

Política e sociedade: por uma volta à sociologia política*

Renato Monseff Perissinotto**

Apresentação

Há uma forte inclinação na Ciência Política atual para adotar a perspectiva institucionalista na análise dos fenômenos políticos¹. Os estudos “neoinstitucionalistas” ou, simplesmente, “institucionalistas” criticam enfaticamente, e com razão, o viés “reducionista” de análises que se preocupam, antes de tudo, com os condicionantes sociais dos eventos políticos. Pretende-se, assim, mostrar que as instituições políticas não são apenas arenas em que grupos e classes sociais se digladiam com o objetivo de inscrever seus interesses nos *outputs* do sistema político. Ao contrário, dizem os adeptos dessa corrente, as instituições “contam”, isto é, afetam os resultados políticos de maneira significativa. Não há como

* Este texto é uma versão ampliada do trabalho apresentado no *workshop* “As várias faces da Sociologia Política”, organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC. Agradeço a Adriano Nervo Codato e Mario Fuks pelos excelentes comentários e ao bolsista Luiz Domingos Costa pela sua atenta leitura e colaboração.

** Doutor, professor na Universidade Federal do Paraná/UFPR. E-mail monseff@uol.com.br.

¹ O conceito de “instituição” pode ser tão amplo a ponto de abarcar toda a sociedade. Como, neste texto, dialogo apenas com análises que se dedicam ao estudo das decisões políticas, prefiro utilizar a expressão “instituições políticas” para descrever somente as arenas do Estado e do governo. Portanto, não adoto neste ensaio a definição mais ampla que qualifica de “política” toda e qualquer instituição que interfira na “alocação autoritária de valores” de um determinado sistema político. Concordo com Thelen e Steinmo (1994, p. 2, nota 9) que uma definição demasiado inclusiva dificultaria a análise das interações entre o Estado e as demais “instituições” da sociedade.

negar que a perspectiva institucionalista tem sido responsável por nos apresentar uma realidade em grande parte subestimada pelos estudiosos da política. Hoje, certamente, sabemos mais sobre o funcionamento das instituições e dos seus impactos sobre os fenômenos políticos do que sabíamos há dez ou vinte anos.

No entanto, acredito que, como usualmente acontece nas Ciências Sociais, podemos também aqui presenciar um certo exagero. Nesse sentido, parece que os “condicionantes sociais” da política (os grupos, as classes, a estratificação social, a estrutura econômica, a cultura política) têm sido solenemente ignorados em algumas análises institucionalistas feitas no Brasil. O objetivo deste texto é identificar alguns desses exageros e sugerir que teríamos algo a ganhar com um retorno prudente à perspectiva da Sociologia Política². Para tanto, pretendo proceder da seguinte maneira: num primeiro momento, apresento uma descrição genérica do enfoque predominante nesses dois campos teóricos, isto é, “Sociologia Política” e “institucionalismo”; em seguida, faço alguns comentários sobre a eficácia analítica dessas duas vertentes em torno de três temas recorrentes nos estudos sobre o Brasil: o Estado, as elites políticas e, por fim, a democracia.

A definição dos termos

No final da década de 1960, Giovanni Sartori elaborou a distinção entre “Sociologia *da* política” e “Sociologia Política” (Sartori, 1969). Seguindo esta distinção, aqueles que pretendessem tomar a sério o estudo dos eventos políticos deveriam abandonar a perspectiva analítica ancorada na “Sociologia *da* política”, pois, segundo Sartori, esta seria apenas um sub-ramo da Sociologia, assim como a Sociologia da religião, do esporte, do trabalho, etc. Por essa razão, a Sociologia *da* política estaria fadada

² Gostaria de insistir no caráter ensaístico deste texto. Não pretendo fazer um mapeamento da produção internacional nem uma revisão da literatura institucionalista no Brasil. Para isso, o leitor conta com textos tais como os de Thelen e Steinmo (1994) e Immergut (1998) para o primeiro caso, e o de Palermo (2000), para o segundo.

a adotar uma estratégia analítica reducionista, sempre atribuindo às instituições políticas a condição de variáveis dependentes a serem explicadas pelos fatores sociais. Essa recusa da Sociologia da política, porém, não deveria conduzir o analista à posição oposta, isto é, a adotar uma estratégia analítica que simplesmente desconsiderasse o impacto das condições sociais sobre os fenômenos políticos. Para evitar, ao mesmo tempo, o reducionismo sociológico e o reducionismo politicista, Sartori defendeu que deveríamos adotar a perspectiva da “*Sociologia Política*”.

Segundo este autor, a Sociologia Política é um “híbrido interdisciplinar” (1969, p. 112). Isto quer dizer que o pesquisador influenciado por essa disciplina deve se orientar contra os reducionismos e deve conjugar em suas análises as variáveis típicas da Sociologia (as estruturas sociais) com as variáveis típicas da Ciência Política (as estruturas políticas) (1969, p. 109). A Sociologia Política é, portanto, uma aceitação do fato óbvio, mas atualmente relegado ao esquecimento, de que os sistemas social, econômico e político são interdependentes (1969, p. 112, 108-9).

Neste texto, aceito a definição de Sartori e, sempre que utilizar a expressão “Sociologia Política”, a empregarei nesse sentido. A meu ver, a sua vantagem maior consiste em indicar uma *orientação analítica geral*³ que pode ser bastante proveitosa exatamente porque, de um lado, permite ao pesquisador reconhecer a importância das condições sociais subjacentes aos fenômenos políticos sem cair no reducionismo sociológico⁴ e, de outro, incorporar à análise as causas propriamente políticas desses fenômenos sem cair no “politicismo” e no “formalismo” presentes em alguns trabalhos recentes⁵. Para lançar mão diretamente do ar-

³ Não se trata, portanto, de apresentar neste texto qualquer “método específico” de análise dos fenômenos políticos. O próprio Sartori chama a atenção para o fato de que não são os métodos que definem as especificidades das disciplinas, mas suas estruturas conceituais. Cf. Sartori (1969, p. 111).

⁴ Esse perigo estaria presente, por exemplo, na compreensão da Sociologia Política como sendo apenas o estudo das condições sociais que afetam os fenômenos políticos. Cf., por exemplo, Lipset (1967, p. 21 e 1969, p. 14). Ver também Farneti (1986).

⁵ Esses trabalhos, ao enfocarem *exclusivamente* as instituições políticas e seus agentes (politicismo), deixam de lado as estruturas e os atores sociais que *também* alimentam os processos políticos (formalismo).

gumento de Sartori, a vantagem deste híbrido interdisciplinar é que ele permite pensar *como* os conflitos sociais são *traduzidos* (e não puramente refletidos) nas e pelas instituições políticas (1969, p. 139-42)⁶. Como o leitor já deve ter percebido, a defesa da Sociologia Política neste texto é feita, obviamente, por motivos inversos aos de Sartori. Não se trata agora de evitar o reducionismo sociológico ou, como diz o autor, as “projeções rudimentares” feitas pelo “sociólogo puro” (1969, p. 144 e 147), mas sim de avaliar criticamente a análise formalista do “cientista político puro”.

Passemos, então, ao campo do “neoinstitucionalismo”. Embora este termo não designe um conjunto homogêneo, é possível perceber como característica dos autores filiados a essa corrente a existência de um projeto teórico mais ou menos comum. Em geral, a literatura faz referência a dois tipos de “neoinstitucionalismo”: o institucionalismo histórico e o institucionalismo de escolha racional⁷. O que há de comum entre eles?

