuldades vividas pelos EUA: na realidade, exatamente por conta das transformações econômicas associadas ao neoliberalismo, os EUA dependem *cada vez mais de um sistema econômico moldado de acordo com a rede de interesses que gravita em torno da sua oligarquia*, isto é, a preservação de um sistema aberto aos

¹⁴E isso decorre principalmente da *redução* do peso relativo da economia dos EUA, que exacerbou o descompasso entre os fundamentos do seu poderio econômico e militar. A capacidade de gerar déficits gigantescos e, através deles, financiar um aparato militar gigantesco depende da centralidade de sua moeda como *reserva de valor* e principal meio de troca. Enquanto foi possível gestar um sistema centrado na expansão do crédito para financiar o consumo, articulado à grande atratividade dos títulos públicos americanos por parte dos países e grandes atores econômicos líquidos (em dólar, naturalmente), o gigantismo militar não era visto como um problema econômico. A situação mudou radicalmente depois de 2008.

fluxos internacionais de capital, com direitos de propriedade firmemente estabelecidos e que, por fim, tenha como base monetária o dólar. Na visão dos mais afoitos, na década de 1990, este sistema foi forjado automaticamente pelas forças irrepresáveis do mercado. Mas, dada a truculência progressiva de Washington, essa visão fantasiosa entrou em crise. O ponto, contudo, é que o malfadado unilateralismo é um sintoma de *fraqueza*, isto é, um sinal de que a coerção política é cada vez mais fundamental para manter as assimetrias econômicas que fundamentam a posição dos EUA¹⁵. A preservação dessa estrutura predatória é *fundamental por conta dos padrões sociais construídos nos EUA durante a transição ao neoliberalismo*. Neste sentido, *embora o potencial de autarquização dos EUA seja imenso* (e isto é um recurso tremendo de poder), uma mudança de trajetória nessa direção, por ser totalmente incompatível com o padrão de sociabilidade consolidado durante a grande expansão dos anos 1990, só ocorreria em casos extremos. Assim, chegamos a uma situação curiosa, pois a autoproclamada *nação indispensável* é que, na realidade, *depende* de uma estrutura comercial e financeira internacional cada vez mais difícil de ser mantida.

É nesse quadro mais amplo que devemos tentar compreender o fracasso do projeto imperial que se insinuava já no Governo Clinton, mas que somente encontrou um terreno fértil após o 11 de Setembro de 2001. A insistência na via militar, mediante ações que ultrapassassem os limites do *micromilitarismo teatral*, teria como resultado mais provável a criação de uma (des)ordem mundial baseada em blocos regionais hostis, fundados na combinação entre militarismo e protecionismo econômico (COX, 1996, p. 114-115). A crise mundial vigente elevou um pouco mais a probabilidade deste cenário, pois, além da indução política

¹⁵ “O debate sobre a ‘globalização’ está em parte desvinculado da realidade, pois com frequência se aceita a representação ortodoxa das trocas comerciais e financeiras simétricas, homogêneas, nas quais nenhum país ocupa lugar particular. Os conceitos abstratos de trabalho, lucro e liberdade de circulação do capital mascaram um elemento fundamental: o papel específico do mais importante dos países na nova organização do mundo econômico. Se a América declinou muito sob o aspecto do poderio econômico relativo, conseguiu por outro lado aumentar maciçamente a sua capacidade de saque na economia mundial: tornou-se objetivamente predadora. Essa situação deveria ser interpretada como sinal de força ou de fraqueza? O certo é que a América terá de lutar política e militarmente para manter uma hegemonia já agora indispensável ao seu padrão de vida” (TODD, 2002, p. 25-26).

derivada do unilateralismo de Washington, as tensões sociais provenientes das dificuldades econômicas podem fortalecer o protecionismo nos países centrais. O fato é que, mesmo antes da crise e das dificuldades militares no Oriente Médio, diversos *police makers*, raciocinando sempre com base no mecanismo do equilíbrio de poder, já vislumbravam um cenário como este. Como já adiantei, pretendo, contudo, discutir aqui outro aspecto do problema, isto é, apontar como a atual estrutura da economia política internacional está *intensificando* um conjunto de contradições na sociedade estadunidense.

Boa parte destas contradições passa pela tensão entre duas orientações opostas: uma das possibilidades envolveria o *aprofundamento* da estrutura de poder contemporânea, ou seja, uma política definida ao sabor das grandes tendências vigentes, isto é, a crescente internacionalização da produção, o reforço da esfera privada em detrimento da pública e a cristalização dos direitos de propriedade de uma oligarquia crescentemente transnacional, amparada na supremacia militar dos EUA. A orientação oposta, por sua vez, envolveria uma progressiva retração do comércio internacional e da dimensão transnacional, na medida em que os Estados *ou blocos regionais*, respondendo às tensões sociais internas, seriam forçados a colocar em primeiro plano a cena política nacional (ou regional), lutando para exportar para o exterior as dificuldades, mediante a clássica política do *beggar thy neighbour*. O fortalecimento dessa tendência depende das perspectivas de recuperação da crise econômica atual. Quanto piores os prognósticos, mais prováveis as soluções *nacionalistas*. Além disto, a crise afetou de forma muito desigual os países, fato que dificulta ainda mais uma ação coordenada para a recuperação. Uma terceira possibilidade, muito discutida, porém ainda muito longe de se concretizar, envolveria um meio termo, isto é, a criação de mecanismos globais de regulação das finanças e da economia internacional, associados à reconstrução do poder de gerenciamento dos estados nacionais, com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda, ao estilo do sistema de Bretton Woods.

No primeiro caso, de uma perspectiva internacional, alguns ajustes seriam necessários: a manutenção da primazia militar dos EUA e sua capacidade de projeção global de poder teria de ser mantida, mas sem afrontar as demais potências. Em outros termos, isto implicaria

em consolidar, formal ou pragmaticamente, um concerto de grandes potências sob a tutela de Washington, onde os limites políticos impostos às demais potências seriam compensados pela expansão da *zona liberal* e por uma participação nas deliberações internacionais proporcional ao poder de cada potência. Em suma: a estabilização seria garantida pela definição clara da hierarquia de poder interestatal, urdida pela “pressão silenciosa do interesse privado” (POLANYI, 2000, p. 305).

Essas transformações na arena internacional interagem de forma complexa com as forças sociais no interior dos EUA. Os três últimos presidentes americanos tiveram de operar dentro de um equilíbrio precário entre forças que, em uma situação limite, podem entrar em oposição: 1) os grandes interesses plutocráticos que gravitam ao redor das grandes corporações transnacionais e dos investidores corporativos, com tentáculos em Washington; 2) os setores econômicos pouco competitivos, que dependem do protecionismo estatal e de uma diplomacia econômica mais agressiva (a indústria de base, citricultura, alumínio etc.), bem como os sindicatos mais poderosos e sua rede de associados que tendem para uma orientação mais *nacionalista*; 3) os grupos econômicos mais difusos que, exatamente por serem fragmentários, não possuem capacidade de exercer pressão política em bases institucionais, sendo, portanto, menos previsíveis e mais suscetíveis aos apelos apocalípticos. A resultante final da orientação política estadunidense depende, portanto, dos arranjos entre estas forças que, até o momento, de forma progressivamente precária, ainda sustentam o *status quo*. Mas esta acomodação não tem raízes muito profundas. A grande expansão econômica dos anos 90 gerou um efeito curioso: amorteceu as tensões sociais ligadas mais diretamente à economia, mas *ampliou* as divergências ligadas aos costumes e às questões raciais e de gênero. Aparentemente, se atentarmos para o debate público no período, veremos que a América tinha superado o *problema econômico*, fato que deslocou as linhas de cisão para a dimensão cultural e religiosa: a prosperidade era dada como certa. A questão era definir quais eram os valores genuinamente *americanos*, e isso gerava uma tensão que tendia a posições irreduzíveis entre as vertentes seculares (extremamente divididas quanto ao papel dos EUA no mundo) e o amplo arco de vertentes cuja orientação principal é religiosa.

Nesse cenário, era difícil conciliar as diversas posições e o projeto

imperial tendia a sofrer resistência dos setores sociais mais orientados para os problemas internos dos EUA. No entanto, o atentado terrorista ao World Trade Center em 2001 produziu uma transformação radical, ao promover dois movimentos. O primeiro foi a preponderância, dentro dos conservadores, de uma linha diplomática mais agressiva e intervencionista, disposta a *completar* a americanização do mundo: os neoconservadores. O segundo movimento derivou da criação de um ambiente propício à aliança entre os neo e teoconservadores, que encurralou a esquerda e fortaleceu o projeto imperial. Mas essa associação foi muito mais um produto das circunstâncias – um *acidente histórico*, na visão de Michael Mann (2006) – do que um elemento estrutural. O único ponto de convergência que não é meramente conjuntural deriva do peculiar universalismo estadunidense que, simplificando, ramifica-se em uma vertente secular – da qual fazem parte os neocons – e outra mística – na qual os teocons representam a posição mais extrema. Mas o limite desta coalizão conservadora é evidente: o pragmatismo dos neocons é incompatível com a lógica da convicção dos teoconservadores. Contudo, o fracasso do projeto imperial e a crise econômica estão corroendo as forças de coesão na sociedade americana: todas as antigas divisões retornaram *amplificadas*.

À primeira vista, a combinação entre as turbulências no front interno e no ambiente internacional deveriam favorecer mudanças fundamentais. É o que os voluntaristas desejaram ardentemente, na curta e tragicômica fase da *Obamamania*. Mas exatamente por conta do comprometimento da capacidade de liderança internacional de Washington e das dificuldades internas da sociedade estadunidense é que as forças sociais podem pender no sentido do *aprofundamento* da ordem atual. Nesse caso, os mecanismos de mobilidade social tenderiam a ser cada vez mais restritos à esfera privada. Por conta da concorrência e ampla mobilidade dos capitais, os bolsões de riqueza tenderiam a diminuir, ao mesmo tempo em que a competição selvagem para adentrar nas redes de clientela dos muito ricos e poderosos seria intensificada. Assim, a homogeneidade entre os Estados preconizada pelos entusiastas da globalização ocorreria em bases radicalmente diferentes: não o mundo imaginário baseado na generalização do consumo de massa e no equilíbrio dos indicadores sociais, mas a universalização das características dos países periféricos, isto é, a rígida estratificação social

e um espaço público restrito e precário, geralmente associado aos grandes oligarcas. Em resumo, o capitalismo sem esteios, inerentemente desigual e hostil à Razão Substantiva.

É curioso notar que, em pleno auge da ofensiva neoliberal, focando os atributos *internos* da sociedade estadunidense, particularmente a luta no plano da cultura e dos direitos civis, o indiscreto Michael Lindt (1996, p. 14), ao criar a expressão “brasilianização dos EUA”, apontou o sentido básico que a sociedade americana estava tomando:

a ameaça real não é a Balkanização mas a Brazilianização da América, não a fragmentação em linhas raciais mais a cisão em classes. Brazilianização [dos Estados Unidos] é simbolizada pela crescente retração da classe dominante americana branca (...) para o mundo dos bairros privados, escolas privadas, polícia privada, sistema privado de saúde e até mesmo estradas privadas, isolando-se da onda de pobreza generalizada. Como a oligarquia latino americana, os ricos e bem relacionados membros desta classe dominante podem ascender em uma América decadente, marcada por índices terceiro-mundistas de desigualdade e criminalidade.

Essas tendências são agravadas, no entender do polêmico autor, pela fragmentação do espaço político derivada de uma rígida estratificação social, que cristalizou uma elite apta a explorar a posição internacional dos EUA e as clivagens na dimensão dos valores e dos direitos civis para preservar seus próprios interesses e práticas de conduta. O fato é que estas divisões estão se cruzando com as polarizações exacerbadas pelo incremento do desemprego e a deterioração dos mecanismos de proteção social, que estão afastando uma parcela considerável dos cidadãos estadunidenses do *sonho americano*.

6 Conclusão

A ideia básica deste artigo foi oferecer um conjunto sintético de reflexões sobre as tendências e contradições mais significativas que permeiam a atual conjuntura mundial. Vivemos um momento de profunda incerteza. Mesmo se a resultante final apontar para o aprofundamento da ordem atual – isto é, a vitória das forças

fragmentárias aglomeradas em torno do vetor financeiro do capitalismo –, irá provocar transformações significativas nas formas de sociabilidade e na hierarquia de poder internacional. O mesmo pode-se dizer da possibilidade radicalmente oposta a esta, isto é, a constituição de um sistema não-hegemônico, estruturado em torno de blocos geopolíticos hostis, em bases neomercantilistas. As irracionalidades místicas que afloraram com a queda do socialismo real e o recuo do universalismo iluminista provavelmente dificultarão progressivamente uma diplomacia orientada para conter os conflitos militares significativos. E a própria dinâmica de um sistema de equilíbrio de poder fundamentado em armamentos com sistemas eletrônicos sofisticados – convencionais ou nucleares – e alto poder de destruição é incerta. A outra dimensão da incerteza reside nas tentativas de recriar formas de regulação similares ao sistema de Bretton Woods. É na discussão deste aspecto que pretendo finalizar.

Em primeiro lugar, é necessário frisar que qualquer novo sistema de regulação seria radicalmente diferente de Bretton Woods. O motivo básico é que as circunstâncias que moldaram aquele regime de acumulação não irão mais se repetir. Logo, qualquer reflexão consistente sobre este tema envolve o abandono de uma série de pressupostos. O primeiro deles, derivado, em grande medida, da teoria da estabilidade hegemônica diz respeito à necessidade de uma potência hegemônica para gerenciar a economia mundial e garantir a sua estabilidade. Dentro das condições específicas do capitalismo, este atributo talvez seja fundamental para produzir uma estrutura aberta de comércio mundial, em que o hegemon encarregar-se-ia de produzir os bens coletivos essenciais e, pela sua própria preponderância militar, garantir a *segurança* internacional. Mas criar um sistema de proteção social destinado a conter as tendências anômicas e disruptivas do capitalismo é algo completamente diferente e que, portanto, exige condições especiais.

Em primeiro lugar, a estabilidade de Bretton Woods, em sua conformação inicial, *não esteve ligada diretamente a uma suposta hegemonia benigna dos EUA*. Por mais que o legado do *New Deal* possa ter sido relevante, o elemento fundamental por trás do comportamento internacional dos EUA era o poder e o prestígio da URSS, particularmente na Europa. No calor dos acontecimentos, tanto as classes populares como a população mais erudita europeia sabia que quem

realmente venceu os nazistas foi o Exército Vermelho. Os EUA só exerceram um papel *militar* fundamental na II Guerra Mundial nas fantasias *ex post* hollywoodianas. No campo de batalha europeu, o *arsenal da Democracia* foi um mero coadjuvante. O segundo motivo, contudo, é muito mais relevante. Usar a preponderância militar – ou pelo menos a capacidade de destruição à longa distância – para criar um sistema progressivamente aberto aos interesses plutocráticos dos grandes capitalistas é uma tarefa muito mais simples do que criar uma ordem cujas prioridades sejam genuinamente sociais. Os requisitos de poder e a magnitude dos recursos econômicos necessários para uma única grande potência agir como um regulador e indutor do desenvolvimento econômico-social equilibrado nas condições atuais são tão gigantescos que, como já havia salientado Giovanni Arrighi (1996), esta tarefa só seria possível *em um novo sistema*, isto é, um Império, no sentido literal do termo, fato muito pouco provável, que alteraria completamente os parâmetros da análise e da ação social¹⁶. Logo, qualquer mecanismo de regulação a ser criado teria de partir de um sistema político centrado no multilateralismo (e não simplesmente em formas políticas como o Concerto das Grandes Potências ou similares), onde as instituições políticas de nível mundial teriam de se harmonizar com as instituições regionais e subnacionais.

Ao mesmo tempo, estes arranjos multilaterais teriam de atuar em sincronia com as transformações internas nas diversas estruturas sociais nacionais. Neste caso, não se trata de promover reformas tímidas. Mesmo quando proveniente de críticos alegadamente de esquerda, a esmagadora maioria das demandas por maior regulação do capitalismo tomam a financeirização como o problema fundamental, deixando implícito que, mediante reformas tópicas, é possível transformar a estrutura financeira apta a estabilizar a economia e promover o pleno emprego. Como salientaram recentemente John Bellamy Foster e Fred Magdoff (2009, p. 108-109), a importância central da financeirização no capitalismo contemporâneo *não deve ocultar o fato de que o problema*

¹⁶ A discussão formal sobre as categorias de sistema-mundo, império-mundo e economia-mundo é fundamental para entender o pensamento de Arrighi. Não há espaço para introduzir este tema aqui. Para uma visão sintética da perspectiva geral da escola do sistema-mundo, ver Wallerstein (2007). Discuti este tema em duas ocasiões: Mariutti (2004 e 2009b).

fundamental é o sistema de exploração cuja raiz é a produção capitalista. Logo, sem projetos radicalmente novos de intervenção política que visem a alterar os fundamentos do capitalismo, o aprofundamento das suas tendências básicas irá destroçar mais uma vez os fundamentos da vida social. As transformações geradas durante a ascensão do neoliberalismo – ou, para usar um termo mais cáustico e mais preciso, a contra-revolução liberal-conservadora (CARDOSO DE MELLO, 1997, p. 162) – não foram superficiais. Não é mais possível, sem enfrentar resistências poderosas, regressar a um ambiente social similar ao de Bretton Woods.

THE SEVERAL DIMENSIONS OF THE WORLDWIDE CRISIS: GENERAL TENDENCIES

Abstract: This paper presents a synthetic overview of the broad themes that have shaped the situation that followed the outbreak of the economic downturn, triggered in 2007 and finally consolidated in 2008. The center of the analysis rests on the peculiar characteristics of the preponderance of the U.S., combined with tensions within American society and its effects on the international political economy. So, the article discusses: i) the foundations of military U.S. international power, ii) the symbiosis between U.S. military and financial power, which has intensified since 1970, iii) the impact this had on the U.S. society iv) the contradictions inherent in this model and its implications for international governance.

Keywords: Worldwide crisis. Armed forces. Capitalism. Democracy.

REFERÊNCIAS

ALTMAN, Roger. The great crash, 2008: a geopolitical setback for the West. *Foreign Affairs*, Jan-Feb, 2009.

ANDERSON, Perry. Jottings on the conjuncture. *New Left Review*, v. 48, nov-dec, 2007.

- _____. Force and Consent. *New Left Review*, n. 17, p. 5-20, sep./out. 2002.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.
- AVANT, Deborah. *The market for force: the consequences of privatizing security*. Cambridge: Cambridge U. Press, 2005.
- BACEVICH, Andrew. *The limits of power: the end of american exceptionalism*. Nova York: Henry Holt, 2009.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 4, 1995.
- _____. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BIDDLE, Tami D. The shield and sword: U.S. strategic forces and doctrine since 1945. In: BACEVICH, Andrew. *The long war: A new history of U.S. national security policy since World War II*. Nova York: Columbia Univ. Press, 2007.
- BRAGA, José Carlos de Souza. *Temporalidade da riqueza*. Campinas: Unicamp, 2000.
- BRENNER, Robert. *O boom e a bolha*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latinoamericana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. Campinas, *Economia e Sociedade: Revista do Instituto de Economia da UNICAMP*, v. 6, n. 2 (9), p. 159-164, dez. 1997.
- _____. Conseqüências do neoliberalismo. Campinas, *Economia e Sociedade: Revista do Instituto de Economia da UNICAMP*, v. 1, n. 1 (1), ago. 1992.
- CARNEIRO, Ricardo. Globalização e integração periférica. *Texto para Discussão Instituto de Economia/UNICAMP*, n. 126, 2007.
- COUTINHO, Luciano. A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: as grandes tendências de mudança. *Economia e Sociedade*, v. 1, 1995.
- CHOMSKY, Noam. *11 de Setembro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- COX, Robert. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge U. Press, 1996.
- Conexão Política, Teresina, v. 1, n. 1, 49-77, jul./dez. 2012

DÚMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. Periodizing capitalism. Technology, institutions and relations of production. In: ALBRITTON, Robert et al (Org.). *Phases of capitalist development: booms, crises and globalizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001.

FIORI, José Luis. Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FORDHAN, Benjamin O. Paying for global power: cost and benefits of postwar U.S. military spending. In: BACEVICH, Andrew J. (Org.). *The long war: a new history of U.S. National Security Policy since World War II*. Nova York: Columbia University Press, 2007.

FOSTER, John. B.; MAGDOFF, Fred. *The great financial crisis*. New York: Monthly Review Press, 2009.

FREEDMAN, Lawrence. The First Two Generations of Nuclear Strategists. In: PARET, Peter (Org.). *Makers of modern strategy*. Princeton: Princeton U. Press, 1986.

GEORGE, Alexander (Org.). *Western state terrorism*. Cambridge: Polity Press, 1991.

GILPIN, Robert. *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton U. Press, 2001.

_____. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: UNB, 2002.

_____. *U.S. Power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment*. Nova York: Basic Books, 1975

GOWAN, Peter. *A roleta global*. São Paulo: Record, 2003.

_____. Contemporary intra-core relations and world systems theory. *Journal of World System Research*. v. X, n. 2, 2004.

_____. *Crisis in the Heartland: consequences of the new Wall Street system*. *New Left Review*, v. 55, jan-fev, 2009.

HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. (Org.). *The Future of the Dollar*. Ithaca & Londres, Cornell University Press, 2009.

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HURREL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In: FAWCET, L.; HURREL, A. (Ed.). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford, Oxford University Press, 1995a.

_____. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, v. 17, n. 1, 1995b.

JOHNSON, Chalmers. *Blowback: the costs and consequences of American Empire*. Nova York: Henry Holt, 2004.

_____. *Dismantling the empire: America's last best hope*. Nova York: Henry Holt, 2010.

KAGAN, R. *Do paraíso e do poder*. Os Estados Unidos e a Europa na nova ordem mundial. Rio de Janeiro: Rocco, 2008.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KRASNER, Stephen (Org.). *International regimes*. Ithaca: Cornell U. Press, 1983.

KOLKO, Gabriel. *The age of war: The United States confronts the world*. Bolder: Lynne Rinner, 2006.

_____. *World in Crisis: the end of american century*. Nova York: Pluto Press, 2009.

LINDT, Michael. *The next american nation: the new nationalism and the fourth american revolution*. Nova York, Free Press, 1996.

MANN, Michael. (2006). *O Império da incoerência: a natureza do poder americano*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2006.

MARIUTTI, Eduardo B. Considerações sobre a perspectiva do sistema-mundo. *Novos Estudos - Cebrap*, São Paulo, n. 69, 2004.

_____. Fundamentos da hegemonia estadunidense no Pós-Guerra Fria: tendências gerais. In: CARDOSO, J. C. ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Brasília: Ipea, 2009a.

_____. *Colonialismo, imperialismo e o desenvolvimento econômico europeu*. São Paulo: Hucitec, 2009b.

MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. Nova York/Londres, W.W. Norton & Company, 2003.

MEDEIROS, Carlos. A. O Desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, José Luís. *O Poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

MITTELMAN, James H. *The globalization syndrome: transformation and resistance*. Princeton: Princeton U. Press, 2000.

PERCY, Sarah. *Mercenaries: the history of a norm in international relations*. Oxford: Oxford U. Press, 2007.

POLANYI, Karl. *A Grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RUGGIE, John. Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relation. *International Organization*, v. 47, n. 1, p. 139-74, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz G. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. (Org.). *O Poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

SHEEHAN, Michael J. *The balance of power: History and Theory*. Nova York: Routledge, 1996.

SPIRO, David. *The hidden hand of american hegemony: petrodollar recycling and international markets*. Ithaca: Cornell U. Press, 1999.

TODD, Emmanuel. *Depois do império: a decomposição do sistema americano*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Wallerstein, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

WILLIAMS, William A. *the tragedy of american diplomacy*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1988.

A ÚLTIMA REFORMA POLÍTICA NA ARGENTINA EM 2009: ABORDANDO AS EXPLICAÇÕES ALÉM DA LEI FORMAL*

Mariana Laura Prats**
Natalia C. Del Cogliano***

Resumo: Em 2009, o Congresso Argentino aprovou a Lei 26.571 sobre a “Democratização da Representação, Transparência e Equidade Eleitoral Política”. Considerando a importância desse tipo de reforma para o sistema político, esse artigo busca descrever e analisar essa reforma política por uma nova abordagem no estudo das mudanças institucionais: uma *two-level theory*. Levando em consideração os princípios de eficiência e distribuição, assim como precedentes históricos, um modelo mais abrangente é proposto. Ele nos permite refletir sobre os diversos elementos da nova legislação, seus objetivos e efeitos pretendidos, alguns dos quais não poderiam, ou com dificuldade, ser atingidos. Além disso, é argumentado que essa última reforma política no país é parte de uma tendência das democracias latino-americanas. Seu *design* e propósitos revelam que essa correção institucional é mais que apenas isso. Nesse caso, porque, em “democracias consolidadas”, mudanças não mais são radicais, ao contrário, ajustes incrementais à legislação ordinária estão se tornando a regra. Para concluir, algumas reflexões sobre os efeitos da reforma política na democracia argentina e instituições políticas são propostas. Uma pesquisa comparativa dos últimos ajustes eleitorais em outros países do subcontinente é sugerida.

Palavras-chave: Argentina. Reforma política. Mudanças institucionais. *Two-level theory*. Nova tendência.

* Título original: The Last Political Reform in Argentina in 2009: Disclosing implications beyond the formal law. Tradução para o português: Denise Alaggio Ribeiro

** Doutoranda em Ciência Política. Professora Assistente e Pesquisadora da Universidade de Buenos Aires – CONICET.

***Doutoranda em Ciência Política. Professora Assistente da Universidade de Buenos Aires. Assistente de Pesquisa, Secretária Nacional de Comunicações. Gostaríamos de agradecer as sugestões iniciais e conselhos do Professor Gabriel Negretto, bem como os úteis comentários e ideias do Professor Gerardo Scherlis.

1 Introdução

A reforma eleitoral é baseada no princípio de que alterar as regras formais é importante, devido à premissa de que certas consequências desejáveis em engenharia política e social podem ser conquistadas através do processo de políticas públicas¹.

Em sua relevante contribuição à teoria da democracia, Schumpeter (1984) fez uma famosa distinção, que tomou emprestado de Max Weber: podemos entender a democracia como um supremo valor em si mesma ou um método de seleção de líderes.

