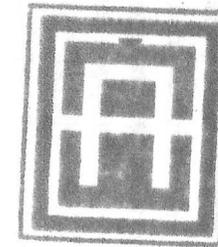


ESTADO E CAPITALISMO



Winfried Vogt
Jürgen Frank
Claus Offe

Este volume pertence à série Estudos Alemães, coordenada
por EDUARDO PORTELLA, EMMANUEL CARNEIRO LEAO,
HANS BAYER e VAMIREH CHACON

CIP — Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

V872e Vogt, Winfried.
Estado e capitalismo / Winfried Vogt, Jürgen
Frank e Claus Offe; tradução de Ina de Mendonça e
Gustavo Bayer. — Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,
1980.

(Série Estudos alemães)

1. Capitalismo 2. Desenvolvimento econômico 3.
Política econômica I. Frank, Jürgen II. Offe, Claus
III. Série

CDD — 330.122
338.9
CDU — 330.342.14
330.34.01
338.98

80-0387

TEMPO BRASILEIRO

Rio de Janeiro - RJ - 1980

ricamente substanciais, que fizessem jus à problemática de uma ligação teórica entre a economia e a política, surgem suposições ou visões, acopladas a descrições parcialmente corretas.

A acusação infundada à Crítica da Economia Política, de que ela seria dogmática, volta-se contra a própria Nova Economia Política.⁶² Seus dogmas adquirem um conteúdo político não apenas quando o cientista se torna o intermediário da análise científica “valorativamente neutra” para os dirigentes econômicos na luta pela “economia social de mercado”. Tendo em vista o aumento de decisões fora da lógica do mercado, e a daí redundante redução da base de legitimação da economia de mercado, assim como as exigências de democratização por parte dos opositores aos sistemas, “a *Economia Política* (ou seja, a “nova” J. F.) deve ser desenvolvida no contexto da economia social de mercado. Somente assim tornar-se-á possível demonstrar que as afirmações da teoria da democracia não são sustentáveis lógicas ou empiricamente, que a democratização não representa um meio *genérico* para alcançar-se os objetivos importantes no presente, mas sim que elas só podem ser eficazmente incorporadas a uma ordem liberal em casos muito especiais. A delimitação desses casos especiais é tarefa de uma Economia Política a ser criada”.⁶³

Tradução de *Gustavo Bayer*

⁶² O fato de que os neoclássicos se fundamentam mais em sistemas de dogmas que em axiomas empiricamente significantes, é reconhecido também por um de seus representantes que é um dos muito raros autores que se preocupam com as exigências metodológicas da ciência empírica. Cf. RICHTER, R. Methodologie aus der Sicht des Wirtschaftstheoretikers. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 95, 1965, p. 242-261.

⁶³ HERDER: DORNREICH, Ph. *Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft* ..., p. 29.

DOMINAÇÃO POLÍTICA E ESTRUTURAS DE CLASSES: CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE DOS SISTEMAS SOCIAIS DO CAPITALISMO TARDIO

CLAUS OFFE

1 — *Dominação de grupos de poder ou de instituições?*

Nos sistemas políticos que se entendem como democráticos a identificação dos grupos ou das camadas sociais dominantes não é tão óbvia como pareceria à primeira vista. Isso porque a ordem *democrática* significa, essencialmente, que em um certo sistema social nenhum grupo obtém *a priori*, privilégios particulares de poder. Segundo sua intenção histórica, os sistemas constitucionais democráticos procuram exatamente destituir as classes, as camadas ou os grupos politicamente dominantes dessa sua função de dominação. Ao analisarmos as relações políticas de dominação em sociedades constituídas democraticamente não devemos, portanto, partir de uma indagação que nos force a procurar um “local” ou um “centro” da dominação política na estrutura social. Antes de procedermos dessa maneira precisamos nos certificar se uma tal indagação faz algum sentido em sistemas políticos democráticos. A questão inicial da análise sistemática das relações de dominação em sistemas políticos democráticos, não se reduz, portanto, à indagação sobre qual grupo domina sobre qual outro grupo de dominados, mas é a seguinte: estariamos autorizados a continuar utilizando a categoria dos grupos dominantes no caso de sistemas sócio-políticos democráticos, e com isso contradizer seu postulado, ou seja, que em tais sistemas não são grupos privilegiados de poder, mas sim a constituição que domina, legitimada indistintamente por todos os cidadãos?

Muitas das contribuições da Sociologia Política podem ser classificadas segundo o critério da resposta assumida com respeito a essa indagação. Por parte da "teoria do conflito" encontramos a posição de que também os sistemas do capitalismo tardio democraticamente constituídos, e especialmente eles, só podem ser adequadamente analisados se vistos sobre o *pano de fundo do antagonismo entre dominantes e dominados*, entre poderosas oligarquias, classes, camadas ou grupos e outros grupos e classes relativamente destituídos de poder, cujos interesses são subjugados. A essa posição, que também é assumida pelos sociólogos e cientistas políticos marxistas, contrapõe-se claramente a interpretação dos *teóricos da integração*. Esses, ao analisarem a dominação política, parte da noção de que um sistema legitimado de instituições políticas integram a sociedade, *neutralizando*, assim, *privilégios estruturais de poder referentes a determinados grupos*, ou pelo menos assegurando um equilíbrio instável (*pluralístico*) entre os grupos em competição pelo poder. Segundo essa posição, o sistema político das instituições democráticas preenche uma série de funções que não podem ser explicadas pela predominância ou pela inferiorização estruturais de outros grupos. A dominação política não poderia ser deduzida do poder sócio-estruturalmente determinado. "Não é o nível das forças produtivas, mas sim o nível das forças políticas que constitui a causa principal das características mutáveis de cada tipo de sociedade". As sociedades industriais diferenciadas seriam especialmente caracterizadas pela "separação entre poder social e dominação política pela diferenciação de funções".¹

A *neutralidade das estruturas democráticas de dominação, com relação ao poder social*, tal como ela é afirmada pelos teóricos da integração, transparece de forma exemplar na definição usada por S. M. Lipset no início de sua análise sobre "desenvolvimento econômico e democracia": "Em uma sociedade complexa a democracia pode ser definida como um sistema político que prevê possibilidades constitucionais regulares para a troca dos governantes, e como um mecanismo social que permite à maior parte possível da população exer-

¹ ARON, R. Social class, political class, ruling class: In: Bendix Lipset (ed.). *Class, status and power*. 2.^a ed., New York, 1966, p. 208/209.

cer influência sobre importantes decisões, através da eleição entre diversos candidatos a um cargo político".² Para Lipset a característica de um tal sistema democrático seria a concorrência institucionalizada entre grupos políticos de poder, com o que o partido eventualmente no poder se veria constantemente confrontado com a possibilidade de uma troca legítima do poder. Segundo esse mecanismo a dominação política seria apenas a dominação de instituições, cuja ocupação por parte de grupos de poder (partidos) permanece temporária.

A posição da *teoria do conflito* é exemplificada pelo conceito de *elite de poder*, que C. W. Mills deriva de uma análise da sociedade norte-americana. "As grandes instituições da sociedade moderna — o Estado, a economia e as forças armadas — representam hoje em dia os instrumentos de poder propriamente ditos... As posições de comando no vértice dessas hierarquias nos fornecem a chave para a compreensão sociológica do papel exercido pela camada dirigente nos Estados Unidos".³ "Nossa concepção de elite no poder e de sua unidade se baseia em que os interesses das organizações econômicas, políticas e militares se desenvolveram paralelamente para então convergirem. Ela fundamenta-se, ainda, na identidade dos diferentes grupos em tais hierarquias, em termos de origem, visão de mundo e convívio social".⁴ Segundo essa concepção, portanto, teríamos que contar com grupos sociais consistentes em termos de poder, os quais não seriam controlados pelas instituições da constituição democrática, como pretendido pelos teóricos da integração, mas que se servem delas como instrumento de poder, protegendo-se ainda contra grupos concorrentes, podendo assim estabilizar-se como os grupos dominantes.

Na Sociologia Política a controvérsia entre a teoria do conflito e a da integração caracteriza os problemas que surgem na fundamentação do referencial teórico para a análise da dominação política. Dependendo da perspectiva adotada, seus representantes podem ser vistos como teóricos do conflito, na medida em que estejam interessados, em princípio,

² LIPSET, S. M. *Political man — The social bases of politics*. New York, 1960, p. 33.

³ MILLS, C. W. *The power elite*. New York, 1958, p. 18.

⁴ *Ibidem*, p. 37.

na base social do poder e na distribuição sócio-estrutural das chances de acesso ao poder; no outro caso, eles correspondem aos teóricos da integração quando analisam, principalmente, a *contribuição* fornecida por um potencial de poder à *manutenção* de um sistema social global, seja qual for sua origem, ressaltando, portanto, a assimilação institucional ou a *utilização* do poder.