Segundo Immergut (1998), e Thelen e Steinmo (1994), as duas vertentes do institucionalismo são uma resposta às proposições teórico-metodológicas do “comportamentalismo”, corrente hegemônica na Ciência Política e na Sociologia Política norte-americanas durante as décadas de 1950 e 1960. Segundo seus adeptos, o único modo de analisar cientificamente os fenômenos políticos residia no estudo de comportamentos observáveis, pois

⁶ A idéia de “tradução” dos conflitos sociais nas e pelas instituições políticas, como indica Sartori, foi elaborada inicialmente por Martin Seymour Lipset e Stein Rokkan no livro **Party system and voter alignments: cross-national perspectives**. New York: Free Press, 1967. Outra vantagem reconhecida por Sartori, ainda que com ressalvas, é que esta perspectiva exige a incorporação da história como modo de compreender plenamente essa tradução. Penso que essa perspectiva deve mais a Weber do que sugere Sartori. Cf. Sartori (1969, p. 142-3 e 147, nota 73).

⁷ Cf., por exemplo, Thelen e Steinmo (1994); Immergut (1998) e Marques (1997, p. 75-83). Não farei referência ao institucionalismo econômico, pois acredito que o problema da relação entre instituições políticas e sociedade não se aplica tanto a essa corrente teórica. Para uma exposição desse institucionalismo, ver North (1993). Immergut identifica ainda a existência de um institucionalismo da teoria das organizações, que, no entanto, parece próximo do institucionalismo histórico no que diz respeito ao seu entendimento sobre os limites que as instituições impõem à racionalidade dos atores no processo decisório. Cf. Immergut (1998, p. 14-16).

estes seriam a fonte empírica que revelaria ao analista as preferências reais dos atores políticos e a intensidade dessas mesmas preferências. Pretendia-se, desse modo, formular uma resposta teórica às análises formalistas, de matriz jurídica, que derivavam suas conclusões a partir dos aspectos *puramente* constitucionais do sistema político (Dahl, 1989, cap. 4; Dahl, 1970; Kaplan e Lasswell, 1998, p. 31 e ss.; Thelen e Steinmo, 1994, p. 4).

De forma muito geral, a crítica do neoinstitucionalismo a essa corrente consiste em recusar a identificação entre as preferências manifestas dos atores e as suas preferências reais, e defender que a análise política deve se preocupar em saber como tais preferências se relacionam com as instituições políticas. Para os comportamentalistas, aquilo que os atores dizem preferir é o que *de fato* eles preferem, e as instituições são vistas apenas como o palco em que essas preferências se manifestam. Ao contrário, para as correntes institucionalistas identificadas acima – cada uma à sua maneira –, as instituições são mais do que isso: elas afetam tanto o conteúdo como a ordenação das preferências. Assim, o que os atores dizem preferir pode não ser a manifestação de suas preferências reais e sim aquilo que é possível preferir num dado contexto institucional, mas não em outro. Os institucionalistas entendem que as instituições afetam não apenas as preferências dos atores políticos, mas também seus interesses e sua capacidade de defendê-los no interior do sistema político (isto é, seu *poder*), sendo, portanto, fundamentais para uma compreensão adequada das decisões políticas.

Onde reside a diferença entre essas duas vertentes institucionalistas? Para o institucionalismo de escolha racional, os atores respondem racionalmente ao contexto institucional, usando de forma estratégica as regras do jogo com vistas a maximizarem os seus interesses (Tsebelis, 1998, p. 45; Thelen e Steinmo, 1994, p. 7 e Immergut, 1998, p. 11-13). Para o institucionalismo histórico, o pressuposto da racionalidade, ainda que aceitável, é muito estreito, e, por isso, o analista deve ir além dele para realizar uma análise efetiva das decisões políticas. Para esta corrente teórica, as instituições não se constituem apenas num contexto perante o qual atores racionais reordenam

suas preferências. Mais do que isso, elas são fundamentais na definição mesma do conteúdo dessas preferências. Por essa razão, os atores políticos são vistos menos como maximizadores de interesses e mais como indivíduos que visam a adequar seus comportamentos às normas institucionais, ou por outra, menos como *homo economicus* e mais como *homo sociologicus* (Thelen e Steinmo, 1994, p. 8 e March e Olsen, 1989, cap. 2).

A comparação que pretendo fazer neste texto, valendo-me dos temas acima sugeridos (Estado, elites, democracia), será apenas entre a Sociologia Política e o institucionalismo de escolha racional. Deixo de lado, portanto, o institucionalismo histórico. Creio que essa escolha pode ser justificada por três razões.

A primeira delas é que, salvo engano, não existem na Ciência Social brasileira atual abordagens inspiradas pelo institucionalismo histórico. Como diz o próprio nome dessa corrente teórica, o diálogo com a história é fundamental. No entanto, o que predomina hoje em dia no Brasil é um tipo de análise francamente “presentista”. Observe-se que a “história”, para os institucionalistas históricos, não é apenas uma narrativa acerca de um evento de curta duração. A história é o tempo de cristalização de relações sociais que, assim, se transformam nos contextos institucionais que constroem as ações atuais (Immergut, 1998, p. 22). O pleno entendimento dos fenômenos políticos contemporâneos exigiria, portanto, uma referência ao passado, já que as instituições em que esses fenômenos ocorrem são o fruto de escolhas pretéritas. Sendo assim, não é possível fazer institucionalismo histórico falando apenas do presente.

Em segundo lugar, parece-me que a produção da Ciência Política nacional influenciada pelo institucionalismo de escolha racional tem sido, se não hegemônica, pelo menos a mais visível. Por essa razão, um diálogo crítico com essa perspectiva se faz mais urgente.

Por fim, e mais importante, o institucionalismo histórico está muito próximo da abordagem típica da Sociologia Política (tal como definida acima), pois não concede às instituições políticas o mesmo peso explicativo que o institucionalismo de escolha racional. Os autores filiados ao institucionalismo

histórico criticam as perspectivas pautadas pela Sociologia da política, em que as instituições praticamente desaparecem da análise ou, quando se fazem presentes, são tratadas como meros reflexos da dinâmica societal, mas também evitam cometer o pecado oposto, isto é, desconsiderar as condições sociais. Enfim, para essa corrente teórica,

as instituições constroem e refletem a política mas não são nunca a única “causa” dos resultados. A análise institucional não nega as amplas forças políticas que animam as várias teorias da política: a estrutura de classes no marxismo, a dinâmica de grupo no pluralismo. Em vez disso, ela aponta os modos pelos quais as instituições estruturam essas batalhas e, ao fazer isso, influenciam os resultados. (Thelen e Steinmo, 1994, p. 2-3)⁸.

Diferentemente, para o institucionalismo de escolha racional, o contexto institucional (as regras do jogo) é a variável independente que explica a conduta dos atores racionais. O comportamento dos atores é visto, então, como uma resposta ótima ao contexto em que ele está inserido. Segundo Tsebelis,

A abordagem da escolha racional centra-se nas *coerções* impostas aos atores racionais – as instituições de uma sociedade. Parece paradoxal que o enfoque da escolha racional não esteja preocupado com os indivíduos ou atores e centre a sua atenção nas instituições políticas e sociais. A razão desse paradoxo é simples: assume-se que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional e se sustenta

⁸ Tais palavras revelam, mais uma vez, ser Max Weber um dos pilares do institucionalismo histórico e da Sociologia Política. É sobrejamente conhecida a autonomia conceitual que Weber concede ao Estado (como, de resto, a qualquer instância da atividade humana). No entanto, isso jamais o impediu de analisar as relações reciprocamente funcionais existentes entre a instituição do Estado racional e o funcionamento do capitalismo moderno. Outro exemplo desta orientação é Theda Skocpol. Para esta autora, uma das principais representantes contemporâneas do institucionalismo histórico, o Estado deve ser pensado como um ator em si mesmo, mas ao analista cabe sempre adotar uma perspectiva que o obrigue a observar as relações entre os agentes estatais e os grupos e classes sociais. Portanto, para Skocpol, a resposta ao “societalismo” do marxismo e do pluralismo não reside no “estatismo”, mas sim numa perspectiva analítica relacional. Cf. Skocpol (1996, p. 19-20).

que a interação entre os indivíduos é uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. Assim, as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos e sociais (1998, p. 51).