De acordo com North (1990, p. 3), “instituições (em geral) são as regras do jogo em uma sociedade, ou, mais formalmente, são o que compele o homem e molda a interação humana”. Sistemas eleitorais são o único mecanismo institucional capaz de agregar preferências individuais em resultados coletivos, que é o cerne da democracia representativa.

A fascinação política e acadêmica gerada pelas reformas eleitorais pode ser explicada pelo fato de que os ajustes nas instituições eleitorais certamente teriam um efeito no processo de consolidação democrática. Contudo, o que torna isso ainda mais fascinante é que os ajustes sempre “herdam” o desequilíbrio que caracteriza a preferência por resultados.

Reformas políticas ou eleitorais são ajustes institucionais endógenos definidos e preparados por e dentro da estrutura institucional em vigor num certo momento. Quando se considera problemas de reforma eleitoral, há considerável evidência de que as instituições existentes importam como ponto inicial de qualquer modificação, começada em um processo incremental (NORRIS, 2004, p. 21). Consequentemente, reformas são preparadas de maneira a modificar o futuro desempenho da estrutura institucional, envolvendo eficiência e problemas consensuais.

Considerando o mencionado, este artigo busca descrever e analisar a reforma eleitoral que ocorreu na Argentina em 2009. A relevância política desse evento refere-se especificamente às pretensões formalmente declaradas do mesmo: reestruturar o sistema partidário e democratizá-lo.

¹ NORRIS, P., 2004, p.5

Nós apresentamos dois principais argumentos. O primeiro declara que essa reforma coloca a Argentina numa tendência de ajustes institucionais que usualmente caracterizou democracias consolidadas². As mudanças institucionais em sistemas políticos consolidados são geralmente incrementais, como North (1990, p.89) argumenta. Nossa suposição vai contra parte da literatura atual, que não reconhece democracias estabilizadas na região. O segundo argumento é que a maioria dos estudos existentes sobre reforma política tende a analisá-las numa perspectiva estratégica (em linguajar de novo institucionalismo), sem considerar outros importantes aspectos. Nós acreditamos que essas análises não podem explicar a mudança como um todo.

Assim, para evitar algum viés, propomos uma abordagem da reforma em uma *two-level theory*³, contemplando princípios de eficiência e distribuição (abordagem racionalista), bem como uma análise historicista. Tal escrutínio implica um modelo mais abrangente e compreensivo e nos permitirá afirmar que alguns dos objetivos pretendidos em discurso não podem ser atingidos.

Este artigo procederá da seguinte forma: na seção um, introduzimos a reforma e seus pilares. Em segundo, a *two-level theory* proposta e a reforma são desagregadas nos seus pontos principais de acordo com a estrutura teórica. Finalmente, avaliamos o que realmente aconteceu quando esta foi implementada pela primeira vez e sugerimos alguns pontos para reflexão.

2 Lei 26.571: principais pilares

Existe consenso geral de que reformas eleitorais são processos políticos. Esses processos são produtos de uma democracia partidária, e, portanto, inevitavelmente vêm como resultado da configuração majoritária dos interesses políticos no sistema partidário. Além disso,

² Estamos cientes do aviso de O'Donnell's (1996) sobre o viés teleológico dessa palavra. Nós concordamos com a caracterização de uma institucionalização informal das oligarquias da América Latina. Nós apenas aplicamos o termo – como Munck (1996) faz – para dizer que regras são aceitas e os entes políticos agem de acordo com elas sem questioná-las.

³ Primeiramente proposto por Negretto (2011) para o estudo de reformas constitucionais.

eles são produto do desenvolvimento histórico do sistema político. Assim, não podemos pensar em ter uma reforma política como um resultado de algo que não seja as condições da atual conjuntura institucional. O ambiente que todo sistema eleitoral cria tem múltiplas implicações nos resultados eleitorais que produz. Partidos avaliam os custos e benefícios de participar numa corrida eleitoral nos cenários em que têm poucas chances de conquistar cadeiras legislativas e gabinetes executivos.

Levando em consideração essas suposições básicas, esta seção brevemente passa pelas mudanças-chave introduzidas pela reforma. Também lida com o resultado institucional final que emerge como resultados dos naturais conflitos de poder, processos de cooperação e desenvolvimento histórico. Em dezembro de 2009, a Lei 26.571 de *Democratização da Representação, Transparência e Equidade Eleitoral Política* foi outorgada. Ela foi organizada em torno de eixos axiais, que vamos separar um a um posteriormente.

O primeiro pilar refere-se à *formação e consolidação dos partidos políticos*. Uma avaliação importante que os reformadores fizeram sobre a competição política é que, nas últimas décadas, o sistema partidário tem sido especialmente fragmentado (além de rudimentar) e desnacionalizado.

Como consequência do avaliado, o diagnóstico cobre outros aspectos como a emergência de considerável sucesso⁴ de novos partidos criados por ricos empreendedores. Estes partidos são baseados em poder econômico e na lógica do mercado, funcionando como pequenas empresas nas quais a militância política corresponde a incentivos seletivos⁵.

Assim, uma solução institucional para esses problemas foi vista pelos reformadores como conveniente. O sistema partidário deveria ser reordenado de forma que os partidos existentes (especialmente os grandes, de abrangência nacional) pudessem se tornar organizações mais fortes.

⁴ Um bem conhecido exemplo é a vitória do partido de F. De Narvaez (Unión Pro) em 2009, nas eleições legislativas, na Província de Buenos Aires. Com 34,58% dos votos, esse partido venceu em Buenos Aires, um distrito historicamente dominado pelo Partido Justicialista (PJ).

⁵ Quanto à competição política, a existência de colectoras (listas de fusão, consistindo na lista de candidatos de um pequeno partido político ligado a uma lista de um partido maior, apresentando candidatos para um nível superior de governo) é percebida como uma outra causa de fragmentação do sistema partidário. Além disso, a presença de ocasionais “empresas” eleitorais cujo apoio pode ser comprado tem sido uma prática comum em todo o país.

Na linha desse diagnóstico, a reforma visava a críticas transformações do cenário partidário, sendo o principal objetivo a redução da fragmentação dos partidos. De acordo com a Câmara Eleitoral Nacional, em 2003, na Argentina, havia 18 candidaturas presidenciais que competiam pelo executivo nacional e 14 em 2007. Em 2009, como outro exemplo, 18 partidos políticos apresentaram candidatos a deputado federal apenas na província de Buenos Aires e 17 em Mendonza, onde apenas cinco vagas estavam em disputa. Naquele mesmo ano, a Câmara Nacional de Deputados tinha mais de 45 delegações legislativas.

O propósito da nova legislação eleitoral tem sido evitar essas situações irregulares que ameaçam a democracia representativa e partidos políticos tradicionais e organizar a oferta política, prevenindo a disseminação de pequenos partidos não representativos. Com esse intuito, a Lei 26.571 afirma que os partidos políticos devem ter pelo menos 1,5% dos votos nacionais (cerca de 400.000 votos) em uma primeira disputa de eleições (as primárias, que serão detalhadas nos parágrafos a seguir), de modo a concorrer pelo executivo nacional nas eleições gerais, ou 1,5% dos votos locais (distritos provinciais) para ser capaz de competir nas eleições gerais para cargos legislativos nacionais.

A priori, estas novas disposições afetam negativamente a existência de pequenos partidos enquanto fortalece a posição dos partidos consolidados e tradicionais, como a União Cívica Radical (UCR, centro) e o Partido Justicialista (centro-esquerda ou centro-direita, dependendo do panorama interno vencedor).

Filiação partidária também foi definida como uma restrição legal à participação na contenda eleitoral⁶. De acordo com essas disposições, pensamos que certas ambiguidades podem ser traçadas ao longo da reforma: ela preza o papel de afiliações, com a demanda de quantidades específicas para que os partidos sejam reconhecidos eleitoralmente. Ao mesmo tempo, considera membros do partido quase como cidadãos comuns, já que todos os cidadãos, e não membros do partido exclusivamente, decidem o futuro dos partidos políticos em eleições primárias abertas. Por isso, afiliações partidárias são uma questão fundamental para a vida dos partidos e para o seu reconhecimento

⁶ Para serem classificadas como “Partido Nacional”, as organizações devem ter a filiação de quatro eleitores, entre um mil, em pelo menos cinco distritos e um eleitor filiado em cada mil eleitores nacionais.

eleitoral, mas, por outro lado, como as primárias são abertas e o voto é obrigatório, são candidaturas da vontade dos cidadãos como um todo.

Contudo, um dos artigos mais polêmicos da lei nº 16 reforça a condição da lei anterior: um partido deve obter pelo menos 2% dos votos válidos em duas eleições consecutivas nacionais, no distrito correspondente, a fim de permanecer legalmente reconhecido como uma organização política. Se um partido não chegar a este limite, ele expira. Observa-se que uma exigência deste tipo pode obrigar a reestruturação do universo político, reduzindo a fragmentação e o número de partidos.

Outro pilar está relacionado aos *procedimentos de seleção de candidatos*. Durante a última década e meia, partidos políticos sofreram diferentes transformações e os cidadãos têm criado desafeto por suas elites políticas que deixaram de representar os interesses da sociedade. A realidade da Argentina não é diferente, embora parecesse longe desta tendência mundial após a redemocratização. De acordo com Panebianco (1982, p. 493), as questões sobre o grau em que as instituições são ou não importantes para além da liderança tornaram-se relevantes nesse contexto, em que os partidos políticos já não correspondiam a estruturas ideológicas ou programáticas.

Apesar de tudo isto, os partidos ainda têm o monopólio da representação política. Eles são a base de todos os regimes democráticos modernos e sua principal função é propor candidatos e líderes com chances reais de serem eleitos. Embora alguns de seus papéis tradicionais tenham quase desaparecido, esta principal função não morreu e é o exercício que os mantém vivos (NOVARO, 2000). Na verdade, como foi primeiro defendido por Anthony Downs (1957, p.137), vencer as eleições é a principal *raison d'être* para os partidos.

Portanto, apoiando a ideia de que uma mudança nos procedimentos de seleção de candidatos poderia democratizar organizações fechadas e mitigar todos os problemas pelos quais os partidos passavam, os reformadores decidiram intrometer-se na vida dos partidos políticos. É por isso que as “Primárias Abertas, Obrigatórias e Simultâneas”⁷ foram um ingrediente central da nova

⁷ Elas são *abertas*: apartidárias, permitindo que todos os eleitores escolham o candidato de qualquer partido que eles querem para votar; *simultâneas*: como em uma eleição geral, os pré-candidatos de todos os partidos são eleitos no mesmo dia; e *obrigatórias*: como em todas as eleições gerais na Argentina, o voto é obrigatório para todo

legislação. Através delas os cidadãos são obrigados a ter um papel na seleção de disputas internas e a serem envolvidos no processo de seleção dos candidatos. Mas o fato de participar nas primárias não implica diretamente democratização dos partidos políticos; os meios não têm direta correspondência com os fins, teoricamente falando (e como vamos mostrar, empiricamente também). Os cidadãos envolvem-se na seleção nacional de candidatos e, apesar de que, através das subdivisões dos processos eleitorais, as primárias podem ser formalmente vistas como algo diferente das listas provinciais feitas a “portas fechadas”, na verdade elas também são decididas pela mesma elite política.

Um terceiro ponto refere-se ao *financiamento*. De acordo com a lei eleitoral anterior, os recursos financeiros dos partidos tinham uma origem mista: o Estado financiou suas funções institucionais e campanhas, permitindo financiamento privado⁸. Rendimentos privados eram desregulamentados, permitindo que os partidos escondessem seus registros financeiros, que foram “deixados à boa mão de Deus”. Além de enormes desigualdades entre os candidatos e partidos relacionadas com o dinheiro que podem dedicar ao financiamento da campanha (como foi observado nas eleições legislativas de 2009, quando o partido de De Narváez gastou muito mais dinheiro que os demais⁹, vencendo a eleição em Buenos Aires), grandes escândalos de financiamento privado apareceram nas últimas eleições. Dois casos famosos foram “Valijagate de Antonini Wilson” e “O caso Efedrina”.

Agora, desde a promulgação da reforma eleitoral, as contribuições financeiras por pessoas jurídicas são proibidas. Apenas pessoas físicas propriamente identificadas podem contribuir. Assim, também, a contratação privada de espaço na televisão e no rádio foi proibida. Pela primeira vez, a distribuição de espaços de audiovisual

cidadão, portanto, envolvendo o público em geral, e as pessoas podem votar em qualquer candidato, independentemente de filiação partidária. Além disso, se um partido não apresenta pré-candidatos – pelo menos um –, seus candidatos não podem participar na eleição geral.

⁸ O mesmo sistema misto foi aplicado ao contrato de espaços audiovisuais (ABAL MEDINA, 2009, p.17).

⁹ Naquelas eleições, os partidos liderados por De Narváez e Kirchner gastaram juntos 12 milhões de pesos argentinos. O terceiro que os seguia em gastos foi a “Coalizão Cívica”, gastando apenas 700,000 pesos (ASTARITA, 2009).

em rádio e TV que seriam utilizados pelos partidos políticos dependia exclusivamente do Estado¹⁰. Esses novos e importantes regulamentos visam a reduzir as assimetrias existentes entre partidos com diferentes meios financeiros e vínculos com poderosos agentes econômicos. Na verdade, publicidade audiovisual costumava corresponder a cerca de 80% (ABAL MEDINA, 2009, p. 20) do total de gastos dos partidos políticos em suas campanhas, o que significa que os partidos mais ricos poderiam fazer campanhas melhores e mais caras, enquanto os partidos menores mal podiam competir com eles. Esta era uma condição injusta que não poderia assegurar uma equitativa competição. Além disso, “a mídia” costumava ter preços diferenciados, dependendo do partido. Isto agora será evitado com o Estado como seu único cliente.

Considerando a nova legislação como um todo, observamos como seus diferentes aspectos andam juntos: a redução do número de partidos e a construção de organizações mais sólidas e estruturadas, levando a uma maior capacidade de controle financeiro e prestação de contas. No entanto, não estamos afirmando ingenuamente que o reforço institucional seria automático e seguiria o caminho pretendido. É óbvio que grande parte das alterações tem o objetivo mais urgente de organizar a oferta eleitoral.

Finalmente, um quarto aspecto da reforma está ligado à *modernização do Código Eleitoral Nacional*. Os registros eleitorais na Argentina tinham duas características prejudiciais para a democracia e igualdade: eles não estavam totalmente atualizados e “limpos” e as mulheres e os homens foram registrados em cadernos eleitorais distintos. O primeiro aspecto algumas vezes contribuiu para confirmar acusações de fraude, já que, por vezes, até pessoas mortas votaram.

Alguns outros aspectos do código eleitoral estavam simplesmente desatualizados. A reforma pede a atualização de todos os cadernos eleitorais, adapta as necessidades comunicacionais para a

¹⁰ Agora o próprio Estado tem a responsabilidade de entregar spots de TV e rádio para todos os partidos concorrentes. Cumprindo os requisitos do artigo 43, o Estado deve distribuir o tempo de mídia de forma que 50% desse tempo seja distribuído em proporção ao número de votos obtidos nas últimas eleições gerais para deputados nacionais, e os outros 50% divididos igualmente entre todos os partidos políticos que apresentam os candidatos. Serviços de comunicação são legalmente obrigados a fornecer 10% do seu tempo para necessidades das campanhas eleitorais.

Internet e elabora cadernos eleitorais comuns, visando à igualdade de gênero, que, sem dúvida, melhora a qualidade da democracia.

Os quatro eixos apresentados (ver Tabela 1) compreendem os aspectos mais importantes da nova legislação, enquanto também se referem às declarações feitas pelos reformadores para justificar as alterações. Claro, não há uma correlação exata entre os problemas identificados pelos defensores da reforma e os meios definidos, a fim de resolvê-los. Além disso, consequências não intencionais e sua interação com instituições informais devem ser levadas em consideração. Como Astarita (2009, p. 22) resume claramente, “os atores sobre os quais recaem as novas disposições não respondem automaticamente a elas, mas, em vez disso, com o passar do tempo, desenham práticas inovadoras capazes de fazer nulos os novos regulamentos”. Este é um assunto para as próximas seções.

Tabela 1 - Resumo dos quatro eixos principais da reforma

Tópico	Diagnóstico	Ajuste	Efeito Pretendido
Formação e Consolidação dos partidos políticos	Sistema partidário fragmentado, desnacionalizado e rudimentar	Ter 1,5% dos votos nacionais ou locais nas primárias para ser capaz de concorrer nas eleições gerais. 2% dos votos nacionais em duas eleições consecutivas	Ordenar a oferta eleitoral e reforçar os grandes partidos tradicionais
Procedimentos de Seleção de Candidatos	Crise nos partidos e na representação política	Primárias abertas, simultâneas e compulsórias	Democratizar os partidos
Financiamento de Campanha	Assimetrias e desigualdades no acesso ao financiamento e à mídia	Regulação e distribuição do acesso à mídia feita pelo Estado	Mais transparência e igualdade na competição política
Modernização do Código Eleitoral	Registros não atualizados, processo eleitoral longo e ineficiente	Digitalização e unificação dos registros eleitorais	Mais transparência na competição política

Fonte: Lei 26.571 sobre a “Democratização da Representação, Transparência e Equidade Eleitoral Política”

3 O caminho para a reforma política: longa jornada e atalhos

Reformas políticas¹¹ parecem ser um meio que as democracias consolidadas têm para formular mudanças institucionais de acordo com novos contextos políticos e demandas dos cidadãos. No entanto, na América Latina, a história é bem diferente. Nossa região tem sido amplamente considerada como instável e caracterizada por recorrentes mudanças constitucionais. Além disso, tal instabilidade implicou que as novas regras da competição política foram definidas cada vez que o equilíbrio de poder mudou. Pelo menos, como Alexander (2001, p. 252) afirma, esta tem sido a tendência desde o surgimento dos países no subcontinente.

Os últimos processos de (re)democratização e construção de novos regimes políticos têm seguido essa tendência. Mas, o Cone Sul começou o século 21 com boas novas – uma realidade mais similar à observada em velhas democracias europeias emergiu. No resto do mundo, a partir do início dos anos 1990, modificações ocasionais na lei eleitoral têm ocorrido incluindo pequenos ajustes ou reformas mais radicais, como na Nova Zelândia (1993), Israel (1992), Itália (1993), Japão (1994) e Reino Unido (1997). Hoje em dia, em nosso subcontinente, constituições de (pelo menos) uma década, persistem, mas ajustes singulares e reformas na legislação ordinária tornaram-se frequentes (como no Uruguai, Argentina e discussões nos últimos meses no Chile). É precisamente no âmbito desta tendência que consideramos o estudo da reforma política argentina uma questão fundamental. Entendemos que essa reforma está intimamente ligada à estabilização e consolidação¹² da democracia. Como North (1993) afirma, mudanças institucionais em sistemas políticos consolidados são geralmente incrementais.

Estudar e compreender as mudanças institucionais não é um objetivo fácil; na verdade, é uma tarefa que até agora o novo institucionalismo não conseguiu realizar completamente. Entre as diferentes abordagens, desentendimentos surgem e questões não resolvidas em sua agenda de

¹¹ Vamos nos referir à reforma “política” considerando consequências e implicações da reforma em aspectos amplos e gerais do sistema político. Então, falamos de reforma “eleitoral” quando nos referimos a seus aspectos técnicos e formais e suas consequências jurídicas.

¹² Como Escolar define, “uma reforma política é um processo legislativo em que as regras da competição política são transformadas, mas não há alterações ao atual regime político” (ESCOLAR, 2009, p. 31).

pesquisa ainda permanecem. Abordagens racionais têm desenvolvido boas explicações sobre as origens das instituições e suas transformações por perspectivas distributivas e cooperativas, mas elas são excessivamente focadas em atores, sendo, portanto, funcionalistas e instrumentalistas¹³ (PIERSON, 2004, p. 105; HALL; TAYLOR, 1996, p. 952). Por outro lado, estes estudos estão focados em processos de curto prazo e não prestam atenção nos efeitos interativos entre múltiplas instituições e entre estas e o contexto em que estão inseridas. Por outro lado, abordagens históricas ajudam-nos a entender os processos de manutenção e reprodução das instituições, embora não tenham fortes explicações de suas origens, que são vistas como eventos acidentais. Eles se concentram em processos de longo prazo, conjunturas críticas e sequências históricas, enfatizando estruturas e supervalorizando cadeias causais.

Tendo apresentado sucintamente as vantagens e limitações das duas mais importantes perspectivas de que trata a Ciência Política com as questões institucionais, o objetivo deste trabalho é complementar essas abordagens, como uma vez Hall e Taylor (1996, p. 955) propuseram, a fim de ter-se uma compreensão mais abrangente do nosso tópico de estudo. Nesta seção, vamos apresentar uma análise da reforma a partir da perspectiva de uma teoria de dois níveis que inclua as vantagens das abordagens precedentes. Vamos considerar não apenas princípios distributivos, mas cooperativos, ligados ao processo de reforma e, ao mesmo tempo, analisaremos os diversos aspectos envolvidos nesta nova legislação a partir de uma perspectiva histórica.

Um primeiro nível está relacionado com as preferências e interesses específicos dos atores envolvidos. O segundo abrange o menu de alternativas, as opções disponíveis, a partir das quais os atores podem escolher. Neste último nível, encontramos os princípios de eficiência, mas também os processos de longo prazo e os padrões que os moldam¹⁴.

¹³ Em seus fundamentos micro e desejo de poder preditivo de seus modelos, eles têm uma imagem simplista da motivação humana e são acusados de serem excessivamente intencionais, assumindo que o processo de criação institucional é proposital e está sob o controle dos atores, que percebem e agem conforme os efeitos pretendidos (HALL; TAYLOR, 1996, p. 952).

¹⁴ A “Path dependence hypothesis” em escolha eleitoral afirma que a mudança institucional geral não é frequente por causa dos custos de informação e aprendizagem. Mudanças institucionais são principalmente incrementais (NEGRETTO, 2006, p. 425).

A partir de uma visão geral, uma abordagem estratégica consideraria causas de curto prazo quanto à distribuição dos recursos e interesses dos diferentes atores políticos (perspectiva distributiva). Esta perspectiva poderia argumentar que a reforma política de 2009 foi apenas uma consequência das aspirações políticas do ex-presidente Néstor Kirchner, que pode ter objetivado facilitar a sua vitória ao encurtar o tempo para acordos e alianças entre os partidos antes das eleições, dificultando a reorganização da oposição¹⁵. Ele também teria desejado a recuperação da estrutura partidária (recursos de todo o país, a legitimidade de todos os líderes locais e ligações clientelistas conhecidas como o “aparato”) do Partido Justicialista (PJ) ou Partido Peronista. Mas esta análise seria tendenciosa, como mencionamos, pois nega parte da realidade.

Como Marcelo Escolar (2009, p. 32-33) argumenta, as reformas políticas ou eleitorais são eminentemente processos políticos, ou seja, eles são sempre o resultado de uma configuração majoritária dos interesses partidários. Portanto, a última reforma obviamente respondeu a necessidades estruturais e expectativas da maioria governante. O objetivo era reduzir a oferta política, facilitar a vitória eleitoral e colocar o PJ sob definitivo e legítimo controle de Néstor Kirchner, mudando o curso do destino: nas últimas eleições gerais, em 2007, o PJ estava fragmentado e fortemente dividido. Figuras em disputa pela liderança do partido apresentaram suas próprias listas de candidatos. É por isso que os reformadores pensavam que a introdução de eleições primárias poderia ser uma maneira de evitar conflitos externos em eleições gerais. Primárias abertas favoreceriam o partido no poder ao contar com o apoio eleitoral dos cidadãos e não apenas com o voto dos membros do partido.

É claro, limites de elevada participação que pretendiam excluir os pequenos partidos foram os resultados da disputa distributiva realizada entre os atores políticos. Estes resultados claramente favorecem o partido do governo, beneficiado por um amplo apoio eleitoral e uma oposição e sistema partidário fragmentados e desorganizados¹⁶.

¹⁵ Esse argumento é sustentado pelo fato de que, depois da reforma eleitoral, partidos e coligações de partidos devem apresentar a sua lista de candidatos 50 dias antes de eleições primárias, trazendo a apresentação oficial de candidaturas.

¹⁶ Reforçar os princípios distributivos pode ser visto como um produto da interpretação que o governo fez de sua última derrota eleitoral em 2009. De acordo com Tonelli (2009), foi lido como uma consequência da concentração de mídia audiovisual, desorganização na assistência social, fragmentação política e candidaturas de mídia.

Ainda assim, a perspectiva acima seria incapaz de explicar os ajustes introduzidos nas questões de financiamento dos partidos. Discursivamente, este último ponto, bem como o sistema de Primárias Abertas, Simultâneas e Obrigatórias foram apresentados como um princípio de eficiência. Segundo ele, todos os atores estavam dispostos a colaborar para melhorar a qualidade da democracia e ampliar a participação cidadã, objetivando uma maior valorização social da política.

Mas os princípios de eficiência e uma perspectiva cooperativa devem ser complementados com o acompanhamento dos processos históricos que serviram como bases para essas modificações.

Um precedente principal e de longa data para a reforma política de dezembro de 2009 tem sido a chamada crise de 2001¹⁷, que revelou uma percepção enfraquecida dos partidos políticos. Esta crise evidenciou as transformações que estavam acontecendo na articulação representativa do sistema político e a perda do papel tradicional de liderança que os partidos políticos tiveram na estruturação de identidades políticas, uma tendência que tem afligido o contexto internacional desde as duas décadas anteriores (MANIN, 1998, p. 237-238). Este contexto resultou na abertura de um processo de uma série de discussões entre as elites políticas (fortemente impulsionado durante a presidência de Duhalde¹⁸), também envolvendo a sociedade civil, que só pode ser traçado como um processo a longo prazo. A fim de compreender o complexo ajuste institucional de 2009, é necessário considerar a mutação na ligação entre representantes e representados.

Ademais, bases para a modificação do financiamento político podem ser rastreadas até os anos 90, uma década em que a corrupção política, o excesso de gastos eleitorais e duvidosas origens do financiamento das campanhas eram um lugar comum.

Tendo em conta as linhas anteriores, as vantagens da complementação podem ser facilmente observadas. Inclusão e

¹⁷ Ver Luis Tonelli (2009) em “Conferencia sobre reforma política”, publicado pelo Departamento Eleitoral Nacional.