A Sociologia Política ainda não isolou satisfatoriamente as duas indagações:⁵

- *Quais grupos alcançam o poder devido a quais condições sócio-políticas?*
- *Que funções sociais tem o subsistema político como instância de assimilação do poder?*

Ambas as posições não são capazes de encontrar soluções adequadas ao interesse teórico central de seus contestadores. Analisando-se as respostas dadas pelos “teóricos da distribuição” do poder à questão das funções políticas do exercício político da dominação, deparamo-nos geralmente com a argumentação *circular*, segundo a qual essas funções consistiriam essencialmente na manutenção dos privilégios particulares do poder;⁶ a estrutura de distribuição das chances de influenciar politicamente gera funções políticas que por seu lado seriam caracterizadas pela reprodução do padrão original de distribuição do poder. As funções desencadeadas por uma estrutura são idênticas a essa estrutura, na medida em que elas apenas realizam sua continuidade; o subsistema político mediatiza a identidade da classe dominante como tal.

Independentemente do fato de que essa interpretação restritiva das funções da dominação política nunca foi plausível em termos empíricos, ela leva diretamente ao problema

⁵ Como exemplo, ver os comentários de Parsons sobre o livro de Mills: “The distribution of power in american society”. In: *World Politics*, vol. 10, 1957/58, p. 123-243. Sua visão controversa, é explicitada por Parsons em: “Voting and the equilibrium of the american political system”. In: Burdick/Brodbeck (ed.), *American voting behavior*. New York, 1959, p. 88 ss.

⁶ Essa interpretação corresponde a análises como: *Imperialismus heute*. Editado pelo Institut für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED. Berlin, 1968. Também BARAN, P. A. e SWEEZY, P. M. *Monopoly capital*. New York, 1966.

teórico da explicação da mudança social em termos de totalidade, dos *processos* de evolução ou revolução. Qualquer tentativa de análise dinâmica só pode ser bem sucedida se ela utiliza a categoria das *consequências não antecipadas* como categoria não apenas residual, mas sim central; isto é, tendo por condição fundamental que estrutura e função não sejam idênticas.

Também a análise da dominação política nos termos da teoria dos sistemas enfrenta um dilema semelhante, ao partir da concepção da integração. Conforme essa visão, o sistema político gera e distribui ao sistema total um tipo determinado de resultados funcionalmente necessários. A indagação quanto à distribuição política concreta das chances de influenciar politicamente só pode ser respondida, nessa abordagem, segundo o critério do sucesso na função de integração: o grupo dominante seria sempre aquele melhor sucedido na solução das situações-problema de toda a sociedade, ou que pelo menos fornecesse a melhor expectativa para tanto. Com isso o poder surge não mais como privilégio desse grupo, mas como produto funcionalmente necessário e indiscriminadamente multiplicável (como o dinheiro), o qual é gerado e utilizado pelos subsistemas conforme as necessidades para o preenchimento de suas condições de equilíbrio. Essa tese torna sem sentido a indagação quanto à distribuição estrutural das chances de influência política, tal qual é posta pela teoria do conflito. Os privilégios particulares de um grupo social só poderiam ser interpretados como consequências secundárias de um processo de regulamentação da sociedade como um todo: os teóricos da integração negam também a relevância das dimensões estruturais da distribuição do poder, de forma análoga à rejeição, por parte dos teóricos do conflito, da noção analítica de funções políticas independentes da estrutura.

Além disso as *implicações ideológicas* da abordagem da integração são evidentes: ao conceber-se a ação e a decisão política como um processo pelo qual são obtidos efeitos de regulamentação, implementando-se “societal goals” que seriam independentes de interesses particulares, secciona-se também as relações existentes entre os privilégios sociais e a dominação política. Nessa concepção é diluído o aspecto repressivo de qualquer organização do poder político; analogamente, torna-se irrelevante a perspectiva crítica da emancipação dessa repressão.

Mas mesmo assim essa argumentação tem algo de plausível. A *ampla regulamentação estatal* de todos os processos sociais, que define os sistemas sociais do capitalismo tardio em contraste às suas formas burguesas originais, é melhor evidenciada e acentuada pela abordagem da integração, que pelo modelo do conflito competitivo. Concebendo-se a relação de forças entre os grupos sociais de interesse, não como de origem pré-política, mas como um equilíbrio instável, cuja ponderação é atribuída pelo aparelho de Estado, então a esfera da "sociedade burguesa", já agora apenas aparentemente autônoma, tem que ser descrita por categorias que a esclareçam como sendo politicamente mediatizada. Tendo em vista o abrangente intervencionismo do Estado, não se trata mais de "espaços externos ao Estado" como "base material" da "superestrutura política", mas sim do ininterrupto controle estatal sobre processos sociais e econômicos. Os mecanismos oficiais que atuam sobre a relação entre Estado e sociedade, tais como subvenção, cooptação, delegação e licenciamento, dizem respeito, nessas condições, apenas a *diferenças graduais* no controle político; eles reforçam a ficção de um limite entre Estado e sociedade, dificilmente ainda relevante. Essa perspectiva, que se impõe na descrição dos Estados intervencionistas de bem-estar no capitalismo tardio é levada em conta, mais adequadamente pela abordagem integracionista, pois ela concebe a dominação política através da ótica de seus *resultados* em termos de *estabilização do sistema*, e não diretamente pela visão da competição entre as representações de interesses particulares.

As concepções teóricas da abordagem do conflito sustentam uma orientação oposta. A dominação política surge aqui como mera forma de articulação dos interesses sociais em contradição, igualmente para a análise ao nível do sistema de classes, das associações de interesses, dos partidos políticos, das "power elites" ou do comportamento eleitoral. Para essa concepção as instituições do sistema político são relevantes principalmente em termos de sua função *instrumental*, ou seja como meios do poder, com os quais a estrutura de interesses sócio-econômicos, constituída na esfera pré-política, é reforçada e reproduzida.

Nesse ponto chegamos a um *dilema*, ao tentarmos esboçar um referencial teórico para a análise de estruturas de dominação no capitalismo regulado pelo Estado: por não

mais podermos conceber o sistema político de dominação como simples reflexo ou organização subsidiária à defesa de interesses sociais, somos forçados a abandonar as tentativas tradicionais que tinham por objetivo a reconstrução do sistema político e suas funções, a partir da economia política. Tal renúncia, por seu lado, traz o perigo de perder de vista o caráter de dominação que fundamenta a organização do poder político no capitalismo tardio, aliviando assim o sistema político de suas funções políticas, uma vez deslocado de seu substrato autônomo. Isso levaria à concepção de que a dominação se limitaria ao nível do exercício temporário do poder conforme às normas constitucionais, ou se neutralizaria ao nível de um sistema formal-democrático de instituições que garantisse a mudança e o pluralismo no exercício do poder. Esse dilema só pode ser resolvido se for possível caracterizar os mecanismos concretos de mediação entre a economia e a política, que por um lado "politizaram" a troca social de mercadorias em seus menores detalhes, e por outro, de nenhuma forma eliminaram a *economia politizada* como centro decisivo de comando do sistema político institucional.

A constituição política das sociedades *capitalistas liberais* garantiu de duas maneiras os interesses dominantes constituídos pré-politicamente; isso possibilita submeter o próprio sistema institucional às categorias da análise das classes. Por um lado foram as *ideologias*, os princípios políticos e os sistemas valorativos da burguesia que, através dos processos de recrutamento e de formação de vontade política, característicos aos sistemas constitucionais, sustentaram uma posição de proeminência tal, que permitiu adequar as estratégias do Estado, p. ex., nas políticas externas, financeira e social, aos seus próprios interesses. A segunda e mais importante forma de coordenação do aparelho do Estado em função dos interesses capitalistas dominantes foram os mecanismos de estrita *delimitação das esferas de ação excluídas da área de competência do Estado*, e mantidos como de utilização imperturbada por parte das forças econômicas. A limitação do horizonte da ação do Estado às funções gerais da garantia da ordem (exército, justiça, polícia), que eram preenchidas sobre a base de uma política financeira estritamente neutra, criou as condições para a acumulação privada de capital. O Estado burguês confirmou seu caráter de classe exatamente através da limitação de sua esfera material de com-

petência; tentativas de ampliá-la teriam que frustrar-se na função de anteparo dos institutos do direito civil: os direitos da propriedade, da família e contratual.

Hoje, porém, temos que levar em conta que a função de anteparo desses institutos do direito não mais limitam seriamente o horizonte da ação do sistema político. Nos sistemas políticos das sociedades do capitalismo tardio os processos sociais quase sempre não ocorrem além da esfera política de ação, mas são regulados e sustentados pela intervenção política contínua. Onde ainda for possível encontrar espaços negligenciados por esse sistema político integral de uma sociedade "estatizada", eles já perderam o caráter de bastiões naturais da esfera privada; ao mais tardar será a situação de crise que os subjugará à disponibilidade política legitimada.