Portanto, uma análise dos “resultados políticos” deve partir do contexto institucional para, em seguida, entender a conduta dos atores racionais⁹.

Cabe fazer aqui uma observação: tal como apresentado acima, não creio que haja no institucionalismo de escolha racional nada que o impeça, na análise dos fenômenos políticos, de levar em consideração a interferência de fatores sociais¹⁰. A referência feita por Tsebelis às instituições sociais e o seu conceito de “jogos ocultos” (que permite reconhecer a atuação dos agentes em diversas arenas políticas e sociais) permitem, a meu ver, adotar uma perspectiva analítica em que se conjuguem as instituições e os atores políticos, de um lado, e as instituições e atores sociais, de outro. Enfim, o que pretendo dizer é que o pressuposto da racionalidade aliado a uma abordagem institucional não nos impede de fazer uma Sociologia Política. No entanto, o institucionalismo de escolha racional no Brasil tem sido utilizado fundamentalmente para enfatizar as instituições políticas e seus atores, sem qualquer referência aos “fatores sociais” que afetam o processo político. É esse “exagero” que, apesar dos avanços propiciados por essa abordagem, produz análises extremamente “politicistas” e “formalistas”, cujos limites podem ser evidenciados por uma comparação com a orientação analítica da Sociologia Política.

Estado, elites políticas e democracia

A escolha desses três temas para a comparação que pretendo fazer neste texto justifica-se por duas razões. Primeiro, trata-

⁹ Quanto a esse ponto, ver também Amorim Neto e Santos (2002, p. 134).

¹⁰ De fato, a crítica central ao institucionalismo de escolha racional é direcionada não ao seu “politicismo”, como pretendemos fazer neste trabalho, mas ao postulado da racionalidade, considerado por vários autores como demasiadamente estreito para explicar de forma adequada os fenômenos políticos.

se de temas que se constituem em áreas de pesquisa consagradas nas Ciências Sociais internacional e brasileira. Segundo, esses temas são objetos de estudo tanto para aqueles pesquisadores que adotam a perspectiva analítica da Sociologia Política quanto para os estudiosos que atuam no campo da Ciência Política influenciada pelo institucionalismo de escolha racional e, por essa razão, podem tornar mais evidentes as diferenças de abordagem entre esses dois campos teóricos.

O Estado

Até há pouco tempo, duas grandes vertentes teóricas predominaram na análise do Estado brasileiro, ambas vinculadas à Sociologia Política: o marxismo e a sociologia weberiana¹¹.

A interpretação marxista, como se sabe, sempre insistiu em entender o Estado nacional, nos seus diversos períodos, seja à luz das influências diretas e controladoras da classe economicamente dominante (os grandes proprietários de terra, a burguesia industrial, o capital financeiro, dependendo do estágio de desenvolvimento do capitalismo brasileiro), seja à luz dos estrangimentos estruturais impostos pela natureza do capitalismo nacional¹². A interpretação weberiana, ao contrário, sempre defendeu a proeminência, no caso brasileiro, do Estado diante da “sociedade”. No entanto, a tese da autonomia e da força do Estado sempre foi pensada a partir da sua relação com uma sociedade fraca e desarticulada¹³. Tanto numa perspectiva como em outra, com as óbvias diferenças de interpretação, a “estrutura social” e a ação dos grupos socioeconômicos eram variáveis importantes para a análise. Na verdade, nessas duas perspectivas teóricas, o estudo

¹¹ Para um bom ensaio sobre as diferenças entre essas duas interpretações do Estado brasileiro, cf. Saes (2001, p. 93-105).

¹² Ambas as interpretações ou uma mistura delas podem ser encontradas em obras de autores como Caio Prado Júnior, Otávio Ianni, Nelson Werneck Sodré, Florestan Fernandes, Décio Saes, Jacob Gorender, entre outros.

¹³ Podemos encontrar essa interpretação em autores como Raymundo Faoro e Simon Schwartzman.

do Estado é sempre, *ao mesmo tempo*, um estudo da sociedade¹⁴. As características da instituição estatal não são definidas a partir do nada ou a partir exclusivamente da racionalidade dos seus atores internos, como se o Estado agisse num vácuo social, mas também por meio de suas relações específicas com a “sociedade”.

Atualmente, as análises que privilegiam os vínculos estruturais existentes entre o “Estado” e a “sociedade” parecem estar completamente fora da agenda teórica da Ciência Social que se faz no Brasil. Isso não quer dizer que o Estado tenha desaparecido como objeto de estudo, mas sim que se faz presente, sobretudo, pela via indireta das pesquisas sobre políticas públicas, nas quais os analistas estão preocupados fundamentalmente com processos decisórios localizados e não com a natureza do Estado brasileiro em geral.

A área de políticas públicas no Brasil tem sido marcada por uma produção abundante e variada, tanto do ponto de vista teórico-metodológico como do ponto de vista temático¹⁵, e tem produzido alguns ganhos analíticos importantes. Tais ganhos se concentram, em especial, no avanço do conhecimento em áreas que, nas perspectivas anteriores, não poderiam ser adequadamente analisadas. Ao abandonar o viés generalista das abordagens marxistas e weberianas, os estudos mais recentes adotaram a visão acertada de que o Estado não é um bloco monolítico que possa ser avaliado de forma homogênea (Melo, 1999, p. 61). Desse ponto de vista, passou-se a enfatizar a necessidade de captar o “Estado em ação”, o que só poderia ser feito se os pesquisadores elegessem como objeto de estudo processos decisórios determinados.

No caso específico do institucionalismo de escolha racional, uma adequada compreensão da capacidade e do modo de decidir do Estado (ou, para ser mais preciso, de parte dele) passa

¹⁴ Essa observação é verdade sobretudo para o marxismo. Para esta teoria, a distinção entre “sociedade” e “política” já é uma capitulação empiricista diante das aparências e ilusões criadas pela lógica do modo de produção capitalista. Cf. Wood (2003).

¹⁵ Uma visão bastante panorâmica desta área da Ciência Política pode ser vista nos seguintes textos: Melo (1999); Arretche (2003); Reis (2003); Souza (2003) e Faria, 2003).

necessariamente pelo entendimento das especificidades institucionais do campo decisório a ser analisado e da racionalidade dos atores diretamente nele envolvidos. Como sugere Arretche (2000 e 2002), essas especificidades se referem à natureza e à capacidade (fiscal, econômica e administrativa) das instituições em questão, ao tipo de política a ser decidida (e também às políticas previamente existentes no setor) e à existência (ou não) de incentivos (institucionais, financeiros e políticos) que afetem a conduta dos atores racionais diretamente envolvidos no processo decisório. Em resumo, uma análise orientada por essas duas variáveis – o contexto institucional e a racionalidade dos atores – é capaz de captar com grande precisão a *dinâmica interna* do processo decisório em determinados ramos das políticas públicas.

No entanto, este tipo de abordagem produz também algumas perdas.

A primeira delas constitui-se no reverso da medalha do ganho acima enunciado. Se é verdade que o institucionalismo de escolha racional nos permite observar de perto o processo decisório, é preciso reconhecer que, baseados estritamente nesse tipo de instrumental analítico, corremos o risco de ver *apenas* isso. É preciso reconhecer que tão importante quanto analisar *quem* decide e *como* se decide é saber *qual o efeito* das decisões na consolidação ou no rearranjo das relações sociais. Se isso não for levado em conta, pode ocorrer que o analista troque o principal pelo acessório, isto é, tenha um profundo conhecimento sobre o que e como se decide, mas nada conheça sobre os efeitos que essas decisões produzem, efeitos estes que podem ser nulos ou completamente distintos dos inicialmente desejados pelos decisores. Uma “sociologia dos efeitos”, portanto, deve acompanhar a análise das decisões e, por definição, deve ir além das instituições e da racionalidade dos decisores (Therborn, 1989, p. 151-216).