¹⁸ No início de 2002, durante o governo do presidente Duhalde, as discussões entre os partidos políticos, Igreja Católica e organizações da sociedade civil foram realizadas de modo a introduzir uma reforma política. Um projeto foi oficialmente apresentado e discutido no Congresso, mas sem sucesso. Sua proposta central foi a implementação de eleições primárias para seleção de candidatos.

restritividade das regras do jogo político não podem ser abordadas apenas a partir de uma perspectiva estratégica, dado que uma maior participação nos processos eleitorais e melhoria da qualidade da democracia são problemas de eficiência. Além disso, essas são importantes demandas históricas que foram consideradas para o projeto da reforma política de 2009. Portanto, a fim de compreender os precedentes da reforma, causas de curto e longo prazo tornam-se essenciais.

Tanto para a escolha racional quanto para o institucionalismo histórico, partidos políticos são instituições fundamentais, mas, para a primeira, eles são apenas organizações que representam preferências enquanto que, para a segunda perspectiva, os aspectos programáticos e ideológicos são questões fundamentais. Do nosso ponto de vista, o papel dos partidos políticos implica ambas as caracterizações¹⁹.

Para concluir com esta seção, queremos destacar a importância de pensar mudanças institucionais através de teorias que considerem não só fatores endógenos (atores políticos e perspectivas distributiva e cooperativa), mas também exógenos (conjunturas nacionais e internacionais e processos históricos). Estamos de acordo com Shvetsova (2003, p.207-208) ao dizer que as instituições são criadas em um contexto pelo qual são inexoravelmente afetadas²⁰ (efeitos esses que dependem da interação entre instituições e contexto), mas o que acrescentamos é a necessidade de ir além do imediato contexto, prestando atenção às raízes históricas e processos de longo prazo como partidos políticos, sistemas partidários e tradições presidenciais.

Na Argentina, uma longa jornada começou com o início do século 21, quando a crise política e socioeconômica de 2001 colocou no palco a existência de uma crise sem precedentes de representação e de perguntas sobre a qualidade da nossa democracia emergente. Os

¹⁹ Os partidos políticos são fundamentais para compreender as preferências: eles acrescentam preferências e mudam a estrutura política e, como Mainwaring e Scully afirmam, eles moldam o sistema político, mesmo se eles não estão bem institucionalizados (MAINWARING; SCULLY, 1995, p. 3). Além disso, é nodal mencionar que, de acordo com Kitschelt et al. (2010), partidos e sistemas partidários na América Latina não são programaticamente estruturados, mas observar esta caracterização exige uma profunda análise, a partir de uma abordagem histórica que implica um processo de longo prazo. Esta análise não será feita nesta ocasião.

²⁰ Para Shvetsova (2003), as instituições são endógenas, mas seus efeitos são sempre estruturalmente exógenos às decisões, porque a informação é incompleta.

atalhos foram tomados pelo partido do governo que poderia, finalmente, reformar as regras que definem a competição política. Claro, as negociações sobre alguns dos múltiplos ajustes pareciam não chegar a um consenso, sendo uma das mais importantes a inclusão do voto secreto. A questão que agora colocamos é se esta reforma institucional pode representar uma nova tendência na região por mudança na legislação formal destinada a melhorar nossas democracias não mais tão instáveis ou frágeis.

4 Novas eleições sob novas regras. O que está acontecendo em 2012?

Esta seção pretende lançar alguma luz sobre as evidências que emergiram do primeiro turno das eleições realizadas sob a nova legislação. Nós consideramos que os atores políticos e os partidos políticos são muito mais do que apenas os destinatários das novas disposições normativas. Portanto, não esperamos que os partidos reajam automaticamente de acordo com as novas regras, já que a realidade implica a concepção e desenvolvimento de práticas inovadoras capazes de burlar as novas restrições. Assim, apenas observando as primeiras eleições primárias realizadas sob a nova legislação, ainda é impossível determinar qualquer um dos efeitos da reforma sobre o realinhamento da oferta eleitoral. Para avaliar isso, o tempo é uma condição necessária. Na medida em que o tempo passa, as regras serão internalizadas e práticas estratégicas serão definidas com o objetivo de evitar qualquer meio desvantajoso. Só então, avaliações mais aprofundadas poderão ser feitas.

Por conseguinte, embora as mudanças definitivas sobre a oferta eleitoral não possam ser rastreadas, certamente podemos considerar algumas das primeiras consequências empíricas de outros eixos da reforma que já foram exibidos, moldando o processo eleitoral de 2011. Dentre estes, podemos nos referir à regulamentação do financiamento de campanha e de propaganda política. Este importante aspecto destinado a uma justa competição eleitoral é um dos recursos regulados pela nova lei que já mostrou alguns dos seus efeitos, benefícios e limites.

Em linha com a tendência geral da reforma que busca um maior envolvimento do Estado em garantir iguais oportunidades para todos os partidos políticos no pleito, financiamento de campanhas e regulamentos de acesso à mídia têm sido uma questão central.

De acordo com as novas disposições legais para as eleições primárias e gerais de 2011, os partidos políticos foram impossibilitados de contratar investimento privado em anúncios de rádio e TV (um mecanismo que já explicamos). Embora mais igualitária, a nova regulação sobre o financiamento de campanha apresenta um revés: ela não pode evitar o que chamamos de publicidade disfarçada. Somente o partido do governo pode tirar proveito da estatização da propaganda, produzindo publicidade mascarada durante a campanha, fazendo radiodifusão das obras públicas ou até mesmo, de alguma forma, iniciando campanhas políticas mais cedo do que os partidos da oposição. Como já dissemos, o impacto que a disposição do referido teve sobre o processo eleitoral já pôde ser observado.

Por outro lado, como um exemplo de seus benefícios, podemos citar o caso de um partido de esquerda, Partido dos Trabalhadores, que, obrigado pela redução dos partidos pequenos a unir-se a outras facções de esquerda, tornando-se mais poderoso, pôde ter tempo de antena de rádio e TV pela primeira vez. Este pequeno detalhe, mais o incentivo ao agrupamento, resultaram em um desempenho extraordinário e sem precedentes deste partido muito de esquerda nas eleições primárias que, nas eleições gerais de 2007, tinha tido o pior desempenho de todos.

Ao contrário da tendência atual nos EUA²¹ – onde, no início de 2010, o Supremo Tribunal decidiu em “Cidadãos Unidos vs. Comissão Eleitoral Federal”²² que o financiamento corporativo, independente de emissões ou manifestações políticas nas eleições, não pode ser limitado em conformidade com o direito dessas entidades à liberdade de expressão –, na Argentina, em linha com muitos outros países da América Latina como o México, a tendência é justamente o oposto: limitar a influência do setor privado na política.

Outra inovação introduzida com a reforma que tem aparecido pela primeira vez nestas últimas eleições primárias refere-se à alteração do Código

²¹ Os EUA são o único outro país no mundo onde as eleições primárias são regulamentadas, como na Argentina, pelo Estado.

²² A Suprema Corte dos EUA decidiu que a Lei McCain-Feingold de 2002, a lei federal que regula o financiamento das campanhas políticas, foi uma violação dos Direitos Fundamentais das corporações e dos sindicatos. Sob a nova regra de janeiro de 2010, as corporações e os sindicatos já não estão mais impedidos de promover a eleição de um candidato em detrimento de outro candidato.

Nacional Eleitoral, Lei nº 19.945: a unificação dos cadernos eleitorais e seções eleitorais. Tradicionalmente, eles costumavam ser divididos por sexo, mas agora os homens e mulheres figuram em um registro individual e eles não votam nas assembleias de voto em separado. Eleições primárias permitiram ver-se que foi uma inovação positiva para o processo eleitoral, tornando os registros mais transparentes e iguais, dependendo do Poder Judiciário (em vez do Executivo). Contudo, inicialmente e até agora, é observado pelos cidadãos como um mero aspecto administrativo.

Argumentos importantes para a necessidade de uma reforma eleitoral foram baseados na percepção de que os partidos tornaram-se improdutivos e vagamente representativos. Portanto, a introdução de alterações que visam a reduzir o número de partidos políticos e criar impedimentos à criação e manutenção das organizações partidárias era um objetivo principal. Supostamente, se os cidadãos tivessem uma maior intervenção no processo de seleção de candidatos, estes teriam maior legitimidade social (ABAL MEDINA, 2010, p. 13) e seriam mais representativos. Além disso, os partidos tornar-se-iam mais democráticos internamente.

Mas será que uma reforma eleitoral produz os efeitos que seriam esperados com base nessas características do sistema que foram modificadas? Não exatamente. A prática política provavelmente evitaria que as mudanças desejadas cheguem às vias de fato, algo que a introdução de eleições primárias permitiu observar.

As regras eleitorais formais moldam o comportamento estratégico dos atores políticos, mas isso não é uma seta unidirecional causal simples das regras para a competição partidária. Em vez disso, um processo interativo parece mais plausível. Para exemplificar isso, aqui esboçamos uma das características principais da reforma eleitoral: as Primárias Abertas, Simultâneas e Obrigatórias (PASO). Novamente, a vantagem em analisar esse aspecto da reforma é que esta inovação já foi percebida.

Assim como nos EUA, desde o início do século 20, e no Uruguai, desde a reforma constitucional de 1996, na Argentina, em 14 de agosto de 2011, foi implementado pela primeira vez um sistema em que a nomeação dos candidatos não é mais a responsabilidade das organizações dos partidos políticos em si. Um sistema de eleições primárias é agora conduzido pelo governo em nome dos partidos.

Nesta eleição primária inicial, os cidadãos em todo o país devem escolher os pré-candidatos a presidente e deputados federais de cada partido que irá competir na eleição geral. Além disso, mas apenas nos distritos (províncias) que deveriam renovar seus senadores, pré-candidatos para esta categoria também foram eleitos.

Dentro da categoria presidencial, cidadãos poderiam escolher entre 10 pré-candidatos presidenciais, entre os quais os principais foram: a então presidente Cristina F. de Kirchner (Frente para la Victoria), Ricardo Alfonsín (Unión para el Desarrollo Social), Hermes Binner (Frente Amplio Progressista) e Eduardo Duhalde (Frente Popular)²³. O fato é que todos esses candidatos foram proclamados como pré-candidatos por um processo que as primárias tentaram impedir: as negociações entre as principais figuras políticas de cada partido. Portanto, nenhum dos principais partidos apresentou mais de um candidato a presidente/vice-presidente e na maior parte dos outros assentos em disputa e os cidadãos apenas confirmaram o seu apoio para combinações únicas de candidatos e listas já decididas pelos líderes dos partidos a portas fechadas.

Dado que este é o caso, qual foi o propósito desta Primária? A resposta a esta questão reside em todas as outras categorias além da “presidente”, para as quais alguns partidos tinham mais de um candidato ou uma lista (se deputados ou senadores). Mas, paradoxalmente, a competição interna realmente aconteceu não em campanhas nacionais (que foram objeto da nova legislação), mas, ao contrário, nas disputas locais, não abrangidas pela legislação. De qualquer forma, fica bastante óbvio que a prática política dentro dos partidos para definição de pré-candidatos presidenciais impediu as regras formais.

O objetivo principal destas primárias foi preparar o cenário para uma situação mais clara na eleição geral. Mas o que queremos dizer com uma situação mais clara? A redução do espectro de candidatos disponíveis é uma resposta possível. Na verdade, esse objetivo foi parcialmente atingido: dois dos dez candidatos à presidência não puderam alcançar o limiar (um mínimo de 1,5% do total dos votos

²³ Os outros candidatos foram: Elisa Carrió (Coalizão Cívica ARI), Adolfo Rodríguez Saá (Compromiso Federal), Jorge Altamira (Frente de Izquierda y de los Trabajadores), Alcira Argumedo (Proyecto Sur), Sergio Pastore (Movimiento de Acción Vecinal) e José Bonacci (Del Campo Popular).

válidos em todo o país) necessários para competir nas eleições gerais. Então, considerando apenas a categoria presidencial, nós podemos assumir que estas primeiras eleições primárias foram algo como uma primeira rodada geral de eleições ou apenas um mecanismo destinado a medir como as preferências distribuem-se entre o eleitorado como uma fonte para as partes reconsiderarem as suas estratégias. Assim, se na eleição geral uma segunda rodada era necessário, teríamos agora uma espécie de três *rounds* de eleição que não é o mesmo que ter primárias reais e eleições gerais (com ou sem escoamento) depois.

Também é interessante apenas observar a quantidade de candidatos à presidência que competiram em cada uma das últimas cinco eleições (Tabela 2). É fácil ver o efeito restritivo do sistema de eleições primárias: em 2011, o número de candidatos concorrendo às eleições gerais é ainda menor do que nas eleições antes de 2001. Em 2001, quando as grandes crises políticas e econômicas surgiram, o sistema partidário explodiu. Uma expressão dessa situação foi observada nas eleições presidenciais de 2003 quando 18 candidaturas correram à presidência. Embora, em 2007, essa tendência tenha começado a reverter, a introdução de eleições primárias intencionalmente acelerou essa tendência.

Tabela 2 - Número de candidatos à presidência, por eleição⁽¹⁾

Eleição	Nº de candidatos
1995	14
1999	10
2003	18
2007	14
2011	8

Fonte: Based on data available in Andy Tow Electoral Atlas (ATLAS..., 2011) and Argentina's Ministerio del Interior.

(1) Número de candidatos presidenciais capazes de competir nas eleições gerais.

Na medida em que a Argentina é uma república federativa (determinada pela existência de três níveis de governo e competição eleitoral), em que as províncias têm considerável autonomia política,

as províncias podem escolher se querem, simultaneamente, adotar um sistema de primárias para a eleição de candidatos subnacionais. A fim de fazê-lo, sua aderência à lei nacional era necessária. Assim, apenas quatro províncias de 24 totais seguiram o sistema de primárias: Entre Ríos, San Juan, San Luis e Buenos Aires²⁴. Não surpreendentemente, a real concorrência política em eleições primárias foi definida no nível subnacional. Autêntica competição aconteceu dentro dos partidos para as categorias de prefeitos e deputados estaduais (provinciais) nas províncias que promulgaram leis para as primárias. Portanto, a competição interna ocorreu de forma mais clara bem onde a legislação torna opcional para as províncias promulgar a lei ou não.

No resto das províncias, a concorrência interna dentro dos partidos aconteceu (quando o fez) para a categoria de deputados federais, embora a composição final da lista do partido para eleição geral tenha sido preparada por cada partido de acordo com seu estatuto. Isto é: cada estatuto estabelece um sistema particular de distribuição proporcional para determinar o número de candidatos de cada lista principal que irá integrar a lista da eleição geral. Assim, depende de cada partido, que decide essa lista. Na verdade, os cidadãos não participam diretamente na confecção das listas. Em seu seminal trabalho, Duverger (1951, p. 232) afirmou que as regras eleitorais moldam a competição entre partidos políticos. E um pressuposto importante das suas famosas leis é que a influência dos sistemas eleitorais “não vai além dos limites do nível distrital”.

Em consonância com isso, consideramos que, embora a reforma tenha sido conscientemente projetada para reduzir as chances de existência de partidos menores, este objetivo não considera os sistemas partidários subnacionais que não podem ser afetados por essas medidas na lei destinada à redução do número de partidos, da qual fazem parte as eleições primárias. Por um lado, as regras eleitorais afetam o número e o tamanho dos partidos concorrentes às eleições (COX, 1997; DUVERGER, 1954; LIJPHART, 1994; RAE, 1967; SARTORI, 1976). Por outro lado, os partidos políticos procuram as regras que melhor lhes convêm (BOIX, 1999; CALVO, 2005; COLOMER, 2004).

²⁴ Em 22 de maio de 2011, a província de Santa Fé aplicou seu próprio sistema de Primárias Abertas, Simultâneas e Obrigatórias. Em 2004, o congresso provincial aprovou a Lei 12.367. Inovação nesta província resultou também na implementação, em 2011, do voto secreto para cada categoria de província (Lei 13.156).

Recentemente, vários estudos têm demonstrado a crescente territorialização da competição partidária na Argentina (CALVO; ESCOLAR, 2005; LEIRAS, 2007; GIBSON; SUÁREZ-CAO, 2010). Alguns autores sugerem que os padrões de concorrência em todos os níveis tendem a ser semelhantes e, conseqüentemente, o sistema partidário é estruturado como o (nacional) dominante (RATTO; ABAL MEDINA, 2010, p. 5).

De fato, no sistema partidário argentino, não é o domínio de uma lógica nacional que impõe a sua lógica em níveis subnacionais. É a dinâmica subnacional que permite ou nega a influência nacional sobre os sistemas subnacionais do partido.

5 Uma reforma institucional para consolidar a democracia?

Como diferentes autores afirmam (TOMASSI et al., 2006 apud ABAL MEDINA, 2009, p.13), a competição partidária exerce sua influência sobre a qualidade e estabilidade das políticas públicas. Assim, a existência de lotes de pequenos partidos diferentes pode dificultar o processo legislativo, bem como a adequação de políticas consensuais. Ainda, identificação de responsabilidades e processos de prestação de contas também podem ser prejudicados.

Este argumento é parte do debate sobre regimes democráticos e é coincidente com os acadêmicos que defendem a eficiência do governo, como Sartori (1994, p. 452), e estritamente acreditam na alternância política. Não há nenhuma razão para dizer-se que a alternância não é uma questão importante no debate atual sobre a qualidade das democracias representativas, mas há uma nova tendência em alguns países da América do Sul. Esta tendência refere-se ao desenvolvimento de nova legislação na qual o que está em jogo é a capacidade dos governos de realmente governar, produzir políticas públicas e evitar a já muito criticada paralisia presidencial. Desde o relevante artigo de Linz, que faz uma crítica ao presidencialismo (1990), situações de maiorias divididas têm sido um medo fundamental.

Ao menos na reforma política que temos exaustivamente apresentado até agora, a alternância não parece ser uma das principais preocupações dos atores políticos responsáveis pela sua elaboração (vale a pena dizer que havia muita alternância durante as ditaduras militares

no país). Pelo contrário, a sua principal preocupação tem sido garantir governabilidade com o objetivo de produzir governos mais fortes no caso de eles formarem o partido no poder.

Questões relativas à qualidade da democracia têm sido abordadas por políticos e o objetivo de democratizar internamente os partidos tem sido um primeiro passo nessa direção. Eleições primárias foram claramente um ponto de virada. No entanto, com a análise feita até agora, tentamos ressaltar que os requisitos e regulamentos formais não são suficientes para gerar mudanças reais no comportamento político.

Mas uma das principais questões positivas que surgem com a reforma eleitoral é que nossa democracia está testemunhando um padrão de consolidação no qual as questões que definem contestação política estão no centro das atenções. Estamos nos concentrando nessas importantes questões institucionais que podem melhorar a qualidade do nosso sistema democrático. E a maneira que o nosso sistema político lida com elas é, precisamente, modificando instituições eleitorais que determinam a competição política entre os partidos políticos e fazendo-o de uma forma incremental. Entre as alterações que não foram introduzidas na reforma, uma delas foi a estrutura de votação. Os partidos de oposição queriam que o voto secreto fizesse parte da nova lei, mas não foi possível conseguir consenso sobre esta modificação. É uma questão muito controversa, já que o poder de *party labels* e do aparelho burocrático partidário são postos em cheque. Ao mesmo tempo, os defensores do voto secreto consideram que o “clientelismo” e outras práticas comuns como controle de voto e roubo de voto poderiam ser evitadas. De qualquer forma, é ainda uma questão pendente sobre a qual muitos argumentos a favor e contra podem ser ouvidos. De fato, uma das expectativas do núcleo do institucionalismo racional é que a estrutura de voto afetaria a ênfase numa campanha programática ou particularista. Essa expectativa também está entre os principais argumentos do partido no poder contra tal inovação na estrutura de votação.

Em suma, apresentamos debates sobre a complexidade das reformas institucionais, reforçando a sua condição não linear. Além disso, deixamos claros os limites das abordagens restritas e apresentamos a teoria proposta, englobando os dois níveis. Consequentemente, complementação parece ser o ponto de partida para uma melhor compreensão das transformações institucionais que com sorte podem

significar não apenas uma nova tendência, mas uma regra geral na região. Estudos comparativos deste tipo de ajustes na região é uma agenda de pesquisa necessária que tentamos inaugurar com esse artigo.

THE LAST POLITICAL REFORM IN ARGENTINA IN 2009: DISCLOSING IMPLICATIONS BEYOND THE FORMAL LAW

Abstract: In 2009 the Argentinian Congress passed the Law 26.571 of “Democratization of Political Representation, Transparency and Electoral Equity”. Considering the importance of this kind of reforms for the political system, this paper aims to describe and analyze this political reform from a new approach in the study of institutional changes: a two-level theory. Taking into account distributive and efficiency principles, as well as historical precedents, a more comprehensive model is proposed. It lets us reflect on the diverse elements of the new legislation, its objectives and pretended effects, some of which could not or will difficultly be reached. In addition to this, it is argued that this last political reform in the country is part of a new trend in Latina American democracies. Its design and its purposes reveal that this institutional amendment is more than just that. As in “consolidated democracies” changes are no longer radical; on the contrary, incremental amendments to ordinary legislation are becoming the rule. To conclude, some reflections about the effects of the political reform on Argentinean democracy and political institutions are proposed. A comparative research agenda of last electoral amendments in other countries of the sub-continent is suggested.

Keywords: Argentina. Political Reform. Institutional Change. Two-level Theory. New Trend.

REFERÊNCIAS

ABAL MEDINA, Juan et al. *Reforma política en la Argentina*. Secretaría de La Gestión Pública de la Nación, Buenos Aires, 2010.

_____. In: *Conferencia sobre Reforma Política*, Dirección Nacional Electoral, Argentina, 2009.

_____; RATTO, Celeste. *Shaping provincial party competition: how do different levels of party competition interact within federalized party systems?* Paper prepared to be delivered at the 5th Latin American Congress of Political Science, Latin American Political Science Association (ALACIP), International Conference, Buenos Aires, July 28-30, 2010.

ALEXANDER, Gerard. Institutions, path dependence, and democratic Consolidation. *Journal of Theoretical Politics*. London, v. 13, n. 3, p. 249-270, 2001.

ARGENTINA. Código Electoral Nacional. *Ley N° 26.571*. Diciembre 2 de 2009. Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Disponível em: <<http://argenlibre.blogspot.com.br/2011/06/texto-de-la-ley-n-26571-partidos.html>>. Acesso em: 12 out. 2011.

_____. *Ley N° 19.945*, correspondiente al código electoral nacional, con las modificaciones introducidas por las leyes n° 20.175, 22.838, 22.864, 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858, 25.983 y 26.215. Actualizado al 14 de diciembre de 2009. Disponível em: <http://www.pjn.gov.ar/cne/compendio/legislacion/codigo_electoral.pdf>. Acesso em: 12 out. 2011.

ATLAS de elecciones en Argentina. *Blog de Andy Tow*. Disponível em: <<http://towsa.com/andy/>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

CALVO, Ernesto; ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en La Argentina*. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral, Prometeo/PENT: Buenos Aires, 2005.

COX, Gary. *Making votes count*. Strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. *Journal Of Political Economy*, v. 65, n. 2, Apr. 1957.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*, FCE: Madrid, 1951.

ESCOLAR, Marcelo. In: *Conferencia sobre Reforma Política*, Dirección Nacional Electoral, Argentina, 2009.

GIBSON, Edward; SUAREZ-CAO, Julieta. Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, v. 43, n. 1, Oct, 2010.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. *Political science and the three new institutionalism*. Max-Planck - Institut für Gesellschaftsforschung Koln, Discussion Paper n.6/96, 1996 .

- KITSCHOLT, Herbert et al. Patterns of programmatic party competition in Latin America. In: _____ (Ed.). *Latin American Party Systems*. Cambridge University Press, 2010.
- LEIRAS, Marcelo. *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos*. Prometeo: Buenos Aires, 2007.
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (Ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford 1995.
- MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Alianza: Madrid, 1998.
- MUNCK, Gerardo. La desagregación del régimen político: Problemas conceptual e em el estudio de la democratización, *Agora, Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 3, n. 5, invierno de 1996.
- NEGRETTO, Gabriel. Choosing how to choose presidents: Parties, military rulers and presidential elections in Latin America, *The Journal of Politics*, v. 68, n. 2, p. 421-433, 2006.
- _____. *Making constitutions*. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America, Work in press.
- NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 1990.
- NOVARO, Marcos. *Representación y liderazgo en las democracias contemporâneas*. Rosario: Homo Sapiens, 2000.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Buenos Aires: Alianza, 1982.
- PIERSON, Paul. *Politics in time*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza: Madrid, 1976.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Orbis, Hyspanoamérica, 1984.
- SHEVETSOVA, Olga. Endogenous selection of institutions and their exogenous effects. *Constitutional Political Economy*, n. 14, p. 191-212, 2003.
- TONELLI, Luis. In: *Conferencia sobre reforma política*, Dirección Nacional Electoral, Argentina, 2009.

PROMOVENDO ESCASSEZ OU CORTEJANDO ABUNDÂNCIA? ENTENDENDO A RESILIÊNCIA DA MÁQUINA ELEITORAL NA GOVERNANÇA URBANA*

Michael P. Canares*

Resumo: Uma das características persistentes de uma crise financeira é a falta de recursos para todo tipo de agentes e interesses em competição. Na esfera política, uma crise financeira pode diminuir a capacidade dos partidos de praticar clientelismo, mas também ocasionará oportunidades para os mesmos de tirar vantagens sobre a crescente escassez, transformando-a em vantagens políticas futuras. Baseando-se no argumento de duas persuasivas obras literárias – “Rainbow’s End” (1987), de Steven P. Erie, e “Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy” (1982), de Judith Chubb, este artigo tenta responder a questão sobre qual seria o comportamento político mais apropriado da máquina eleitoral quando confrontada com recursos insuficientes e demanda considerável por parte dos eleitores. Este artigo argumenta que se o controle local encontra-se nas mãos da máquina política num estado de monopólio e o eleitorado é caracterizado por extrema pobreza e exclusão das decisões políticas, administrar a escassez perpetuará a máquina naturalmente. Por outro lado, se o controle das políticas locais participa de dura competição, enquanto a sociedade é fragmentada em condições socioeconômicas nas quais alguns conseguem pagar por melhores condições e outros não, a máquina eleitoral, com mais recurso e sendo capaz de capturar uma significativa base de apoio, provavelmente sair-se-á melhor e durará mais que as demais.

Palavras-chave: Crise financeira. Clientelismo. Compra de voto. Governança urbana.

* Título original: Promoting Scarcity or Courting Abundance? Understanding the resiliency of machines in urban governance. Tradução para o português: Denise Alaggio Ribeiro

** Pesquisador no Centro HNU da Pesquisa e Governança Local das Filipinas. Graduado em Estudos de Desenvolvimento pela London School of Economics and Political Science. Tem parceria com a Brown University, nos EUA, e foi treinado em avaliação de desenvolvimento no Institute for International Conflict Research, na Irlanda do Norte, e pela Vienna University of Economics and Business.