Sendo assim, na medida em que devemos supor que a exclusão de um tal espaço frente aos Estados sociais de bem-estar do capitalismo tardio não mais está institucionalmente garantida, impondo-se ao contrário, a visão do estabelecimento de um sistema quase completo de aparatos estatais de intervenção, então a questão das mediações concretas entre interesses sociais e dominação política se coloca de uma nova forma: *quais são os mecanismos que levam a que os interesses sociais exerçam a influência dominante sobre a forma de funcionamento do sistema político, mesmo sem mais poder afirmar sua antiga autonomia "independente do Estado"?*

Em termos gerais o caráter repressivo de um sistema político, ou seja, seu aspecto reforçador das relações de dominação, é verificado por duas formas. Em primeiro lugar, na medida em que certas *esferas de ação*, que correspondem a formações particulares de interesses, são factualmente *exce-tuados* do alcance da aplicação do poder político, de tal forma que elas são sancionadas como intocáveis e naturais. Em segundo lugar, na medida em que as diversas categorias dos *interesses* e das *necessidades* sociais em contradição tenham *chances* iguais ou não *de serem consideradas politicamente*. Um tal conceito amplo de dominação permite superar a simples discussão das chances de que determinados *grupos de poder* se imponham temporariamente possibilitando a avaliação das repressões contidas nas *instituições* que alocam aquelas chances.

O sistema político institucional da sociedade capitalista liberal era caracterizado pela institucionalização do sistema econômico como independente do Estado, e pelo monopólio da classe economicamente dominante sobre o sistema político de decisões. A estrutura de dominação desse tipo de sistema consistia, portanto, em que *tanto os limites que determinavam o horizonte da ação do sistema político, quanto aqueles que determinavam as chances da articulação política de interesses coincidiam com os limites das classes economicamente constituídas*. Apenas nessas condições é que a Economia Política pode fornecer a chave para a análise global de estruturas de dominação. Nas condições do capitalismo tardio a tentativa de explicar o poder politicamente organizado torna-se menos plausível. Isso porque ambos os aspectos da relação de classes politicamente institucionalizados tornam-se problemáticos nas condições institucionais das sociedades democraticamente constituídas do capitalismo tardio: por um lado a intervenção do Estado foi universalizada, diluindo os contornos das áreas exclusivas à disposição privada (e isso não apenas no sentido de autonomia licenciada ou de administração descentralizada); por outro lado torna-se difícil descobrir, no sistema dos interesses organizados pluralisticamente e no direito universal de voto, aquelas barreiras institucionais que excluiriam determinados grupos sociais de interesse da participação no processo de formação de vontade política. O Estado de bem-estar do capitalismo tardio fundamenta hoje sua legitimação nos postulados da participação universal no processo de formação de vontade política e na neutralidade social das intervenções regulativas e das chances de utilização dos resultados de sua ação. As considerações a seguir referem-se à tentativa de caracterizar o caráter *ideológico* desse padrão de legitimação, cuja manutenção parece ser de suma importância para a estabilidade dos sistemas sócio-políticos do capitalismo tardio. Em termos de sistematização deverei referir-me às restrições que atuam sobre os "insumos" e os "produtos" do processo político (parte 2) assim como sobre os atos executivos regulativos (parte 3). Especial atenção será dedicada às necessárias *divergências* daquele esquema estrutural tradicional que analisa as relações de dominação no sentido da disjunção das *classes economicamente definidas*; permanece em aberto a questão empírica, se aquele esquema estrutural deva ser substituído

ou apenas complementado pela alternativa que se baseia na disjunção de categorias de necessidades.⁷

2 — Mecanismos de dominação no sistema de formação da vontade política⁸

Se assumirmos que as necessidades políticas articuladas representam a “matéria prima” do processo político, na medida em que constituem os “dados externos” transformados e controlados pelas instituições do sistema político,⁹ então o caráter repressivo de um sistema político pode ser avaliado a partir da *seletividade* das instituições que possuem a função de assimilar e transferir aquelas necessidades: quais são as qualificações que permitem que determinadas necessidades tenham acesso à participação no sistema político e conduzam a conseqüências em termos de ações executivas? Inversamente: quais outras necessidades são impedidas de articular-se institucionalmente e relegadas ao uso dos meios não-políticos e ideológicos?

Uma forma grosseira de regulamentação das chances de influência política consiste na vinculação dos direitos políticos à categoria do *status social* individual, como nos casos exemplares do direito classista de voto, da hereditariedade ou do comércio de cargos políticos. Mas os sistemas constitucionais burgueses desenvolvidos têm que eliminar tais mecanismos do catálogo de seus instrumentos oficiais de controle da formação da vontade política. Do ângulo da estabilização do capitalismo regulamentado pelo Estado, o que menos interessa é o privilegiamento de uma minoria dominante também em termos econômicos (como, por exemplo, através do direito de voto exclusivo à burguesia no século XIX), mas sim a *eliminação e a repressão das articulações de necessidades que ameaçam o sistema*. Nesse sentido a filiação e o controle do processo de formação de vontade po-

⁷ Cf. PARSONS, op. cit. e EASTON, D. *A systems analysis of political life*, New York, 1965.

⁸ Cf. MASSING, O. Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses. In: Kress/Senghaas (ed.). *Politikwissenschaft*, p. 324 ss.

⁹ O modelo de sistema do processo político é sugerido por EASTON, op. cit., p. 29 ss.

lítica são efetuados não mais através do direito positivo exclusivo a determinadas categorias de *pessoas*, mas por meio de mecanismos de disciplinamento embutidos nas *instituições* de articulação política de necessidades. Esses mecanismos provocam seguramente o fracasso ou a dissolução de instituições políticas tais como partidos, associações de interesses, sindicatos ou parlamentos, no momento em que elas transgridam os limites do espectro sancionado para a articulação pluralista de necessidades. A exclusão de motivações divergentes fundamenta-se não mais no instrumental da distribuição seletiva de *direitos subjetivos*, que é grosseiro, pouco confiável e dificilmente legitimável; as funções de controle podem ser transferidas às condições de atuação no contexto de um quadro institucional estritamente sancionado e resguardado.¹⁰

a) A mais importante dessas instituições é o *partido político*. Frequentemente constata-se elevação do partido ao nível de órgão do Estado, em certos casos até juridicamente.¹¹ A fundação de partidos, seu financiamento, sua existência legal, assim como o direito de voto estão sujeitos a condições restritivas, frequentemente reforçadas com o argumento tecnocrático da “manutenção da estabilidade” abstrata.¹² Um sistema partidário sancionado dessa forma assume claramente traços monopolísticos, na medida em que dificulta o “acesso ao mercado” por parte de outros agrupamentos, mas também no sentido de que a esfera de poder administrado em conjunto pelos partidos sancionados extravaza os limites estritos do sistema político, como por exemplo, as emissoras de rádio e televisão na República Federal da Alemanha. A primeira vista tratar-se-ia de uma identidade apenas formal, derivada do *status* legalmente privilegiado dos partidos. Mas ela corresponde também a uma identidade em termos de conteúdo, que permite falar-se não apenas de um monopólio,

¹⁰ No caso das formas de organização de partidos e parlamentos, esse mecanismo foi comprovado em AGNOLI, J. e BRÜCKNER, P. *Die Transformation der Demokratie*. Frankfurt, 1968.

¹¹ P. ex. no artigo 21, parágrafo 1, da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.

¹² Esse ponto de vista predomina, por exemplo, na discussão sobre as reformas do direito eleitoral, sobre a permissão e proibição de partidos, assim como sobre o financiamento dos partidos.

mas também de um cartel de partidos. Não é por acaso que logo saltem à mente as analogias com a esfera dos mercados organizados: aquela "concorrência" pelo voto do povo, já assim designada por Schumpeter,¹³ que, para ser contínua, torna necessário um amplo aparato burocrático (para a coleta de doações, para o trabalho de publicidade e para as pesquisas de opinião),¹⁴ faz com que a condição básica do sucesso seja a obtenção de uma atratividade ampla e não específica em termos de classe ou interesse. Esse mecanismo força os partidos a eliminar da consciência de seus membros e eleitores aquela contradição social entre interesses que eles ofiginariamente deveriam articular e encaminhar publicamente. Nesse sentido também a *contradição* entre os partidos não se baseia tanto na divergência em torno de concepções políticas abrangentes, mas muito mais em torno de polêmicas isoladas, artificialmente acirradas a cada momento, e sempre proveitosamente absorvidas para fins publicitários. Mas elas nunca podem colocar em questão a pacificação em torno de uma coligação já existente ou potencial. O denominador mínimo comum, a partir do qual a estratégia eleitoral desenvolve a "imagem" de um partido (e em muitos casos apenas de seu candidato-líder) está necessariamente aquém da consciência da contradição de interesses entre os principais grupos de eleitores, como a população rural, a burguesia e o operariado industrial; ele encontra-se ao nível das atitudes privadas demoscopicamente observadas, em termos de expectativas de retribuições materiais ou de ressentimentos tradicionais. Desta forma é exatamente essa área da estrutura de necessidades, a menos esclarecida e conscientizada politicamente, que alcança o maior peso e entre os critérios estratégicos para o sucesso de um partido.

O texto constitucional da R.F.A., por exemplo, exige a participação dos partidos na formação da vontade política e exige também uma estrutura partidária democrática, como complemento à concessão de uma posição de quase monopólio na estrutura do Estado: os partidos não devem ser apenas

¹³ Cf. SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. New York, 1942, especialmente p. 427 ss.