Alguns pesquisadores dedicados ao estudo de políticas públicas têm insistido nos limites desse tipo de análise. Por exemplo, Celina Souza (2003, p. 17) observa que as explicações que se preocupam ostensivamente com a “simplicidade analítica” e a “elegância dos modelos explicativos” (um reconhecido atributo das perspectivas orientadas pela teoria da escolha racional) têm

muita dificuldade em incorporar ao rol de suas preocupações o estudo da implementação das decisões (e dos seus efeitos), visto que estudos dessa natureza exigem procedimentos analíticos mais qualitativos e menos lineares¹⁶. O mesmo pode ser dito para a outra ponta do processo decisório, isto é, o processo de definição da agenda, em que uma série de variáveis socioeconômicas, ideológicas e culturais (além, é claro, da racionalidade dos atores e do contexto institucional) operam de forma extremamente complexa.

Em segundo lugar, se é correto afirmar que o Estado não é um bloco monolítico, é verdade também que ele não é algo totalmente fragmentado. Nesse sentido, é plausível supor a existência de algum (ou mais de um) “padrão operacional” que nos permitiria falar de um “Estado brasileiro” e não apenas de campos decisórios específicos. A Sociologia Política brasileira nos deu vários exemplos nesse sentido. As análises de inspiração weberiana, como vimos, explicaram a força do Estado a partir do caráter desarticulado da sociedade brasileira; as análises marxistas indicaram a existência de padrões diversos de funcionamento do Estado tendo em vista a classe social com que esta instituição se relaciona¹⁷; autores diversos apontaram para o fato de que o Estado brasileiro opera de maneira diferenciada diante do “mercado” e da “cidadania”, sendo “fraco” em relação ao primeiro e ostensivamente “regulador” em relação à segunda¹⁸.

A meu ver, o retorno à orientação analítica geral presente nesses estudos teria as seguintes vantagens: primeiro, impediria uma abordagem que reduz os processos decisórios estatais a uma

¹⁶ Carlos Faria também aponta para a escassez de estudos “pós-decisão” e o predomínio quase que absoluto de estudos que se dedicam à análise do processo decisório. Cf. Faria (2003, p. 21-3).

¹⁷ Uma clara manifestação localizada dessa interpretação pode ser encontrada nas considerações de Guillermo O’Donnell sobre o caráter “bifronte” e “segmentário” do corporativismo na América Latina e, em especial, no Brasil. Este autor enfatiza particularmente os vínculos estruturais entre Estado e sociedade como condição fundamental para se entender as especificidades do corporativismo latino-americano. Cf. O’Donnell (1977), em especial p. 47-53.

¹⁸ Apenas a título de exemplo, confira as considerações de Elisa Pereira Reis (1998), em especial os capítulos das terceira e quarta partes do livro.

mera narrativa da conduta dos decisores na medida em que adotaria o *pressuposto* de que o Estado está estruturalmente vinculado à “sociedade”; segundo, e pela razão anteriormente exposta, evitaria abordagens formalistas, visto que, de um lado, agregaria à análise os interesses socioeconômicos e as disposições culturais que alimentam o processo decisório e, de outro, perguntar-se-ia sobre os efeitos produzidos na sociedade pela implementação das decisões; por fim, permitira sair da fragmentação teórico-metodológica atualmente existente na medida em que se orientaria pela busca empírica de *padrões* decisórios que vinculam concretamente “Estado” e “sociedade”¹⁹.

As elites

Não creio que haja qualquer atributo inerente ao institucionalismo de escolha racional que exclua o tema das elites políticas de sua agenda teórica. Na verdade, as análises inspiradas pela teoria da escolha racional se preocupam, freqüentemente, com o comportamento dos decisores. Uma das questões fundamentais de Anthony Downs, por exemplo, é saber como decisores racionais agiriam num contexto institucional de política competitiva;

¹⁹ Um problema amplamente reconhecido pelos principais pesquisadores da área de políticas públicas é a ausência de unidade teórico-metodológica e a proliferação de narrativas pouco rigorosas sobre processos decisórios diversos. Esta avaliação foi apresentada originalmente por Melo (1999, p. 91) e endossada por Arretch (2003) e Souza (2003). Uma forma de evitar esse risco, caso não se queira voltar a uma abordagem abrangente do Estado, é pensar um dado processo decisório sempre à luz de questões teóricas mais amplos, como fez Melo ao discutir o problema das agências reguladoras à luz da teoria democrática. Cf. Melo (2001). Preocupações teóricas mais amplas sobre o Estado brasileiro se expressam também na observação de Celina Souza de que o predomínio de abordagens muito descritivas sobre processos decisórios localizados tem impedido o diálogo com obras que pretendem interpretar o Estado brasileiro e a sua relação com a sociedade, como é o caso do livro de Edson Nunes, **A gramática política do Brasil**. Cf. Souza (2003, p. 18). Por fim, vale lembrar aqui o importante trabalho de Eduardo C. Marques que, lançando mão da metodologia da análise de redes aplicada ao estudo de um campo decisório específico (as políticas urbanas no Rio de Janeiro), rediscutiu o clássico problema da relação entre “Estado” e “sociedade” no Brasil a partir do conceito de “permeabilidade”. Cf. Marques (2000). Ver também Marques e Bichir (2001).

Tsebelis, em um dos capítulos do seu livro **Jogos ocultos**, pretende explicar pela via da teoria da escolha racional o padrão de comportamento das elites políticas diante de um determinado contexto institucional e de conflitos; Fabiano Santos, também se valendo dos pressupostos da teoria da escolha racional, perguntou-se em que condições político-institucionais os membros da elite política se sentem atraídos pela carreira parlamentar, concluindo que teriam mais interesse em perseguir um cargo no Legislativo quanto menos competitiva fosse a eleição e quanto maior fosse o poder do parlamento; Figueiredo e Limongi identificam como fator importante para se entender a disciplina partidária no Brasil a racionalidade dos deputados federais diante do contexto institucional em que atuam; Anastasia, entre outras coisas, procura mostrar como a elite parlamentar mineira escolheu racionalmente promover mudanças institucionais na Assembléia Legislativa daquele Estado com vistas a recuperar a credibilidade da instituição (Downs, 1999; Tsebelis, 1998, cap. 2; Santos; 2000; Figueiredo e Limongi, 2001; Anastasia, 2001).

Esses brevíssimos exemplos indicam que o institucionalismo de escolha racional pode se colocar como problema de pesquisa o *comportamento* das elites políticas num dado contexto institucional, e é preciso reconhecer que este fator (reação racional da elite política aos constrangimentos institucionais) é um importante elemento para a análise das decisões políticas. No entanto, o que o institucionalismo de escolha racional parece ter dificuldade de fazer é analisar as elites políticas a partir de algumas questões que tradicionalmente são propostas pelos estudos sociológicos sobre esse tema. Para ser sintético, os estudos influenciados pela perspectiva da Sociologia Política nunca se perguntam apenas como as elites se comportam, embora essa seja uma questão reconhecidamente fundamental, mas também, e talvez principalmente, qual a origem social dessa elite (o tradicional tema do recrutamento) e que relação essa origem tem com a estrutura da sociedade²⁰. Nessa perspectiva, é tam-

²⁰ Sobre a questão da relação entre características socioeconômicas da elite e sua ligação com a estrutura social, ver Putnam (1976, p. 43).

bém central para a análise do comportamento da elite política e das decisões produzidas por ela saber como se estrutura a distribuição de determinados recursos (econômicos, educacionais, de parentela, políticos, institucionais, cognitivos, ideológicos) na sociedade, já que estes recursos podem ser mobilizados para influenciar as decisões políticas. Além disso, é importante conhecer as “avenidas” que conduzem às posições de elite e quais recursos um indivíduo deve possuir para nelas trafegar preferencialmente. Observe-se ainda que essas “avenidas”, ao formarem as vias de recrutamento e de socialização dos atores políticos, moldam os valores e os objetivos que eles eventualmente defenderão no interior das instituições, influenciando, assim, o sentido mais geral de suas decisões (Searing, 1987).

Desse modo, o interesse dos estudos sobre elites políticas não reside apenas na análise deste grupo, mas sobretudo nas implicações sociológicas mais amplas que as suas características sugerem. É claro que um interesse adicional desses estudos é tentar estabelecer algum vínculo explicativo entre, de um lado, a posição social das elites e o seu processo de recrutamento e, de outro, o seu comportamento político²¹, mas esse é apenas um entre vários outros temas que uma análise sociológica das elites políticas pode abordar.

Enfim, o institucionalismo de escolha racional insiste na conduta racional dos “políticos”, enfatizando que, como políticos, os membros do parlamento, por exemplo, têm interesses e condutas próprios, que não podem ser reduzidos aos interesses de outros grupos sociais²². No entanto, isso não deve impedir o analista de, em busca de uma visão mais substantiva dos processos decisórios, propor as seguintes questões: que interesses são favorecidos pelas decisões dos políticos? Por que esses e não

²¹ Questão retomada por um único estudo recente. Cf. Rodrigues (2002).

²² O que, de resto, é plenamente aceitável para análises orientadas por um viés predominantemente “societalista”. Quanto a este ponto, vale a pena lembrar as considerações de Robert Dahl sobre a proeminência e a racionalidade específica das lideranças políticas (*homo politicus*) em contextos democráticos. Cf. Dahl (1989, p. 92-93 e 225, por exemplo).

outros? Qual a relação entre a posse de recursos socioeconômicos e o processo decisório? Onde são adquiridos e quais são os valores que orientam a conduta dos atores políticos? De que modo os processos de socialização política definem de antemão o “espectro decisório” da elite política? Se os políticos têm “influência direta” no processo decisório, não seria o caso de também identificar aqueles que possuem “influência indireta” nesse mesmo processo? Essas são questões difíceis de responder por uma abordagem que parece pressupor que o processo decisório ocorre exclusivamente dentro dos limites do parlamento ou de qualquer outra instituição formalmente responsável pelas decisões políticas.

A democracia

A democracia tem sido, atualmente, o tema predominante na Ciência Política brasileira. Particularmente aqui, a corrente teórica mais visível na interpretação de nossas instituições democráticas tem sido exatamente o institucionalismo de escolha racional²³. É preciso reconhecer que esses estudos²⁴ dão contribuições significativas para o entendimento de como funciona a democracia brasileira. No mínimo, podemos apontar duas novidades importantes, tendo em vista o que usualmente se diz sobre o funcionamento deste sistema político no Brasil.

²³ Alguns outros estudos sobre a democracia brasileira se orientam por questões de pesquisa diferentes, tais como os problemas da relação entre cultura política e democracia e os das novas formas de participação política. Cf., por exemplo, Moisés (1995); Dagnino (2002); Perissinotto e Fuks (2002). Essas interpretações, apesar de suas evidentes diferenças teóricas, defendem que o funcionamento adequado da democracia exige bem mais do que apenas determinados requisitos institucionais. Vale observar ainda que, enquanto a literatura institucionalista enfatiza o problema da “governabilidade” (ver Palermo, 2000), o problema onipresente em outro campo teórico é o da “participação política” e seus efeitos. Evidentemente, essa diferença nos remete a concepções distintas acerca do que se deve entender por “democracia”.

²⁴ Para fins de ilustração, utilizarei aqui apenas os textos de Figueiredo e Limongi (2001), e de Amorim Neto e Fabiano Santos (2002). A literatura institucionalista sobre a democracia é, obviamente, muito mais ampla. Quanto a este ponto, confira a revisão desta literatura feita por Palermo (2000). Ver também os vários trabalhos contidos em Santos (2001).

Primeira, a descoberta feita por Figueiredo e Limongi de que os partidos brasileiros estão muito longe de se encaixar na descrição catastrofista geralmente adotada pela literatura e propagada pela mídia. Longe de estarmos imersos no caos, temos, na verdade, partidos fortes e um comportamento parlamentar altamente previsível. Mais ainda: a pouca migração partidária existente se dá dentro de um espectro ideológico condizente com a orientação do político. Essa situação, ao contrário do que imagina o senso comum, permite um alto grau de previsibilidade do comportamento dos deputados dentro do parlamento brasileiro (Figueiredo e Limongi, 2001, cap.1).

Segunda, a produção legislativa brasileira não é marcadamente clientelista, como normalmente se pensa. Tem-se mostrado que as decisões produzidas pelo parlamento possuem caráter eminentemente nacional, e não paroquial, dedicando-se, majoritariamente, a assuntos de natureza social, econômica e política. Observa-se ainda que essa tendência pode ser encontrada em todos os partidos, revelando que se trata de um comportamento universal dentro do parlamento brasileiro (Amorim Neto e Santos, 2002, p. 105).

A explicação desses dois fenômenos recai sobre variáveis estritamente institucionais. Segundo Figueiredo e Limongi, a disciplina partidária existente no parlamento nacional se deve ao contexto institucional definido pela natureza da relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo no Brasil. Nesse sentido, podemos identificar dois níveis de regulamentação da relação Executivo-Legislativo que produzem efeitos importantes sobre a conduta dos parlamentares, quais sejam, a Constituição Federal e o Regimento Interno do Congresso. De um lado, a Constituição Federal prescreve que o Executivo tem exclusividade na regulamentação de determinadas matérias (capacidade exclusiva de iniciar certos tipos de leis, principalmente as de natureza orçamentária, tributária e de organização administrativa); o poder de forçar unilateralmente a apreciação das suas propostas de leis (o recurso à urgência) e, por fim, e talvez o mais importante, o poder de editar decretos com força de lei (as Medidas Provisórias). De outro lado, o Regimento Interno confere à dinâmica do Congresso um caráter altamente centralizado, na medida em que atribui aos líde-

res um grande poder na condução dos trabalhos legislativos. A conjugação dessas duas características confere ao presidente e aos líderes um grande poder de sanção contra qualquer deputado que resolva adotar uma estratégia estritamente individualista e contrária às orientações acordadas entre aqueles dois atores. Por essa razão, os deputados não atuam isoladamente, mas se submetem, na esmagadora maioria das vezes, às orientações das lideranças partidárias, que são os agentes intermediários na relação entre Poder Executivo e deputados. Assim, o presidente, valendo-se dos poderes que tem, constrói uma coalizão, distribui pastas ministeriais para os partidos que participam da coalizão e mantém esta última porque tem poderes de sanção sobre os eventualmente “indisciplinados” (Figueiredo e Limongi, 2001, caps. 1 e 4)²⁵.