1 Introdução

Alguns países no mundo podem ter enterrado máquinas eleitorais e o papel predominante do *boss* como questões nostálgicas nas definições de governança local. Mas, indubitavelmente, não é necessariamente o caso de países em desenvolvimento, que por vezes parecem pobres reflexos do passado glorioso de democracias avançadas. Máquinas eleitoreiras e a figura de um *boss* proeminente ainda figuram nesses ambientes em que há pobreza e insegurança generalizada e onde os meios para saná-las encontram-se nas mãos do político, ao invés do estado (HEDMAN; SIDEL, 2000).

O que acontece às máquinas eleitoreiras e ao *boss* em um período de crescente escassez, onde a crise financeira afeta a disponibilidade de recursos para servir aos interesses em competição? Apesar de esse artigo ter sido escrito como um exercício em retrospecto, baseado em situações passadas, ele serve ao propósito de entender a persistência de máquinas eleitorais em governança local de frágeis democracias atuais ao observar um dos aspectos da dinâmica da máquina: as regras de oferta e demanda na política local. Baseando-se no argumento de duas persuasivas obras literárias – “Rainbow’s End” (1987), de Steven P. Erie (“O Fim do Arco-Íris”, em tradução livre), e “Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy” (1982) de Judith Chubb (ou “Patronagem, Poder e Pobreza na Itália do Sul”, também sem tradução oficial) –, este artigo tenta responder a questão sobre qual seria o comportamento político mais apropriado da máquina eleitoral quando confrontada com recursos insuficientes e grande demanda por parte dos eleitores.

Ao responder a questão, o artigo sucintamente delinea a teoria de Erie sobre o balanço entre os requisitantes e os recursos (Seção 1), bem como a teoria de Chubb sobre o poder de manipulação da escassez (Seção 2). Na seção seguinte (Seção 3), faz-se uma tentativa de analisar os méritos e limitações, pontos de diferença e convergência entre as duas teorias apresentadas. Como forma de conclusão, o artigo apresenta uma resposta à pergunta inicial, ao discutir que, apesar das similaridades e diferenças em conceitualização, existe uma característica prevalente salientada em ambas – que essas são teorias que explicam o desenvolvimento das máquinas eleitorais num *continuum*, ou progressão. Assim sendo, o comportamento apropriado depende de em que fase se encontra a estrutura de poder local e a correspondente condição do eleitorado.

2 O equilíbrio proposto por Erie

A teoria de Erie é ancorada na afirmação que “O segredo da longevidade da máquina eleitoral é o equilíbrio entre a demanda dos eleitores com a oferta de recursos” (ERIE, 1988, p. 10). Ele argumenta que a natureza das políticas locais e a dominância da máquina eleitoreira nas eleições requerem que a demanda do eleitorado, não necessariamente como um todo, mas de uma porção substancial do mesmo, deve ser atendida e suprida o tempo todo. Falha em fazê-lo levaria à quebra do equilíbrio e queda da máquina eleitoreira.

Desenhando suas generalizações sobre a análise de grandes máquinas eleitorais em cidades irlando-americanas entre 1840-1985, ele propõe que as máquinas eleitorais tiveram sucesso porque, por um lado, aumentaram a base de recursos, sendo capaz de atender à crescente demanda por patrocínio, e, por outro lado, conseguiram diminuir a demanda dos eleitores, compensando as insuficiências de recursos.

Isso requer uma série de coisas por parte da máquina eleitoreira. Primeiramente, requer que esta conheça a natureza e propensão da demanda, não apenas em termos correntes, mas futuros, de forma a atender a magnitude do requerido. Em segundo lugar, requer que ela conheça bem as limitações da base de oferta, bem como o prospecto de expansão. Em terceiro, que seja capaz de determinar o *mix* apropriado de crescimento dos recursos e estratégias para diminuir as demandas dos eleitores de forma a não comprometer o atual ganho político com a sustentabilidade da máquina no longo prazo.

O caso apresentado por Erie sugere certos tipos de estratégia para aumento de recursos como aumento de taxas, aumento do endividamento público, confiança no patrocínio do setor privado e alianças com líderes municipais, estaduais e federais para capturar patrocínio extra do setor público (o que ele chama de aliança intragovernamental). Mas, nesse caso, a criação de recursos é sabedoria convencional, já que qualquer pessoa sã que entra na política sabe que recursos são necessários e que, dada uma tendência de crescimento demográfico, deve-se sempre ter planos de aumento dos mesmos.

O que é novo na teoria de Erie é o conceito de diminuição da demanda do eleitorado. Ele saiu da noção tradicional de inclusão indiscriminada e mobilização extensiva de forma a “aumentar o universo eleitoral e antecipar-se aos oponentes reduzindo o universo de eleitores

disponíveis para contra-mobilização” (1988, p. 217). Ele justifica isso com razões de custo (fazê-lo drenaria a máquina dos seus recursos) e os perigos de patrocínio político e realocação de poder (de irlandeses para não irlandeses). Várias fórmulas foram usadas a esse respeito, mas as principais foram repressão e corrupção.

Como Erie entende esse procedimento excludente? Primeiro, ele argumenta que os procedimentos de incorporação foram altamente exclusivos – assim que a máquina atingiu seu ponto de estabilidade, parou de mobilizar o eleitorado e repeliu novos entrantes, concentrando-se na sua tradicional base de poder. Segundo, a máquina fez uma distinção óbvia entre o novo e o velho e pôs um prêmio econômico nessa distinção, privilegiando os grupos mais antigos e dando menos benefícios aos recentemente incorporados.

Essa conceituação, embora nova, não é surpreendente. A teoria, que em si tende mais ao lado da oferta da equação, como evidenciado na afirmação “trazer a demanda do eleitorado ao encontro da oferta de recursos”, alude ao conceito de demanda eleitoral infinita e limites da oferta de recursos. Assim, porque a oferta é escassa, é uma proposição lógica conter a abundante demanda de uma forma que a máquina política possa lidar e sobreviver.

Com essa estrutura de análise, Erie não ignorou a importância da maneira de distribuição quando os recursos estão reunidos e a demanda já definida. Ele argumenta que as máquinas eleitorais irlandês-americanas trabalhavam com o conceito de “porções diferentes para pessoas diferentes”, segregando o eleitorado em classes e seus interesses particulares. Por exemplo, as máquinas proviam altos gastos em serviços assistencialistas e de bem-estar social a regiões pobres da cidade, enquanto ofereciam serviços eficientes e de baixo custo aos proprietários de classe média.

Parte do processo é o hábil gerenciamento das externalidades que afetam a oferta de patrocínio e a demanda por ele. A resiliência da máquina eleitoral primeiro é exemplificada pela sua eterna busca por fontes de patrocínio, enquanto os recursos diminuem devido a externalidades negativas e as oportunidades para criação se tornam evidentes. Em segundo lugar, essa resiliência é também evidente pelos diversos procedimentos de exclusão intencional que as máquinas eleitorais tomam de forma a não aumentar a quantidade de pessoas para quem se fará relevante em meio a uma inevitável tendência de crescimento da demanda.

3 As regras de Chubb para exploração da escassez

A teoria de Chubb sobre a máquina eleitoreira de sucesso, em resposta à questão da demanda e oferta, é compreensivelmente capturada pela frase “o poder do partido está na manipulação da escassez, em manter um grande número de pessoas em competição por recursos escassos” (CHUBB, 1982, p. 215).

A proposição de Chubb é situada num contexto particular, em que existem pobreza e insegurança generalizada e a única salvação é um governo que deve ser sensível às necessidades das pessoas. No contexto de Palermo na Itália, o governo assim o fez, mas de uma forma completamente diferente, de forma clientelista, que não só distribuiu favores, mas, ironicamente, esperança.

A proposição de Chubb não indica que se deve negligenciar o lado da oferta da equação. Na verdade, ela a expõe laboriosamente. Entretanto, o processo de criação de riqueza para o partido no contexto estudado era altamente dependente de gastos regionais, fundos do governo e nada mais. Enquanto Erie menciona aumento de impostos de forma a aumentar a receita, o mesmo não podia ser feito em Palermo, onde a maioria das pessoas era pobre, onde até o setor de comércio, fonte primária de receita, não representava fonte confiável de recursos por ser altamente subsidiado, e onde os empregados de colarinho branco, fonte de recurso deduzido na fonte, representa um bloco de negociação poderoso que seria sensível a esses tipos de dedução na folha de pagamento.

As formas de patrocínio em Palermo não diferiam muito das citadas por Erie. O mecanismo primário de suporte era relacionado à provisão de empregos, manipulando a folha de pagamento e distribuindo esperança de recomendações de emprego. No caso do setor de comércio, havia um alto grau de intervenção pública na forma de gastos públicos diretos (incentivos, subsídios, contratos e programas especiais de recuperação de empresas), assistência ao crédito (em bancos públicos e privados) e cuidado na implementação de poderes reguladores do governo (isto é, licenciamento). Assim, o “tratamento diferenciado para pessoas diferenciadas” comentado anteriormente também é verdade na proposição de Chubb em que a máquina dividia o eleitorado em grupos com necessidades homônimas.

O elemento crítico da análise de Chubb, e no que se diferencia da análise de Erie, é, contudo, a troca de bens futuros no intercâmbio

político – o elemento de esperança a que ela se refere repetidas vezes em seu livro. Nesse caso, existe uma troca de bens presentes por bens futuros. Contudo, esse artigo argumenta que tanto o lado da oferta como o da demanda estão sempre trocando esperança em instâncias particulares e específicas. Por exemplo, o momento em que o patrono assina uma recomendação é uma promessa em si, e, portanto, um bem futuro. Reciprocamente, no momento em que o cliente recebe, ele entrega a promessa de voto, que também é um bem futuro. Seria diferente se o intercambiado fosse a recomendação de voto no dia da eleição e a recomendação fosse dada apenas ao ver-se o voto preenchido.

Essa análise não é, contudo, peculiar. Em momentos de escassez de oferta, é costumeiro para vendedores e compradores trocar bens futuros (como no caso de pessoas que pagam antecipado pela reserva de um item em um antiquário). O que é peculiar é a proposição de que não se deve fazer tanto sobre a oferta (como o dono do antiquário ao buscar mais do item), mas manter a escassez (fazer o item sempre indisponível) para reforçar que a oferta seja mais procurada assumindo que a demanda sempre aumenta (mais e mais pessoas requisitando o item) ou mantém-se constante (as mesmas pessoas voltam a refazer o pedido).

Como Chubb operacionaliza essa teoria no contexto de políticas locais? Ela propõe que existe um grande interesse em manter a pobreza e insegurança que caracteriza uma área enquanto a máquina política mantém poder aliviando-as. Enquanto haja pobreza e enquanto a máquina mantenha o controle de todas as oportunidades de recurso disponíveis, ela vai ser vitoriosa. Essa proposição é muito volátil e vulnerável e requer uma série de fatores. Primeiro, requer que o desenvolvimento seja mantido além dos portões, o que significa manter à distância todas as oportunidades que deem à população um certo poder econômico, que teria implicações políticas. A razão pela qual Chubb argumenta que é o desenvolvimento econômico (e não a crise econômica) que apresenta grande ameaça à máquina eleitoral é que aquele oferece fontes alternativas de bens não mais sobre o controle da máquina e que podem competir pelo poder de acomodar a demanda. Segundo, requer a contínua hegemonia do governo (e, portanto, da máquina, assumindo-se controle majoritário) na provisão de alternativas aos pobres. A cooptação do setor empresarial, o controle de instituições não governamentais, a sujeição das uniões trabalhistas e até a má aplicação de recursos de desenvolvimento, tudo isso seria

necessário para recriar as mesmas condições de pobreza que alimentam a escassez necessária ao perpetuamento da máquina.

Finalmente, enquanto persistir a pobreza e a insegurança, a máquina deve ser capaz de levantar a esperança e promessa de futuro que se obtém sendo leal a ela. Assim, histórias de inspiração, ascensão ao poder, sucesso empreendedor que se deve em grande parte às oportunidades que a máquina oferece devem existir na mente das pessoas de forma que, enquanto paira a escassez, a abundância não pareça tão impossível. Reciprocamente, histórias de fracasso devido à deslealdade também devem estar na boca do povo de forma que a confiança na mesma esperança seja convincentemente real.

4 Pontos de conversão

Deve ser dito que ambas as análises, de Chubb e Erie, focaram mais nos favores econômicos que a máquina eleitoral pode logicamente ou illogicamente alocar a clientes – patrocínio, serviços, contratos, *franchises*, congelamento de impostos, empregos, coleta de lixo, serviços domiciliares e como esses podem ser obtidos. Ambos excluem da discussão a alocação de poder como forma de patrocínio que também pode habilmente trazer resultados significativos se administrada corretamente.

Nesse contexto, pode ser dito que ambas as teorias propõem, mais que qualquer outra coisa, o nascimento e sobrevivência de uma máquina eleitoral baseados fortemente nos recursos que esta dispõe para obter monopólio do poder político. Isto, além de outras coisas, reflete o exercício eleitoral como um ciclo de troca ganho-econômico-por-ganho-político. Os eleitores são economicamente favorecidos, enquanto o *boss* local é favorecido politicamente. Contudo, isto é uma inverdade. Com a dispensa de favores econômicos, um poder político é adicionado ao lado da demanda, aumentando o poder de barganha em demandar mais. Por outro lado, cada voto que o cliente dá é com a consciência do ganho econômico do patrono e com o aumento do poder desse em conseguir recursos.

Assim, os lados da oferta e demanda não podem ser compreendidos como a expressão econômica de necessidades e favores. Se assim o fosse, eleitores não teriam o poder de demandar outros tipos

de bens e as máquinas eleitorais não teriam que fazê-lo. Na Itália, por exemplo, o poder de barganha da classe média de colarinho branco chegava a causar medo aos líderes, resultando até mesmo, eventualmente, na passagem de uma lei previamente rejeitada. Isto é uma indicação que, de fato, o que foi dado como empregos na verdade não se tratava apenas disso, mas de uma doação de poder em si. Nas cidades americanas, o fato de que as máquinas mudam em resposta às demandas dos clientes mostra o poder que estes podem ter.

É importante notar aqui que, no contexto da análise de oferta e demanda, a proposição de Chubb vai ao encontro da de Erie – que a oferta é finita enquanto a demanda é o oposto. Enquanto Erie sugere expandir a demanda e restringir a oferta, os componentes da equação, a prescrição de Chubb não é sobre essas, mas sobre o contexto no qual essa equação é válida.

A lei econômica da demanda e da oferta apenas aplica-se para as assumidas condições de escassez (que sem dúvida caracterizam o mundo). Quando necessidades são ilimitadas e há limites na oferta, há que se manipular ou a demanda ou a oferta para se chegar ao resultado ótimo. Assim, a escassez, nesse caso, é o próprio contexto da equação, sem o qual esta não faz sentido. Pode ser tentador concluir que a prescrição de Chubb é sobre a demanda, que seja mantida constante, mas este artigo argumenta em contrário. A escassez é a razão da equação, e o argumento de Chubb foca nisso. Na teoria dela, não há que se manipular a equação, mas sim que manter-se seu pré-requisito básico verdadeiro ao longo do tempo.

Já Erie trata a escassez como um fato sobre o qual nada se pode fazer. Daí sua preocupação em manipular os elementos da equação. Isto pode estar condicionado à presunção de que a abundância nunca é possível, mas se for, seria sempre relativa e por certo período no tempo. Contudo, as diferenças em geral são mais quanto ao contexto do argumento do que quanto à presunção de recursos finitos que é, afinal, conhecimento público.

A escassez de Palermo era tão completa que sua influência na conceituação é persuasiva. Por outro lado, as cidades americanas podem não estar nas mesmas condições na sua história recente, motivo pelo qual poder-se-ia pensar que a teoria não suporta o observado. Mas, e se o estudo de Erie fosse situado nas mesmas condições de escassez de

Palermo, num dado ponto da história dos Estados Unidos que espelhasse as mesmas condições? A interpretação de Chubb é baseada no aparente controle ilimitado do estado, como apontado anteriormente – que a manipulação da escassez requer a precondição de poder de monopólio. E, se dada a escassez que havia, a máquina não possuía esse poder próximo do absoluto? Mais provavelmente, a proposição de Erie é mais sustentável. De fato, sem o monopólio da máquina, a manipulação da escassez não é possível de forma alguma, mesmo se a população é caracterizada por intensa pobreza e insegurança. Se o poder pode ser minado, isso levará a altas expectativas e grave descontentamento que poderá até incitar revoltas.

5 Conclusão

Não se busca argumentar que o comportamento apropriado da máquina eleitoral em situações de escassez e alta demanda de votos é dependente de lugar, cultura, tempo, etnia ou natureza das pessoas, mas, ao invés disso, das fases pelas quais a política local, definida como o sistema de controle, evolui (o lado da oferta) e a maneira pela qual o desenvolvimento, definido como melhoramento do bem-estar, ocorreu (o lado da demanda). Se o controle local está nas mãos da máquina eleitoral num estado de monopólio e o eleitorado é caracterizado por extrema pobreza e existência sem voz, administrar a escassez vai perpetuar a máquina naturalmente. Por outro lado, se em dura competição, enquanto a sociedade fragmenta-se em condições socioeconômicas nas quais alguns podem pagar por uma vida melhor e outros não, a máquina eleitoral com maior acesso a recursos e que for capaz de capturar uma significativa base de suporte será mais provavelmente bem-sucedida e perdurará por mais tempo.

Em última nota, Chubb pode estar certa quando argumenta que o nível de desenvolvimento econômico e a estrutura política de poder servem como um laço que se reforça mutuamente. Apenas ela engessou o argumento, impedindo que todos os outros tipos de condições se beneficiassem com a explicação.

**PROMOTING SCARCITY OR COURTING
ABUNDANCE?
UNDERSTANDING THE RESILIENCY OF MACHINES
IN URBAN GOVERNANCE**

Abstract: One of the persisting characteristics of a financial crisis is the lack of resources for competing users, uses and interests. In the political sphere, a financial crisis may cause a squeeze on the capacity of political parties to practice clientelism but will also provide opportunities for political parties to take advantage of the increasing destitution to further political interests. Grounding the arguments on two persuasive literatures Erie's *Rainbow's End* (1987) and Chubb's *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy* (1982) – this paper attempts to answer the question as to what is the most appropriate political behaviour of machines when confronted by resource insufficiency and massive voter demand. The paper argues that if local control rests on the hands of political machines at a state of monopoly, and the electorate is characterized by extreme poverty and voiceless existence, managing scarcity will perpetuate the machine naturally. On the other hand, if the control of local politics is on a stiff competition, while society is fragmented as to socio-economic condition where some can afford better living while others can't, then the machine that has the most resource and is able to capture a significant support base, will likely fare better and exist longer than others.

Keywords: *Financial crisis, clientelism, votebuying, urban governance*

BIBLIOGRAFIA

CHUBB, Judith. *Patronage, power, and poverty in southern italy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

ERIE, Steven. *Rainbow's end*. Irish-Americans and the dilemmas of urban machine politics, 1840-1985. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1988.

HEDMAN, Eva-Lottaand; SIDEL, John. *Philippine politics and society in the twentieth century: colonial legacies, post-colonial trajectories*. London: Routledge, 2000.

STONE, Clarence. Urban political machines: taking stock. *Political Science and Politics*, v. 29, n. 3, p. 446-450, 1996.

OS INSTRUMENTOS ESTATAIS E A GEOPOLÍTICA DAS LINHAGENS NA ÁFRICA SUBSAARIANA: PODER LEGAL VERSUS PODER TRADICIONAL – CASO DA GUINÉ-CONAKRY

Herbert Schutzer*

Resumo: A articulação engendrada na Guiné-Conakry das políticas legal e tradicional e a observação da natureza de suas geopolíticas, a primeira, estatal, e a segunda, das linhagens, são apresentadas no texto. Em duas partes, a instrumentalização do aparelho do Estado, que busca a boa governança numa democracia recém-inaugurada, e as características do poder tradicional, com sua importante tarefa de construção das identidades socioculturais, são estabelecidas sem perder o ponto de fricção da articulação dos dois poderes desiguais que buscam na articulação o caminho da superação da crônica condição de subdesenvolvido que o país mantém desde seu surgimento como Estado independente. Numa perspectiva nacional da Guiné-Contakry, pode-se perceber as transformações que uma nova classe política com formação e articulação internacional vem empreendendo na África Subsaariana.

Palavras-chave: Poder tradicional. Poder legal. Geopolítica. Articulação. Instrumentalização.

1 Introdução

O tema abordado neste artigo não se restringe a uma localidade da África Subsaariana apenas; é uma amostra do quadro geral da região, excetuando-se alguns casos pontuais da mesma. Este estudo serve para trazer uma questão central do subcontinente, a questão das linhagens e do poder tradicional que ela ocasionou no seu modo de organização social e econômica e alerta para a observação do quadro de mudança

* Graduado e Licenciado em Ciências Sociais (USP), pós-graduado em Política e Relações Internacionais (FESPSP) e Mestre em Geografia (USP). Docente da Estácio/UniRadial-SP. E-mail: hschutzer@globo.com

que vem com a ascensão de uma elite política pós- crise da descolonização e vem junto com o amadurecimento político subsaariano.

Assim como em outros países da África subsaariana, a República da Guiné vem desenvolvendo, há duas décadas e meia, a inserção do poder tradicional das linhagens no cenário político do país. Após terem sofrido repressão sem paralelo durante o período do socialismo, na sua tentativa de transformar a sociedade, o poder tradicional mostrou sua força através do reconhecimento de sua legitimidade.

Para implementar as mudanças num cenário pós-socialismo, o governo da Guiné veio promovendo a liberalização de sua economia e reformando sua administração para adequá-la à nova realidade do país. Nesse novo quadro, a geopolítica do Estado vai articulando-se com a geopolítica das linhagens que dominam o ambiente rural do país, que ainda concentra a maior parte de sua população nesse ambiente.

A articulação das duas geopolíticas é o ponto central da estabilização do país e seu próprio futuro. Contudo, sabemos que, na área de contato entre geopolíticas desiguais, as tensões podem minar os planos de estabilização e desenvolvimento do país ou sua superação e colocar o país num novo estágio desvinculado dos sabores pós-coloniais.

Assim, o governo guineense vem se instrumentalizando para que o quadro de materialização de suas políticas tenha o ambiente jurídico-administrativo propício para sua efetivação. Mudança da Constituição e planos nacionais, regionais e locais foram elaborados e estão sendo empreendidos na busca dos objetivos traçados pelo país. E conhecer os mecanismos que estão sendo disponibilizados para sua efetivação constitui a primeira parte deste trabalho.

Um olhar mais pontual para a presença geo-histórica do poder tradicional na Guiné-Conakry com seus mecanismos geopolíticos é a tarefa da segunda parte deste estudo, pois eles mantiveram os diversos grupos étnicos do país em diferentes quadros institucionais, sem perder seu privilégio no seio das comunidades, e garantidas sua força e legitimidade no ordenamento territorial do país, mas sem omitir os problemas decorrentes da coexistência da sobreposição das geopolíticas que hoje dão fundamento para vida do país dentro do cenário democrático recém-implantado.

2 Os instrumentos da desconcentração política

A Guiné enfrentou, por mais de uma década, as agruras da má governança. Com as instituições públicas debilitadas, houve uma degradação do ambiente socioeconômico, que limitou as tentativas de desenvolvimento e impeliu a população a graves índices de pobreza. Ante a democratização do país iniciada em 2010 com a eleição de Alpha Condé, as perspectivas de médio prazo são promissoras. Acrescem-se a isso os benefícios que o país pode alcançar junto às instituições africanas (ECOWAS e BAD), à União Europeia (UE) e à comunidade internacional. Esta última há tempos reivindica a volta do Estado de Direito no país e abre a possibilidade de acordos bilaterais de ajuda mútua, como, por exemplo, a mensagem do Chefe do governo australiano para fortalecer as relações de cooperação entre Conakry e Canberra, em maio deste ano (Africaguinee.com, 2011), e os acordos com a China, que chegou a doar 80 milhões de yens para a Guiné, sem contrapartida (Africaguinee.com, 2011).

A situação política até 2010 tinha sido marcada pela incapacidade de manter o Estado de Direito e controlar a corrupção. O indicador de percepção da corrupção classificou (Transparência Internacional – TI, 2009) o país entre os cinco países africanos que têm os piores indicadores nos últimos dez anos, o que levou o presidente a proferir ameaças contra aqueles que desviaram dinheiro público em julho deste ano (Africaguinee.com, 2011). Disso denota-se que a classe política é carente de lideranças esclarecidas e foi incapaz de alcançar um consenso nacional para lidar com as grandes questões nacionais, crescimento econômico e combate à pobreza.

O processo político, na última década, passou por várias crises eleitorais e militares: em 1998, 2001-2002, 2006-2007 e 2009. A oposição no país foi exposta à violência por parte do Estado, além de ser pouco organizada, principalmente composta por movimentos sociais e sindicais com quadros despreparados, mas mantiveram tensões periódicas com os partidários do governo, agravando ainda mais a situação política.

A democratização ocorrida após um processo eleitoral tumultuado vai ter continuidade com as eleições parlamentares, gerais e locais, que ocorrerão no segundo semestre de 2011. O retorno ao

regime civil, após o vazio constitucional que durou dois anos, depois que o Conselho Nacional para a Democracia e Desenvolvimento (CNDD) suspendeu a constituição e dissolveu a Assembleia Nacional, em 2009, encheu de esperanças o país. Os novos desafios começaram a ser enfrentados através dos Planos de Desenvolvimento e de Transparência, que abrirão o caminho para as discussões com parceiros do desenvolvimento. No plano eleitoral, o governo deve organizar eleições parlamentares transparentes, promover um recadastramento dos eleitores antes das eleições, para ajudar a firmar a democracia e fortalecer as instituições, bem como a transparência delas para a população e observadores internacionais. Reforçar a participação política dos atores e da sociedade civil no processo democrático tem como objetivo pôr em movimento a engenharia administrativa do país, que promove a desconcentração, e conciliar o poder formal do Estado com o poder tradicional local, através da estrutura participativa, que procura inserir as forças locais na administração pública das localidades e, dessa forma, aproximar a geopolítica do Estado à geopolítica familiar geohistórica.