¹⁴ Cf. WEBER, M. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*. In: Idem, *Gesammelte politische Schriften*. 3.^a ed., Tübingen, 1968.

o instrumento de transmissão de interesses e necessidades empíricas, mas sim ajudar a articular e a criar o esclarecimento da vontade política de seus membros, por meio da disputa e da discussão racionais, dentro do partido.¹⁵ Mas é óbvia a oposição entre essa concepção e os mais simples imperativos de uma estratégia de campanha eleitoral. A igualdade de chances para opiniões minoritárias, o estabelecimento declarado de uma oposição interna e a dedicação, por parte da cúpula administrativa do partido, em influenciar restritivamente a composição pessoal do aparato do partido e da facção parlamentar, tudo isso dificultaria que o partido se apresentasse coeso (e essa é uma das condições de sucesso na "competição" eleitoral), e além disso reduziria a flexibilidade, que é condição para a tática de negociações com interesses organizados, negociações essas que ocorrem de forma não pública, no espaço pré-parlamentar. No contexto desse dilema torna-se lógica a tentativa dos extrategistas políticos dos partidos, de tentar tornar secundária a questão da estruturação interna dos partidos.¹⁶

b) Tais restrições prolongam-se ao nível dos interesses organizados em *associações e sindicatos*. Podemos visualizar as limitações que um sistema de entidades constitui como parâmetro transcendental do processo da articulação política de necessidades, se analisarmos as condições que permitem que um interesse social se represente por meio de uma entidade. Tais condições consistem na *capacidade de organização* e na *capacidade de conflito* de uma necessidade social.

As necessidades e os interesses sociais possuem "capacidade de organização", quando podem mobilizar suficientemente fontes motivacionais e materiais necessárias ao estabelecimento de uma entidade ou outro instrumento de inte-

¹⁵ Os problemas do ângulo do Direito do Estado e da Sociologia, que estão no caminho dessa imposição, são analisados nos seguintes textos: LEIBHOLZ, G. *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe, 1957. ABENDROTH, W. *Antagonistische Gesellschaft und soziale Demokratie*. Neuwied, 1967. HABERMAS, J. *Technik und Wissenschaft als Ideologie*. Frankfurt, 1968 (Técnica e ciência como "ideologia". Trad. de Zelijko Loparic. In: Benjamin/Horkheimer/Adorno/Habermas. *Textos escolhidos*. Os Pensadores, São Paulo, Abril, 1975.)

¹⁶ Cf. LOHMAR, U. *Innerparteiliche Demokratie*. Stuttgart, 1964.

resses. Por isso a capacidade de organização de um interesse depende da existência de grupos determinados e claramente definidos de pessoas (físicas ou jurídicas), que estejam interessadas na representação política de necessidades *específicas*, devido à sua posição social também específica. Organizáveis são apenas aqueles interesses que podem ser interpretados como necessidades específicas de um grupo social. Outra limitação surge, na medida em que esse interesse específico tem que estar suficientemente claro para os membros atuais e potenciais desse grupo, garantindo que eles estejam dispostos a contribuir com os meios necessários. É por isso que as necessidades *primárias* de sobrevivência (possibilidade de consumo e investimento, cobertura de riscos, liberação de carga de trabalho etc.) de grandes grupos sociais relativamente homogêneos (camponeses, trabalhadores, funcionários, comerciantes, empresários etc.) são aqueles mais facilmente organizáveis. Por outro lado são mais dificilmente organizáveis, ou não o são em absoluto, aquelas necessidades que não correspondem a grupos de *status* ou a grupos funcionais claramente delimitados, mas sim à totalidade dos indivíduos. É exatamente essa categoria de necessidades gerais (p. ex. aquelas que se relacionam à moradia, à saúde, aos transportes, à educação, ao Estado de direito, ao lazer), que se referem às condições físicas, morais e estéticas da vida em sociedade fora do contexto da esfera distributiva do mercado, que está estruturalmente excluída da forma organizativa dos grupos de interesses.¹⁷ Se essa categoria de interesses chega a ser representada organizadamente junto ao Estado, então isso normalmente não ocorre por uma associação entre pessoas naturais, ou seja, pelos diretamente necessitados, mas sim (a) pela associação de pessoas jurídicas multifuncionais, ou seja por organizações que através de sua forma de funcionamento já definem e administram a forma de satisfação daquelas necessidades (p. ex. Associação dos Municípios, Conferência de Reitores) ou (b) por meio de organizações que

¹⁷ Cf. por exemplo o conservador Forthoff: "Existem interesses que são tão gerais, que não podem encontrar um patrono social ... As chances de realização de um interesse tão geral, que ele ultrapasse os limites do patrocínio social, são menores que as de interesses limitados". FORSTHOFF, E. *Rechtsstaat im Wandel*. Stuttgart, 1964.

estão ligadas a tais necessidades gerais apenas através dos interesses econômicos ou profissionais específicos de um setor (p. ex. associações médicas, Ordem dos Advogados, sindicato dos transportadores, sindicato de professores). No contexto do sistema pluralista de associações só podem obter expressão organizada e conseqüente aqueles interesses que se definem e legitimam a partir de grupos com personalidade econômica: *o quadro institucional do sistema de formação da vontade política aceita o cidadão como o sujeito de necessidades apenas dentro do limite em que ele seja sujeito econômico*; nesse ponto deparamo-nos com a institucionalização do princípio da troca no nível político.

A isso agrega-se a segunda condição para a organização de interesses sociais: eles precisam ter *capacidade de conflito*, e na medida em que a tenham determinam suas chances de influência. A capacidade de conflito se fundamenta na capacidade de uma organização, ou do grupo funcional correspondente, recusar-se coletivamente a fornecer o resultado de sua ação específica, e que isso fosse relevante para o sistema. Uma série de grupos funcionais ou grupos de *status* possuem capacidade de organização, mas não de conflito (pelo menos não nos limites de comportamento institucionalmente previsto para o conflito). Como exemplos temos os grupos das donas-de-casa, dos alunos e estudantes, dos desempregados, dos aposentados, dos criminosos, dos doentes mentais e das minorias étnicas. As necessidades desses grupos possuem menor força de imposição, pois eles se situam à margem ou fora do processo produtivo, não dispendo, portanto, do instrumento da sanção através da recusa de fornecimento de algo que pese materialmente no sistema. Também esses grupos possuem organizações de interesses, mas sua existência e sua inclusão na bolsa pluralística dos interesses fundamenta-se geralmente em fortes *subvenções* ideais e materiais, que acompanham uma estranha inversão no direcionamento da ação dessas associações: a meta real dessas entidades não é a representação política dos interesses de seus membros, mas o disciplinamento dos membros e a geração de símbolos integrativos. Dois exemplos para esse mecanismo de interesses associativos politicamente subvencionados, mas sem uma capacidade autônoma de conflito, podem ser encontradas nos casos das associações de refugiados e da União

Alemã de Esportes, na R.F.A.¹⁸ Ambas representam conjuntos de necessidades que facilmente podem ser reconhecidas como periféricas aos processos sociais centrais de produção. Por isso ambas possuem um baixo potencial autônomo de conflito, mas gozam de apreciável influência, pois por assim dizer se oferecem como multiplicadores dos mais diversos sentimentos integrativos, tais como o de nacionalidade. Outros exemplos não tão evidentes dessa relação "colonialista" com associações podem ser encontrados nas ligações entre os partidos políticos e organizações de jovens ou de estudantes, entre as igrejas e as entidades de caridade e assistência.

O outro lado da capacidade de implementar politicamente demandas e expectativas específicas do grupo, consiste no imperativo da política de associações, de não desgastar a arma daquele instrumento de sanção por seu uso demasiado freqüente. As demandas articuladas através de entidades têm que ser *negociáveis*, no sentido de oferecerem perspectivas concretas de sucesso pragmático. Isso significa que os meios específicos de luta (p. exemplo, a greve) só sustentam o poder político na medida em que sua utilização é vista por todos os participantes como *exceção*, que não desemboca em uma confrontação continuada. Isso por que tal confrontação esgotaria exatamente as bases materiais e motivacionais das expectativas dos membros por conquistas imediatas. A afirmação de que todos têm a perder com um confronto não é apenas uma retórica de aquietação dos ânimos; ela está embutida na forma de funcionamento das organizações pluralísticas de interesses. Isso acarreta uma dupla consequência na *estrutura interna* de associações e sindicatos: a formulação de posições negociáveis necessariamente tem que ocorrer fora do ambiente de discussão aberta na entidade; uma estratégia de negociações vinculada a orientações previamente discutidas e fixadas como obrigatórias, estaria fadada ao fracasso por tornar impossível o tratamento diplomático e o aproveitamento flexível de situações imprevistas. Mas, na medida em que o *caráter quase secreto* da estratégia de negociação torna-se uma condição funcional do sucesso, o mesmo se aplica à desdemocratização da estrutura in-

¹⁸ Até pouco tempo também as associações estudantis estariam compreendidas nessa categoria.

terna da entidade: as direções, as comissões de negociações e os lobistas têm que ser protegidos das exigências "irrealistas" e "não objetivas" dos membros em geral, não "iniciados" nos segredos da negociação, para não colocar em perigo a própria posição nessa negociação. Isso pressupõe um *disciplinamento* constante dos membros através da cúpula da entidade, pelo menos naquelas associações que contam com o risco do surgimento de plataformas "utópicas" por parte de seus membros, o que é o caso principalmente nos sindicatos.

Por analisar essas questões¹⁹ aqui apenas esboçadas, a Sociologia Política não depende mais da categoria de um "interesse dominante" (no sentido das intenções típicas dos membros de uma classe dominante); as formas de funcionamento e as *condições iminentes de continuidade das instituições políticas* praticamente automatizaram aqueles mecanismos de repressão e de subordinação que, nas fases iniciais da sociedade burguesa ainda pouco organizada, necessitavam da sustentação através da explicação das vontades dos grupos dominantes. Na realidade as funções são equivalentes: *o sistema pluralista de interesses organizados afasta do processo de formação da vontade política toda a articulação daquelas necessidades que sejam gerais e não vinculadas a grupos de status, que não possuem capacidade de conflito por serem funcionalmente irrelevantes para o processo de assimilação do capital e da força de trabalho, e que transcendem os limites históricos dos sistemas por serem utópicas*, não se limitando às regras da sagacidade pragmática nas negociações.

c) Os parlamentos representam o terceiro grupo principal de instituições que sustentam o processo de formação de vontade política. Sem dúvida questiona-se atualmente se ainda é real a função dos parlamentos de representar e encaminhar a vontade política, ou se isso tornou-se apenas um postulado ideológico. A maior parte das iniciativas legislativas e das decisões políticas fundamentais foram assumidas pela área de competência do executivo com seu amplo aparato burocrático de informação e controle; o executivo é capaz de decidir de forma mais confiável, por dispor de melho-

¹⁹ Cf. a concepção da "mediação" do povo através de associações e partidos, em WEBER, Werner. *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*. 2.^a ed., Stuttgart, 1958.

res conhecimentos e possibilidades mais amplas de cooperação; e ele pode operar sem maiores atritos, pois seus processos reservados de decisão não sofrem tanto a pressão da necessidade de legitimação.

Um outro indicador de que a divisão clássica entre os poderes executivo e legislativo reduziu-se a uma *distribuição instável de funções* é caracterizado pela *necessidade objetiva de cooperação* entre governo e bancada parlamentar governista. Se ainda for possível falar de uma linha institucionalizada de conflito no sistema político, ela não atravessa as relações governo/parlamento, mas quando muito as relações entre governo e bancada governista, ou oposição parlamentar. No contexto da institucionalização da competição eleitoral ininterrupta, governo e bancada parlamentar governista dependem um do outro de forma tal que torna proibitiva a participação da última no exercício público de funções de controle. A abrangência da estratégia de seus aparatos partidários transforma o governo e a bancada governista em instrumentos secundários para a manutenção ou ampliação da participação no poder. Nesse contexto o *executivo* dispõe da possibilidade de atender as reivindicações de importantes grupos de eleitores através de medidas de política social e econômica, pelo menos evitando crises de legitimidade mais graves. As *bancadas majoritárias* dos parlamentos dão conta de sua tarefa de cunhar a auto-imagem publicitária dos partidos, valorizando as medidas governamentais, ressaltando suas intenções atrativas e propagandeando seus resultados na imprensa.

O desvio de iniciativas legislativas e decisórias para a esfera do executivo, e a competição promocional realizada no espaço dos parlamentos, se dão em prejuízo das funções legislativas e centralizadoras do parlamento, dotando seu trabalho de uma mística característica de *retardatório*. Exatamente as pomposas sessões plenárias dão muito mais a impressão de uma reunião conjunta das assessarias de relações públicas dos diversos partidos, do que de uma disputa racional entre interesses, que permitiria fixar parâmetros políticos para a ação. Por outro lado é necessário manter uma certa plausibilidade da ideologia de que o parlamento *seja o gerador* de uma vontade representativa, enquanto esse mecanismo for relevante para a legitimidade do sistema político como um todo. *As tensões do parlamentarismo podem ser deriva-*

das dessa dupla função de gerar continuamente a ficção da formação pública de opinião e por outro lado protejer os procedimentos autonomizados na esfera política de reivindicações publicamente articuladas.

Essas barreiras institucionalmente impostas ao processo de formação da vontade política tornam necessário questionar se ela ainda é uma função real do parlamento. Tais restrições alcançam seu peso máximo apenas quando inexiste uma *oposição parlamentar* atuante.²⁰ Mas também sua ausência possui causas estruturais que em parte podem ser encontradas nas características do sistema partidário. Tentei demonstrar que o privilegiamento da forma de organização em partidos por si mesmo já dificulta o desenvolvimento de determinadas instituições políticas que transcendam o sistema e que só são possíveis através do auto-esclarecimento coletivo dos cidadãos sobre suas necessidades sociais. Já por esse motivo, apenas um espectro restrito dos programas políticos possíveis pode se fazer ouvir no espaço parlamentar, enquanto a composição e o comportamento político das bancadas parlamentares continuarem controladas pelos aparatos partidários. A isso acrescenta-se um outro mecanismo: a importante função das bancadas parlamentares, e principalmente de suas lideranças, de apoiar a permanente campanha eleitoral de seus partidos, sujeita a relação entre as bancadas parlamentares (principalmente entre a governista e a de oposição) a uma *pressão objetiva à conformidade*, isso porque o eleitorado dos partidos não é claramente diferenciado em termos de sua composição sócio-estrutural, mas superpõe-se, o que faz com que os grandes partidos, ao exporem uma auto-imagem, tenham em conta estruturas quase idênticas de expectativas e reivindicações. Sob as condições das estruturas desenvolvidas do Estado de bem-estar, os meios distributivos para a satisfação dessas expectativas encontram-se no governo e nos partidos que o sustentam.²¹ Nessas circunstâncias, um partido e uma

²⁰ Para o que segue, cf. KIRCHHEIMER, O. Wandlungen der politischen Opposition. In: Idem, *Politik und Verfassung*, Frankfurt, 1964.

²¹ Cf. FORTHOFF, op. cit., p. 203: "A igualdade de chances entre Governo e oposição está eliminada", e isso na medida em que o sistema político está caracterizado pelas estruturas do Estado de bem-estar.

bancada que se encontrem na oposição, por razões de estratégia eleitoral, não possuem outra alternativa que pleitear, em princípio, o mesmo que o pretendido pelo governo, alterando apenas suas nuances, pois só assim eles podem manter sua elegibilidade por parte dos grupos de eleitores já beneficiados pelo governo. Esses mecanismos conduzem a uma concordância forçada dos partidos quanto às *questões de princípio*, e por outro lado geram tentativas que mais parecem ritualistas, de tornar plausível a identidade de um "perfil" partidário através de *diferenças superficiais* e *polêmicas apenas aparentes*. Controvérsias programáticas só são prováveis em questões *secundárias*, (a) quando um partido advoga as expectativas de grupos marginais cuja conquista é irrelevante ou desinteressante para o outro partido, e (b) ao nível de nuances, cuja acentuação deve sugerir uma independência de opinião que, na verdade nenhum membro de cartel dos partidos pode pretender.

São óbvias as consequências despolitizadoras dessas circunstâncias amortecedoras dos conflitos, o que volta a reforçar essa tendência.

A característica comum das instituições do processo de formação de vontade política consiste em que as condições para sua operação e sobrevivência exigem que elas se desviem da norma da articulação irrestrita das motivações políticas, tornando-se *sistemas de filtragem* que excluem determinadas categorias de necessidade da possibilidade de articular-se politicamente. Formalmente a categoria das motivações reprimidas é caracterizada por abranger aqueles interesses que só podem se fazer ouvir em instituições *de formação solidária de vontade e de reflexão coletiva*. O conceito apenas instrumental de organização, no qual se baseia a constituição moderna de associações e partidos, não deixa nenhum espaço para aquela outra dimensão da formação organizada da vontade política, que consiste no auto-esclarecimento nacional dos membros sobre seus próprios interesses coletivos.²² Esse defeito leva diretamente à aproximação das formas dominantes de organização política de partidos, sindicatos, grupos de

²² Para a relação entre formas políticas de organização e estruturas de articulação de necessidades, cf. LUKÁCS, G. Zur Organisations Frage. In: Idem, *Geschichte und Klassenbewusstsein*. Berlin, 1932. Cf. também HABERMAS, J. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. 3.^a ed., Neuwied, 1968.

interesse e parlamento, à categoria dos *empreendimentos de prestação*,²³ na medida em que elas oferecem a afirmação simbólica de valores ambientais e gratificações, por meio da representação de reivindicações específicas nos grupos, cujo preço é a manifestação de um comportamento submetido à organização e à aceitação das obrigações de membro. O substrato das necessidades que informam esse tipo de organização são aquelas motivações sem qualquer chance de autorracionalização e, nesse sentido, *privadas*. (Ao nível dessa ampla categoria de privacidade situa-se a analogia estrutural com os privilégios, em termos de influência, que o Estado de classe burguês ofereceu aos interesses do capital.) A isso corresponde o *conteúdo* das categorias reprimidas de necessidades: trata-se daquelas normas *práticas*²⁴ cuja formulação poderia trazer novas formas de interação social e de satisfação de necessidades e, por que não dizer, progresso histórico, pois não estão vinculadas às dimensões convencionais da equidade na troca e no rendimento e das expectativas tradicionais de status.

3) *As funções de dominação do aparelho de Estado*²⁵

Ao definir o conceito de classe como uma situação de *semelhança de chances de vida mediatizadas pelo mercado*,²⁶ Max Weber fundamentou uma orientação teórica que até hoje serve de referencial quase exclusivo para a análise da desigualdade social. Esse modelo genérico, que absorve tam-

²³ Essa visão, certamente não entendida de forma crítica, determina também os diagramas de fluxo em termos de sistema para o processo político, que são esboçados analogamente aos processos de troca no mercado. Cf. PARSONS, op. cit.; EASTON, op. cit.; TINGSTEN, H. Stability and vitality in swedish democracy. In: *Political Quarterly*, vol. 26, 1955, p. 146-158.

²⁴ A diferenciação entre regras práticas e técnicas ou estratégicas, foi desenvolvida por HABERMAS, J. *Theorie und Praxis*. Neuwied, 1963. Cf. também do mesmo autor, *Tednik und Wissenschaft als Ideologie*, op. cit.

²⁵ Para esse trecho cf. MASSING, op. cit. e HIRSCH, J. *Zur politischen Ökonomie des politischen Systems*. In: Kress/Senghaas (ed.), op. cit.

²⁶ WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Köln, 1964, p. 679.

bém os trabalhos de inspiração crítica²⁷ ou marxista,²⁸ justifica-se a partir de algumas hipóteses implícitas que podem ser grosseiramente desdobradas nos seguintes passos:

a) A oferta de *fatores de produção* — unidades de trabalho ou de capital vinculadas a indivíduos — tem lugar em um mercado dos fatores, cujas condições dadas de equilíbrio geram uma remuneração determinável desses fatores.

b) Através de sua utilização para o consumo, essa *remuneração dos fatores* determina a totalidade das *condições de vida* dos indivíduos.

c) Diferentes condições em sua origem, e diferentes níveis na renda criam tipos de *condições de vida* que por seu lado determinam as diversas *situações de classe*.

d) Os indivíduos pertencentes a um sistema social podem ser inequivocamente classificados segundo um esquema verticalizado de *situações de classe* determinadas; a tais situações de classe corresponderiam determinadas *consciências de classe*, cujo conflito representa a dinâmica dos processos históricos.

Uma série de tendências no desenvolvimento histórico nos obriga hoje a reexaminar esse venerável esquema analítico, e a indagar quanto à amplitude de sua validade explicativa. Os elos que uniam os diversos elementos dessa construção conceitual tornaram-se tão frágeis, no contexto do capitalismo regulamentado pelo Estado, ao ponto de lançar dúvidas sobre a utilidade de continuar utilizando um tal esquema. É possível mencionar-se as seguintes argumentações que sustentam essa tese:

a) As relações entre o *trabalho executado* individualmente e a *remuneração do trabalho* daí decorrente tornaram-se mais frouxas. Nas condições industriais avançadas, onde o trabalho está vinculado principalmente a grandes complexos organizacionais com distribuições horizontais e verticais de funções especializadas, essas relações não mais são diretamente determinadas por sua valorização no mercado, mas por mecanismos políticos ou quase políticos de valorização. Para os possuidores de força de trabalho a relação

²⁷ P. ex. KOLKO, G. *Wealth and power in America*. New York, 1962.

²⁸ P. ex. *Imperialismus Heute*, op. cit.

de mercado torna-se apenas potencial; em seu lugar surge um consenso sobre indenizações “adequadas”, que não podem mais serem reconstituídas através das categorias de valores econômicos. Generaliza-se a tendência de submeter o nível da renda individual a *regulamentações políticas* (política salarial, “encargos” trabalhistas legalmente impostos, salários-mínimos etc.).

b) A parcela das condições concretas de vida modificáveis pela disponibilidade individual de renda, é continuamente reduzida para todos os grupos que se encontram acima do mínimo existencial historicamente necessário, e abaixo dos níveis mais elevados de renda. Por isso também afrouxa-se a relação entre a *renda* e as *condições de vida*. Fora da esfera do consumo individual de mercadorias expande-se uma área de necessidades de “consumo”, cuja satisfação não pode ser comprada individualmente, mas é determinada e dividida de forma política e institucional. Isso é válido, por exemplo, para as áreas do ensino e da educação, da segurança social e física, da saúde, dos transportes, da habitação, do lazer.²⁹ A soberania do consumidor, ao utilizar sua renda, não só foi reduzida a poucos aspectos das condições de vida, mas também limitada dentro da própria esfera de consumo imediato. No contexto das aceleradas inovações no mercado de bens de consumo, que produz não apenas valores de uso, mas também as motivações adequadas para criar a vontade de possuí-los e ainda sua obsolescência, o próprio conceito da “demanda” adquire um aspecto ideológico: ao optar o consumidor apenas reage afirmativamente a uma oferta pré-estabelecida, que quase não pode ser contrariada.

c) Já que a relação entre trabalho e renda e entre renda e estrutura concreta das condições de vida sofre a ampla interferência de variáveis politicamente manipuláveis, as novas formas de *desigualdade social* deixam de ser explicáveis como reflexos ou derivações diretas de condições de *classe* economicamente definidas. Em vez disso torna-se necessário procurar ao nível do sistema político aqueles mecanismos que

²⁹ O afrouxamento da relação entre renda e condições de vida nessas esferas da vida social não é percebido por Kolko, quando ele explica a pauperização lá evidenciada através da desigualdade da renda. Cf. Kolko, op. cit., p. 117 ss., e a tese da “poverty amidst affluence” em Galbraith, op. cit., p. 291 ss.

substituem o sistema "vertical" da desigualdade das situações de classe por um sistema "horizontal" da disparidade entre setores de vida, e por outro lado conservam alguns fragmentos de desigualdade diretamente causada por fatores econômicos, ao *abdicar* da intervenção.

d) A coexistência entre as condições de disparidade e restos de desigualdade mediatizada pelo mercado, interfere também na relação entre *situação de classe* e *consciência de classe*, e em seu *potencial de conflito* historicamente relevante. Se é real a hipótese, de que nas condições do capitalismo regulamentado em termos de Estado de bem-estar a dominação do homem sobre o homem (ou de uma classe sobre a outra) foi amplamente deslocada pela predominância de poucos *setores funcionais* sobre os outros, então não mais podemos esperar que esse conflito se apresente sob a forma da confrontação entre *coletivos*, como assumido nas teorias da luta de classes. A ruptura que atravessa as grandes categorias de posicionamento social prolonga-se também ao nível individual; em partes de sua vida os indivíduos estão incluídos em setores funcionais "privilegiados", enquanto que outras partes pertencem aos setores sub-privilegiados.³⁰ Os contornos da desigualdade assim constituída são, ainda, tão multidimensionais e difusos,³¹ ao ponto de poderem ser amenizados por correções flexíveis do sistema político distributivista ou pela percepção subjetiva das privações seletivas.³²

Voltemo-nos agora para a procura dos mecanismos estruturais que determinam a forma de funcionamento do sis-

³⁰ Aqui se situam as condições estruturais do fenômeno da inconsistência de status, fortemente discutido na sociologia americana. Cf., p. ex., LENSKI, G. Status crystallization — a non-vertical dimension of social status. In: *American Sociological Review*, vol. 19, 1954, p. 405-413. Cf. também JACKSON, E. Status consistency and symptoms of stress. In: *American Sociological Review*, vol. 27, 1962, p. 469-486.

³¹ Esse sistema das "clivagens múltiplas" fomentado pela relação de disparidade, é interpretado por Lipset como uma contribuição para a ausência de conflitos e para a estabilidade. Cf. op. cit., p. 88 ss.

³² O conceito da privação relativa considera as aspirações sub-culturais e as estruturas de comunicação que se interpõem entre a "situação objetiva" e as conseqüências da desigualdade social em termos de ação. Cf. RUNCINAM, W. G. *Relative deprivation and social justice*. London, 1966, p. 99 ss.

tema político, de forma a permitir-lhe intervir tão amplamente assim no processo social, concedendo-lhe ainda mais a tarefa do provimento abrangente da existência social. O que determina os processos concretos de decisão nos centros político-administrativos de comando no Estado de bem-estar do capitalismo tardio? Como já foi visto, as organizações que, segundo a auto-imagem de um sistema constitucional democrático, deveriam preencher as funções de articular e canalizar a vontade política, degeneraram ao ponto de transformar-se em sistemas "representativos" de filtragem, tornando impossível que a ação político-administrativa se oriente diretamente a partir das expectativas e dos interesses *imediatos* da população. Também no caso daqueles interesses capazes de apresentar-se organizadamente, por possuírem capacidade de organização e de conflito, não é facilmente compreensível que o espectro dos interesses já limitado por esses mesmos termos, seja capaz de determinar a ação político-administrativa. A multiplicidade das expectativas divergentes que surgem ao nível dos interesses organizados, gera exatamente aquele sistema "pluralista" de "countervailing powers", o que torna difícil imaginar a predominância *estável* de determinados interesses. Também ao nível dos partidos políticos que têm que conciliar dentro deles mesmos uma multiplicidade de expectativas excludentes, não encontramos uma predominância estruturalmente assegurada de determinadas estratégias políticas, ou um centro de gravitação do poder que já pudesse ser explicado a partir da construção do processo institucionalizado de formação da vontade política. No meu entendimento são precárias, em termos de explicação, as abordagens que procuram desvendar a existência estrutural de grupos de poder nos sistemas políticos da Europa Ocidental e dos EUA, entendendo-os como capazes de instrumentalizar para seus interesses as funções executivas e administrativas do aparelho de Estado,³³ pretendendo assim preencher a lacuna teórica de uma "classe dominante".

Por isso entendo que devemos abandonar aquela perspectiva (comum à tradição marxista ortodoxa e à sociologia da dominação derivada de Marx Weber) que buscava analisar

³³ Cf. especialmente MILLS, op. cit., e DOMHOFF, G. W. *Who rules America*. Englewood Cliffs, 1967.

a organização do poder social segundo o esquema *intencional* da *utilização interessada de instrumentos de poder*. Para as condições do capitalismo regulamentado em termos de bem-estar, parece ser mais adequado procurar uma explicação *funcional* para os privilégios e para os fatores que comandam a ação política, explicação essa que deveria ser encontrada no *processo de assimilação* do poder politicamente organizado.

Essa mudança de abordagem traz como consequência que o ponto de partida para a análise de sistemas político-administrativos de ação deixa de ser o interesse estruturalmente privilegiado *de uma classe dominante* (ou de ser “comitê executivo”), e em seu lugar surge um esquema de *três problemas fundamentais para o sistema*, cuja resolução autonomizou-se no sistema político, por estar sujeita a *imperativos “objetivos”*, não específicos em termos de interesses. Temos que partir dessas três problemáticas, que assumem a relevância de questões de sobrevivência para o sistema como um todo.

a) A problemática da *estabilidade econômica* abrange as questões do pleno emprego assegurado e do crescimento econômico equilibrado. O problema decisivo reside em providenciar oportunidades de investimento suficientemente motivadoras das instâncias decisivas no processo de assimilação do capital, e em compensar as lacunas de investimento. Nesse tipo de problemática, com o qual os centros de comando político-administrativo se confrontam, manifesta-se a continuidade da estrutura *capitalista* básica do sistema econômico. Por outro lado — e é isso que justifica a designação de “capitalismo *tardio*” — a relevância central dessa problemática na sustentação de todo o processo de assimilação *privada* do capital, faz com que esse processo passe a ser politicamente mediatizado em seus menores detalhes: a subvenção dos gastos com pesquisa e desenvolvimento, o incentivo fiscal dos investimentos empresariais, a regulamentação das possibilidades de comercialização através da política de comércio, a influência do volume de demanda por meio da política anti-cíclica,³⁴ tudo isso são apenas uns poucos

³⁴ Descrições detalhadas dos múltiplos métodos de regulamentação político-econômica dos sistemas do capitalismo tardio, podem ser encontradas em NEUMAR, F. *Wirtschafts — und Finanzpolitik des Interventionstaates*. Tübingen, 1961. Cf. ainda SHONFIELD, A. *Modern capitalism*. London, 1965.

indícios do fato, de que nos Estados intervencionistas o sistema econômico não é de nenhuma forma a *sub-estrutura pré-política* do aparelho de Estado, mas um de seus mais importantes *campos de ação*; o Estado não mais representa o “outro lado” da esfera da circulação de mercadorias, mas sim seu próprio meio-ambiente, através do qual surgem os instrumentos reguladores ativos que garantem sua eficiência social. A iniciativa empresarial autônoma deixa de ser um direito natural, tornando-se “energia cinética” substituível, cujos sujeitos “se revelam como executores de uma política econômica esclarecida”.³⁵

b) A problemática das *relações externas* (políticas, econômicas e militares) abrange as questões de equilíbrio que surgem ao nível da organização transnacional da economia e do aparato militar. Tendo em vista as ameaças externas ao sistema, que resultam já da sustentação neocolonialista e imperialista de zonas geográficas de influência, essa problemática assume a mesma relevância que a econômica, em termos de sobrevivência do sistema. Seus parâmetros de ação político-administrativa encontram-se na esfera das políticas de armamento de alianças, de “ajuda ao desenvolvimento” e cambial.

c) A problemática da *certificação da lealdade das massas* se relaciona aos problemas das massas enquanto os conflitos entre os diversos grupos de interesse não ultrapassam continuamente seu limite crítico, e quando dispõe-se de uma subordinação apática às instâncias do sistema político. A lealdade das massas distingue-se do conceito tradicional da *legitimidade* na medida em que ela não se baseia em uma “crença na validade” de uma dada ordem, mas ao contrário fundamenta-se na própria renúncia de exigências de legitimação. O disciplinamento do potencial de conflitos que poderia ameaçar o sistema ocorre nas esferas políticas de ação da distribuição de indenizações sociais, da proclamação de símbolos e ideologias integrativas e da repressão violenta de motivações não controladas e necessidades políticas divergentes.

³⁵ Assim Karl Schiller (antigo Ministro da Economia social-democrata da Alemanha ocidental), em sua introdução à edição alemã de Shonfield, op. cit.

As relações *entre* essas três problemáticas essenciais, para cuja resolução apenas o sistema *político* é competente e capaz, delinham-se em torno de dois eixos:

a) Um desequilíbrio em *uma* das problemáticas sempre ameaça expandir-se às outras duas: um exemplo é oferecido pela França de 1968 que no decurso de meio ano viveu a seqüência da crise política de lealdade, da crise econômica e da crise cambial.

b) O alto grau de interdependência dessas questões é caracterizado também pelo fato inverso, de que ao desanuviar-se uma área crítica, isso em geral traz o perigo de dinamizar-se a crise nas *outras áreas*. Isso pode ser ilustrado pelo exemplo da política econômica do "strop-go" na Inglaterra, a qual, alternando constantemente medidas de política externa (militar ou econômica) e medidas de política anti-cíclica, era obrigada a perpetuar um dilema que, finalmente, começa a alastrar-se no sentido de crises internas de lealdade (greves, questão racial).

No contexto das três problemáticas fundamentais e das duas regras de interdependência, o aparelho de Estado de todas as sociedades do capitalismo tardio lança mão das mais complicadas técnicas de administração tecnocrática. São elas que garantem a estabilidade relativa e a capacidade de adaptação daquelas formações sociais. *As principais funções dos sistemas políticos desse tipo consistem na administração da crise e na consecução de uma estratégia de evasão a longo prazo.*³⁶ Isso leva a que os grupos funcionais e os setores institucionais que possam contribuir mais eficientemente para a redução dos riscos, sejam aqueles que obterão maiores vantagens políticas.

Dois importantes características desse novo tipo de estrutura da ação política são o seu *esquema de prioridades institucionalizadas* e o *novo conceito do político*, que ele representa.

³⁶ O aspecto essencial de proteção preventiva de todo sistema sócio-político contra riscos que ameacem sua estabilidade, pode ser evidenciado pelos mais importantes projetos legislativos recentemente discutidos, tais como a legislação econômica, as reformas do direito eleitoral, a reforma financeira, a legislação de emergência, a prisão preventiva etc.

a). A ação política do tipo da *administração preventiva da crise* só será eficiente se estiver em condições de reagir com certa flexibilidade frente aos diferentes riscos que o sistema corre, e se for capaz de atuar prioritariamente naquelas áreas-problema, nas quais são previstas as maiores ameaças. (No sentido dessa capacidade de reação flexível pode ser necessária até mesmo a emancipação do aparelho de Estado frente a eventuais privilégios políticos de determinados grupos de poder). Por outro lado isso significa que aqueles setores da vida social que estejam em uma crise estrutural, mas cujas conseqüências não sejam de relevância para a estabilidade do sistema global, terão poucas chances de provocar a intervenção estatal ou de obter resultados da política de indenizações sociais. Já que uma intervenção estatal "super dosada" em geral tende a criar *novos* problemas em outras áreas, estabelece-se um nível *mínimo* de intervenção permanente para assegurar a estabilidade, o qual dificilmente seria ultrapassado, por exemplo no sentido de amplas reformas estruturais mesmo sem uma crise motivando-as diretamente. A partir desses simples princípios de racionalidade administrativa cria-se um *esquema concêntrico de prioridades* para as necessidades sociais, segundo o qual possuem o máximo de prioridade os mesmos interesses que colocariam em questão condições fundamentais de estabilidade, caso fossem afetados. Ao contrário, relega-se à periferia da esfera de ação estatal aquelas necessidades sociais incapazes de demonstrar convincentemente que seria arriscado ignorar suas expectativas. Tal disparidade entre as diversas áreas de problemas e esferas de necessidades, conseqüência desse mecanismo estrutural, agrava-se na medida em que os recursos disponíveis sejam mais urgentemente necessários para a resolução dos problemas centrais da garantia da continuidade das possibilidades de realização do capital, de demanda efetiva suficiente, de manutenção das relações econômicas externas, de prevenção de crises militares, ou de prevenção ou repressão de conflitos internos. Uma característica empírica da disparidade entre as esferas de vida social é a diferente defasagem de desenvolvimento entre o nível possível do progresso técnico e social, e o realmente institucionalizado: exemplos disso são a desproporção entre os modernos aparatos da produção e da estrutura militar e a organização estagnada dos siste-

mas de transportes, saúde e educação, assim como a contradição entre o planejamento racional da política fiscal e financeira, e o desenvolvimento anárquico e incontrolado das cidades e das regiões.

Essas contradições não podem ser satisfatoriamente interpretadas como resultantes do *antagonismo entre as classes*, tendo que ser vistas como *conseqüências necessárias de um sistema político de comando integral*, que se utiliza e se submete à “energia cinética” dos processos privados de realização do capital e dos arranjos encobertos entre os grupos oligopólicos do poder. O resultado desse modelo de condução do processo político é o *privilegiamento estrutural* daqueles grupos de interesse e daquelas esferas funcionais que usufruem prioritariamente das indenizações políticas não tanto por possuírem interesses declaradamente comuns, mas sim por serem igualmente imprescindíveis para o funcionamento do sistema global. Por outro lado isso resulta no atraso estrutural das esferas de vida social, dos grupos sociais e das categorias de necessidades que não podem provocar riscos relevantes ao sistema, não sendo portanto capazes de exercerem uma pressão ponderável que provoque a intervenção política. O momento repressivo da dominação política tem sua continuidade nessa ponderação funcional das áreas de ação estatal, que consiste em excluir determinados grupos ou determinadas esferas da vida social da participação nos resultados da ação do poder público. Delineia-se assim uma nova fase no desenvolvimento capitalista, na qual áreas de crise periféricas do sistema institucional são precariamente controladas para não produzirem maiores distúrbios no sistema global, mas no todo são abandonadas a si próprias, sem que para a grande maioria os privilégios de classe ainda tenham importância. Com isso a pauperização do proletariado do capitalismo nascente seria substituído pela moderna pauperização das “áreas de depressão”: pontos de referência para isso são as áreas da educação, dos transportes, da moradia e da saúde, que atingem *todos* os cidadãos. O mesmo é válido para as situações marginalizadas da fase pré-escolar da socialização, do desemprego, da velhice após a saída da vida profissional, dos doentes mentais e dos criminosos. E diz respeito também às situações sociais excepcionais, como nos casos das minorias étnicas, dos ramos econômicos sem futuro, das favelas e das áreas de pobreza estrutural. Na medida em que se bur-

que um conceito paralelo à concepção classista do esquema da desigualdade social verticalizada, essa dimensão da disparidade das áreas de vida social permite conceber-se a existência de diversas “*situações de grupo*”, ou seja, grupos sujeitos a privações e frustrações decorrentes de sua situação, sem que o *status* individual na escala de renda pudesse contribuir decisivamente para a superação dos problemas daí decorrentes. Esses exemplos podem confirmar a tese de que, *no capitalismo regulamentado pelo Estado, o centro dinâmico da mudança social localiza-se não mais no conflito global entre as classes, mas transfere-se cada vez mais nitidamente para um esquema “horizontal” da desigualdade, da disparidade entre as áreas de vida social*. Certamente é provável que os grupos classicamente desprivilegiados no capitalismo sejam os principais prejudicados por aquelas falhas no sistema, que impedem o desenvolvimento equilibrado das forças produtivas e das possibilidades de liberdade. Nos níveis mais baixos da escala da renda acumulam-se os efeitos do desfavorecimento na distribuição e da disparidade horizontal, por isso não se deve ter a impressão de que o padrão tradicional da desigualdade vertical venha se tornando irrelevante. Apenas a suposição da relação tradicional da desigualdade entre as classes pela nova relação da disparidade politicamente mediatizada causa uma mudança estrutural da maior importância analítica e político-estratégica: a situação de classe se torna insuficiente como base de organização de conflitos relevantes para a sociedade como um todo, pois os limites dos conflitos não mais separam as classes, mas as atravessam, separando isso sim, áreas de vida social de indivíduos idênticos. Onde, apesar disso, acumularem-se potenciais abertos de conflitos, eles são desde logo absorvidos pela pacificação relativamente eficiente da administração política. De *fatores contingenciais* dependerá o grau de clareza com que se manifestará a estrutura básica fascistóide estabelecida por essa situação.

b) A amplitude real de ação do centro político-administrativo das sociedades do capitalismo tardio não é caracterizada apenas pela concentração dos esforços regulativos em zonas de risco atuais ou previsíveis, e pela disparidade de esferas de vida daí resultantes. A isso agrega-se o fato de que as regras que orientam as operações administrativas nessa área pertencem à categoria das regras técnico-preventivas,

ou seja, em princípio regras “não práticas”.³⁷ Uma nova concepção tecnocrática da política torna-se determinante, sendo que sua intenção deixa de ser a implementação de formas de vida mais válidas e justas, restringindo-se à conservação de relações sociais que pretendem argumentar essa continuidade apenas por manterem sua capacidade de funcionamento. Nesse contexto podemos aplicar o *segundo critério analítico* da repressividade das relações de dominação: o critério da amplitude das articulações de necessidades que são impedidas no acesso ao processo político de decisões. Na medida em que as funções do aparelho de Estado se limitam a intervenções para a manutenção da estabilidade, os resultados de um processo de formação de vontade política genuinamente democrático necessariamente não encontrarão ressonância no sistema administrativo, pois seu funcionamento exige apenas a observação da determinação objetiva da “lógica das coisas”, independente de ideologias;³⁸ quando muito o excedente intencional gerado pela formação de vontade democrática e que supera o apenas objetivamente necessário no assunto em questão, é registrado como uma perturbação entre outras, enquanto que o *status quo* nunca pode constituir-se como tal em objeto da formação de motivações políticas.

Logo que o comportamento decisório das burocracias políticas passa a ser determinado, não por *orientações* baseadas no *concenso*, mas por princípios de *prevenção evasiva tecnicamente deduzidos*, coloca-se novamente em questão a *relação* funcional entre as instituições que sustentam o *processo de formação da vontade política* (por mais restritivas que sejam), e aquelas instâncias encarregadas das tarefas *executivas* da manutenção da estabilidade. Seria possível supor que instituições políticas como partidos, associações de interesses, sindicatos, parlamentos e até mesmo as eleições, quase perderam qualquer função. Se isso é verdade, porque essas instituições não desaparecem definitivamente? Suas funções sismográficas, de registrar potencialidades de conflit

³⁷ Cf. nota 24.

³⁸ Essa relação é assinalada por SCHELISKY, H. *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*. Köln, 1961. Cf. também LÜBBE, H. Zur politischen Theorie der Technokratie. In: *Der Staat*, vol. I, 1962, p. 19 ss. Cf. ainda FORSTHOFF, E. Die Bundesrepublik Deutschland. In: Idem, op. cit.

tos latentes, poderiam ser substituídas, com menores custos, por práticas demoscópicas. Tal conclusão, porém, ignoraria as *funções complementares* que essas organizações possuem, apresentando-se propagandisticamente através das categorias das intenções práticas, em confronto com um setor executivo orientado principalmente por princípios preventivos. Esses princípios preventivos, ao assumirem a posição de impulsos dominantes da ação, caracterizam-se por provocarem conseqüências de desagregação social; eles provocam imediatamente seu próprio questionamento: não seria necessário precaver-se exatamente contra os princípios preventivos? A avalanche de um retrocesso infundável desse tipo só pode ser contida por instituições que retoquem os *imperativos neutralistas dos tecnocratas*, recriando a imagem da vigência de *máximas políticas consensuais*.

A racionalidade radicalmente técnica e estratégica só pode desenvolver-se na penumbra das fixações ideológicas; segundo Luhmann,³⁹ sua criação é a tarefa dos “planejadores ideológicos”. Aparentemente um papel importante dos partidos e dos parlamentos — pelo menos destes — é prevenir contra as implicações desintegradoras de um padrão decisório abertamente tecnocrático, ao apresentar aquilo que acontecerá de qualquer forma, como sendo o resultado de intenções populares. Avançando um pouco mais nessa linha de interpretação evidencia-se que os partidos políticos, os parlamentos, e até mesmo o instituto das eleições gerais representam os mais importantes instrumentos estatais para a manutenção da lealdade das massas, necessária à estabilidade do sistema global do capitalismo tardio.

³⁹ LUHMANN, N. Wahrheit und Ideologie. In: *Der Staat*, vol. I, 1962, p. 448.