Segundo Amorim Neto e Santos, é esse mesmo desenho institucional que obriga os deputados a produzirem uma legislação de abrangência nacional, voltada fundamentalmente para temas sociais, econômicos e políticos. Na verdade, esta é a agenda do Executivo imposta ao Legislativo. Tanto é assim, que a produção de decretos legislativos e de resoluções tem caráter essencialmente paroquial. Isso ocorre porque essas peças legislativas não podem sofrer sanção presidencial, pois tratam de matérias de competência exclusiva do Legislativo. É neste campo da produção legislativa que os deputados encontram a possibilidade de produzirem decisões que atendam aos interesses de suas bases eleitorais (em especial a concessão de canais de rádio e televisão). Esses atores racionais atuam, na verdade, em diversas arenas institucionais e adotam, em cada um desses contextos, o comportamento que maximiza as suas vantagens: nas decisões que podem sofrer interferência do Executivo, os deputados estão bem conscientes das conseqüências políticas negativas de uma eventual desobediência; nas decisões exclusivas do Legislativo, dão livre curso ao paroquialismo, mantendo os vínculos com suas bases eleitorais (Amorim Neto e Santos, 2002).

²⁵ Alguns autores procuraram qualificar essa interpretação, afirmando que o predomínio do presidente no processo decisório não é tão tranqüilo como deixa supor a interpretação de Figueiredo e Limongi. Cf., por exemplo, Palermo (2000).

É preciso enfatizar que essas descobertas só poderiam ser feitas por meio de uma perspectiva institucionalista. Os estudos clássicos da Sociologia Política sobre a democracia, ao contrário, sempre enfatizaram as condições sociais que viabilizavam o funcionamento desse sistema político e, por essa razão, dificilmente poderiam colocar uma lente tão forte sobre o funcionamento das instituições²⁶. No entanto, o estudo desses temas pelo viés do institucionalismo de escolha racional tem alguns limites que precisam ser apontados e que, a meu ver, só podem ser superados pela adoção de um espírito analítico calcado na Sociologia Política.

Os limites das interpretações rapidamente resumidas acima revelam-se por meio de suas próprias descobertas, isto é, pelo entendimento que esses autores têm da “disciplina partidária” e da natureza das “decisões políticas” produzidas pelo Legislativo brasileiro.

Para Figueiredo e Limongi, a existência de disciplina partidária nos partidos políticos brasileiros evidencia-se pela enorme recorrência da obediência dos deputados às orientações dos líderes partidários. Dessa forma, o que permite a esses autores defenderem a tese da existência da disciplina partidária no Brasil é, sobretudo, o fato de o comportamento desses deputados ser altamente previsível (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 12 e 27). Além disso, eles mostram que tal disciplina é função do poder de sanção das lideranças e do presidente da República²⁷.

²⁶ Segundo Dahl, “Estejamos preocupados com uma tirania da maioria ou da minoria, a teoria da poliarquia sugere que as primeiras e cruciais variáveis para as quais os cientistas políticos devem dirigir sua atenção são sociais e não constitucionais”. Cf. Dahl (1989, p. 83). Lipset afirma: “De fato, eu diria que tais variações nos sistemas de governo são muito menos importantes do que as derivadas das diferenças básicas na estrutura social, que examinamos nas seções prévias”. Cf. Lipset (1967, p. 92). Certamente, essa ênfase nas condições sociais da democracia pode também conduzir a exageros, como observou Limongi no seu prefácio ao livro **Poliarquia** de Robert Dahl.

²⁷ Veja a seguinte passagem: “Digamos que um parlamentar seja membro de um partido que apóia o governo. Como membro dessa coalizão, ele obtém a nomeação de um correligionário para dirigir uma delegacia regional em seu curral eleitoral. O político em questão recebeu, pois, sua cota de patronagem. O Execu

Essa parece ser uma idéia bastante peculiar de disciplina partidária, pois, se a previsibilidade é, certamente, um atributo necessário para a definição desse fenômeno, não pode ser, a meu ver, suficiente. Usualmente, o termo “disciplina partidária” é aplicado a um tipo de conduta em que o indivíduo se mantém voluntariamente fiel a um dado partido, e não porque uma eventual desobediência poderia causar conseqüências negativas para projetos políticos individuais. Não me parece adequado dizer que tanto o PFL quanto o PT são partidos disciplinados apenas porque podemos detectar um alto grau de obediência dos seus deputados às orientações dos respectivos líderes partidários. É preciso ir além e se perguntar sobre a *natureza* (ou a qualidade) dessa obediência. Enfim, a questão aqui é a seguinte: uma disciplina partidária orientada pelo cálculo racional, isto é, que vê na obediência mais vantagens do que na desobediência, não é qualitativamente diferente de uma disciplina partidária orientada pelo sentido de dever, de adesão às normas e valores partidários? Não há aqui toda a diferença contemplada pela clássica distinção conceitual entre “poder” e “dominação”? Do ponto de vista da “legitimidade” do sistema político, essa diferença não é absolutamente fundamental, sobretudo para uma análise marcadamente preocupada com o problema da “governabilidade”?

Se a previsibilidade da conduta dos deputados é um atributo comum, por exemplo, ao PFL e ao PT, as causas desse fato parecem, a princípio, ser bem diferentes²⁸. Se isso é verdade,

tivo e o líder de seu partido esperam que ele vote a favor do governo. Uma vez que o parlamentar já recebeu sua parte, chegada a hora de votar ele pode ameaçar o governo: ‘ou bem recebo algo mais’ – digamos, uma nova nomeação – ‘ou não voto a favor do governo’. Em vez de ceder, como quer o folclore político nacional, o Executivo também pode ameaçar o parlamentar: ‘se você não votar a favor da proposta governamental, o correligionário nomeado será exonerado’. Afinal de contas, não será demais lembrar o óbvio: a caneta que nomeia é a mesma que demite”. Figueiredo e Limongi (2001, p. 33).

²⁸ As evidências que Amorim Neto e Santos apresentam acerca dos diferentes comportamentos adotados pelos parlamentares nas deliberações sobre projetos de lei (que podem sofrer intervenção do Executivo) e sobre decretos legislativos (que tratam de matérias exclusivas do Legislativo) contribuem para esclarecer o problema. Segundo Santos, como vimos, livres da ameaça de intervenção presidencial, os deputados dão livre curso ao seu paroquialismo. É plausível pensar o mesmo no

somente uma análise da origem dessas duas organizações, do seu enraizamento social, dos interesses que defendem, de suas tradições políticas, de suas posições ideológicas, da sua cultura organizacional, da origem social de seus membros é que poderia, a meu ver, revelar essa diferença. Enfim, a análise da disciplina partidária orientada pelo institucionalismo de escolha racional sofre de um certo formalismo na medida em que deposita toda a sua atenção sobre o fato da “previsibilidade” do comportamento político dos deputados, sem levar em consideração as diferenças qualitativas entre as motivações que estão na origem dessa conduta aparentemente homogênea.

O mesmo formalismo presente na análise da disciplina partidária feita por Figueiredo e Limongi repete-se no estudo de Amorim Neto e Santos sobre a natureza das decisões produzidas pelo Legislativo nacional. Em que consiste o procedimento metodológico desses dois autores? Trata-se de um estudo exaustivo da produção legislativa brasileira entre 1985 e 1999 que, por meio de uma análise do seu conteúdo, pretende mostrar que, ao contrário do que se afirma nas interpretações tradicionais, as leis aprovadas pelo Congresso têm caráter eminentemente nacional. Segundo esses autores, uma lei pode ser classificada de acordo com a sua abrangência (individual, local, regional, setorial e nacional) e de acordo com o seu conteúdo (assuntos administrativos, econômicos, de homenagem, orçamentários, políticos, sociais, cultural-científico-tecnológico e ecológico). Identifica-se o assunto, sobretudo, por meio de uma leitura das ementas e das palavras-chave encontradas nos projetos de lei analisados (Amorim e Santos, 2002, p. 94-97).

Diante dessa metodologia, algumas questões surgem de imediato, pois, mais um vez, parece que o processo decisório se encerra nos limites do poder legislativo ou nos limites da interação entre este poder e o Executivo: que forças exteriores ao parla-

caso da disciplina partidária, isto é, que em partidos em que predomina uma “disciplina calculada”, a ausência dessas ameaças redundaria num nível bem menor de previsibilidade, ao passo que, naqueles partidos em que predomina uma “disciplina por dever”, a previsibilidade das condutas manter-se-ia no mesmo nível.

mento afetam a conduta dos membros dessa instituição? Aquilo que se produz no Legislativo nacional é efetivamente implementado? Se a resposta for positiva, como se dá essa implementação, isto é, os seus efeitos são condizentes com as intenções do legislador? Caso a resposta seja negativa, que forças exteriores às instituições que decidem operam na conformação final das decisões? O processo decisório, como já observaram alguns autores, ultrapassa o momento específico e o *locus* formal da tomada de decisão. Ele contempla desde os primeiros instantes em que se decide quais temas serão alvo de decisões públicas até o momento da implementação das políticas, momento em que a decisão pode ser significativamente transfigurada. Todo esse processo é perpassado por relações de poder que estão longe de se confinar aos limites das instituições formalmente encarregadas de tomar as decisões (Lindblom, 1981; Bachrach e Baratz, 1969). Creio que essas questões só podem ser efetivamente abordadas por uma análise que pretenda ir além das dimensões institucionais e que não reduza a análise dos fenômenos políticos a procedimentos quantitativos ou meramente taxonômicos.

Quanto a este último ponto, não estou defendendo aqui um retorno irresponsável ao ensaísmo existente nos primórdios da Ciência Social brasileira²⁹. Outra contribuição feita pelos autores institucionalistas é o rigor quantitativo dos seus trabalhos, rigor este que deve ser visto como uma conquista científica. No entanto, qualquer estudo puramente quantitativo, exatamente pelos constrangimentos que a necessidade de medição impõe (principalmente uma uniformização dos dados que viabilize a mensuração dos fenômenos), deixa de fora da análise aspectos substantivos fundamentais.

²⁹ É preciso dizer, contudo, que um ensaísmo erudito e criativo é fundamental para o avanço científico na medida em que sugere importantes questões de pesquisa. Se é verdade, como se costuma dizer, que tão importante quanto responder questões é formulá-las adequadamente, então uma cultura do ensaio pode ser benéfica para a produção científica. Foi esse, a meu ver, o papel cumprido por textos como *Os dono do poder, Raízes do Brasil, Coronelismo, Enxada e Voto*, entre vários outros. Nesse sentido, concordo com Fábio Wanderley Reis, para quem “não há por que pretender que qualquer enunciado ou conjunto de enunciados deva ter, numa ciência social de boa qualidade, tradução imediata em termos de verificação empírica”. Reis (1999, p. 171).

É claro que sempre se pode objetar que os impactos que o contexto social gera sobre o processo decisório e os efeitos das decisões sobre a “sociedade” não são o objeto de análise dos institucionalistas e que, portanto, não podemos exigir de uma teoria aquilo que ela não se propõe a fazer. Mas uma objeção dessa natureza inviabilizaria toda crítica, pois pressupõe que esta última deveria se limitar a detectar incoerências lógicas internas a uma dada teoria e não se propor a identificar as insuficiências da explicação que esta mesma teoria fornece para um certo fenômeno. A questão que se apresenta aqui é a seguinte: é possível explicar a produção legislativa brasileira *apenas* pelo contexto institucional em que essa produção ocorre? A meu ver, não. Se o estudo da produção legislativa e do comportamento parlamentar, tal como feito pelos autores citados acima, revela algo sobre a lógica interna das instituições em análise, pouco nos diz sobre o conteúdo das decisões e nada nos revela acerca dos efeitos produzidos por essas decisões nem sobre o impacto da atuação de forças exteriores ao parlamento no processo decisório³⁰.

³⁰ Esses problemas podem, talvez, ser explicados pelo caráter antitético de parte dessa literatura. Como diz Limongi, os seus estudos sobre a democracia brasileira pretendem refutar o reducionismo sociológico encontrado na análise de autores como Fábio Wanderley Reis e Bolívar Lamounier. Ainda segundo Limongi, os diagnósticos pessimistas sobre a institucionalização da democracia no Brasil, formulados por aqueles autores, eram derivados de pressupostos não demonstrados sobre as condições sociais, econômicas e culturais predominantes no período da redemocratização, condições estas que supostamente condenariam de antemão a nossa democracia a uma situação de ingovernabilidade crônica. Esse reducionismo sociológico teria, assim, impedido tais estudiosos de analisar o funcionamento efetivo das instituições democráticas brasileiras e, por conseguinte, de perceber que atingimos um grau significativo de estabilidade política. Cf. Limongi (1999 e 2002). Para uma resposta crítica a Limongi, cf. Reis (1999). Apesar das observações metodológicas interessantes presentes na crítica de Limongi, vale observar que o espírito do presente texto concorda com a proposição mais geral de Reis segundo a qual o estudo da democracia brasileira e do seu processo de consolidação não pode se limitar à descrição e análise de algumas relações interinstitucionais, sendo fundamental levar em conta as dimensões sociais, econômicas e culturais em que tais instituições operam. Concordamos ainda que, uma vez adotada essa postura, “as dificuldades para o estabelecimento de amarras empíricas adequadas para o trabalho se tornam bem maiores do que as deparadas no [...] empenho descritivo com respeito a este ou aquele aspecto específico de certo regime autoritário – ou ao ‘funcionamento efetivo’ desta ou daquela democracia”. Cf. Reis (1999, p. 169 e 174-5).

Um estudo que pretendesse avaliar o impacto dos interesses sociais sobre a produção legislativa e os efeitos das decisões políticas não poderia, é claro, se limitar a uma abordagem centrada nos decisores. Nesse sentido, uma análise das decisões inspirada pela Sociologia Política deve possuir, a meu ver, duas dimensões combinadas: de um lado, enfocar a atuação coordenada de grupos e classes sociais que visam a influenciar o comportamento dos decisores de modo a afetar a alocação autoritária de valores, incorporando, assim, à análise dos processos decisórios tanto os atores que exercem “influência direta” quanto os que exercem “influência indireta”; de outro, levar em conta os constrangimentos da estrutura socioeconômica e cultural que operam sobre os decisores e modulam tanto o conteúdo como os efeitos das decisões (Lindblom, 1981). Ninguém supõe que a política de juros no Brasil, para ficar num exemplo mais óbvio, tem as características que tem porque os banqueiros atuam diretamente no processo decisório. Isso pode ocorrer, mas não é preciso que ocorra para que os interesses desse grupo sejam levados em consideração pelos decisores ou para que uma decisão que produza uma política antijuros seja frustrada no momento de sua implementação.

Conclusão

É claro que qualquer visão influenciada por uma mera oposição entre essas duas perspectivas interpretativas seria, como geralmente acontece nesses casos, uma perda de tempo. Defender uma abordagem inspirada nos procedimentos gerais da Sociologia Política não significa recusar os avanços significativos que a perspectiva do institucionalismo de escolha racional produziu. Mas a questão aqui é a seguinte: o que se perde, neste caso, se abandonarmos a pureza metodológica? A meu ver, nada. As contribuições feitas por esse tipo de interpretação podem ser incorporadas a um quadro interpretativo mais amplo. Já sabemos que o sistema partidário não é o caos que se anunciava; sabemos também que as decisões produzidas pelo Congresso Nacional não são paroquiais; além disso, percebemos que a eficiência de determinados processos decisórios depende tanto do contexto

institucional quanto da racionalidade dos atores envolvidos. Essas descobertas, no entanto, devem ser inseridas numa análise que transcenda o “contexto decisório” e seus agentes sem, evidentemente, cair no reducionismo sociológico criticado por Sartori. Somente assim sairemos do formalismo presente nos estudos rapidamente comentados neste texto.

Enfim, o que pretendo dizer é que se, por um lado, uma análise das instituições políticas baseada no institucionalismo de escolha racional (pelo menos tal como operacionalizado pelos autores aqui citados) parece ter dificuldades em incorporar os constrangimentos socioeconômicos e culturais, por outro lado, uma Sociologia Política não está condenada a menosprezar as instituições como variável importante para se entender o processo político. Como vimos acima, o chamado institucionalismo histórico é uma tentativa, inspirada em Weber, de analisar o caráter complexo e interativo dessas múltiplas variáveis. Mesmo os autores que enfatizam a importância das condições sociais nas suas análises sobre a democracia nem sempre apresentam tais condições como causas únicas desse sistema político³¹.

A conjugação dessas duas perspectivas se torna importante também em nome do avanço do conhecimento. Se, por um lado,

³¹ Cf., por exemplo, Lipset (1967, p. 46 e 75); Dahl (1997, p. 123-24). Mesmo o conceito marxista de “democracia burguesa”, tão vilipendiado nas últimas décadas, não me parece ser tão reducionista. A crítica liberal fez desse conceito uma caricatura que melhor servisse aos seus fins na batalha ideológica. Para esses críticos, o conceito de “democracia burguesa” descreveria, para usar a terminologia do momento, o poder de agenda da burguesia nesse sistema político. Assim definido, esse conceito seria, é claro, totalmente incapaz de dar conta das realidades muito mais complexas encontradas nas democracias ocidentais. No entanto, podem-se encontrar várias passagens nas obras de Marx e de autores marxistas em que a democracia não é adjetivada de “burguesa” porque suas instituições são diretamente controladas pela burguesia. Nessa perspectiva, a democracia burguesa é vista como uma forma institucional cuja possibilidade lógica e cujo funcionamento concreto estão intimamente ligados à realidade material capitalista, realidade esta que constrange as decisões tomadas no interior desse sistema político e que, ao mesmo tempo, viabiliza a existência formal e impede a realização efetiva de um dos seus principais preceitos legais: a igualdade. Não creio que essa visão obrigue um marxista a simplesmente desconsiderar as instituições. Aliás, uma leitura ligeira das “obras históricas” de Marx mostra que esse não é definitivamente o caso. Quanto a este último ponto, cf. Codato e Perissinotto (2002).

como disse acima, é verdade que o institucionalismo de escolha racional presente nos estudos sobre a democracia brasileira contribuiu significativamente para um melhor conhecimento de nossas instituições, por outro lado, essa abordagem resultou num retrocesso analítico ao considerar o processo decisório a partir de uma perspectiva que leva em consideração apenas as instituições políticas e os atores *diretamente* envolvidos nesse processo, e ao reduzir o problema da governabilidade à existência de sanções institucionais. Há algum tempo que vários analistas têm insistido que uma decisão política contempla uma enorme variedade de procedimentos. Esses procedimentos em muito transcendem as instituições decisórias formais e são, todos eles, perpassados por relações de poder, influência e dominação. Se isso não for levado em consideração, o analista corre o risco de observar aquilo que talvez não seja o mais importante para a análise das decisões políticas. Enfim, parece-me que a “agenda do Legislativo” ou a “agenda do Executivo” não depende apenas dos atores que pertencem a essas instituições; que as decisões tomadas ali dentro, após a definição das agendas, sofrem influências significativas do “contexto social” e que, por fim, a implementação dessas medidas e a natureza dos seus efeitos escapa significativamente ao controle dos decisores. Se isso for verdadeiro, a análise das decisões políticas deve ter como objeto de estudo não *apenas* as instituições políticas e seus atores racionais, mas deve incluir *também* a “sociedade”.

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/Iuperj, 2002. p. 91-139.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (Org.). **O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp/Revan, 2000.

_____. Federalismo, legado de políticas prévias e arenas decisórias: a reforma dos programas sociais. In: PERISSINOTTO, R. M. e FUKS, M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 73-104.

_____. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.18, n.51, p 7-10, fev. 2003.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two faces of power. In: BELL, R.; EDWARDS, D. V. e WAGNER, R. H. (Eds.). **Political power: A reader in theory and research**. New York: The Free Press, 1969. p. 94-99.

CODATO, A. N. e PERISSINOTTO, R. M. The State and contemporary political theory: lessons form Marx. In: ARONOWITZ, S. e BRATSIK, P. (Eds.), **Paradigm lost: State Theory reconsidered**. Minnesota: Minnesota University Press, 2002. p. 53-72.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. Uma crítica ao modelo de elite dirigente. In: **Sociologia Política II**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. p. 90-100.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; 1989.

_____. **Who governs? Democracy and power in an american city**. New Haven: Yale University Press, 1989.

_____. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

FARIA, Carlos A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventários sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol.18, n^o.51, p 21-9, fev. 2003.

FARNETI, Paolo. Sociologia Política. In: BOBBIO, N. et alli (Orgs.). **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 1986. p. 1217-1221.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 2001.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**. London, v.26, n.1, p. 5-34, mar. 1998.

KAPLAN, Abraham e LASSWELL, Harold. **Poder e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1998.

LIMONGI, Fernando. Institucionalização política. In: MICELLI, S. (Org.). **Política: o que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 101-55.

_____. Debate institucional e democracia no Brasil: o problema do sistema partidário. In: PERISSINOTTO, R. M. e FUKS, M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 55-72.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

LIPSET, S. M. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

_____. **Política e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Boletim Informativo Bibliográfico**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, n.43, p. 67-102, 1º sem. 1997.

_____. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: Fapesp/Revan, 2000.

MARQUES, E. C. e BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n.16, p. 9-21, 1º sem. 2001.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **Política: o que ler na Ciência Social brasileira (1970-1975)**. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 59-99.

_____. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.16, n.46, p. 1-14, jun. 2001.

MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Ática, 1995.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. Corporatism and the question of the State. In: MALLOY, J. M. (Ed.). **Authoritarianism and corporatism in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.43, n.3, p. 521-558. 2000.

PERISSINOTTO, R. M. e FUKS, M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

PUTNAM, R. D. **The comparative study of political elites**. New Jersey: Prentice Hall, 1976.

REIS, Elisa. P. **Processos e escolhas: estudos de Sociologia Política**. Rio de Janeiro: ContraCapa, 1998.

_____. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.18, n.51, p. 11-14, fev. 2003.

REIS, Fábio. W. Institucionalização política (comentário crítico). In: MICELLI, S. (Org.). **Política: o que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 157-190.

RODRIGUES, Leôncio M. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Edusp, 2002.

SAES, D. A evolução do Estado no Brasil (uma interpretação marxista). In: **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001. p. 93-105.

SANTOS, Fabiano. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E. e SANTOS, F. (Orgs.). **Elites políticas e econômicas no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 91-117.

- SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- SARTORI, Giovanni. Da Sociologia da política à Sociologia Política. In: LIPSET, S. M. (Org.). **Política e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- SEARING, Donald D. Political involvement and socialization in Great Britain. In: CLARKE, H. D. e CZUDNOWSKI, M. M. (Eds.). **Political elites in anglo-american democracies: chances in stables regimes**. Illinois: Northern Illinois University Press, 1987. p. 109-146.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p.3-37.
- SOUZA, Celina. 2003. “Estado do campo” – da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.18, n.51, p. 15-20, fev. 2003.
- THELEN, Kathleen e STEINMO, Sven. Historical Institutionalism and comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K. e LONGSTRETH, F. (Eds.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 1-32.
- THERBORN, Göran. **¿Cómo domina la clase dominante?** México: Siglo XXI, 1989.
- TSBELIS, G. **Jogos ocultos**. São Paulo: Edusp, 1998.
- WOOD, Ellen M. A separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo”. In: **Democracia contra capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2003. pp. 27-49.