O modelo político-administrativo implementado procura garantir para as forças políticas locais tradicionais a participação no processo decisório das políticas públicas ao nível das subprefeituras e, dessa forma, dar atendimento às demandas dos diferentes grupos e suas necessidades particulares e, ao mesmo tempo, preservar o poder das linhagens e suas tradições. Esta arquitetura administrativa procura também acomodar os diferentes grupos etnoculturais que convivem no espaço territorial do país.

Um importante aspecto da estrutura político-administrativa de um país diz respeito às suas Finanças Públicas. Via de regra, um Estado apresenta três funções básicas, para realização das quais precisa financiar-se: a função de estabilização, a de alocação e a de distribuição. Condições de equilíbrio nas Finanças Públicas de um país, portanto, decidirão sobre seu maior ou menor grau de cumprimento destas funções. Em outras palavras, os governos têm contas a pagar e meios de arrecadar recursos para este pagamento.

É através das políticas macroeconômicas que os governos perseguem seus objetivos, que são:

- crescimento do PIB;
- taxa de inflação baixa e estável;
- pleno emprego;
- distribuição de renda;
- taxa de juros baixa;
- investimentos em expansão;
- equilíbrio no balanço de pagamentos.

Os objetivos, quando perseguidos um a um, tendem a manter a situação econômica convergindo para a solução dos problemas, o que permite atingi-los. As dificuldades aparecem quando o governo tenta atingir mais de um objetivo ao mesmo tempo. Por exemplo:

- o crescimento do PIB choca-se com o objetivo das taxas de inflação baixas;
- a redução dos impostos choca-se com o crescimento da dívida interna.

Outros objetivos, muitas vezes, só podem ser alcançados indiretamente, como por exemplo:

- aumentar o nível de emprego não depende apenas da decisão de fazê-lo; é preciso que o governo disponha de instrumentos para atingir os objetivos.

Uma regra é que o governo precisa de pelo menos um instrumento para cada objetivo. Um governo pode atingir tantos objetivos quantos instrumentos possua para designar a sua finalidade.

No nível macroeconômico, os governos possuem cinco instrumentos para utilizar no estímulo das políticas implementadas, visando a atingir seus objetivos (SANTOS FILHO, 1996; CARDOSO, 2003):

- política fiscal;
- política monetária;
- política de rendas;
- política cambial;
- política comercial.

A política fiscal consiste nos gastos do governo, nos impostos que arrecada e na diferença entre gasto e receita, ou seja, no controle do orçamento. A política monetária é composta pela oferta de moeda, pelo controle da taxa de juros e do crédito. A política de rendas aplica-se no controle dos preços e salários. Política cambial é a que controla a entrada e saída de moeda estrangeira, bem como a formação da taxa cambial. A política comercial define as práticas de comércio internacional, dos mecanismos de incentivo às exportações e do relacionamento comercial com os demais países.

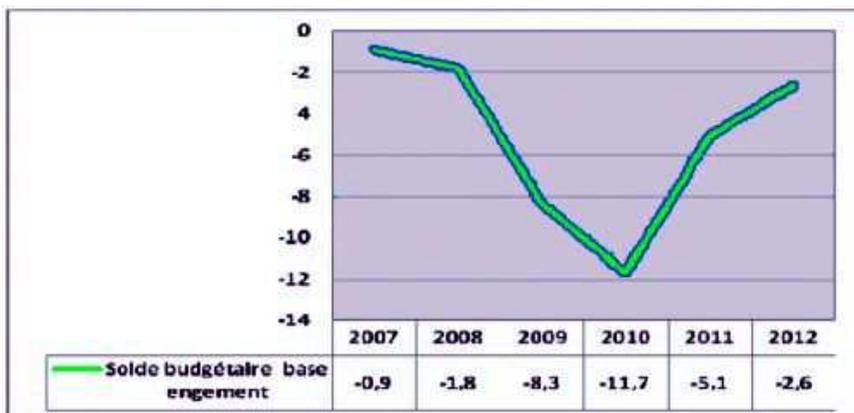
Em termos de política fiscal, o governo depara-se com os aspectos funcionais (BLANCHADER, 2004), que são: alocativos, distributivos e estabilizadores:

- natureza alocativa: prover serviços de segurança e saúde, ou investir na exploração de minérios;
- natureza distributiva: à medida que o governo transfere recursos entre regiões e gasta em programas sociais;
- natureza estabilizadora: decisões a respeito do nível de gastos para manter o indicador de emprego estável.

Os gastos do governo constituem as despesas correntes e despesas para a formação de capital fixo. As despesas correntes são: gastos de consumo, subsídios, transferências e pagamentos de juros.

A utilização dos instrumentos legais para viabilizar os objetivos do governo na Guiné está contida na política fiscal. O orçamento de 2011 destina-se a reduzir drasticamente o excesso de gastos realizados nos anos anteriores, para evitar a necessidade de financiamentos bancários adicionais. A primeira estimativa orçamentária, em comparação ao ano de 2010, inclui uma série de cortes de gastos públicos, inclusive do plano de ação emergencial e, dessa forma, pode atender à necessidade de financiamento de 13% do PIB, que, se não for feito, pode afetar o controle da inflação. Dessa forma, o governo espera atacar o déficit do orçamento, reduzindo-o paulatinamente. No Gráfico 2.1, as projeções do governo chegam a uma diminuição do déficit em pelo menos 50% nos próximos dois anos.

Gráfico 2.1 - Evolução do saldo orçamentário 2007-2012



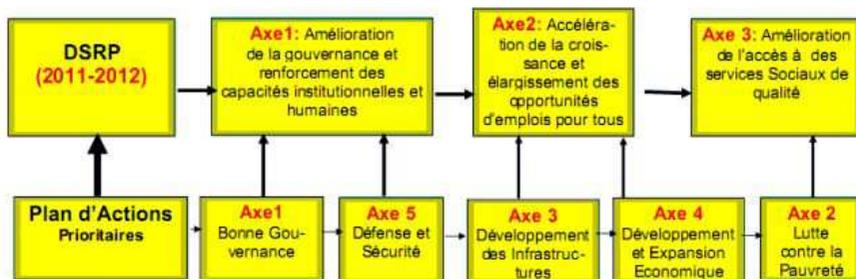
Fonte: Cadrage macroéconomique avril 2011, Direction Nationale du Plan

Para alcançar os objetivos, o governo dispõe de um arcabouço legal com o qual ele garante os recursos necessários ao desenvolvimento da política econômica. Contudo, isso não é apenas uma decisão governamental; depende de fatores econômicos endógenos e exógenos para que os planos possam surtir os efeitos desejados. O cenário internacional, regional e continental pode acarretar o sucesso ou o fracasso do projeto econômico. Por isso, é necessário arregimentar todos os setores da sociedade, no sentido do apoio ao projeto que não pode ser apenas de um governo, mas coletivo.

2.1 A política macroeconômica da Guiné

A política macroeconômica posta em prática pelo governo guineense elegeu como principal objetivo o combate à pobreza (Quadro 2.1.1), que pode ser alcançado com o conjunto dos tributos apresentado anteriormente. Essa política fiscal deve amparar o desenvolvimento de várias frentes necessárias para alcançar o objetivo principal. O combate à pobreza planejado pelo governo prevê o desenvolvimento de outras atividades que requerem recursos, como a melhoria do eixo da infraestrutura, do eixo defesa e segurança, por exemplo. Os cinco eixos que compõem a política de enfrentamento da pobreza colocam as etapas necessárias para alcançar os objetivos.

Quadro 2.1.1 - Prioridades do Plano de ação da Guiné 2011-2012



Fonte: Document de strategie de reduction de la pauvreté (2011-2012).

Os eixos da política para a eliminação da pobreza devem controlar vários instrumentos no sentido da manutenção do processo, avançando paulatinamente de um eixo para outro numa política de médio e longo prazo. Os indicadores que o governo projetou para melhorar e dar condições para o crescimento estão dispostos no Gráfico 2.1.1, metas que o governo devia perseguir, mas que tem, como já alertamos, alguns obstáculos, como o aumento da taxa de juros para conter a inflação e o aumento da dívida pública, em decorrência da necessidade de investimentos para dinamizar a economia.

Gráfico 2.1.1 - Taxa de inflação e previsão para 2012



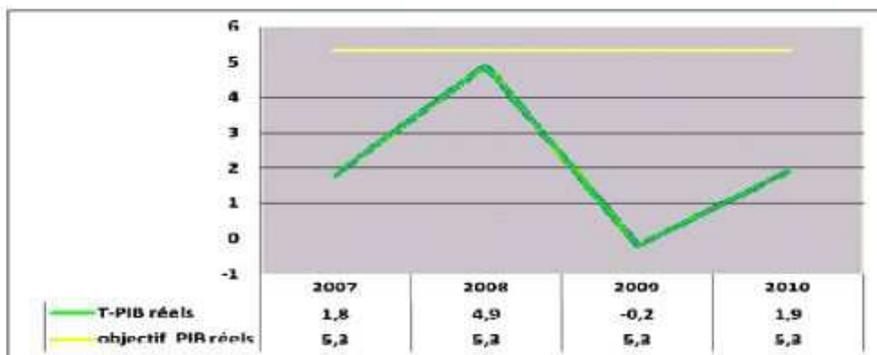
Fonte: Document de strategie de reduction de la pauvreté (2011-2012).

Há uma ideia de que a Administração dinamiza-se na preparação dos instrumentos para efetivar o programa de redução da pobreza, através de inspeções regionais para todos os departamentos setoriais, cuja principal missão concentrar-se-á em:

- i) coordenar as estruturas municipais do setor;
- ii) assegurar o cumprimento das leis e regulamentos;
- iii) desenvolver relatórios setoriais a serem transmitidos nacionalmente;
- iv) sugerir propostas para melhorar o desempenho técnico das estruturas setoriais;
- v) formular resposta a qualquer pedido do governador sobre o funcionamento do setor dos serviços.

Assim, no Ordenamento do Território e Desenvolvimento Econômico chamado “Gabinete de Planejamento e Desenvolvimento Regional” (PDRF), seu tamanho transversal é estabelecido como uma empresa de consultoria regional, que vai expandir suas atividades em todas as áreas setoriais e colaborar na formulação dos planos de desenvolvimento macroeconômicos para alcançar os objetivos, que, como se observa no Gráfico 2.1.2, não conseguiu atingir.

Gráfico 2.1.2 - PIB real e previsão para 2010

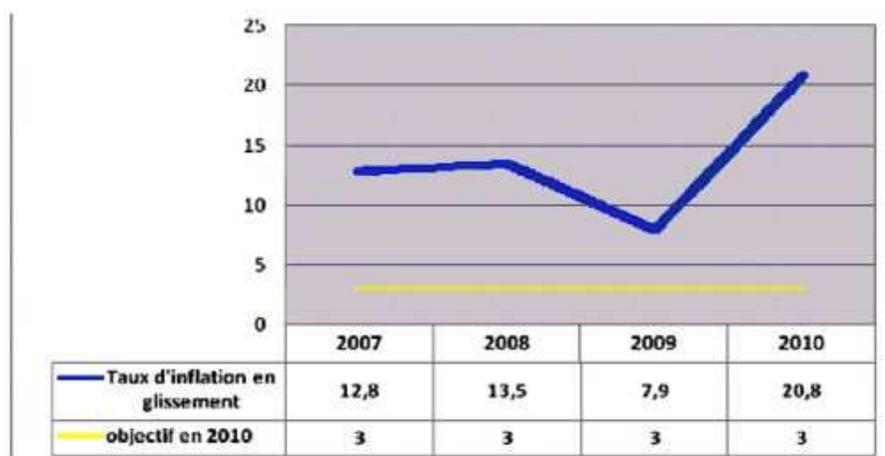


Fonte: Document de strategie de reduction de la pauvreté (2011-2012).

As teorias sobre política macroeconômica alertam para os perigos da escolha de objetivos que necessitam de muitos instrumentos, mas elas passam primeiramente pela boa governança, que pode melhorar as finanças públicas de maneira a conquistar os objetivos elencados. O governo necessita reverter alguns indicadores (Gráfico 2.1.3) que ameaçam a política macroeconômica do país, como a inflação, que tem uma tendência de alta para 2010, mas as projeções otimistas

fundamentam-se na existência dos instrumentos e na capacidade de melhoria da gestão governamental para atender às expectativas do plano de ação que estimam melhorias dos indicadores de inflação e do PIB, o que é uma disposição firme do governo. O sistema de finanças públicas na Guiné, atualmente, tem fraquezas e diversos fatores limitam a mobilização de recursos públicos e eficiência das despesas, o que preocupa o BAD (African Development Bank), mas, mesmo assim, o banco liberou 8,6 milhões de euros para ajudar a criar as condições para o desenvolvimento econômico (ADB, 2011). A gestão das finanças públicas deve melhorar com uma governança fortalecida e os recursos visam a suprir as deficiências na elaboração e execução do orçamento.

Gráfico 2.1.3 - Evolução da taxa de inflação 2007-2010



Fonte: Cadrage macroéconomique, Direction Nationale du Plan

Na Tabela 2.1.1, a seguir, é possível observar que nem todos os indicadores projetados para 2010 foram alcançados. Somente a taxa de investimentos alcançou o objetivo e são muitos os fatores que contribuíram para o fracasso das expectativas. Os instrumentos da implementação da política econômica precisam funcionar para produzir os resultados ambicionados e é isso que as projeções do PIB e da taxa de inflação necessitam para chegarem às metas propostas pelo governo. Para ajudar o país, o Conselho de Administração do Fundo Africano de Desenvolvimento (ADF) aprovou uma subvenção de 20 milhões de

Unidades de Conta (equivalente a 30 milhões USD) para financiar um programa de apoio às reformas econômicas e financeiras (PAREF) em 18/05/2011, o que mostra a confiança nessa nova era de governança da Guiné.

Tabela 2.1.1 - Evolução dos principais indicadores macroeconômicos

Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010	Média 2007 - 2010	Objetivo 20120
Participação da agricultura no PIB	13,4	13,6	13,4	13,9	14,2	13,8	13,3
Taxa de crescimento real do PIB	2,5	1,8	4,9	-0,2	1,9	2,1	5,3
Taxa de crescimento real do PIB por habitantes	-1,1	-1,4	1,7	-3,3	-1,3	-1,1	1,9
Taxa de inflação anual	39,1	12,8	13,5	7,9	20,8	13,7	3,0
Taxa de crescimento agrícola	4,4	3,3	3,8	3,2	3,2	3,4	4,8
Déficit orçamentário em % do PIB	-2	-0,9	-1,7	-8,3	-11,7	-5,7	1,5
Taxa de investimento	22,4	19,2	21,3	16,4	18	18,7	17,4

Fonte: Adaptado do Document de strategie de reduction de la pauvreté (2011-2012).

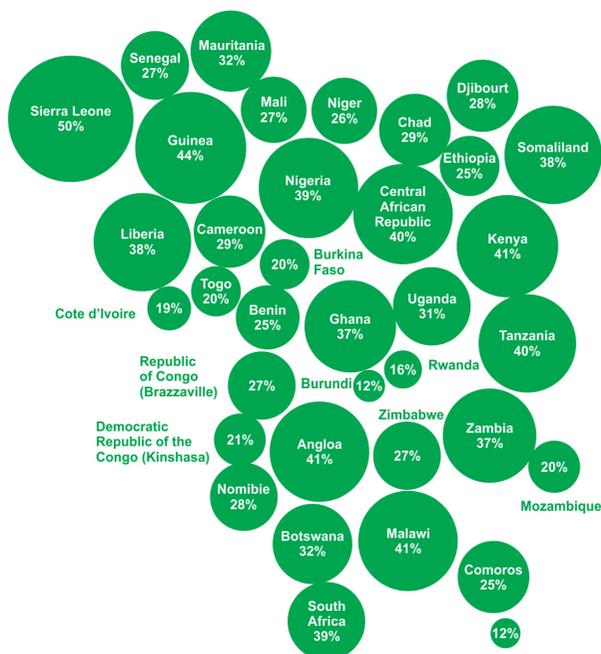
Os objetivos macroeconômicos são:

- i) alcançar um crescimento anual da produção de 4% em 2011 e 5,5% em 2012 para permitir um aumento do PIB per capita de 0,7% e 2,2% em 2011 e em 2012;
- ii) reduzir a inflação para 17,1% em 2011 e 5,3% em 2012;
- iii) ter reservas internacionais brutas é equivalente a 1,7 meses de importações de bens e serviços para o período 2011-2012 contra 1,4 meses e 1,9 meses de importações em 2009 e 2010;
- iv) o total de receitas (excluindo donativos) deverá ser trazido para 18,0% do PIB em 2011 e 19,3% do PIB em 2012 e o déficit orçamentário (base de compromisso, excluindo subsídios) reduzido para -5,1% do PIB em 2011 e -2,6% em 2012. Quanto à despesa total em percentagem do PIB, deve estar em 16,8% em 2011 e 16,1% em 2012. Além disso, os

serviços relacionados com a dívida externa devem ser reduzidos para 57,7% do PIB em 2011 e 51,3% do PIB em 2012.

Os planos guineenses dependem muito da disposição internacional. A ajuda econômica para o plano está vindo. Levantamento do Instituto Gallup identificou a Guiné como o terceiro país que mais recebe doações no continente (Quadro 2.1.2). A pesquisa levantou junto à população dos países desenvolvidos qual a preferência para a destinação de recursos e identificou que, nesses países, existe uma preferência na doação para os países africanos. O índice de generosidade mundial coloca a Guiné em 18º lugar na preferência dessas populações.

Quadro 2.1.2 - Ajuda econômica internacional para a África



Fonte: BBC/África, 2011.

Através desse indicador podemos observar que existe uma grande expectativa mundial pela recuperação de países que viveram períodos

da população e a insegurança ainda existente preocupam, e a ONU procura ocupar o espaço do país na tentativa de preservar a segurança e estabilidade, incrementando a assistência às comunidades carentes com programas emergenciais e de médio prazo em todas as regiões administrativas.

3 A desconcentração/descentralização e as linhagens

No começo do século XVIII, o grupo étnico Peul deslocou-se para a região do Fouta Djalon, desalojando os antigos habitantes, os Sussus, para o oeste e para o litoral. Os assentamentos costeiros eram ocupados pelos Baga e Landona e foram lentamente sendo dominados pelos Sussus, que instalaram pequenos Estados com base no clã e filiação.

No Fouta Djalon, os Peuls construíram um Estado teocrático centralizado islâmico dominado por duas famílias, a Soriyas e a Alfayas. Os homens dessas duas famílias alternavam-se no poder a cada dois anos e dividiram a região em nove províncias.

Na região da savana, a alta Guiné, onde se instalaram os reinos Maninkas, descendentes do grande reino do Mali, islamizados formaram, no século XVII, a cidade-estado de Bate, que teve como capital a cidade de Kankan. Estabelecida como enclave na alta Guiné, a cidade serviu de polo de atração para outros povos islâmicos.

Na Guiné florestal, não se instalou nenhuma grande civilização pela própria natureza do ambiente da floresta tropical. Os grupos humanos que ocuparam a região formaram pequenas aldeias dispersas com cerca de 100 a 200 pessoas. Devido a sua fragilidade, os pequenos grupos instalavam-se no topo das colinas para maior proteção e, cercados pela floresta, não sofreram muitas influências do islã.

A partir do século XIX, os conflitos intensificaram-se nas várias regiões e formou-se um vasto reino Maninka, com exércitos e administração central, que organizou o território e que se estendeu da alta Guiné ao Mali. Os franceses, durante sua ocupação do oeste africano, partindo do Senegal, entraram em choque com os Maninkas e os confinaram no norte da Costa do Marfim, de onde resistiram à ocupação francesa.

Os franceses fixaram as fronteiras da colônia em 1900 e criaram uma burocracia para administrar o território e instituíram impostos para

capitalizar os recursos naturais. A falta de um quadro de funcionários franceses obrigou a administração colonial a associar-se aos chefes locais para a administração do dia-a-dia da colônia. Muitos passaram a ser rotulados como colaboradores disfarçados do colonialismo e sofreram fortes restrições políticas durante o período de Sekou Touré, quando não foram reconhecidos como autoridades locais.

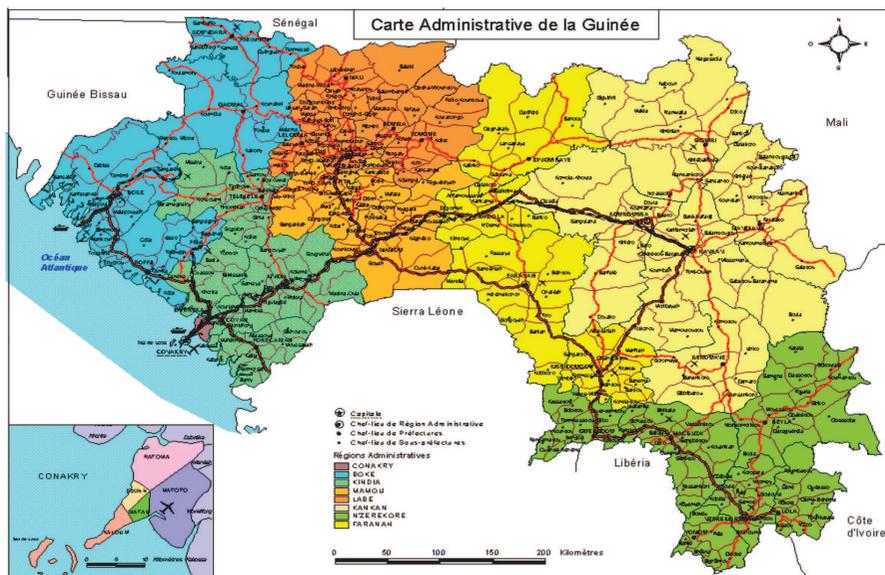
A fraca imposição francesa na Guiné permitiu que a estrutura clânica e familiar sobrevivesse sem grandes necessidades de adaptação. Quando da ascensão à condição de país independente, as duas estruturas de poder, a contemporânea ocidental, do Estado moderno, e a tradicional, das linhagens, passaram a disputar o controle do território para fazer valer a sua geopolítica. À primeira vista, o Estado se impôs pelo uso do seu atributo exclusivo, a força, e procurou promover reformas que o consolidassem como única instituição produtora de geopolíticas. No entanto, ele não se consolidou e as geopolíticas das linhagens¹ perduraram e perduram até a atualidade, o que originou uma engenharia política que procura articular as duas geopolíticas sobre o mesmo território, uma de dimensão nacional e outra de dimensão local. Para que elas articulem-se, o governo promoveu uma reforma política que colocou as duas partes na mesa de negociações nas localidades onde as políticas materializam-se e friccionam-se, procurando um consenso das partes, o governo e o poder local.

Para atender às necessidades dessa articulação de geopolíticas, o governo organizou o país em:

- Região administrativa;
- Prefeituras;
- Subprefeituras;
- Comunidade urbana;
- Comunidades Rurais de Desenvolvimento.

¹ Anteriormente, a colonização europeia do século XVII e os sistemas familiares da África subsaariana eram classificados, segundo o modo de afiliação dos indivíduos, em patrilineares, matrilineares e bilineares. Os modos de afiliação engendravam grupos coletivos designados linhagens que, com sua dimensão territorial, constituíam a tribo igualmente designada clã. Assim, construiu-se uma trama que incluía cada indivíduo ao mesmo tempo que vinculava aos outros indivíduos por conexões genealógicas dentro de determinados espaços ou territórios (BAIA, 2007).

Mapa 3.1 - Quadro administrativo da Guiné



Fonte: Document de strategie de reduction de la pauvreté (2011-2012).

Essa divisão territorial foi elaborada no governo do presidente Lansana Conté, em 1985, e transformada em lei fundamental em 1990. As circunscrições tinham como objetivo descentralizar gradualmente e dessa forma fortalecer a administração pública do país. A regionalização do território é constituída de duas células, que procuram atender às duas geopolíticas, as regiões administrativas, com suas unidades, e as comunidades locais, que organizam a desconcentração e a descentralização. As regiões administrativas e as prefeituras não têm autonomia jurídica e financeira; as normas e as finanças são centralizadas no governo nacional. As autoridades, governador da região administrativa, prefeito das prefeituras e os subprefeitos das subprefeituras são nomeados pelo Ministério da Administração do Território e dos Assuntos Políticos, com anuência do presidente. Esta estrutura serve para transferir funções do governo central para as comunidades locais, as quais o governo reconhece autonomia jurídica e financeira. Foi o reconhecimento da existência do poder local pela autoridade estatal que nunca deixou de existir no ambiente rural da Guiné. É uma forma de romper com o dogma colonial da selvageria e

primitivismo vinculados a essas comunidades rurais na Guiné e em toda a África Subsaariana, valorizando a sua capacidade de ordenamento social e econômico (BAIA, 2007).

As autoridades escolhidas através de eleições são as das Comunidades Urbanas², compostas por bairros e setores, e das Comunidades Rurais de Desenvolvimento, formadas por distritos e setores, que exercem funções executivas e deliberativas. As eleições são quadrienais e a população escolhe um representante para cada unidade nas duas comunidades. Além dos escolhidos para atuar nas funções concernentes às comunidades, são eleitos também líderes para cada uma das unidades. É nessa instância que o poder tradicional manifesta-se na sua plenitude. As famílias fundadoras, as que primeiro ocuparam o local, seus patriarcas, são os líderes naturais apesar do processo eleitoral existente. Nesse sentido, o processo democrático coexiste com práticas semelhantes a do coronelismo³, uma eleição com resultado conhecido antes de o próprio processo efetivar-se. O sistema é legitimado pela população devido à crença no poder tradicional dominante. As autoridades governamentais, no entanto, entenderam a necessidade de valorização do poder tradicional, enquanto alicerces da organização administrativa das localidades rurais, base da vida social no interior do país. Dessa forma, busca-se recuperar o relacionamento entre o poder do Estado e o poder local, reconhecendo sua influência na orientação da vida na comunidade e recupera seu espaço político, institucionalizando as lideranças tradicionais através desse reconhecimento implícito da participação na vida política da localidade e sua legitimidade enquanto portador dos conhecimentos sobre as tradições locais e gestão das relações políticas tradicionalmente estabelecidas nas comunidades rurais (LOURENÇO, 2007). Segundo afirmou o filósofo Franz Joseph Hinkelammert à Revista Fórum (2011,

² Este tipo de organização está ligado à instauração dos Estados, à criação de serviços públicos e implementação de políticas de desenvolvimento nas colônias e que provocaram migrações para as cidades (BAIA, 2007).

³ Termo definido por Victor Nunes Leal no livro “Coronelismo, Enxada e Voto”, publicado em 1949 pela Editora Forense. Segundo o autor, Coronelismo é uma manifestação do poder privado – dos senhores de terras –, que coexiste com um regime político de extensa base representativa. Refere-se basicamente à estrutura agrária, que fornecia as bases de sustentação do poder privado.

p. 22), “as culturas que sempre foram consideradas como atrasadas hoje indicam o caminho a ser seguido, pois as culturas anteriores não eram tão suicidas quanto a cultura moderno-ocidental”. As sociedades subssaarianas estão procurando a saída para o impasse civilizacional que estagnou a região desde a descolonização.

Apesar da existência das duas comunidades, não se pode pressupor rompimento das práticas vinculadas no campo e na cidade. Ao contrário, na realidade, há um prolongamento das tradições adaptadas ao ambiente. O tecido simbólico é mantido sobre uma nova organização espacial (BAIA, 2007). A geopolítica da linhagem na cidade e seus pressupostos de modernidade não se opuseram à rural; mantêm a fluidez, embora operem de maneiras diferentes a reprodução da subsistência, mas que lentamente tende a modificar sua natureza e podem vir a romper com o sistema de linhagem, que, na prática, já vem ocorrendo sem que as relações entre a cidade e o campo sejam respeitadas, vindo a exigir uma nova estrutura organizacional político-administrativa em substituição à engendrada, para incorporar o poder tradicional existente nos dois ambientes.

As famílias fundadoras são as detentoras das terras e são elas que fazem a sua distribuição para agricultura, portanto os membros das comunidades dependem da seção da terra para reproduzir a subsistência, que pode ser feita através do grau de parentesco ou locação para outros membros não parentes e até os estrangeiros. Assim, as terras não estão disponíveis e nem fazem parte do sistema de mercado imobiliário; elas constituem um bem que não é negociado e, se algum estrangeiro quiser estabelecer-se no local, deve dirigir-se ao chefe da família para solicitar autorização. Os chefes tradicionais não são apenas um líder político; eles são um fator importante de coesão e identidade sociocultural, legitimando a autoridade e regulando as relações sociais e com o meio ambiente. O Estado é para essa estrutura tradicional um mero alienígena que não tem no seu arcabouço condições de compreender os costumes socioculturais das localidades rurais (LOURENÇO, 2007).

Os representantes e as lideranças das Comunidades Urbanas – setores e bairros – relacionam-se através das prefeituras, enquanto os das Comunidades Rurais de Desenvolvimento – distritos e setores –, através das subprefeituras. São nesses locais onde a desconcentração e as descentralizações relacionam-se na estrutura organizacional do Estado. No âmbito das Comunidades Urbanas, as relações ocorrem na

prefeitura, onde um Secretário Geral indicado pelo governo administra a localidade junto com um Conselho Comunal formado por nove representantes escolhidos pelo povo e que reunidos indicam o prefeito e o vice da comunidade e um tesoureiro, que vão compor o executivo local. Assim, existe um representante da desconcentração que age no âmbito da descentralização, fiscalizando o cumprimento dos planos de desenvolvimento locais, que se ajustam às diretrizes do governo central. A descentralização ainda conta com as lideranças locais e os conselhos de sábios de cada unidade componente da Comunidade Urbana.

As comunidades urbanas e rurais constituem o ambiente de legitimação do poder tradicional. Este poder tem características próprias e geralmente operam em sociedades onde as desigualdades sociais não existem ou são mínimas e sem grande importância. O poder tradicional nas sociedades onde ele se manifesta muda suas representações conforme as mudanças sociais vão ocorrendo. O importante neste ponto é observar que o poder manifesta-se de forma diferente nas sociedades com pouca ou nenhuma desigualdade e nas sociedades desiguais e é justamente no limite da desconcentração/descentralização que temos o ponto de fricção dos dois poderes no nível das comunidades (GOMES, 2010), onde essas lideranças tradicionais organizam diversos fundamentos da vida rural, como, por exemplo, o casamento, o divórcio, questões de herança, resolução de conflitos e encenação dos rituais de iniciação. São os responsáveis pela gestão mundo rural. São também os responsáveis pela geopolítica das linhagens que aconselham e coordenam as relações sociais. A sua deslegitimação pode ocasionar maior incidência da delinquência nas comunidades (LOURENÇO, 2007).

Empiricamente, segundo Mércio Gomes (2010), os indivíduos não percebem a relação entre o diferente e o desigual. Geralmente estabelecem uma avaliação entre o que é positivo e o que é negativo e definem, a partir daí, as diferenças. Mas, para estabelecerem as desigualdades, necessitam de um processo de abstração para realçar as diferenças. No caso observado, busca-se entender a articulação entre poderes desiguais, em que um, o formal/constitucional, emana seu poder através do Estado e o outro, o tradicional, sem o Estado, e como agem os poderes em sociedades igualitárias, ou onde as desigualdades são mínimas, e nas sociedades desiguais, que é o caso das comunidades locais e da nacional na Guiné.

O processo de construção dessa percepção teve como teatro os numerosos conflitos por que passaram as linhagens e seus poderes. A força do poder tradicional passou a residir no fato de tolerar as mudanças progressivas impostas pelas relações entre as práticas tradicionais e as modernas, que emancipavam uns e davam prerrogativas a outros, dentro de um quadro simbolicamente coerente. É aí que as sociedades tradicionais de linhagens, gerindo o antigo e o novo, sem a ocorrência de uma ruptura na sua estrutura organizacional, sobreviveram às mudanças políticas impostas pelos reinos africanos, desde a antiguidade, e aos Estados engendrados pelos europeus no século XIX (BAIA, 2007).

A sobrevivência do poder tradicional e sua geopolítica na contemporaneidade subsariana são constituídas por vetores que o fortalecem como fator crucial da organização social e política. Dessa perspectiva, o poder tradicional precisa ser entendido, a partir das suas relações materiais e simbólicas, como elemento de manutenção do tecido social que traz segurança e pertencimento aos indivíduos. A crença na sua ação de estabilidade social que permeia a comunidade tem como fonte a reciprocidade e a solidariedade que ampara a fragilidade da vida humana.

Como se sabe, o poder tradicional desenvolveu-se sem um Estado, portanto sua existência pressupõe outro lócus político sem a coerção própria das entidades estatais. Primeiramente, converge-se para o relacionado às formas de parentesco, como instituição capaz de manter a unidade das famílias, clãs, tribos etc. As outras formas são a religiosa, geralmente centrada no xamã ou pajé, que manipula o mundo sobrenatural e da medicina, e a do hábil guerreiro, que aglutinava o grupo sob seu comando na época de guerras, mas que não funcionavam bem no tempo de paz. É provável que essas lideranças não tenham tido um poder absoluto, como normalmente propalado, e não tivessem caráter arbitrário, mas constituíram-se em chefias que conseguiam mobilizar o trabalho coletivo na competição para acumular bens com outros grupos, que posteriormente eram distribuídos em festas que serviam para realçar o poder político do líder e o prestígio social da linhagem. Contudo, como já dito, era um poder não coercitivo, mas, de outro modo, socializante, persuasivo e exemplar, exercido para resguardar a continuidade da existência, reproduzindo as condições costumeiras (GOMES, 2010).

A estrutura do poder tradicional descrito funciona até os dias de hoje dentro do Estado guineense e, através da sua legitimidade, determina o modo de vida das comunidades rurais e urbanas. A sua inserção no processo político-administrativo do Estado dá a ele destaque e prestígio diante do grupo e, também, sensação de pertencimento da comunidade à comunidade nacional. No entanto, os pontos de fricção são tensionados por elementos que procuram avançar sobre o domínio do tradicional, desarticulando-o e procurando impor o modelo ocidental moderno. Um deles é a urbanização; outro, a organização fundiária, fator determinante da geopolítica das linhagens, que vem exercendo pressão sobre a organização do território, procurando impetrar uma estrutura fundiária nacional que não leva em consideração as diferentes etnias e culturas do mosaico populacional guineense.

A estrutura fundiária está equacionada a partir de uma solução aparentemente simples, para evitar que a terra transforme-se em mercadoria. Como é comum no sistema de mercado capitalista, o Estado, através do Decreto publicado em 1983, adotou por princípio a propriedade absoluta do Estado sobre a terra, passando a distribuir títulos jurídicos de ocupação do solo baseados em projetos de desenvolvimento. Dessa forma, o Estado garante a perpetuação das práticas desenvolvidas pelas comunidades rurais e as suas formas tradicionais de organização do espaço e exerce a arbitragem das áreas onde as questões consuetudinárias desapareceram, além de monopolizar a tributação da terra. No entanto, essa forma de organização do território fez desaparecer o direito costumeiro, que passaram a reivindicar a primazia do tradicional sobre o moderno. Em resposta às reivindicações das lideranças rurais, o governo promulgou, em 1992, o Código Fundiário Dominial, que passou a regular a propriedade imóvel na Guiné, instrumento que garante juridicamente a propriedade da terra e impede sua expropriação desse direito. O direito de dispor do imóvel é garantido pela Constituição, no entanto, deve obedecer às restrições estabelecidas no Código Civil e no Código Fundiário Dominial (REPÚBLICA DA GUINÉ, 1992). Portanto, há restrições ao pleno gozo da propriedade. A política de descentralização coloca o registro do imóvel no nível das Comunidades Urbanas, que está investida dos poderes legais de controle dos registros, e exige-se um plano de posse para o registro do imóvel. O artigo 39 da lei fundiária garante os direitos consuetudinários das linhagens que podem

obter os registros de propriedade necessários. Dessa forma, preservam-se os direitos relativos às linhagens, que ganham um foro jurídico e podem, inclusive, ceder, sob contrato, parte das suas terras que não foram distribuídas pelas regras da tradição. Em 2001, foi aprovada a Declaração da Política Fundiária do Meio Rural, que reforça o direito costumeiro das linhagens sobre a terra. Na prática, as regras tradicionais de uso e ocupação do solo na Guiné continuam sob o controle das linhagens e do seu poder tradicional. Mesmo assim, a terra no país está sujeita a duas regras, a legal e a costumeira.

Evidência empírica e histórica construída pela estrutura fundiária costumeira permite definir a família rural como a menor unidade de produção, consumo e distribuição das sociedades rurais que é protegida pelo poder tradicional. Subentende-se que a agricultura representa uma fonte de rendimento indispensável, mas não exclusiva, e que o comportamento de cada unidade é parte integrante de um todo onde reside a reprodução social e o seguro contra riscos (NEGRÃO, 1995).

4 Considerações finais

A articulação empreendida pelo governo da Guiné nas últimas décadas para trazer de volta o poder tradicional junto à esfera pública indica, primeiro, o reconhecimento da sua importância nas comunidades rurais do país, e, segundo, a necessidade da sua participação junto ao governo para alcançar os objetivos traçados. O combate à pobreza, que é dramática no país há muito tempo, necessita da somatória das forças políticas e sociais para que as ações governamentais surtam os efeitos desejados.

O poder das linhagens no ambiente rural, na realidade, é uma força ordenadora das comunidades e sua capacidade de coesão grupal levou reinos, metrópoles e o Estado a tentarem dissolvê-lo, pois era visto como uma força de sociedades primitivas e que se opunha às mudanças planejadas pelas nações invasoras e, posteriormente, pelo Estado legado pelo colonizador francês. As tentativas de subjugar o poder tradicional ou eliminá-lo acabaram por fracassar devido aos mecanismos tradicionais que garantem aos grupos humanos ordem e segurança, requisito elementar da sobrevivência dos indivíduos. A força da tradição, seu valores, crenças, mitos, alianças e reciprocidade

inviabilizaram as políticas que promoviam seu afastamento do cenário social. E, sem a legitimidade oficial, o poder tradicional continuou existindo nas práticas do cotidiano das comunidades, constituindo o poder real que permeava as relações socioculturais da sociedade guineense.

O reconhecimento da força das linhagens pelo Estado fez ressurgir, no cenário político, o poder tradicional que há muito reivindicava o prestígio advindo da sua legitimidade comunal e, com ele, as benesses simbólicas e materiais que cercam o poder e que há muito os líderes das linhagens esperavam possuir oficialmente. A estrutura de relações e reciprocidades presentes nas comunidades centradas nos chefes das linhagens não podia mais ficar fora da política do país. Sua ação cotidiana passou a ser vista pelo governo como fundamental para que os objetivos do governo nacional pudessem ser efetivados, sem o que sua sobrevivência política seria constantemente ameaçada devido à influência determinante das chefias de linhagens em processos democráticos. Nos períodos autoritários, o poder tradicional foi sempre visto como um obstáculo aos objetivos governamentais, mas, nas democracias, eles não podem ser desconsiderados; é uma força política incontestada e determinante nos resultados eleitorais.

A sobrevivência a todas as ações para sua desarticulação não alcançou os resultados esperados num quadro econômico em que a produção é voltada para a subsistência, que não se alterou desde os séculos anteriores. Dessa forma, a força do poder tradicional não foi abalada, sendo o elemento de coesão das comunidades; é dele que emana a satisfação de segurança e é ele que propicia as formas de sobrevivência. Concretamente, ele é percebido e reconhecido como legítimo no seio dos agrupamentos humanos para a satisfação de suas necessidades elementares. Assim, o poder abstrato e violento que tentou submeter as comunidades desde o período pré-colonial não sobrepujou enraizar-se no seu interior, devido a sua incapacidade de satisfazer as necessidades básicas delas.

A democracia guineense atual reforçou a política de redução da pobreza no país e, para isso, procura reforçar a participação das lideranças locais para a sua implantação. Os instrumentos engendrados no arcabouço administrativo devem dar fluidez às ações necessárias à

transformação do quadro atual de carências e, dessa forma, conseguir penetrar no interior das comunidades conduzidas pelos poderes locais e promover as melhorias propostas no plano de ação do governo. Essas ações podem frutificar em prol do governo e dos objetivos do desenvolvimento a partir da superação dos métodos tradicionais da produção nas localidades e garantir uma condição de vida em melhores patamares. De outro lado, essas ações podem reforçar o poder tradicional como ator empreendedor das políticas distributivas, que desde sempre manipulou, consolidando, dentro do Estado moderno, a geopolítica das linhagens, podendo fortalecer, num nível ainda maior, o poder local, que poderá reivindicar maior autonomia e participação nas decisões governamentais para além dos limites da comunidade ou subprefeituras no caos guineense. E, juntamente com esses novos postulados, as práticas patrimonialistas avessas às democracias enfraquece-os, pois, num quadro de desenvolvimento, as forças capitalistas encaminham-se para a individualização das ações, principalmente nas áreas urbanas e numa nova organização familiar que altera o patriarcalismo tradicional com o ensejo das famílias nucleares. Paralelamente, a economia acumulativa de mercado pode ganhar maior aceitação e consolidar o modo de vida ocidental, transformações ainda não experimentadas pela estrutura tradicional no país.

O embate entre as forças políticas e geopolíticas está apenas começando na Guiné. A iniciante democracia busca meios estabilizantes que não desprezam o poder tradicional existente no país, mas não sabemos se terá forças sociais capazes de manter seus ideais no constructo nebuloso da sobreposição das geopolíticas. O caminho idealizado segue os preceitos liberais-democráticos, numa democracia recém-inaugurada e que está sujeita a fatores endógenos e exógenos para consolidar-se como valor social. O atentado sofrido pelo presidente Alpha Condé, em 19/07/2001, mostrou que as práticas democráticas são ainda frágeis diante das soluções arbitrárias, que lançam dúvidas e, ao mesmo tempo, esperanças na nação guineense de superar essa etapa da vida do país.

LES INSTRUMENTS DE ETAT ET LA GÉOPOLITIQUE LIGNÉES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE: POUVOIR LÉGALES VS POUVOIR TRADITIONNEL – CAS DE LA GUINÉE-CONAKRY

Résumé: L'articulation de conçues dans la politique de la Guinée-Conakry légales et traditionnelles et observer la nature de leur géopolitiques, L'État premier et deuxième de souches est présentée dans le texte. En deux parties, l'instrumentalisation de l'appareil d'Etat qui cherche la bonne gouvernance dans une démocratie a récemment ouvert et les caractéristiques du pouvoir traditionnel dans sa tâche importants de la construction des identités socio-culturelles sont établis sans perdre le point de friction de l'articulation des deux puissances inégales cherchent à articuler la façon de surmonter la maladie chronique du pays reste peu développé depuis son émergence en tant qu'Etat indépendant. Un point de vue national, la Guinée Conakry, on peut voir les changements que la nouvelle classe politique, avec des réseaux de formation et internationales, a entreprise Afrique sub-saharienne.

Mots-clés: Le pouvoir traditionnel. Le pouvoir légales. La géopolitique. L'articulation et l'instrumentation.

REFERÊNCIAS

ADB, AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. *ADB approves €8.6 million Grant to Guinea for Strengthening Economic Capacity and Financial Management* Disponível em: <<http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/adb-approves-eur8-6-million-grant-to-guinea-for-strengthening-economic-capacity-and-financial-management-7699/>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

AFRICAGUINEE.COM. *Coopération: un émissaire du premier ministre australien reçu par le président Condé.* Disponível em: <<http://www.africaguinee.com/index.php?monAction=detailNews&id=8854>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. *Coopération: la Chine offre un don sans contrepartie de 80 millions de yuans à la Guinée.* Disponível em: <<http://www.africaguinee.com/index.php?monAction=detailNews&id=8589>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. *Gouvernance*: “Tous ceux qui font le sabotage au niveau de l’administration, je les enlèverai...”, avertit le président Alpha Condé. Disponível em: <<http://www.africaguinee.com/index.php?monAction=detailNews&id=9295>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BAD. African Development Bank. *Guinea – Portfolio Performance Review Report (PPRR)*. Country Regional Department West II. 2009.

BAIA, Alexandre Monteiro. A economia mercantil e a urbanização: o grupo domiciliar na África Subsaariana. *Revista Geosp*, São Paulo, n. 22, p. 170-179, 2007.

CALVET, Louis-Jean. *A guerra de línguas e de políticas linguísticas*. Paris: Hachette Literatura, col. “Plural”, 1999.

DIALLO, Moustapha. *Estudo realizado na Guiné*. Instituto de Ciências da Educação da Guiné-ISSEG, Cepec, s. d. Disponível em: <<http://www.cepec.org/international/ECB/doc/ecb-21.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

FAVROD, Charles-Henri (Org). *A África Negra*. Lisboa: Ed. Publicações Dom Quixote, 1981.

GOMES, Mércio Pereira. *Antropologia*. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

HINKELAMMERT, Franz Joseph. A Rebelião dos limites. São Paulo. *Revista Fórum*, n. 100, ano 9, p. 22-25. Mar. 2011.

KI-ZERBO, Joseph. *História da África Negra I*. Lisboa: Publicações Europa-América, s/d.

LOURENÇO, Vitor Alexandre. Entre Estado e autoridades tradicionais em Moçambique: Velhas Aporias ou Novas Possibilidades Políticas? Portugal. *Res-Publica, Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais* n. 5/6. p. 195-207, 2007. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/respublica/article/view/1042/862>>. Acesso em: 12 maio 2011.

MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe (Org). *História geral da África, VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010.

NEGRÃO, José Guilherme. *Como induzir o desenvolvimento em África?* Lisboa. Documento de Trabalho n. 61, CEsA, , 2001.

OCHA. *Guinea. Guinée: Présence des Agences des Nations Unies et des ONGs (Qui est Qù)* (09 décembre 2009). Disponível em: <www.unocha.org/>. Acesso em: 14 fev. 2011.

ONU. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*. Publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. New York, 2010.

REPÚBLICA DA GUINÉ. *Código Fundiário Dominial*. 1992.

_____. *Constituição da República*. 2010.

_____. *Documento estratégico para redução da pobreza (2011-2012)*. Ministério da Economia e das Finanças. 2011.

WORLD BANK-WB. *Regional Economic Outlook -Sub-Saharan Africa Recovery and New Risks*. World Economic and Financial Surveys. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2011/afr/eng/sreo0411.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2011.

RESENHAS

HUBER, Evelyn; STEPHENS, John D. *Development and crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001, 416 p.

Wallace dos Santos de Moraes*

O livro trata do desenvolvimento do welfare state nas democracias industriais avançadas (OCDE), durante as três primeiras décadas do pós-Segunda Guerra e de sua crise e declínio nas últimas duas décadas do século XX.

As variações de acordo com o país, tendo uns começado sua crise em fins da década de 1970 e outros são levadas em conta nos anos de 1980. A análise pauta-se no papel dos partidos políticos nesse processo, isto é, uma das teses dos autores é que as políticas partidárias foram o mais importante fator para o desenvolvimento do *welfare state*, oscilando seus resultados em diferentes países.

Eles mostraram que a composição partidária do governo, a estrutura constitucional e a participação da força de trabalho feminina são apontadas como consistente e substancialmente importantes para o desenvolvimento de várias dimensões do *welfare state*.

Os autores, para evidenciar suas teses, problematizam a participação da força de trabalho feminina, impulsionada onde os partidos social-democratas estão no governo. Nesse caso, as pesquisas revelam que onde houve mobilização crescente das mulheres também ocorreu expansão dos serviços prestados pelo *welfare state*, sobretudo com relação ao público feminino.

A análise privilegia o resultado da estrutura de decisão constitucional, através do sistema de governo adotado em cada país. Em outras palavras, o sistema de governo vigente pode favorecer a existência de muitos *veto points* no processo político. São exemplos aqueles com forte bicameralismo, presidencialismo, federalismo e com referendo. Entretanto, constituições com pouco ou nenhum *veto points*

* Wallace dos Santos de Moraes é professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Doutor em Ciência Política (IUPERJ) e pesquisador do INCT-PPED. Membro do grupo de pesquisa: NIS (Núcleo de Investigação Social). Contato: moraesws@yahoo.com.br

(exemplos: unicameralismo, sistema parlamentarista, sistema unitário, e sem referendo) tendem a aceitar mudanças mais rapidamente.

Destarte, na era de expansão do *welfare state*, sistemas de governos com muitos *veto points* e conseqüentemente com dispersão de poder retardaram a expansão da política econômica.

Com efeito, o exame dos autores sinaliza para o mérito das relações recíprocas e interdependentes da política partidária, do movimento feminista e da estrutura constitucional na condução do Estado providência.

Percebe-se que, em meio a uma série de pesquisas que apontam para o declínio na confiança nos partidos políticos nas próprias democracias industriais avançadas¹, o trabalho de Huber e Stephens defende a importância dos partidos e suas políticas junto ao desenvolvimento e aplicação de políticas sociais.

Uma das teses subjacentes é de que a diáde esquerda e direita faz grande diferença no governo. Assim, a escolha política permanece importante, embora ela seja forçada pelo desenvolvimento da economia internacionalizada, ou seja, a economia internacional influencia na formação e supressão do *welfare state* pelos seus aspectos conjunturais e estruturais.

Ao mesmo tempo, os autores tendem a dar pouco apoio à tese de que o declínio do *welfare state* está associado ao crescimento da competição comercial na nova economia global. Nesse sentido, Huber e Stephens pensam que a desregulamentação do crescimento do mercado financeiro constrange a opção política do governo relacionada com problemas do desemprego.

Mas como Huber e Stephens metodologicamente constroem suas argumentações? A pesquisa baseia-se em extensiva verificação quantitativa dos dados nacionais, bem como utiliza farta comparação histórica entre os países.

¹ Ver NORRIS, Pippa (Org.). *The Growth of Critical Citizens?* In: *Critical Citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999; DALTON, Russel. *Value Change and Democracy*. In: PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D. (Org.). *Disaffected Democracies: what's troubling the trilateral countries?* New Jersey: Princeton University Press, 2000.; DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin. *Parties Without Partisans*. New York: Oxford University Press, 2000; FUCHS, Dieter. *The Democratic Culture of Unified Germany*. In: NORRIS, Pippa (Org.). *Critical Citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999.

No capítulo 2, os autores apontam sua metodologia e a forma de encarar os desafios teóricos da pesquisa. Também estabelecem seu objetivo: explicar, a longo prazo, os modelos de desenvolvimento do *welfare state*. Para comprovação empírica histórico-comparativa, os autores alertam:

o analista deve tentar ampliar o período de tempo examinado e aumentar o leque de casos a fim de revelar como os fatores estruturais, que são mais propensos a variar entre uma ampla variedade de contextos sociais, têm impacto sobre os fenômenos a ser explicados².

Já no caso da análise quantitativa, o estudo de Huber e Stephens aponta para a necessidade de a atenção estar voltada para a mudança no longo tempo, e não em mudanças de ano para ano, tampouco sobre mudanças num período pequeno de anos. A justificativa dos autores é que, para devidamente avaliar os fatores causais da construção e supressão do *welfare state*, o curto período pode mascarar e apontar tendências que não se confirmam, obscurecendo o impacto do balanço do poder em sociedade. Desta forma, os autores optaram por quatro tipos de mecanismos causais que aparecem melhor no longo tempo: *structural limitation*, *ideological hegemony*, *the policy ratchet effect* e *regime legacies*.

Mas como o *welfare state* foi construído? Percebe-se que duas tendências políticas foram importantes para sua implementação, colaborando para a premissa de que a atuação dos partidos políticos foi de fundamental importância para a adoção da doutrina de bem-estar social nos países, a saber: a socialdemocracia e a democracia cristã. Esta diferença refletiu-se na aplicação do tipo de *welfare state* por cada partido, apesar das diferenças entre estes partidos, sobretudo quanto à sua base de sustentação, sendo a da democracia cristã mais plural e a social democracia mais apoiada pelos trabalhadores organizados, os sindicatos.

O trabalho também assevera que existe uma diferença entre as administrações dos partidos social-democratas e a dos cristãos no que

² “The analyst should attempt to lengthen the time period examined and increase the range of cases in order to reveal how structural factors, which are more likely to vary across a wider variety of social settings, have an impact on the phenomena to be explained” (p. 38).

concerne à comunidade das mulheres. Nestes, a participação da força de trabalho feminina permaneceu muito mais restrita.

Quais os motivos da supressão, ou caminho para tal, do *welfare state* nas últimas décadas? Os autores perceberam que a causa imediata do declínio da adoção da política do *welfare state* foi o aumento do desemprego. As causas estão pautadas na implementação da própria política, ou seja, na medida em que muitas pessoas dependem de assistência do Estado, um número menor pagava os impostos para sustentar esta política. Então, o governo sente-se obrigado a reduzir os custos, autorizando cortes.

O estudo aduz, baseado em pesquisas feitas na OCDE, que, no período de declínio do *welfare state*, ocorreu simultaneamente o aumento significativo da pobreza e do número de mães solteiras pobres nos EUA e no Reino Unido. Entretanto, a mudança em outros países foi bem menor.

Parece ocorrer um equívoco, sobretudo para um leitor leigo, no fato de os autores usarem taxas diferentes para explicar comparativamente os dados de determinados países, ou seja, para mensurar a pobreza nos EUA e no Reino Unido, elas apontam o seu percentual, enquanto para os países nórdicos apontam o índice de Gini. Cabe lembrar que a diferença de índices pode mascarar diferenças maiores do que são apontadas, entretanto, não significa dizer que isso necessariamente acontecerá.

De todo modo, os dados indicam que a desregulamentação do mercado de trabalho e a supressão (redução) do *welfare state* nesses países têm substancialmente aumentado a pobreza e a desigualdade.

Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets ressalta que, de um modo geral, o declínio do *welfare state* acontece nos países da OCDE, entretanto, de maneira alguma, pode-se dizer que aconteceu da mesma forma, ao mesmo tempo, em todos eles. Cada um teve sua particularidade, que pode até ser similar à outra, mas não foi conduzido do mesmo modo.

O estudo revela, ainda, que os países nórdicos da Europa, Noruega, Finlândia e Suécia, evitaram a crise do desemprego – o que não aconteceu nos demais casos estudados – com aumento dos direitos, sendo o mais significativo caso o da igualdade de gêneros com políticas sociais igualitárias.

Os autores entendem que a relação de gênero é uma ótima variável para análise das democracias industriais avançadas, particularmente nas últimas três décadas. Nesse sentido, ela encontra-se em perfeita relação com o Estado de bem-estar, que possibilitou a ampliação do mercado de trabalho e a consequente participação da mulher nele e seus movimentos de reivindicação de igualdade de gênero. A defesa desta política por partidos, principalmente de esquerda, fez da luta pelo fim da segregação das mulheres uma bandeira importante nas políticas de bem-estar social.

A pesquisa focaliza particularmente o caso da mulher na ascensão e queda do *welfare state*, defendendo que, por exemplo, o sistema de pensão consiste na melhor proteção da política de bem-estar social.

Segundo o estudo de Huber e Stephens, o *welfare state* nórdico beneficiou duplamente as mulheres: primeiro, pela expansão do setor público, que abriu portas para as antes, apenas, donas de casa; depois, porque elas começaram a trabalhar fora, seja na iniciativa privada ou estatal. Mas não só nos países nórdicos aconteceu tal feito, pois, na Austrália e na Nova Zelândia, também a associação de movimentos feministas com governos de esquerda conseguiu a ampliação de direitos para o referido grupo social.

Em suma, para os autores, as conquistas das mulheres estão associadas a três fatores: 1) partidos de esquerda no poder; 2) a existência e atuação de fortes movimentos feministas; 3) o trabalho de mulheres que ocupam cargos no governo, as chamadas *femocrats*.

Consequentemente, a organização das mulheres tem importância de dois tipos para o *welfare state*: primeiro, porque é uma luta pela inclusão ou igualdade de gênero; depois, porque esta inclusão exige políticas do Estado em favor de ampliação do emprego. Em resumo, o que os autores tentaram mostrar em sua análise comparativa histórica e quantitativa é que a participação da força de trabalho feminina e sua mobilização foram um adicional importante para moldar o *welfare state*, isto é, o crescimento desta força de trabalho no mercado fortaleceu, por conseguinte, a participação feminina na política, principalmente nos partidos social-democratas e nos sindicatos. E isto pressionou os partidos de esquerda a reivindicar não só a igualdade de classes, mas também de gênero.

Por fim, faz-se necessária uma última reflexão crítica sobre os escritos dos autores. É impressionante como a escolha das fontes tem

forte determinação sobre essas conclusões. Poder-se-ia implementar outro estudo com conclusões absolutamente díspares destas, apontando, por exemplo, para o fato de tanto partidos de esquerda quanto de direita terem posto a cabo políticas públicas típicas do *welfare state*, como previdência social e direitos trabalhistas, entre mais ou menos 1920 e 1970, nos países da OCDE. Portanto, quebrando a argumentação central dos autores. Indubitavelmente, na América Latina, os poucos direitos trabalhistas e previdenciários foram legalizados por partidos autoritários e de filiação ideológica duvidosa, cabendo apenas uma certeza: não eram de esquerda. Finalizando, Huber e Stephens deveriam nos dizer como os mesmos partidos, social-democratas, atentaram sobremaneira contra os direitos criados no período supracitado durante as três últimas décadas. Nesse sentido, parece melhor entender a criação de direitos a partir da luta dos trabalhadores, forte entre 1910 e 1970 e cada vez mais fraca e desorganizada entre 1980 e 2010. A luta feminina é um caso à parte, pois sua ascensão social, ligada a uma independência cada vez maior, fruto de sua luta individualizada e coletiva, vem numa ascensão contra a qual nenhuma força poderá impedir, e não seria, por conseguinte, também refém de políticas partidárias.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

José Roberto Bonifácio*

Muito auspiciosa a iniciativa da editora Martins Fontes de trazer ao público de língua portuguesa “A democracia e seus críticos”. É verdade que a obra, hoje disponível aos pesquisadores brasileiros em seu próprio idioma, foi lançada há quase um quarto de século, ou seja, em uma conjuntura mundial radicalmente diversa da que experimentamos na atualidade. E os antecedentes intelectuais da contribuição que veicula são ainda mais longínquos.

Por isso, uma breve contextualização do movimento mais amplo de ideias políticas em que Robert Alan Dahl acha-se inserido ajuda a iluminar melhor o alcance de sua obra intelectual como um todo e de “Democracy and its critics” em particular.

Quase um homem centenário, Dahl por certo é um intelectual cuja trajetória se confunde com a da própria disciplina, que ajudou a fundar e a propagar. Dispensa apresentações biográficas.

Suas primeiras obras podem ser interpretadas como a maneira tal como repercutiram na agenda da nascente Ciência Política os debates filosóficos travados por pensadores como K. R. Popper¹ (1945) e L. Strauss (1959), dentre outros com a precedente tradição historicista representada respectivamente em autores como Hegel e Marx e em Heidegger. A maneira como se identificaram determinadas correntes filosóficas com as ideologias e os regimes políticos das potências derrotadas na Segunda Guerra Mundial (1939-45), bem como o subsequente ordenamento

* Sociólogo (UFES) e Cientista Político (IUPERJ). Professor de Ciência Política e Relações Internacionais (UGF). Email: bonifacio78@gmail.com.

¹ “Democracy (...) provides the institutional framework for the reform of political institutions. It makes possible the reform of institutions without using violence, and thereby the use of reason in the designing of new institutions and the adjusting of old ones. (...) It is quite wrong to blame democracy for the political shortcomings of a democratic state. We should rather blame ourselves, that is to say the citizens of the democratic state. In a nondemocratic state, the only way to achieve reasonable reforms is by the violent overthrow of the government, and the introduction of a democratic framework.” (POPPER, 1945, p. 110-111).

internacional da “Guerra Fria” (1947-1989), serviram como pano de fundo para a reflexão teórica sobre a temática da democracia, suas origens entre os antigos e seus desdobramentos entre os modernos.

“Democracy and its critics” mantém basicamente esta estratégia de diálogo intelectual, mas outros são os interlocutores selecionados para tal. Pelo período em que foi lançado este livro, radicalmente distinto dos primeiros de Dahl, outro é o contexto da filosofia política ocidental. Aqui a “Guerra Fria” aproximava-se do seu fim com o colapso dos regimes totalitários do Leste Europeu e o aparente triunfo das democracias ocidentais. Não obstante esse fato, as bases teóricas e mesmo epistemológicas da reflexão acerca do funcionamento, da origem e das características do desempenho da ordem política nessas sociedades estavam há quase duas décadas passadas sob franco questionamento.

Voltemos a nosso autor. Por certo, Dahl não encarava os arranjos institucionais pensados por filósofos gregos como Platão e Aristóteles com a mesma motivação que Popper e tampouco deles extrai as mesmas consequências teóricas que Strauss. Contudo, a rejeição do historicismo, dos métodos coletivistas e essencialistas e a distinção entre “fato” e “valor”, assim como a opção por investigar o passado pela ótica das preocupações do presente, repercutem de um modo especial em sua obra, como também no nascente programa de pesquisa comportamentalista da então jovem Ciência Política. O que triunfou em termos de escolhas naquele momento foi a ambição de fundamentar a cientificidade da disciplina sobre parâmetros empíricos e de interrogar sistematicamente os clássicos por meio de ferramentas lógicas extraídas da Filosofia Analítica (análise lógica dos jogos de linguagem, exame semântico dos usos de palavras e conceitos, aferição de estruturas proposicionais ou de sentenças e enunciados etc.)² bem como (em cada vez menor grau) da

² “If they were, creativity and imagination would play a small role and it would be appropriate to speak of theorizing as a banal activity, as “theory construction”. If facts were simply “there” to be collected, classified, and then matched with a theory (or with the observation-statements derived from it), the political scientist might well declare, “Whether [a] proposition is true or false depends on the degree to which the proposition and the real world correspond”. But although everyone is ready to acknowledge that facts depend upon some criteria of selection or of significance, what is less frequently” (WOLIN, 1969, p. 1062-1082). Para apreciações do caráter paradigmático do Comportamentalismo em Ciência Política e seus limites epistemológicos, ver Souza (1999, p.79-110).

Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*). Com aquele primeiro movimento, Dahl parece compartilhar a rejeição pelo idealismo filosófico herdado do século XIX na academia anglo-saxônica e que se materializava na metade do século XX nas diversas teorias elitistas.

A distinção entre enunciados de fato e enunciados de valor, tão cara aos filósofos analíticos, encontrou repercussão ainda nos primeiros trabalhos de Dahl (1961, p. 770-71), nos seguintes termos:

O cientista político empírico está preocupado com o que é (...) não com o que deveria ser. Ele acha difícil e desagradável para assumir o fardo histórico do filósofo político que tentou determinar, prescrever, elaborar e empregar padrões éticos de valores, para usar o termo da moda, na avaliação de atos políticos e sistemas políticos. O estudante comportamentalmente orientado da política é preparado para descrever valores como dados empíricos, mas, qua 'cientista', ele tenta evitar prescrição ou investigação sobre o contexto sobre os quais juízos de valor podem ser adequadamente feitos³.

Dahl teria operado, ao longo dos anos, uma espécie de redução da Filosofia Política à análise da linguagem teórica dos pensadores políticos,

³ “The empirical political scientist is concerned with what is (...) not with what ought to be. He finds it difficult and uncongenial to assume the historic burden of the political philosopher who attempted to determine, prescribe, elaborate and employ ethical standards values, to use the fashionable term in appraising political acts and political systems. The behaviorally minded student of politics is prepared to describe values as empirical data; but, qua “scientist” he seeks to avoid prescription or inquiry into the grounds on which judgments of value can properly be made”. O mesmo Dahl (1966, p. 21), complementa este ponto crucial do que imagina ser o programa de pesquisas da nascente Ciência Política nos seguintes termos: “É comum, em análise política, deixar-se de distinguir entre uma definição e uma proposição empírica. Entretanto, nada pode ser demonstrado como verdadeiro ou falso no mundo real da política (ou da economia) por simples definição. A definição é, por assim dizer, um pacto para regular o emprego dos termos. A sentença que emprega esses termos, porém, e que se pretenda dizer algo sobre o mundo em que vivemos, contém uma proposição empírica. A veracidade ou falsidade da proposição dependem do grau em que correspondem a proposição e o mundo real.” (Ver também DAHL, 1966, Cap. VIII, p. 145-155 e as páginas. 166 e 167 do Anexo). Nesse aspecto, Dahl diferencia-se sobremaneira da posição de Strauss para quem: “Moral obtuseness is the necessary condition for scientific analysis. The more serious we are as social scientists the more completely we develop within ourselves a state of indifference to any goal, or to aimlessness and drifting, a state of what may be called nihilism” (STRAUSS 1959, p. 19). Para um exame do embate entre Dahl e os seguidores de Strauss, ver Saxonhouse, p. 846-847.

não fosse o outro vetor intelectual de sua reflexão. Por outro lado, a influência da aplicação do raciocínio econômico acerca da democracia (particularmente o uso dos métodos dedutivos e da comparação das assunções e das predições com o mundo real), notadamente dos trabalhos de K. Arrow (1951), é confessada pelo próprio autor⁴. A oscilação entre uma “teoria normativa” e uma “teoria empírica”, que se nota em seus trabalhos, a despeito de uma reiterada ênfase nesta última, ao longo da maioria deles, torna-se explícita e direcionada em “Democracy and its critics”. Ainda assim, o endosso impressionantemente simples da célebre definição schumpeteriana da democracia e de uma definição “empírica”, em contraponto com uma noção normativa, sem perceber que muitas vezes a adaptação de uma definição é em si mesma um exercício normativo (HUNTINGTON, 1991, p. 6).

Se, na primeira metade do século XX, a teoria democrática esteve focada na análise das denúncias de pensadores elitistas, como Mosca e Michels, de suas repercussões antidemocráticas, na segunda metade do século, foi assinalada pelos esforços empreendidos por Joseph Schumpeter e Dahl, no sentido de criar uma teoria que explique a realidade empírica da democracia (a necessidade de elites) e, simultaneamente, manter os seus

⁴ "Yes, it influenced it in the sense that that kind of abstract thinking and models, while I felt they often bore too little relation to the reality and the complexity of economic life, they provided a degree of rigor. Political systems are I think more complicated than economics, and political behavior is more complicated than economic behavior; nevertheless, economics provided the kind of model or hope of a model that we could make use of for increased rigor in political science (...) So I was influenced by that as a model, a way of thinking more abstractly, perhaps, than customary, about democratic theory. Making clear the premises, the epistemological assumptions and matters of that kind, and I think that sort of set the stage. And then once you get in of course, into that field, which was not highly I don't know how to put this properly as a formal field of political science was not highly developed at the time, once you get into it you quickly become aware of how rich the potential subject matter is. One of the enormous changes, perhaps anticipating your question, one of the changes in the world is the extraordinary increase in the number of countries that, by the standards that we use today, can be called democratic always, I repeat this and repeat this, but, always keeping in mind the difference between the ideal and the threshold at which we now accept a country as democratic, or a polyarchy as I would say. And the enormous increase in the number of those available for study when I was a graduate student, there were maybe half a dozen countries that you could study: France and Britain and, I'm not quite sure of Canada at that time...and then the expansion created out there a field...that was both a challenge and an opportunity" (DAHL; LEVI, 2009, p. 1-9).

ideais. Schumpeter via a democracia como um arranjo institucional de competição de elite para favor do eleitorado garantido por mecanismos legais e processuais. Vinte anos depois, Dahl via a democracia como uma poliarquia de grupos sociais cujo concurso também foi garantido por mecanismos processuais, enquanto Lipset e Barrington Moore Jr. buscavam distinguir entre os critérios empíricos e normativos da democracia. Todos ainda discerniram uma contradição entre as afirmações do governo da maioria e a realidade empírica da massa político-eleitoral. O ataque à teoria democrática clássica produziu uma reinterpretação fundamental da própria democracia, num processo de crescente autoconsciência da teoria política, por meio de processos de fertilização cruzada com a pesquisa empírica (Cf. GERRING; YESNOWITZ, 2006, p. 103)⁵.

Assim sendo, a Ciência Política de inspiração no velho pluralismo tomaria posição de combate diante de paradigmas emergentes na academia americana, como o Marxismo, de um lado, e o Elitismo de outro (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 673; CARNOY, 1986, p. 19-61). Não é pretensão entrar nesse debate uma vez que é suficientemente conhecida a atuação de Dahl no mesmo e as repercussões (benéficas e construtivas) que gerou para a disciplina a longo prazo. Limitamo-nos a mencionar que tal debate, epitomizado pelo celebrado “Who Governs” (DAHL, 1962), ofereceu algo que pode ser considerado uma antecipação das extensas verificações empíricas levadas a cabo em “Poliarchy” (1971), assim como “Preface to democratic theory” (1956) antecipa em larga medida as temáticas e a abordagem adotada em “Democracy and its critics” (1989).

Assim é que podem ser compreendidas algumas das postulações – chave da obra de Dahl, inicialmente mediante uma apreciação dos parâmetros em que se dão a formulação do seu pensamento democrático, bem como da nascente disciplina da Ciência Política.

Já em “Preface to democratic theory”, o autor identificava uma tensão na teoria básica sobre a democracia, a qual, por um lado, tinha

⁵ "Empirical study in the social sciences is meaningless if it has no normative import. It simply does not matter. Empirical study is misleading if its normative import is present, but ambiguous. It matters, or may matter, but we do not know how. Likewise, a normative argument without empirical support may be rhetorically persuasive or logically persuasive, but it will not have demonstrated anything about the world out there. It has no empirical ballast. Good social science must integrate both elements; it must be empirically grounded, and it must be relevant to human concerns" (GERRING; YESNOWITZ, 2006, p. 133).

como premissa a igualdade política, o que implica o governo da maioria, e, por outro, o fato de que pensadores democráticos – em especial James Madison – preocupavam-se com a proteção das minorias de sofrer abusos praticados pela maioria. Sabia-se que “Os Federalistas” tentaram equilibrar esta antinomia através da combinação de direitos de voto universal com as instituições que conferem o poder a maiorias legislativas.

Pois Dahl demonstrou que Madison estava errado e sua avaliação gerava consequências antidemocráticas. Em primeiro lugar, as dimensões continentais da democracia norte-americana não se opõem logicamente (necessariamente) à emergência de uma maioria estável, ao passo em que os controles institucionais propostos não podiam impedir uma maioria de agir.

Depois de analisar dois modernos conceitos teóricos da democracia (madisoniano e populista), Dahl (1971) propôs que as democracias modernas passassem a ser encaradas como poliarquias, no que estabeleceu diversos critérios que podem ser resumidos essencialmente em duas dimensões que ele usa em “Poliarquia (Participação e Oposição)”. Evidentemente que Schumpeter (1961), muito antes, já propunha uma definição de democracia que rompia com o ideal clássico derivado da etimologia do termo. Pela ótica deste economista, a democracia deixou de ser vista como o “governo do povo” e foi redefinida como um “método” ou “procedimento” de escolha de lideranças que devem conduzir os complexos assuntos públicos das sociedades modernas. Na teoria schumpeteriana, os únicos meios de participação abertos ao cidadão eram as eleições da liderança e a discussão. Evidentemente que as pré-condições para o êxito da democracia eram então largamente ignoradas pelos teóricos.

De acordo com Ferejohn e Pasquino (2006), Dahl usou o termo “poliarquia” em um sentido bastante divergente e equivocado ao pensar que ele o havia introduzido no mundo da linguagem política. O mesmo foi empregado anteriormente pelo Abade Emmanuel Joseph Sieyès em sua polêmica contra Thomas Paine, em 1791, para qualificar um Poder Executivo exercido por uma pluralidade de membros. O que estes autores não discutem é que o conceito de “poliarquia” para Paine e Sieyès fosse tal como transparecia nos escritos de Madison, isto é, tendo seus pré-requisitos mais de ordem institucional que social (tal como pretenderia Montesquieu, que os precedeu).

Do “Preface to democratic theory” à “Poliarchy”, o pensamento dahlsiano transita de uma reivindicação anti-institucional, focada nas características e atributos compartilhados pelas democracias realmente existentes, para uma outra instância de preocupações que tem em vista a complexidade e a amplitude da engenharia social envolvida no projeto democrático. Desde Madison, em sua perspectiva, a tendência a pensar que a Constituição refreia a maioria fez com que fossem negligenciados os controles e equilíbrios sociais, que são afinal mais importantes do que os *checks and balances*. Em suas palavras, “na ausência de determinados pré-requisitos sociais, não há arranjos constitucionais que possam produzir uma república não-tirânica” (DAHL, 1956, p. 83).

“Democracy and its critics”, ao menos em algumas passagens (sobretudo a Quinta Parte, especificamente os capítulos 16 a 20), parece retroagir a esta instância mais claramente normativa da reflexão de Dahl. Como se viu no “Preface...”, algumas distribuições de preferência são compatíveis com a democracia e outras não. Em suma, uma distribuição de preferências seria compatível com a tomada de decisão democrática, porque as decisões políticas são aceitáveis (vinculantes) para a maioria dos cidadãos. No entanto, as distribuições de preferências do tipo bimodal não são compatíveis com a democracia (por exemplo, os EUA na época da guerra civil ou o Brasil no pré-1964), em que dois grupos iguais exibem crenças fortemente arraigadas e opostas, o que assume gravidade considerável no caso de uma maioria apática e uma minoria com as preferências fortemente detidas. Embora a constituição americana, como é dito frequentemente, tenha sido projetada para acomodar este tipo de distribuição de preferências, garantindo que a minoria irá prevalecer, nem a revisão judicial, nem a igualdade de representação dos estados no Senado fornece uma solução. Para desespero de muitos, em seu entendimento naquela época, como no livro aqui resenhado, “não existe solução possível para o problema de intensidade [de preferências] através de normas constitucionais ou procedurais” (DAHL, 1956, p. 119).

Então, por que o experimento democrático sobreviveu nos EUA? Segundo Dahl, a maioria dos cidadãos compartilhava um consenso sobre valores importantes e seus representantes também mantinham tais valores, de modo que as decisões políticas raramente se desviaram das preferências da maioria do núcleo.

Com tal consenso [sobre os valores básicos] as disputas sobre as alternativas políticas são quase sempre disputas sobre um conjunto de alternativas que já foram reduzidas às pessoas dentro da ampla área de acordo básico (DAHL, 1956, p. 131-132).

Sem tal consenso prévio sobre os valores fundamentais, a democracia não sobreviveria por muito tempo (DAHL, 1956, p. 132). O consenso sobre normas e valores não protege as minorias, mas sim os arranjos institucionais que asseguravam seus direitos e interesses *vis-à-vis* as maiorias.

Para assumir que este país se manteve democrático por causa de sua constituição, parece-me uma inversão óbvia da relação, é muito mais plausível supor que a Constituição se manteve porque a nossa sociedade é essencialmente democrática (DAHL, 1956, p. 143).

Pois o questionamento da regra de maioria e da própria concepção de bem comum ganha relevo muito maior na obra em comento do que no “Preface...”, trabalho fundamentado sobretudo em uma abordagem microeconômica dos agentes que interagem na democracia, com ênfase em suas funções de utilidade e na formação de suas preferências (manifestas ou reveladas). Assim também Dahl faz uma apreciação muito extensa e singular de desenvolvimentos da ideia de igualdade na Filosofia Política contemporânea, ao discutir condicionantes da autonomia pessoal e moral, e a ideia de igualdade intrínseca subjacente aos processos decisórios considerados autenticamente democráticos (DAHL, 1989, p. 86-129). Nesse aspecto, Dahl (1989, p. 175) efetivamente rebate os críticos da democracia assim como contesta a definição procedural ou schumpeteriana da democracia, nos seguintes termos:

porque ele [o processo democrático, ao incorporar direitos substantivos, bens e interesses] é uma forma de justiça distributiva. Também não é meramente uma “reivindicação resumo”, porque é uma reivindicação de direitos gerais e específicos que são necessários para ele. Assim, dota os cidadãos com uma extensa gama de direitos, liberdades e recursos suficientes para lhes permitir participar plenamente, como cidadãos iguais, na tomada de decisões coletivas pelo qual eles estão vinculados.

Em *Democracy and its critics*, a democracia é contraposta a duas alternativas teóricas. A primeira seria o anarquismo. Dahl (1989, p. 42) reconstitui este ponto de vista em termos proposicionais bastante estritos: dado que todos os Estados são necessariamente coercitivos, todos os Estados são ruins, portanto, ninguém tem a obrigação de obedecer ou apoiar qualquer Estado e, além disso, uma sociedade sem um Estado é viável, portanto, todos os Estados deveriam ser abolidos.

Após demonstrar as inconsistências e limitações dessa alternativa, Dahl continua com a defesa da democracia contra o que ele chama de “tutela” (*guardianship*). Ele define a tutela como a ideia de que uma pequena minoria de pessoas “que estão especialmente qualificados para governar em razão do seu conhecimento superior e virtude” deve governar o restante da sociedade (DAHL, 1989, p. 52). Na concepção de Dahl, a tutela repousa sobre uma série de proposições que são difíceis de justificar. Se uma pequena minoria de pessoas deve ser mais qualificado para governar devido ao seu conhecimento (moral ou instrumental), isso implica que: (a) existe um objetivo, a ciência absolutamente verdadeira de governar; (b) só pode ser adquirido por algumas pessoas. Ademais, isso entra em contradição com a experiência histórica, além de uma série de obstáculos intelectuais (DAHL, 1989, p. 65-76). Nas palavras do autor:

é essencial para a democracia não só que os indivíduos sejam moralmente iguais, mas também que em média os indivíduos sejam mais capazes de conhecer os seus próprios interesses, valores e objetivos do que qualquer agente ou classe de pessoas que possam buscar para governá-los como tutores (DAHL, 1989, p. 390).

A desqualificação destes adversários teóricos permite a Dahl retomar a sua tradicional problematização da democracia pela ótica poliárquica, o que torna ainda mais sintomática a continuidade desta reflexão na obra em exame, pois Dahl (1989, p. 223) argumenta que a

poliarquia fornece uma ampla gama de direitos humanos e liberdades que nenhuma alternativa realmente existente no mundo real poderia corresponder. Integral à poliarquia em si há uma zona generosa de liberdade e controle que não pode ser profundamente ou persistentemente invadidas sem destruir poliarquia em si mesma. (...) Embora as instituições da poliarquia não garantam a facilidade e o vigor da participação

do cidadão que poderia existir, em princípio, numa pequena cidade-estado, nem garantir que os governos sejam estreitamente controlados pelos cidadãos ou que as políticas invariavelmente correspondam aos desejos da maioria dos cidadãos, elas tornam improvável ao extremo de que o governo vai prosseguir por muito tempo em políticas que ultrajam profundamente a maioria dos cidadãos. Além disso, estas instituições ainda tornarão incomum para um governo impor políticas a que um número substancial cidadãos objetam e tentam derrubar vigorosamente por meio dos direitos e oportunidades disponíveis para eles. Se o controle cidadão sobre as decisões coletivas é mais anêmico do que o controle robusto que exerceria se o sonho da democracia participativa fosse realizado, a capacidade dos cidadãos de exercer poder de veto sobre a reeleição e as políticas dos representantes eleitos, é um meio poderoso e frequentemente exercitado para impedir os funcionários de imporem políticas censuráveis a muitos cidadãos.

Tendo sido a expressão “poliarquia” consagrada já naqueles primeiros trabalhos como característica fundamental da democracia pluralista, vimos que Dahl, desde então, já examina a temática da democracia problematizando as antinomias liberdade versus controle, participação versus oposição e conflito versus consenso, como se vê no excerto *supra*. Pois se a autonomia pode gerar o desvio do modelo anarquista (tal como visto no Capítulo 3 do livro), já a ênfase no controle, na “governabilidade”, pode levar ao exagero da segurança, característico do modelo de tutela (discutido no Capítulo 4). Daí que “Democracia e seus Críticos” traduza, talvez melhor que qualquer outra obra, esta virada normativa (*normative turn*) diagnosticada por Gerring e Yesnowitz (2006) na trajetória da disciplina.

Como se sabe, o conceito de “elites competitivas” é um elemento fulcral nas teorias da democracia, sobretudo da asserção deste sistema como o melhor possível. O argumento básico é que a existência de elites concorrentes é crucial para que as pessoas e, particularmente, aqueles que não fazem parte das “elites”, exercitem a iniciativa e a capacidade de escolher entre elas, e, assim, sejam capazes de influenciar estas mesmas elites concorrentes. Por exemplo, em “A democracia e seus críticos”, Dahl argumenta acerca do modo como o que ele chama de sociedade pluralista moderna e dinâmica (“MDF”) coaduna-se com

o que ele anteriormente caracterizava com o termo “Poliarquia”. Este, de acordo com a nova definição “institucionalista” (e não mais estipulativa) oferecida pelo autor, designa

um conjunto de instituições políticas que, em conjunto, distinguem a moderna democracia representativa de todos os outros sistemas políticos, sejam regimes não-democráticos ou sistemas democráticos mais precedente. (DAHL 1989, p. 218).

Por certo, como se vê, ao tecerem-se comparações entre o “Preface...” e “Poliarchy”, na obra em comento, Dahl retorna a um dos seus mais antigos temas – a saber, a problemática distinção entre os modelos populista e “madisoniano” de democracia, agora retraduzidos como “anarquismo” e “tutela” – com o fito de redefinir esta como um ente ou processo analiticamente derivado de uma peculiar engenharia social da modernidade. A despeito disso, esses paralelismos são superficiais e assimétricos, dado que o modelo de “tutela” coaduna-se mais com um antigo adversário teórico, o elitismo, ao passo que o modelo “anarquista” somente se afigura como um desenvolvimento lógico mais extremo das correntes teorias participativas. Evidentemente que esta redução no escopo do conceito poliárquico acentua as diferenças estruturais entre casos bem sucedidos e casos mal sucedidos, além de traduzir uma atitude bem menos assertiva que anteriormente (DAHL, 1989, p. 208-222; 263).

De todo modo, ecoando o pessimismo de outras correntes e de seus críticos, Robert Dahl (1989, p. 333), outrora um entusiasta e otimista, foi levado a reconsiderar profundamente seus pontos de vista:

as consequências da ordem econômica para a distribuição de recursos, posições estratégicas, e força de negociação e, portanto, para a igualdade política, fornece mais uma razão para preocupação sobre a posse e a gestão de empreendimentos econômicos. Para os sistemas vigentes de propriedade e de controle resulta em desigualdades substanciais, não só em termos de riqueza e renda, mas na série de outros valores ligados ao trabalho, propriedade, riqueza, e renda.

Finaliza-se esta resenha enfatizando que a mesma exprimiu uma modesta e particular interpretação. Ela não tem a pretensão, tampouco alcança, de fato, uma meta de esgotar o assunto. Tão somente indica

caminhos, opções e alternativas que considera profícuos e compensadores para cientistas políticos brasileiros e estrangeiros. Até que ponto este objetivo foi atingido somente o leitor saberá julgar.

REFERÊNCIAS

ARROW, K. *Social choice and individual values*, New York: Wiley, 1st ed. 1951; 2nd ed. 1963.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*, Campinas: Papirus, 1986.

DAHL, Robert A. (1956). *A Moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lidoador, 1966.

_____. *A preface to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press (Ed. Bras. Rio de Janeiro: Zahar), 1989.

_____. *Democracy and its critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

_____.; LEVI, Margaret. (2009), A conversation with Robert A. Dahl. *Annual Review of Political Science*, n. 12, p. 1-9.

_____. (1971). *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press (Ed. Bras. São Paulo: Edusp), 1997.

_____. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest, *American Political Science Review* 55, December, 1961, p. 770–771.

_____. *Who Governs?* New Haven, CT: Yale University Press, 1962.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. Emergency powers. In: DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne (Editors). *The Oxford handbook of political theory*. Oxford University Press inc., New York, 2006, p. 334-333.

GERRING, John; YESNOWITZ, Joshua. *A normative turn in political science?* Polity. Northeastern Political Science Association. Volume 38, Number 1. January 2006.

HUNTINGTON, S. P. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

POPPER, K. R. *The open society and its enemies*. Volume One. 5th ed. London: George Routledge & Sons, 1945.

SAXONHOUSE, Arlene W. Exile and reentry: political theory yesterday and tomorrow. In: DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne (Editors).

The Oxford handbook of political theory. New York: Oxford University Press inc., 2006, p. 846-847.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper (Ed. Bras. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura), 1961.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia Política*. São Paulo: Difel, 1979.

SOUZA, José Crisóstomo de. (1999). Filosofia social, Ciências sociais: Teoria, progresso cumulativo e verificação empírica no conhecimento da sociedade *Ideação*, Feira de Santana, n.4, p.79-110, jul./dez. 1999.

STRAUSS, Leo. *What is political philosophy*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1959.

WOLIN, Sheldon. Political theory as a vocation: *The American Political Science Review*, vol. 63, n.º. 4 (Dec.), 1969, p. 1062-1082.

NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 334 p. *

Robert Bonifácio**

Um breve olhar sobre a produção científica recente da ciência política é suficiente para concluir que a democracia é um de seus objetos mais estudados. Importante pesquisadora do tema, Pippa Norris parece ter bem definido o que lhe interessa nessa área: a relação entre cidadão e democracia.

Comparação entre suas duas principais obras

A produção intelectual da Norris sobre o assunto ganha relevância no meio acadêmico em 1999, ano da publicação do livro *Critical Citizens*, do qual ela é organizadora e autora de alguns dos capítulos. Dentre as inúmeras contribuições dessa obra, duas podem ser consideradas as principais: (1) o diagnóstico de que os níveis de confiança individual em atores e instituições representativas estão em franco declínio em escala mundial e (2) a identificação de um tipo denominado “cidadão crítico”, que possui como principais características a baixa afeição a autoridades políticas tradicionais, ao mesmo tempo em que apresenta forte apreço pelos ideais democráticos.

Comparando essa obra com a sua mais recente, *Democratic Deficit*, nota-se que a autora trata do mesmo problema de pesquisa – os determinantes do apoio individual à democracia –, mas algumas diferenças podem ser apontadas. Além do fato de a última ser uma obra autoral, sem contribuições de outros pesquisadores, dois novos focos estão presentes: a busca por evidências baseadas em maior quantidade de fatores explicativos e uma interpretação distinta da usual sobre as tendências de confiança em instituições políticas representativas.

Em relação ao primeiro ponto, a autora reúne e discute variados argumentos que tratam dos determinantes das orientações políticas

* Livro disponível para download em <http://www.pippanorris.com>.

**Doutorando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

individuais e, a partir daí, seleciona variáveis indicadoras de características socioeconômicas, desempenho econômico, avaliações de políticas públicas, configurações institucionais, valores, conhecimento sobre democracia e acesso a conteúdo midiático para testar seus efeitos sobre o apoio à democracia. Dessa maneira, Norris faz transparecer a ausência de comprometimento com uma corrente teórica específica, ao levar em conta as principais contribuições da área, no intuito de dar resposta ao problema de que trata.

Quanto ao segundo ponto, Norris critica aqueles que consideram estar em curso uma tendência uniforme de declínio do nível de confiança individual em atores e instituições representativas, em escala mundial. Segundo ela, esse tipo de interpretação é dominante na produção acadêmica recente – estando presente inclusive em alguns dos capítulos do livro *Critical Citizens* – e, por isso, os esforços dos pesquisadores têm sido não mais para fazer o diagnóstico do problema, mas para analisar suas possíveis consequências. Munida de dados de pesquisas de opinião, a autora faz análises longitudinais, que variam da década de 70 até período recente, para o caso dos Estados Unidos¹, e do final da década de 90 até recentemente, para dezessete países europeus². A conclusão a qual chega é de que as taxas de confiança passam por inúmeras flutuações, nos períodos analisados, para o conjunto de países, e que seu decréscimo uniforme não é perceptível. Norris, contudo, ressalta algumas exceções, como os casos de Portugal e da Inglaterra, que apresentam uma tendência de queda de cerca de 20% da taxa de confiança, e da Bélgica, Finlândia e Dinamarca, que vão em direção oposta, mas com acréscimo da taxa em patamar semelhante.

Democratic deficit

O livro *Democratic Deficit* contém doze capítulos. O primeiro deles é dedicado à apresentação do conteúdo do livro e à identificação das principais teorias sobre apoio democrático. Nele, a autora também faz considerações sobre o significado dessa expressão.

¹ Figuras 4.1 a 4.4, presentes entre as páginas 14 e 17 do capítulo 4 (NORRIS, 2012).

² Figuras 4.5 a 4.7 entre as páginas 18 e 20 e tabelas 4.1 a 4.3, entre as páginas 23 e 25 do capítulo 4 (NORRIS, 2012).

O segundo capítulo tem uma característica predominantemente teórica, já que se discute a natureza do apoio individual ao regime político democrático, com especial atenção às contribuições de Easton (1965). É leitura dispensável para quem já leu a introdução de *Critical Citizens*, uma vez que a autora retoma a mesma discussão utilizando praticamente os mesmos argumentos.

No terceiro capítulo, são fornecidas as informações sobre os dados utilizados no decorrer do livro. Também é aplicado um teste empírico, que evidencia a multidimensionalidade do apoio político, corroborando com a tese de Easton. O apoio político, segundo Norris, é composto por cinco elementos: confiança nas instituições, avaliações do desempenho democrático, endosso aos princípios desse regime, apoio aos valores democráticos e orgulho da nacionalidade.

Essa mesma questão é retomada de forma comparada no quinto capítulo. As principais constatações são de que (1) os cidadãos de países com maior tradição democrática são os que apresentam valores democráticos mais enraizados; (2) os países autocráticos detêm os maiores níveis de confiança institucional e nacionalismo; e (3) as variâncias nas taxas de apoio ao regime democrático são maiores entre um grupo constituído exclusivamente de países democráticos do que entre um grupo que abarca países democráticos e não democráticos. Tudo isso mostra, destaca Norris, que o apego aos valores democráticos é grande mesmo entre cidadãos de países não democráticos e sustenta que o processo de democratização é apenas uma das dimensões necessárias para entender os padrões contemporâneos de apoio popular à democracia em escala mundial.

A discussão presente no capítulo quatro é sobre confiança. Após um amplo tratamento teórico do tema, Norris compara os dados de forma transversal (entre países) e longitudinal (ao longo dos anos). Os resultados acusam a fragilidade do argumento que afirma a tendência de declínio das taxas de confiança ao redor do mundo, indicando um diagnóstico onde a característica é a flutuação dessas taxas, com as exceções referidas acima.

No capítulo seis, o foco da investigação recai sobre o déficit democrático, definido como sendo a disparidade entre o nível de aspirações democráticas e de satisfação com o modo de funcionamento da democracia, e medido a nível individual. O achado mais substantivo encontra-se na Tabela 6.2, que apresenta as diferentes intensidades de déficit democrático por regiões do planeta. A região da Escandinávia

apresenta a maior taxa de aspiração democrática (9,19 em valor máximo de 10) e o menor déficit democrático (-1,53, disposto no intervalo entre -10 e 10). As menores taxas de aspiração (7,99) e de satisfação (5,06) foram observadas no Leste e Centro Europeu, que, conseqüentemente, também possui o maior déficit democrático (-2,96).

Do sétimo ao décimo capítulo, Norris faz testes estatísticos inferenciais visando a identificar associações entre, de um lado, valores, conhecimento político, acesso a conteúdo midiático e avaliação do desempenho de regimes e, de outro, governos com orientações políticas que expressam satisfação e afeição com a democracia. Ao contrário dos capítulos quatro e cinco, nesses, a comparação de dados dá-se apenas de modo transversal, pois são usados somente os dados da quinta onda do *World Values Survey* (WVS).

As teorias de cultura política são abordadas no capítulo sete e a análise inicia-se com as contribuições de autores clássicos, como Stuart Mill (1983) e Tocqueville (2010), passa pelo famoso estudo de Almond e Verba (*The Civic Culture*) e finaliza com os recentes trabalhos de Putnam (2000) e Inglehart e Welzel (2009). A autora também aborda textos relativos à teoria da modernização. Os principais resultados a que chega evidenciam que valores de autoexpressão e pós-materialismo estão associados positivamente com aspirações democráticas e satisfação com democracia e que maiores níveis educacionais possuem associação positiva com aspirações democráticas e negativa com satisfação com democracia. Além disso, a ausência de associações estatisticamente significantes entre Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e coortes de idade mais avançadas colocam sob suspeição os argumentos da teoria da modernização:

teorias de modernização são mais poderosas quando procuram dar conta de evoluções de longo prazo de atitudes políticas, tais como a persistente erosão da religiosidade em nações ricas ou o crescimento de atitudes mais igualitárias em relação aos papéis sexuais na casa, família e local de trabalho. Mas essas teorias não estão bem desenhadas para dar conta da maré dinâmica e do fluxo de atitudes em relação a regimes políticos (NORRIS, 2011, p. 10, tradução nossa)³.

³ “Modernization theories are most powerful when seeking to account for the long term evolution of cultural attitudes, such as the persistent erosion of religiosity in affluent nations, or the growth of more egalitarian attitudes towards sex roles in the

A discussão que a autora realiza no capítulo oito é a respeito do conhecimento sobre democracia. Primeiramente, ela discorre sobre as três principais teorias que abordam a questão. Na teoria da socialização, o argumento recorrente é de que o conhecimento político é, em boa parte, adquirido na fase formativa da vida, ou seja, ao longo da infância e adolescência (SEARS, 1975). A aprendizagem advém da influência de diversos grupos, como a família, escola, comunidade local, meios de comunicação de massa, instituições civis e outras agências de transmissão cultural. Já os cientistas da corrente que Norris chama de “teoria cética” do conhecimento político enfatizam os limites do desenvolvimento cognitivo dos cidadãos, mesmo em países ricos e com democracias duradouras. Ela afirma que o trabalho de referência na área é o de Converse (1964), no qual ele mostra que a maioria do eleitorado estadunidense não tem convicções e noções sobre o debate político, sendo essa característica satisfeita apenas por aqueles com maiores níveis de instrução. A autora também traz para o debate as contribuições da teoria relativista, que enfatiza a diferença do significado de democracia em contextos distintos. De acordo com os relativistas, a língua, as instituições e o significado da democracia refazem-se e evoluem dentro de cada sociedade, de modo que as noções clássicas, de cunho liberal, não podem ser simplesmente transportadas para culturas distintas (SCHAFFER, 1998).

Nesse capítulo, Norris também distingue três tipos de entendimento possíveis sobre a democracia: o procedimental, que relaciona a existência de instituições políticas representativas e a defesa de liberdades civis à noção de democracia; o instrumental, que considera a democracia como atrelada a um estado de bem estar social e o autoritário, no qual se compreende que feições autoritárias de governo têm a ver com democracia. As evidências empíricas sugerem que o entendimento procedimental de democracia é o predominante em todos os continentes, sendo essa concepção relativamente mais comum na Escandinávia e menos na Ásia e África. Outra observação importante provém de resultados de testes inferenciais: eles apontam que variáveis

home, family and workplace. But these theories are not well designed to account for the dynamic ebb and flow of attitudes towards political regimes “ (NORRIS, 2011). Trecho presente no capítulo 7 do livro.

de tipo macro – como longevidade da democracia, desenvolvimento econômico, nível de comunicação cosmopolita e desenvolvimento político – são as mais fortes preditoras de conhecimento sobre democracia, tendo mais importância que variáveis como nível de instrução e renda familiar.

As concepções divergentes sobre os possíveis efeitos da mídia nas orientações políticas dos cidadãos é o problema estudado no capítulo nove. Os pesquisadores que se dedicam a esse tema podem ser divididos, segundo Norris, em dois grupos: os afeitos ao que se chama de *videomalaise*, com a convicção de que o consumo midiático está relacionado a orientações políticas cínicas (ROBINSON, 1976; PATTERSON, 1993; PUTNAM, 1995) e os que sustentam que o acesso a conteúdo midiático não está atrelado ao afastamento da política, apontando, inclusive, correlação entre o acesso ao conteúdo jornalístico e o maior interesse e participação políticos (NEWTON, 1997; NORRIS, 2000).

Norris trata, nesse capítulo, de contrapor essas duas vertentes teóricas para explicar o déficit democrático. Os resultados da análise dos dados sugerem que maiores frequências de exposição à mídia estão relacionadas a maiores taxas de aspirações democráticas. Também indicam associação positiva entre acesso a conteúdos de televisão e rádio e satisfação com a democracia, ao passo que há relação inversa entre acesso a conteúdo de internet e satisfação democrática. Além disso, o acesso a todos os meios de comunicação está relacionado a menores patamares de déficit democrático, ou seja, a menores diferenças entre aspirações democráticas e satisfação com democracia. Para Norris, os dados indicam que a tese do *videomalaise* não se sustenta.

No capítulo dez, Norris dedica-se a enfatizar as contribuições da teoria da escolha racional para estudos da área de comportamento político. Também busca evidências empíricas para testar as suposições que dão conta da centralidade do desempenho dos governos na explicação das orientações políticas individuais.

Os principais resultados demonstram que há relação entre a maioria dos índices macro de desempenho governamental – como os construídos pela *Freedom House*, *Polity IV*, Banco Mundial, Transparência Internacional – e satisfação com o modo como a democracia funciona. A exceção fica por conta do *Cingarelli-Richards Database* (CIRI), que mensura a amplitude de respeito aos Direitos Humanos. A nível micro,

as variáveis que medem bem estar subjetivo mostram-se preditoras estatisticamente significantes em todos os testes que a autora realiza, tendo associação positiva com satisfação com democracia. A terceira perspectiva explorada pela autora é a que propõe terem as formas de divisão de poderes efeitos na satisfação com a democracia. Influenciada por estudos de Anderson (1995) e Anderson e Guillory (1997), ela testa se há diferença de satisfação democrática entre “vencedores” (filiados ou simpatizantes de partidos da coalizão vencedora de pleito eleitoral) e “perdedores” (filiados ou simpatizantes de partidos de coalizões perdedoras de pleito eleitoral). Identifica relação positiva entre “vencedores” e satisfação democrática e situação oposta no caso dos “perdedores”.

No décimo primeiro capítulo, a autora investiga a relação entre aspirações por democracia e atitudes cívicas. Observa associações positivas entre as taxas de aspirações e atitudes cívicas como cumprimento voluntário das leis, interesse por política e ativismo político. Por fim, no último capítulo, a autora faz uma síntese geral dos principais resultados de sua análise.

Principais contribuições e limitações do estudo

De um modo geral, pode-se considerar que o livro é fruto de um trabalho metódico. A autora mostra ter zelo tanto na discussão teórica quanto nos testes estatísticos.

Todos os índices utilizados na parte empírica são devidamente esclarecidos por ela, que indica a maneira como eles foram construídos, seja através de breves esclarecimentos ao longo do texto ou por descrições detalhadas nos anexos A e C. Além disso, ela não se esquiva em indicar os limites e as possibilidades do uso de cada índice. Como exemplos, destacam-se as ponderações (1) sobre as deficiências de índices que medem percepção da qualidade da governança – como os da Freedom House, Polity I e da Transparência Internacional – e (2) sobre a alta correlação entre dados contidos nos índices do *Polity IV* e *Freedom House*⁴.

⁴ Essas ponderações estão presentes no capítulo dez, no subtópico *process performance indicators*.

Ainda a respeito da dimensão metodológica, há de se ressaltar a acertada escolha em realizar testes multiníveis ou hierárquicos quando o conjunto de fatores explicativos inclui, ao mesmo tempo, variáveis de nível individual e macro. Norris (2011, p. 1, tradução nossa) decide utilizar para esses casos o teste *Hierarchical Linear Models* (HLM), em detrimento do *Ordinary Least Squares* (OLS), e justifica-se afirmando que:

o perigo em usar esse método [OLS] é que os erros padrões do coeficiente da regressão podem ser imprecisos para variáveis contextuais, por superestimar os graus de liberdade (número de casos) e, portanto, os testes de significância podem se mostrar enganosos⁵.

No desenvolvimento da parte teórica do livro, Norris traz para a discussão as contribuições da teoria da cultura política, da escolha racional, do neoinstitucionalismo e das teorias de comunicação política. Inúmeras obras são analisadas pela autora. Por outro lado, não há sequer um teste estatístico que não seja precedido de uma discussão teórica que justifique a introdução das variáveis consideradas. Assim, não se pode atribuir a ela a pecha de “meramente quantitativista”.

Uma escolha analítica da autora, contudo, poderia ser criticada. Ao longo de toda sua obra, Norris faz uso da variável que mede satisfação com o funcionamento da democracia⁶ como indicador de orientação política de apoio ao regime político democrático. À primeira vista, usar aquela variável como *proxy* do apoio individual à democracia parece algo óbvio. Porém, alguns estudos, como o de Rose (2002), indicam que esse caminho é inadequado, pelo menos quando utilizado em países que recentemente tornaram-se democráticos. Nesses contextos, a lembrança do regime autoritário ainda é vívida e, por isso, o modo mais

⁵ “The danger of using this method [OLS] is that the standard errors of the regression coefficients can be inaccurate for contextual variables, by overestimating the degrees of freedom (number of cases), and therefore tests of significance can prove misleading”. Esse trecho está na página 1 do anexo C. No livro, explicações mais específicas a respeito são encontradas nos dois últimos parágrafos do capítulo 3 e no anexo C.

⁶ A redação da variável utilizada pela autora é: “And how democratically is this country being governed today? Again using a scale from 1 to 10, where 1 means that it is “not at all democratic” and 10 means that it is “completely democratic,” what position would you choose?” (NORRIS, 2011).

válido para se mensurar a preferência pela democracia seria através da comparação da desejabilidade por esse regime em relação ao anterior. Trata-se de uma variável chamada por Rose de “hipótese de Churchill”⁷.

A despeito das limitações do trabalho, pode-se compreender que, de um modo geral, a obra de Norris traz diversas contribuições à ciência política e promete, novamente, inserir no linguajar dos politólogos mais um conceito: déficit democrático. Além disso, o desenho de pesquisa seguido, a rica discussão teórica promovida e os resultados alcançados servirão, sem dúvida, como guias para estudos posteriores que tenham como objetivo a explicação de orientações políticas individuais em relação ao regime democrático, suas principais instituições e atores.

REFERÊNCIAS

- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ANDERSON, Christopher. *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies*. New York: M. E. Sharpe, 1995.
- ANDERSON, Christopher; GUILLORY, Christine. Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems. *The American Political Science Review*, v. 91, n. 1, 1997.
- CONVERSE, Philip. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In: APTER, David. *Ideology and Discontent*. New York: Free Press, 1964.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia*. São Paulo: Verbena, 2009.
- MILL, John Stuart. *Governo representativo*. São Paulo: IBRASA, 1983.
- NEWTON, Kenneth. Politics and the news media: mobilisation or videomalaise? In: JOWELL, Roger (Ed.). *British social attitudes. The 14th report: the end of conservative values?* Aldershot: Ashgate, 1997.
- NORRIS, Pippa (Org). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

⁷ O nome da variável é inspirada numa afirmação que Churchill fez na Câmara dos Comuns, Inglaterra, em 1947: “Democracy is the worst form of government, except from all those other forms that have been tried from time to time” (WIKIQUOTE, 2012).

_____. *Democratic Deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 334 p.

_____. *A virtuos circle? Political communications in post-industrial democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PATTERSON, Thomas. *Out of order*. New York: Alfred Knopf, 1993.

PUTNAM, Robert. Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America. *PS: Political Science and Politics*, v. 28, 1995.

_____. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

ROBINSON, Michael. Public affairs television and the growth of political malaise: the case of “the selling of the president”. *American Political Science Review*, v. 70, n. 3, 1976.

ROSE, Richard. Medidas de democracia em survey. *Opinião Pública*, v. 8, n. 1, 2002.

SCHAFFER, Frederic. *Democracy in translation: understanding politics in an unfamiliar culture*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

SEARS, David. Political socialization. In: GREENSTEIN, F.I.; POLSBY, N.W. *Handbook of political science*, v. 2. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

WIKIQUOTE. Winston Churchill. Disponível em: <http://pt.wikiquote.org/wiki/Winston_Churchill>. Acesso em: 10 maio 2012.



DOSSIÊ: DEMOCRACIA, CRISE ECONÔMICA E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Apresentação

Cleber de Deus

As crises econômicas e as instituições democráticas nos países em desenvolvimento

Eiiti Sato

A globalização, o declínio da soberania do estado e a crise econômica de 2007/2008: a necessidade de criação de um sistema de governança econômica global

Argemiro Luis Brum; Gilmar Antonio Bedin; Márcia Naiar Cerdote Pedrosa

As várias dimensões da crise mundial: tendências gerais

Eduardo Barros Mariutti

A última reforma política na Argentina em 2009: abordando as explicações além da lei formal

Mariana Laura Prats; Natalia C. Del Cogliano

Promovendo escassez ou cortejando abundância? Entendendo a resiliência da máquina eleitoral na governança urbana

Michael P. Canares

Os instrumentos estatais e a geopolítica das linhagens na África Subsaariana: poder legal versus poder tradicional – caso da Guiné-Conakry

Herbert Schutzer

Resenhas

HUBER, Evelyn; STEPHENS, John D. Development and crisis of the Welfare State: parties and policies in global markets. Chicago: University of Chicago Press, 2001, 416 p.

Wallace dos Santos de Moraes

DAHL, Robert A. A democracia e seus críticos. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

Jose Roberto Bonifacio

NORRIS, Pippa. Democratic deficit: critical citizens revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 334 p.

Robert Bonifácio

APOIO: