

(Preparada pelo Centro de Catalogação-na-fonte do
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ)

H924o Huntington, Samuel P.
A Ordem política nas sociedades em mudança; tradução de
Pinheiro de Lemos, revisão técnica [de] Renato Raul Boschi. Rio de
Janeiro, Forense-Universitária; São Paulo, Ed. da Universidade de
São Paulo, 1975.
vi,496p. cm.

Do original em inglês: Political order in changing societies.
"Institucionalização e participação" por Carlos Castello Branco.
Bibliografia.

1. Ciência política. 2. Países em desenvolvimento — Insti-
tuições civis e políticas. 3. Países em desenvolvimento — Política
e governo. I. Título.

CDD — 320
301.592091724
CDU — 32
32(1-77)

75-0599

SAMUEL P. HUNTINGTON

DEDALUS - Acervo - FFLCH-FIL
Ordem política nas sociedades em mudança...

320
H953o
e.4



21000027784

A Ordem Política nas Sociedades em Mudança

Escrito sob os auspícios do Centro de Assuntos
Internacionais da Universidade de Harvard

Proferido em parte no programa
de Conferências Henry L. Stimson
da Universidade de Yale



TOMBO: 114695



SBD-FFLCH-USP
BIBLIOTECA DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS SOCIAIS

EDITORA FORENSE-UNIVERSITÁRIA
EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

I. ORDEM POLÍTICA E DECADÊNCIA POLÍTICA

O HIATO POLÍTICO

A distinção política mais importante entre os países se refere não à sua forma de governo mas ao seu grau de governo. As diferenças entre democracia e ditadura são menores que as existentes entre os países cuja política compreende consenso, comunidade, legitimidade, organização, eficiência, estabilidade e os países cuja política é deficiente nessas qualidades. Tanto os estados comunistas totalitários quanto os estados liberais do Ocidente se enquadram geralmente mais na categoria de sistemas políticos efetivos do que na de sistemas políticos fracos. Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Soviética têm formas de governo diferentes mas, nos três sistemas, o governo governa. Cada país é uma comunidade política apresentando um consenso surpreendente entre os indivíduos quanto à legitimidade do sistema político. Em cada país, os cidadãos e os seus dirigentes têm uma visão comum do interesse público da sociedade e das tradições e dos princípios em que se baseia a comunidade política. Os três países têm instituições políticas fortes, adaptáveis e coesas: burocracias eficientes, partidos políticos bem organizados, um grau elevado de participação popular nos assuntos públicos, sistemas viáveis de controle civil sobre os militares, extensa atividade do governo na economia e procedimentos razoavelmente eficazes para regular a sucessão e controlar o conflito político. Esses governos dispõem da lealdade de seus cidadãos e, por isso, têm capacidade de decretar impostos, recrutar pessoal e inovar e executar medidas. Quando o Politburo, o Gabinete ou o Presidente tomam uma decisão, existe alta probabilidade de que a mesma será implementada por intermédio da máquina governamental.

Em todas essas características, os sistemas políticos dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da União Soviética diferem significativamente dos governos que existem em muitos, ou quase todos os países em processo de modernização da Ásia, da África e da América Latina. Nestes países existe carência de muitas coisas, tais como carências reais de alimentos, alfabetização, educação, riqueza, renda, saúde e produtividade. Mas, na sua maior parte, essas são reconhe-

cidas e fazem-se alguns esforços para superá-las. Além dessas carências e por trás delas, entretanto, há outra maior: a carência de comunidade política e de um governo com eficiência, autoridade e legitimidade. “Estou certo”, observou Walter Lippmann, “de que não existe necessidade maior para homens que vivem em comunidades do que a de serem governados, autogovernados se possível, bem governados se tiverem sorte, mas, de qualquer maneira, governados” (1). Lippmann escreveu essas palavras num momento de desespero em relação aos Estados Unidos. Mas elas se aplicam muito mais aos países em vias de modernização da Ásia, da África e da América Latina, onde a comunidade política é fragmentada contra si mesma e onde as instituições políticas têm pouco poder, menos majestade e não apresentam flexibilidade — onde, em muitos casos, o governo simplesmente não governa.

Em meados da década de 1950, Gunnar Myrdal chamou a atenção do mundo para o fato aparente de que as nações ricas do mundo estavam ficando mais ricas, absoluta e relativamente, num ritmo mais rápido que as nações mais pobres. “De modo geral”, afirmou ele, “as desigualdades econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos têm aumentado nos últimos decênios”. De forma semelhante, em 1966 o presidente do Banco Mundial mostrou que, com os índices correntes de crescimento, o hiato na renda nacional *per capita* entre os Estados Unidos e quarenta países subdesenvolvidos aumentaria 50% no ano 2000 (2). Sem dúvida, uma questão central, talvez a questão central, na economia internacional e do desenvolvimento é a tendência aparentemente implacável da ampliação desse hiato econômico. Um problema semelhante e igualmente urgente existe na política. Em política, como em economia, aumentou o abismo entre sistemas políticos desenvolvidos e sistemas políticos subdesenvolvidos, entre política cívica e política corrupta. Esse hiato político é semelhante e se relaciona com o hiato econômico, mas não é idêntico a ele. Países de economia subdesenvolvida podem ter sistemas políticos altamente desenvolvidos e países que atingiram um alto nível de bem-estar econômico podem ter ainda uma política desorganizada e caótica. Entretanto, no século XX, o *locus* principal do subdesenvolvimento político, bem como do subdesenvolvimento econômico, tende a ser os países em modernização da Ásia, da África e da América Latina.

(1) Walter Lippmann, *New York Herald Tribune*, 10/12/1963, pág. 24.

(2) Gunnar Myrdal, *Rich Lands and Poor* (Terras Ricas e Pobres) (Nova York, Evanston, Harper and Row, 1957), pág. 6; George D. Woods, “The Development Decade in the Balance” (A Década do Desenvolvimento em Balanço), *Foreign Affairs*, 44 (Jan. 1966), 207.

Com poucas notáveis exceções, a evolução política desses países depois da Segunda Guerra Mundial se caracterizou por crescentes conflitos étnicos e de classe, intermitentes motins e violência de massa, freqüentes golpes de estado militares, domínio de instáveis líderes personalistas que tomaram quase sempre medidas econômicas e sociais desastrosas, corrupção generalizada e clamorosa entre os ministros e os funcionários públicos, violação arbitrária dos direitos e liberdades dos cidadãos, declínio dos padrões de eficiência e desempenho da burocracia, profunda alienação de grupos políticos urbanos, perda de autoridade de legislativos e tribunais, e fragmentação e às vezes desintegração completa de partidos políticos de ampla base. Nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, ocorreram golpes de estado com êxito em 17 dos 20 países latino-americanos (só o México, o Chile e o Uruguai mantiveram processos constitucionais), em meia dúzia de estados da África do Norte e do Oriente Médio (Argélia, Egito, Síria, Sudão, Iraque, Turquia), em número igual de países da África Ocidental e África Central (Gana, Nigéria, Dahomey, Alto Volta, República Centro-Africana, Congo) e em várias sociedades asiáticas (Paquistão, Tailândia, Laos, Vietnã do Sul, Birmânia, Indonésia, Coreia do Sul). Violência revolucionária, insurreição e guerrilhas abalaram Cuba, Bolívia, Peru, Venezuela, Colômbia, Guatemala e a República Dominicana na América Latina, a Argélia e o Iêmen no Oriente Médio, e a Indonésia, a Tailândia, o Vietnã, a China, as Filipinas, a Malásia e o Laos na Ásia. Violências ou tensões raciais, tribais ou comunais dilaceraram a Guiana, o Marrocos, o Iraque, a Nigéria, Uganda, o Congo, Burundi, o Sudão, Ruanda, Chipre, a Índia, o Ceilão, a Birmânia, o Laos e o Vietnã do Sul. Na América Latina, ditaduras oligárquicas ao velho estilo em países como o Haiti, o Paraguai e a Nicarágua mantiveram um frágil domínio de base policial. No hemisfério oriental, regimes tradicionais no Irã, Líbia, Arábia, Etiópia e Tailândia lutaram para reformar-se embora vacilantes à beira de derrubada revolucionária.

Durante as décadas de 1950 e 1960, a incidência numérica de violência e desordem política aumentou dramaticamente na maioria dos países do mundo. O ano de 1958, de acordo com um cálculo feito, assistiu a cerca de 28 prolongadas insurreições de guerrilheiros, quatro levantes militares e duas guerras convencionais. Sete anos depois, em 1965, 42 prolongadas insurreições estavam em andamento, ocorreram dez revoltas militares e cinco conflitos convencionais estavam sendo travados. A instabilidade política também aumentou significativamente durante as décadas de 1950 e 1960. A violência e outros fatos favoráveis à instabilidade foram cinco vezes mais

freqüentes entre 1955 e 1962 que entre 1948 e 1954. Sessenta e quatro entre 84 países apresentavam-se menos estáveis no último período que no período anterior ⁽³⁾. — Por toda a Ásia, África e América Latina, houve um declínio da ordem política, um solapamento da autoridade, da eficácia e da legitimidade do governo. Houve falta de moral cívica, de espírito público e de instituições políticas capazes de dar sentido e orientação ao interesse público. O que dominou a cena não foi o desenvolvimento político mas a decadência política.

TABELA 1.1. Conflitos Militares 1958-1965

| | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Insurreição prolongada, irregular ou de guerrilheiros | 28 | 31 | 30 | 31 | 34 | 41 | 43 | 42 |
| Breves revoltas, golpes e levantes | 4 | 4 | 11 | 6 | 9 | 15 | 9 | 10 |
| Guerras abertas, militarmente convencionais | 2 | 1 | 1 | 6 | 4 | 3 | 4 | 5 |
| Total | 34 | 36 | 42 | 43 | 47 | 59 | 56 | 57 |

Fonte: Departamento de Defesa dos Estados Unidos.

Qual foi a causa dessa violência e dessa instabilidade? A tese fundamental deste livro é que tudo foi em grande parte produto de rápida mudança social e de rápida mobilização de novos grupos para a política em conjunto com o lento desenvolvimento das instituições políticas. “Entre as leis que regem as sociedades humanas”, observou Tocqueville, “há uma que parece ser mais precisa e clara que todas as outras. Para que os homens permaneçam ou se tornem civilizados, é preciso que a arte de se associarem cresça e melhore na mesma proporção em que aumenta a igualdade de condições” ⁽⁴⁾.

(3) Wallace W. Conroe, “A Cross-National Analysis of the Impact of Modernization Upon Political Stability” (Análise Através dos Países do Impacto da Modernização Sobre a Estabilidade Política) — (Tese inédita de *Master of Arts* no State College de San Diego, 1965), págs. 52-54, 60-62; Ivo K. e Rosalind L. Feierabend, “Agressive Behaviors Within Politics, 1948-1962: A Cross-National Study” (Comportamentos Agressivos Dentro da Política, 1948-1962: Estudo Através dos Países) *Journal of Conflict Resolution*, 10 (set. 1966), 253-254.

(4) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (A Democracia na América) — (ed. Phillips Bradley, Nova York, Knopf, 1955), 2, 118.

A instabilidade política na Ásia, África e América Latina decorre precisamente do insucesso em preencher essa condição: a igualdade de participação política está crescendo muito mais rapidamente do que a arte da associação. As mudanças social e econômica — urbanização, aumento da alfabetização e da educação, industrialização e expansão dos meios de massa — estendem a consciência política, multiplicam as demandas políticas e ampliam a participação política. Essas mudanças minam as fontes tradicionais de autoridade política e as instituições políticas tradicionais; complicam imensamente os problemas de se criar novas bases de associação política e novas instituições políticas que combinem legitimidade e eficiência. As taxas de mobilização social e de expansão da participação política são altas; as taxas de organização política e institucionalização são baixas. O resultado é instabilidade política e desordem. O problema fundamental da política é o atraso no desenvolvimento de instituições políticas em relação às mudanças social e econômica.

Durante duas décadas depois da Segunda Guerra Mundial, a política externa americana não conseguiu enfrentar esse problema. O hiato econômico, em contraste com o hiato político, foi alvo de atenção, análise e ação constantes. Programas de ajuda e de empréstimo, o Banco Mundial e bancos regionais, a ONU e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), consórcios e grupos, planejadores e políticos, todos participaram de um esforço ingente para resolver o problema do desenvolvimento econômico. Quem se preocupou, porém, com o hiato político? As autoridades americanas reconheceram que os Estados Unidos tinham um interesse fundamental na criação de regimes políticos viáveis nos países em modernização. Mas poucas ou nenhuma das atividades do governo americano dirigidas a esses países se relacionaram diretamente com a promoção da estabilidade política e a redução do hiato político. Como pode ser explicada essa espantosa lacuna?

Tudo parece ter raízes em dois aspectos distintos da experiência histórica americana. No confronto com os países em modernização, os Estados Unidos levaram a desvantagem de sua história feliz. No seu desenvolvimento, os Estados Unidos foram abençoados com abundância econômica, bem-estar social e estabilidade política de sobra. Essa agradável conjunção de bençãos levou os americanos a acreditar na unidade do bem, presumindo que todas as coisas boas vão juntas e que a consecução de um objetivo social desejável ajuda a consecução de outros. Nas políticas americanas relativas aos países em modernização, essa experiência se refletiu na crença de que a estabilidade política seria o resultado natural e inevitável da efetivação, primeiro, do desenvolvimento econômico e, depois, da re-

forma social. Através da década de 1950, o pressuposto que prevaleceu na orientação americana foi que o desenvolvimento econômico — a eliminação da pobreza, da doença e do analfabetismo — era necessário ao desenvolvimento político e à estabilidade política. No pensamento americano, a cadeia causal era a seguinte: a assistência econômica gera o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento econômico gera a estabilidade política. Esse dogma foi reconhecido na legislação e, de maneira ainda mais importante, foi incutido no espírito dos funcionários da AID e de outras agências envolvidas nos programas de assistência externa.

Se a decadência e a instabilidade políticas foram mais intensas na Ásia, África e na América Latina em 1965 do que quinze anos antes, isso aconteceu em parte porque as políticas americanas refletiram esse dogma errôneo. Pois, de fato, o desenvolvimento econômico e a estabilidade política são dois objetivos independentes e o progresso em direção a um deles não tem necessariamente ligação com o progresso em direção ao outro. Em alguns casos, os programas de desenvolvimento econômico podem promover a estabilidade política; em outros casos, podem solapar gravemente essa estabilidade. Do mesmo modo, algumas formas de estabilidade política podem incentivar o crescimento econômico; outras formas podem desestimulá-lo. A Índia era um dos países mais pobres do mundo na década de 1950 e tinha apenas um índice modesto de crescimento econômico. Entretanto, graças ao Partido do Congresso, ela alcançou um alto grau de estabilidade política. A renda *per capita* da Argentina e da Venezuela era talvez dez vezes maior que a da Índia e a Venezuela tinha um índice fenomenal de crescimento econômico. Entretanto, para ambos os países a estabilidade permaneceu um objetivo esquivo.

Com a Aliança para o Progresso em 1961, a reforma social — isto é, a distribuição mais equitativa de recursos materiais e simbólicos — se uniu ao desenvolvimento econômico na qualidade de um objetivo consciente e explícito das políticas americanas em relação aos países em modernização. Esse processo foi, em parte, uma reação à Revolução Cubana e refletiu a presunção entre os elaboradores de políticas de que as reformas agrária e fiscal, os projetos habitacionais e os programas assistenciais reduziram as tensões sociais e apagariam o estopim do fidelismo. Mais uma vez, a estabilidade política deveria ser o subproduto da consecução de outro objetivo socialmente desejável. Na realidade, é claro que a relação entre a reforma social e a estabilidade política é semelhante à existente entre o desenvolvimento econômico e a estabilidade política. Em algumas circunstâncias, as reformas podem reduzir as tensões e in-

centivar uma mudança pacífica ao invés de violenta. Em outras circunstâncias, porém, a reforma pode na verdade exarcerbar as tensões, precipitar a violência e ser uma força catalítica da revolução e não um substituto da mesma.

Outra razão para a indiferença americana ao desenvolvimento político foi a ausência, na experiência histórica dos Estados Unidos, da necessidade de fundar uma ordem política. Tocqueville disse que os americanos tinham nascido iguais e daí não terem tido de se preocupar com a criação da igualdade; gozavam os frutos de uma revolução democrática sem a haver sofrido. Do mesmo modo, os Estados Unidos nasceram com um governo e práticas e instituições políticas importadas da Inglaterra do século XVII. Em vista disso, os americanos nunca tiveram de preocupar-se com a criação de um governo. Esse hiato na experiência histórica tornou-os especialmente cegos aos problemas da criação de autoridade efetiva nos países em modernização. Quando um americano pensa no problema de construção de governo, volta-se não para a criação de autoridade e o acúmulo de poder mas de preferência para a limitação da autoridade e a divisão de poder. Se lhe pedirem que projete um governo, apresentará uma constituição escrita, declaração de direitos, divisão de poderes, formas de controle e verificação, federalismo, eleições regulares, partidos concorrentes — tudo isso dispositivos excelentes para limitar o governo. O americano lockeano é tão fundamentalmente antigoverno que ele identifica o governo com restrições ao governo. Diante da necessidade de planejar um sistema político que maximize o poder e a autoridade, ele não tem uma solução pronta. A sua fórmula geral é que os governos devem basear-se em eleições livres e honestas.

Em muitas sociedades em modernização, essa fórmula não tem valor. Para terem sentido, as eleições pressupõem um certo nível de organização política. O problema não é realizar eleições mas criar organizações. Em muitos, talvez em quase todos os países em modernização, as eleições só servem para favorecer o poder das forças sociais perturbadoras e muitas vezes reacionárias e para derrubar a estrutura da autoridade pública. “Na formação de um governo que deve ser administrado por homens sobre homens”, advertiu Madison em *The Federalist* n.º 51, “a grande dificuldade consiste no seguinte: deve-se, primeiro, habilitar o governo a controlar os governados e, em seguida, obrigá-lo a controlar-se”. Em muitos países em modernização, os governos são ainda incapazes de exercer a primeira função e, muito menos, a segunda. O problema fundamental não é a liberdade mas a criação de uma ordem pública legítima. Os homens podem, sem dúvida, ter ordem sem liberdade mas não podem ter

liberdade sem ordem. É preciso que a autoridade exista antes de ser possível limitá-la, e autoridade é o que falta nos países em modernização onde o governo está à mercê de intelectuais alienados, coronéis turbulentos e estudantes desordeiros.

É precisamente essa escassez de autoridade que os movimentos comunistas e de tipo comunista conseguem quase sempre resolver. A história mostra conclusivamente que os governos comunistas não são melhores que os governos livres em atenuar a fome, melhorar a saúde, expandir o produto nacional, criar uma base industrial e aumentar a assistência. Mas uma coisa que os governos comunistas sabem fazer é governar; eles realmente proporcionam uma autoridade efetiva. Sua ideologia fornece uma base de legitimidade e sua organização partidária provê o mecanismo institucional para a mobilização de apoio e a execução de políticas. Derrubar o governo em muitos países em modernização é uma tarefa simples: um batalhão, dois tanques e meia dúzia de coronéis podem bastar. Mas nenhum governo comunista num país em modernização foi derrubado por um golpe de estado militar. O verdadeiro desafio que os comunistas colocam para os países em modernização não é que eles sejam capazes de derrubar governos (o que é fácil) mas que sejam capazes de constituir governos (o que é uma tarefa muito mais difícil). Podem não dar liberdade, mas exercem autoridade; criam governos que podem governar. Enquanto os americanos se esforçam laboriosamente por diminuir o hiato econômico, os comunistas oferecem aos países em modernização um método testado e provado de preencher o vácuo político. Em meio ao conflito social e à violência que afligem os países em modernização, eles fornecem alguma certeza de ordem política.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: COMUNIDADE E ORDEM POLÍTICA

Forças Sociais e Instituições Políticas

O nível de comunidade política atingido por uma sociedade reflete a relação entre as suas instituições políticas e as forças sociais que a compõem. Uma força social é um grupo étnico, religioso, territorial, econômico ou de *status*. A modernização implica, em grande parte, na multiplicação e diversificação das forças sociais na sociedade. Os agrupamentos familiares, raciais e religiosos são suplementados por agrupamentos ocupacionais de classe e técnicos. Por outro lado, uma organização ou procedimento político é um dispositivo para manter a ordem, resolver disputas, selecionar líderes com

autoridade e assim promover a comunidade entre duas ou mais forças sociais. Uma comunidade política simples pode ter uma base puramente étnica, religiosa ou ocupacional e não terá muita necessidade de instituições políticas altamente desenvolvidas. Tem a unidade da solidariedade mecânica de Durkheim. Quanto mais complexa e heterogênea é, porém, a sociedade, mais a efetivação e manutenção da comunidade política se torna dependente do funcionamento das instituições políticas.

Não é muito clara na prática a distinção entre uma instituição política e uma força social. Muitos grupos podem combinar características significativas de ambas. A distinção teórica entre elas, entretanto, é fácil. Todos os homens que se empenham em atividade política podem ser presumivelmente membros de vários agrupamentos sociais. O nível de desenvolvimento político de uma sociedade depende em grande parte da extensão em que esses ativistas políticos pertencem também a uma variedade de instituições políticas e com elas se identificam. É claro que o poder e a influência das forças sociais variam consideravelmente. Numa sociedade em que todos pertencem à mesma força social, os conflitos são limitados e se resolvem através da estrutura da força social. Não são necessárias instituições políticas claramente distintas. Numa sociedade em que há apenas poucas forças sociais, um grupo — guerreiros, sacerdotes, uma determinada família, um grupo racial ou étnico — pode dominar os outros e efetivamente induzi-los a aquiescer ao seu domínio. A sociedade pode existir com pouca ou nenhuma comunidade. Mas numa sociedade em que haja maior heterogeneidade e complexidade, nenhuma força social pode dominar e muito menos criar uma comunidade sem criar instituições políticas que tenham alguma existência independente das forças sociais que lhe deram origem. “O mais forte”, disse Rousseau numa frase muito citada, “nunca é suficientemente forte para ser sempre o senhor, a menos que transforme a força em direito e a obediência em dever”. Numa sociedade de alguma complexidade, o poder relativo dos grupos muda, mas para que a sociedade se torne uma comunidade, o poder de cada grupo é exercido por intermédio de instituições políticas que refreiam, moderam e dão novo rumo a esse poder a fim de tornar o domínio de uma força social compatível com a comunidade de muitas.

Na ausência total de conflito social, as instituições políticas são desnecessárias; na ausência total de harmonia social, são impossíveis. Dois grupos que se vêem apenas como arquiinimigos não podem formar a base de uma comunidade enquanto não mudar essa mútua percepção. Deve haver alguma compatibilidade de interesses entre os grupos que compõem a sociedade. Além disso, uma socie-

dade complexa exige também alguma definição em termos de princípios gerais ou obrigações éticas do laço que une os grupos e que distingue a sua comunidade das outras. Numa sociedade simples, a comunidade é encontrada na relação imediata entre duas pessoas: marido e mulher, irmão e irmão, vizinho e vizinho. A obrigação e a comunidade são diretas; não há interferência externa. Mas numa sociedade mais complexa, a comunidade implica a relação de indivíduos ou de grupos com algo exterior a eles. A obrigação é para com algum princípio, tradição, mito, objetivo ou código de comportamento que as pessoas e os grupos têm em comum. Esses elementos combinados constituem a definição de Cícero da comunidade ou "a associação de um número considerável de homens unidos por um comum acordo em torno de lei e direitos e pelo desejo de participar de vantagens mútuas". *Consensus juris e utilitatis communio* são dois lados da comunidade política. Mas há também um terceiro lado. Pois as atitudes devem refletir-se no comportamento e a comunidade implica não apenas uma "associação" qualquer, mas uma associação regularizada, estável e sustentada. Em suma, a associação deve ser institucionalizada. E a criação de instituições políticas que compreendam e traduzam o consenso moral e o interesse mútuo é, por conseguinte, o terceiro elemento necessário à manutenção da comunidade numa sociedade complexa. Essas instituições dão, por sua vez, um sentido novo ao objetivo comum e criam novos laços entre os interesses particulares de indivíduos e grupos.

Desse modo, o grau de comunidade numa sociedade complexa depende, grosso modo, da força e do alcance de suas instituições políticas. As instituições são a manifestação ao nível de comportamento do consenso moral e do interesse mútuo. A família, o clã, a tribo ou a aldeia em isolamento podem realizar a comunidade com um esforço consciente relativamente pequeno. São, em certo sentido, comunidades naturais. À medida que as sociedades se tornam numericamente maiores, de estrutura mais complexa e de atividades mais diversificadas, a consecução ou a manutenção de um alto nível de comunidade se torna cada vez mais dependente das instituições políticas. Os homens relutam, porém, em desistir da imagem da harmonia social sem ação política. Era esse o sonho de Rousseau. Continua a ser o sonho de estadistas e soldados que imaginam que podem induzir a comunidade em suas sociedades sem se empenharem no trabalho da política. É o objetivo escatológico dos marxistas que visam a criar de novo, ao fim da história, uma comunidade perfeita onde a política seja supérflua. Na realidade, essa noção atávica só poderia ter êxito se a história voltasse atrás, as civilizações se desfizessem e os níveis de organização humana

fossem reduzidos à família e ao povoado. Nas sociedades simples, a comunidade pode existir sem a política, ou, pelo menos, sem instituições políticas altamente diferenciadas. Numa sociedade complexa, a comunidade é produzida pela ação política e mantida por instituições políticas.

Historicamente, as instituições políticas surgiram da interação e do desacordo entre as forças sociais e do desenvolvimento gradativo de procedimentos e dispositivos organizacionais para resolver esses desacordos. A desintegração de uma pequena classe dirigente homogênea, a diversificação de forças sociais e a interação crescente entre essas forças são requisitos para a emergência de organizações e procedimentos políticos e para a eventual criação das instituições políticas. "A elaboração consciente de constituições parece ter entrado no mundo mediterrâneo quando a organização dos clãs se enfraqueceu e a disputa entre ricos e pobres se tornou um fator importante na política" (5). Os atenienses pediram uma constituição a Sólon quando viram a sua *polis* ameaçada de dissolução porque havia "tantos partidos diferentes quantas eram as diversidades da região" e "a disparidade de fortuna entre os ricos e os pobres chegou também ao máximo naquele tempo" (6). Foram necessárias instituições políticas mais altamente desenvolvidas para manter a comunidade política ateniense à medida que a sociedade de Atenas se tornou mais complexa. As reformas de Sólon e Clístenes foram reações à mudança sócio-econômica que ameaçava minar a base anterior da comunidade. Quando as forças sociais se tornaram mais variegadas, as instituições políticas tinham de tornar-se mais complexas e com mais autoridade. Foi precisamente esse desenvolvimento, porém, que deixou de ocorrer em muitas sociedades em modernização no século XX. As forças sociais eram fortes e as instituições políticas fracas. O legislativo e o executivo, as autoridades públicas e os partidos políticos permaneceram frágeis e desorganizados. O desenvolvimento do estado ficou atrás da evolução da sociedade.

Crerios de Institucionalizaço Poltica

A comunidade poltica numa sociedade complexa depende assim da forca das organizaçoes e dos procedimentos polticos na socie-

(5) Francis D. Wormuth, *The Origins of Modern Constitutionalism* (As Origens do Constitucionalismo Moderno) — (Nova York, Harper, 1941), pág. 4.

(6) Plutarco, *The Lives of the Noble Grecians and Romans* (As Vidas dos Nobres Gregos e Romanos) — (trad. John Dryden, Nova York, Modern Library, n.d.), pág. 104.

dade. Por sua vez, essa força depende da *extensão do apoio* dado às organizações e aos procedimentos e ao seu *nível de institucionalização*. A extensão se refere simplesmente ao ponto em que as organizações e procedimentos políticos abrangem a atividade da sociedade. Se apenas um pequeno grupo da classe alta pertence às organizações políticas e se comporta em termos de um conjunto de procedimentos, a extensão é limitada. Se, ao contrário, um grande segmento da população é politicamente organizado e adota os procedimentos políticos, a extensão é ampla. As instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes. As organizações e os procedimentos variam quanto ao seu grau de institucionalização. A Universidade de Harvard e uma recém-inaugurada escola secundária suburbana são ambas organizações, mas Harvard tem muito mais as características de uma instituição do que a escola secundária. O sistema de antiguidade no Congresso dos Estados Unidos e a seleção nas entrevistas coletivas do Presidente Johnson à imprensa eram ambos procedimentos, mas a antiguidade era muito mais institucionalizada do que os métodos do Presidente Johnson de tratar com a imprensa.

A institucionalização é o processo através do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade (7). O nível de institucionalização de qualquer sistema político pode ser definido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos. Da mesma forma, o nível de institucionalização de qualquer organização ou procedimento particular pode ser medido por sua adaptabilidade, complexidade, autonomia, e coesão. Se esses critérios podem ser identificados e medidos, os sistemas políticos podem ser comparados em termos de seus níveis de institucionalização. Será também possível medir os acréscimos e decré-

(7) Para importantes definições e discussões de instituições e institucionalização, ver Talcott Parsons, *Essays in Sociological Theory* (Ensaio de Teoria Sociológica) — (ed. rev. Glencoe, Ill., Free Press, 1954), págs. 143, 239; Charles P. Loomis, "Social Change and Social Systems" (Mudança Social e Sistemas Sociais), em Edward A. Tiryakian, ed., *Sociological Theory, Values, and Sociocultural Change* (Teoria Sociológica, Valores e Mudança Sócio-Cultural) — (Nova York, Free Press, 1963), págs. 185 seg. Para um uso paralelo mais diferente do conceito de institucionalização em relação à modernização, ver a obra de S. N. Eisenstadt, em particular "Initial Institutional Patterns of Political Modernisation" (Padrões Institucionais Iniciais de Modernização Política), *Civilisations*, 12 (1962), 461-72 e 13 (1963), 15-26; "Institutionalization and Change" (Institucionalização e Mudança), *American Sociological Review*, 24 (abril de 1964), 235-47; "Social Change, Differentiation and Evolution" (Mudança Social, Diferenciação e Evolução), *ibid.*, 24 (junho 1964), 375-86.

mos na institucionalização de organizações e procedimentos particulares dentro de um sistema político.

Adaptabilidade-Rigidez. Quanto mais adaptável tanto mais altamente institucionalizada é uma organização ou procedimento; quanto menos adaptável e mais rígida, mais baixo é o seu nível de institucionalização. A adaptabilidade é uma característica organizacional adquirida. De modo geral, é uma função dos desafios do ambiente e da idade. Quanto mais desafios tiverem surgido em seu ambiente e quanto maior for a sua idade, mais adaptável ela será. A rigidez é mais característica das organizações novas do que das velhas. Entretanto, organizações e procedimentos velhos não são necessariamente adaptáveis se existiram num meio estático. Além disso, se durante certo período de tempo uma organização desenvolveu um conjunto de respostas para lidar efetivamente com um tipo de problema, e se vê então diante de um tipo inteiramente diferente de problema que exige uma resposta diferente, a organização pode muito bem ser uma vítima de seus sucessos anteriores e mostrar-se incapaz de se ajustar ao novo desafio. Em geral, porém, o primeiro obstáculo é o mais difícil. O êxito na adaptação a um desafio do meio abre caminho para adaptações bem sucedidas aos desafios ambientais subsequentes. Se, por exemplo, a probabilidade de ajustamento bem sucedido ao primeiro desafio é de 50%, a probabilidade de ajustamento bem sucedido ao segundo desafio deve ser de 75%, ao terceiro desafio de 87,5%, ao quarto de 93,75% e assim por diante. Além disso, algumas mudanças no ambiente, tais como mudanças de pessoal, são inevitáveis em todas as organizações. Outras mudanças do meio podem ser produzidas pela própria organização — por exemplo, quando executa com sucesso a tarefa para a qual foi criada. Conquanto se reconheça que os meios podem diferir quanto aos desafios que colocam para as organizações, a adaptabilidade de uma organização pode, de modo geral, ser medida pela sua idade (8). A idade, por sua vez, pode ser medida de três maneiras.

Uma delas é simplesmente cronológica: quanto maior for o tempo de existência de uma organização ou procedimento, mais alto será o seu nível de institucionalização. Quanto mais velha for uma organização, mais provável será que continue a existir através de

(8) Ver William H. Starbuck, "Organizational Growth and Development" (Crescimento e Desenvolvimento Organizacional) em James G. March, ed., *Handbook of Organizations* (Manual de Organizações) — (Chicago, Rand McNally, 1965), pág. 453: "a natureza básica da adaptação é tal que, quanto mais uma organização sobrevive, mais preparada fica para continuar a sobreviver".

qualquer período de tempo futuro especificado. A probabilidade de que uma organização com cem anos de idade sobreviva mais um ano é, por hipótese, cem vezes maior do que a probabilidade de que uma organização de um ano de idade sobreviva mais um ano. As instituições políticas não são, pois, criadas da noite para o dia. O desenvolvimento político, neste particular, é lento, especialmente quando comparado com o ritmo aparentemente muito mais rápido do desenvolvimento econômico. Em alguns casos, tipos especiais de experiência podem substituir o tempo: conflitos renhidos ou outros desafios graves podem transformar as organizações em instituições com muito maior rapidez do que as circunstâncias normais. Tais experiências intensivas são raras e, ainda com elas, há necessidade de tempo. "Um grande partido", observou Ashoka Mehta, comentando por que o comunismo não tinha chance na Índia, "não pode ser criado num dia. Na China, um grande partido foi forjado pela revolução. Outros grandes partidos podem nascer ou nascerem de revoluções em outros países. Mas é simplesmente impossível forjar, pelos canais normais, um grande partido e attingir e galvanizar milhões de homens em meio milhão de aldeias" (9).

A segunda medida de adaptabilidade é a idade da geração. Enquanto uma organização tem ainda o seu primeiro grupo de dirigentes, enquanto um procedimento é ainda executado por aqueles que primeiro o executaram, sua adaptabilidade ainda está em dúvida. Quanto mais freqüentemente a organização superou o problema da sucessão pacífica e substituiu um grupo de dirigentes por outro, mais altamente institucionalizada ela é. É claro que, de forma considerável, a idade da geração é uma função da idade cronológica. Mas os partidos políticos e os governos podem permanecer durante décadas sob a liderança de uma mesma geração. Os fundadores de organizações — partidos, governos ou corporações empresariais — são freqüentemente jovens. Daí, o hiato entre a idade cronológica e a idade da geração tender a ser maior nos primeiros momentos da história de uma organização do que posteriormente em sua existência. Esse hiato gera tensões entre os primeiros dirigentes da organização e a geração imediatamente posterior, que pode encarar a perspectiva de uma vida inteira à sombra da primeira geração. Em meados da década de 1960, o Partido Comunista Chinês tinha 45 anos, mas era ainda dirigido, em grande parte, pela primeira geração de líderes. É claro que uma organização pode mudar sua liderança sem mudar as gerações da liderança. Uma geração

(9) Ashoka Mehta em Raymond Aron, ed., *World Technology and Human Destiny* (Tecnologia Mundial e Destino Humano) — (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1963), pág. 133.

difere de outra no que diz respeito a suas experiências de formação. A simples substituição de um grupo de dirigentes por outro, superando, por exemplo, uma crise de sucessão, representa alguma coisa em termos de adaptabilidade institucional, mas não é tão importante quanto a mudança de gerações de dirigentes, isto é, a substituição de um grupo de dirigentes por outro com experiências organizacionais significativamente diferentes. A mudança de Lenine para Stalin foi uma sucessão intrageração, a mudança de Stalin para Khrushchev foi uma sucessão intergerações.

A adaptabilidade da organização pode ser medida também em termos funcionais. É claro que as funções de uma organização podem ser definidas em número quase infinito de maneiras. (Isto é, ao mesmo tempo, uma grande atração e uma grande limitação do enfoque funcional às organizações.) Normalmente, uma organização é criada para desempenhar uma função determinada. Quando essa função não mais se torna necessária, a organização enfrenta uma crise primordial: ou encontra uma nova função ou se conforma com uma morte lenta. Uma organização que se tenha adaptado às mudanças em seu meio e sobrevivido a uma ou mais mudanças em suas funções principais é mais altamente institucionalizada que outra que não o tenha feito. A adaptabilidade funcional, e não a especificidade funcional, é a verdadeira medida de uma organização altamente desenvolvida. A institucionalização torna a organização algo mais que um simples instrumento para a consecução de objetivos (10). Seus líderes e membros passam então a valorizá-la em si mesma e ela desenvolve uma existência própria, à parte das funções específicas que pode desempenhar num determinado momento. A organização triunfa sobre a sua função.

As organizações e os indivíduos diferem assim, significativamente, quanto à sua capacidade cumulativa de se adaptarem às mudanças. Os indivíduos normalmente passam a infância e a adolescência sem se comprometerem muito com funções altamente específicas. O processo de compromisso começa no fim da adolescência. À medida que o indivíduo se torna cada vez mais comprometido com o desempenho de funções específicas, aumenta sua dificuldade em alterar essas funções e abandonar as respostas adquiridas para fazer face às mudanças do meio. Sua personalidade está formada, seus hábitos profundamente arraigados. As organizações, por outro lado, são usualmente criadas para desempenhar funções muito específicas. Quando a organização se depara com um ambiente em mudança,

(10) Ver a utilíssima discussão no pequeno livro clássico de Philip Selznick, *Leadership in Administration* (Liderança em Administração) (Nova York, Harper and Row, 1957), pág. 5 seg.

deve abrir mão dos compromissos com as funções originais, se deseja sobreviver. Assim, à medida que vai amadurecendo, a organização se torna cada vez menos "arraigada" (11).

Na prática, as organizações variam muito em sua adaptabilidade funcional. A YMCA (Young Men's Christian Association — Associação Cristã de Moços), por exemplo, foi criada em meados do século XIX como uma organização evangélica para converter os jovens solteiros que, nos primeiros estágios da industrialização, emigravam para as cidades. Com o declínio da necessidade dessa função, a YMCA adaptou-se com sucesso ao desempenho de muitas outras funções do tipo "serviços gerais", funções essas amplamente relacionadas com o objetivo legitimador do "desenvolvimento do caráter". Ao mesmo tempo, ampliou suas bases de associação, incluindo primeiro protestantes não-evangélicos e depois católicos e judeus, aceitando não apenas jovens mas também homens mais velhos, não apenas homens mas também mulheres! (12) Em consequência, a organização prosperou, embora as suas funções originais tivessem desaparecido com as fábricas sombrias e satânicas do início da era industrial. Outras organizações, como a "Woman's Christian Temperance Union" (União Cristã Feminina de Temperança) e o Movimento Townsend, encontraram uma dificuldade maior em se adaptarem às mudanças do meio. A WCTU "é uma organização em declínio; contrariando as formulações das teorias de institucionalização, não procurou preservar os valores organizacionais, mesmo às custas das doutrinas passadas" (13). O Movimento Townsend está sendo dilacerado pelas disputas entre os que desejam permanecer leais à função original e os que põem em primeiro lugar os imperativos de sobrevivência da organização. Se os últimos tiverem sucesso, "a orientação dominante dos dirigentes e associados se deslocará do cumprimento dos valores que a organização deve representar (para os seus líderes, associados e público) para a manutenção da estru-

(11) Starbuck, nas págs. 473-75 do seu livro, diz que as organizações mais antigas são menos suscetíveis que as mais novas a resistir às mudanças de objetivos, embora se mostrem mais dispostas a resistir às mudanças na estrutura social e na estrutura da tarefa em que se empenham.

(12) Ver Mayer N. Zald e Patricia Denton, "From Evangelism to General Service: The Transformation of the YMCA" (Do Evangelismo ao Serviço Geral: A Transformação da ACM), *Administrative Science Quarterly*, 8 (Set. 1963), pág. 214 seg.

(13) Joseph R. Gusfield, "Social Structure and Moral Reform: A Study of Woman's Christian Temperance Union" (Estrutura Social e Reforma Moral: Um Estudo Sobre a União Cristã Feminina de Temperança), *American Journal of Sociology*, 61 (novembro de 1955), 232; e Gusfield, "The Problem of Generations in an Organizational Structure" (O Problema das Gerações numa Estrutura Organizacional), *Social Forces*, 35 (maio de 1957), 323 seg.

tura organizacional pura e simples, mesmo com o abandono da missão central da organização" (14). A vitória sobre a poliomielite apresentou uma crise aguda semelhante para a Fundação Nacional contra a Paralisia Infantil. Seus objetivos originais eram altamente específicos. A organização deveria dissolver-se no momento em que estes objetivos foram atingidos? A opinião dominante dos voluntários que dela participaram era de que a organização deveria continuar. "Podemos combater a poliomielite", disse um dos presidentes municipais da organização, "se conseguirmos organizar as pessoas. Se pudermos organizar pessoas como estas, poderemos combater qualquer coisa". Outro apresentou a seguinte pergunta: "Não seria maravilhoso, depois de erradicarmos a paralisia infantil, nos dedicarmos a combater outro mal e também vencê-lo, partindo então para mais outro? Seria um desafio para todos nós, algo a que nos dedicáremos" (15).

Os problemas de adaptabilidade funcional das organizações políticas não são muito diferentes. Um partido político amadurece funcionalmente quando desloca sua função da representação de um eleitorado para a representação de outro; amadurece funcionalmente também quando passa da oposição para o governo. Um partido que é incapaz de mudar de eleitorado ou de conquistar o poder tem menos as características de uma instituição que outro que o consegue. Um partido nacionalista, cuja função tenha sido a conquista da independência do domínio colonial, enfrenta uma grande crise quando atinge seu objetivo e lhe é preciso adaptar-se à função bem diferente de governar um país. Pode achar que esta transição funcional é tão difícil que, mesmo depois da independência, continuará a dedicar uma parcela considerável dos seus esforços à luta contra o colonialismo. Um partido que age dessa maneira tem menos as características de uma instituição que outro, como o Partido do Congresso, que abandona o anticolonialismo assim que a independência é conquistada e rapidamente se adapta às tarefas de governar. A industrialização tem sido o principal objetivo do Partido Comunista da União Soviética. O grande teste da institucionalização do Partido Comunista será seu sucesso em desenvolver novas fun-

(14) Sheldon L. Messinger, "Organizational Transformation: a Case Study of a Declining Social Movement" (Transformação Organizacional: um Exemplo de Movimento Social em Declínio), *American Sociological Review*, 20 (fevereiro de 1955), 10; os grifos são do original.

(15) David L. Sills, *The Volunteers* (Os Voluntários) — (Glencoe, Ill., Free Press, 1957), pág. 266. O capítulo 9 deste livro é uma excelente discussão sobre a substituição do objetivo organizacional com referência à YMCA, WCTU, Movimento Townsend, Cruz Vermelha e outros estudos de caso.

ções, agora que a parcela maior do esforço de industrialização já ficou para trás. Um órgão governamental que consegue com sucesso adaptar-se à mudança de funções, como a Coroa Britânica nos séculos XVIII e XIX, tem mais as características de uma instituição que outro que não o consegue, como a monarquia francesa nos séculos XVIII e XIX.

Complexidade-Simplicidade. Quanto mais complexa é uma organização, mais institucionalizada se torna. A complexidade pode envolver tanto a multiplicação de subunidades organizacionais em bases hierárquicas e funcionais, como a diferenciação entre os diversos tipos de subunidades. Quanto maior o número e a variedade de subunidades, maior a capacidade da organização de assegurar e manter a lealdade dos seus membros. Além do mais, uma organização que possui muitos objetivos pode adaptar-se melhor à perda de um deles do que uma organização que possui apenas um objetivo. A corporação que diversificou suas operações é evidentemente menos vulnerável do que a que produz apenas determinado produto para determinado mercado. A diferenciação das subunidades dentro de uma organização pode ou não desenvolver-se ao longo de linhas funcionais. Se o caráter é essencialmente funcional, então as próprias subunidades são menos altamente institucionalizadas do que o todo do qual fazem parte. Mudanças nas funções do todo, no entanto, se refletem facilmente em mudanças no poder e papel de suas subunidades. Se as subunidades são multifuncionais, possuem maior força institucional, mas podem também contribuir, por isso mesmo, para que a organização como um todo tenha menos flexibilidade. Daí porque um sistema político com partidos de "integração social", nas palavras de Sigmund Neumann, possui menos flexibilidade institucional que outro com partidos de "representação individual" (16).

Sistemas políticos tradicionais relativamente primitivos e simples são geralmente superados e destruídos no processo de modernização. Os sistemas tradicionais mais complexos têm maior probabilidade de se adaptarem às novas exigências. O Japão, por exemplo, conseguiu ajustar suas instituições políticas tradicionais ao mundo moderno graças à sua relativa complexidade. Durante dois séculos e meio, antes de 1868, o imperador tinha reinado e o xogum de Tokugawa tinha governado. A estabilidade da ordem política, no entanto, não dependia exclusivamente da estabilidade do xogunato.

(16) Sigmund Neumann, "Toward a Comparative Study of Political Parties" (Para um Estudo Comparativo dos Partidos Políticos), em Neumann, ed., *Modern Political Parties* (Partidos Políticos Modernos) — (Chicago, University of Chicago Press, 1956), págs. 403-5.

Quando a autoridade do xogunato decaiu, outra instituição tradicional, o imperador, se mostrou disponível para tornar-se o instrumento de modernização dos samurais. A derrubada do xogum implicou não o colapso da ordem política mas a "restauração" do imperador.

O sistema político mais simples é aquele que depende de um único indivíduo. É também o menos estável. Todas as tiranias, ressaltou Aristóteles, possuem virtualmente "vida curta" (17). Ao contrário, um sistema político com diferentes instituições políticas tem maiores possibilidades de adaptar-se. As necessidades de uma era podem ser enfrentadas por um grupo de instituições; as necessidades de outra por outro grupo. O sistema possui dentro de si mesmo os meios necessários para sua própria renovação e adaptação. No sistema americano, por exemplo, o Presidente, o Senado, a Câmara de Representantes, a Corte Suprema e os governos estaduais têm desempenhado diferentes papéis em diferentes épocas da história. Quando surgem problemas novos, a iniciativa de enfrentá-los pode caber primeiro a uma das instituições e depois a outra. Em contraste, o sistema francês das Terceira e Quarta Repúblicas centralizava toda a autoridade na Assembléia Nacional e na burocracia nacional. Se a Assembléia estava por demais dividida para agir e à burocracia faltava a autoridade para agir, como acontecia frequentemente, o sistema era incapaz de adaptar-se às mudanças do meio e enfrentar os novos problemas de resoluções políticas que surgiam. Quando, na década de 1950, a Assembléia mostrou-se incapaz de resolver o problema decorrente da dissolução do Império francês, não havia nenhuma outra instituição, como um poder executivo independente, para preencher o vácuo que então se formou. Em consequência, uma força extraconstitucional, os militares, intervieram na política, e a consequência natural foi a criação de uma nova instituição, a Presidência de De Gaulle, que pôde então enfrentar o problema. "Um estado que não possui os meios de mudar", observou Burke a respeito de uma crise francesa anterior, "não tem as armas necessárias para a sua própria conservação" (18).

Os teóricos políticos clássicos, preocupados como eram com o problema da estabilidade, chegaram a conclusões semelhantes. As formas simples de governo eram as que tinham maiores probabilidades de degenerar; o "estado misto" tinha maiores possibilidades de ser estável. Tanto Platão quanto Aristóteles sugeriram que o estado mais prático era a *Polis* que combinasse as instituições da

(17) Aristóteles, *Politics* (Política) — (trad. de Ernest Barker, Oxford, Clarendon Press, 1946), pág. 254.

(18) Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (Reflexões Sobre a Revolução na França) — (Chicago, Regnery, 1955), pág. 37.

democracia e da oligarquia. Um “sistema constitucional baseado absolutamente e em todos os pontos na concepção oligárquica ou na democrática de igualdade é uma péssima coisa”, argumentava Aristóteles. “Os fatos estão aí para provar: uma constituição desse tipo nunca dura muito”. Uma “constituição é sempre melhor quando é composta de elementos mais numerosos”⁽¹⁹⁾. Tal constituição pode mais facilmente impedir a sedição e a revolução. Políbio e Cícero desenvolveram esta idéia de forma mais explícita. Cada uma das “boas” formas simples de governo — o sistema monárquico, a aristocracia e a democracia — pode degenerar em suas respectivas formas deturpadas — tirania, oligarquia e oclocracia. Só se pode evitar a instabilidade e a degeneração combinando-se elementos de todas as formas boas de governo num estado misto. A complexidade gera a estabilidade. “Os governos simples”, repetiu Burke dois mil anos depois, “são fundamentalmente defeituosos, para não dizer pior”⁽²⁰⁾.

Autonomia-Subordinação. Uma terceira medida da institucionalização é a extensão em que as organizações e os procedimentos políticos existem independentemente de outros agrupamentos sociais e métodos de comportamento. Até que ponto a esfera política se diferencia das demais? Num sistema político altamente desenvolvido, as organizações políticas possuem uma integridade que falta nos sistemas menos desenvolvidos. De certa forma e até determinado ponto, estão a salvo de impacto de grupos e procedimentos não-políticos. Nos sistemas políticos menos desenvolvidos, são altamente vulneráveis às influências externas.

Em seu nível mais concreto, a autonomia envolve as relações entre forças sociais, por um lado, e organizações políticas, por outro. A institucionalização política, no sentido de autonomia, significa o desenvolvimento de organizações e procedimentos políticos que não sejam apenas expressões dos interesses de grupos sociais determinados. A uma organização política que é o instrumento de um grupo social — família, clã, classe — falta autonomia e institucionalização. Se o estado, na tradicional afirmativa marxista, é realmente o “comitê executivo da burguesia”, então não é muita coisa como instituição. Um poder judiciário é independente na medida em que se apóia em normas jurídicas distintas e na medida em que suas perspectivas e comportamento são independentes dos das outras instituições políticas e agrupamentos sociais. Como acontece com o poder judiciário, a autonomia das instituições políticas se mede pela extensão em que possuem seus próprios interesses e

(19) *Politics*, págs. 60, 206.

(20) Burke, *Reflections on the Revolution in France*, pág. 92.

valores, distinguíveis dos das outras instituições e forças sociais. E também como o judiciário, a autonomia das instituições políticas é provavelmente o resultado da competição entre forças sociais. Um partido político, por exemplo, que expresse os interesses de um único grupo da sociedade — quer seja de operários, de empresários ou fazendeiros — é menos autônomo do que outro que articula e agrega os interesses de diversos grupos sociais. O último tipo de partido possui uma existência claramente definida, acima de forças sociais determinadas. O mesmo ocorre com o legislativo, o executivo e a burocracia.

Os procedimentos políticos, da mesma forma que as organizações políticas, possuem também diversos graus de autonomia. Um sistema político altamente desenvolvido tem procedimentos para reduzir, quando não para eliminar, o papel da violência no sistema e para limitar a influência do dinheiro no sistema a canais explicitamente definidos. Na medida em que as autoridades políticas podem ser derrubadas por alguns poucos soldados ou influenciadas por alguns poucos dólares, é que falta autonomia às organizações e procedimentos. Na linguagem comum, diz-se que as organizações e procedimentos políticos a que faltam autonomia são corruptos.

As organizações e procedimentos políticos que são vulneráveis a influências não-políticas de dentro da sociedade, normalmente são também vulneráveis a influências de fora da sociedade. São facilmente infiltradas por agentes, grupos e idéias de outros sistemas políticos. Assim, um golpe de estado num determinado sistema político pode acionar golpes de estado por grupos similares em outros sistemas políticos menos desenvolvidos⁽²¹⁾. Em alguns casos, aparentemente, um regime pode ser derrubado com a introdução clandestina no país de alguns agentes e um punhado de armas. Em outros casos, um regime pode ser derrubado com uma conversa rápida e alguns milhares de dólares, num acerto entre um embaixador estrangeiro e alguns coronéis descontentes. O governo soviético e o americano gastam presumivelmente somas substanciais tentando subornar altas autoridades de sistemas políticos menos resguardados, somas essas que nem sequer pensariam desperdiçar procurando influenciar altas autoridades do sistema político um do outro.

Em toda a sociedade onde há mudanças sociais, surgem novos grupos para participar da política. Quando falta autonomia ao sistema político, esses grupos entram na política sem se identificar com

(21) Ver Samuel P. Huntington, “Patterns of Violence in World Politics” (Padrões de Violência na Política Mundial), em Huntington, ed., *Changing Patterns of Military Politics* (Padrões em Mudança na Política Militar) — (Nova York, Free Press, 1962), págs. 44-47.

as organizações políticas já estabelecidas e sem aquiescer aos procedimentos políticos já estabelecidos. As organizações e os procedimentos políticos são incapazes de resistir então ao impacto de uma nova força social. Num sistema político desenvolvido, ao contrário, a autonomia do sistema é resguardada por mecanismos que restringem e atenuam o impacto dos novos grupos. Esses mecanismos tornam mais lento o ingresso dos novos grupos na política ou, através de um processo de socialização política, estimulam as mudanças nas atitudes e comportamento dos membros politicamente mais ativos do novo grupo. Num sistema político altamente institucionalizado, as posições mais importantes de liderança normalmente só podem ser alcançadas pelos que passaram por um estágio de aprendizado em posições menos importantes. A complexidade de um sistema político contribui para a sua autonomia, proporcionando uma diversidade de organizações e posições em que os indivíduos são preparados para os postos mais altos. De certa forma, as posições mais elevadas de liderança constituem a própria essência do sistema político; as posições menos importantes, as organizações periféricas e as organizações semipolíticas são os filtros pelos quais devem passar os que desejam ter acesso ao cerne do sistema. Assim, o sistema político assimila novas forças sociais e novos membros, sem sacrificar sua integridade institucional. Num sistema político a que faltem tais defesas, novos membros, novos pontos de vista e novos grupos sociais podem substituir-se uns aos outros, no cerne do sistema, com desconcertante rapidez.

Coesão-Desunião. Quanto mais coesa e unida é uma organização, mais altamente institucionalizada se torna; quanto maior é a desunião da organização, menos institucionalizada ela é. É claro que um pré-requisito para a existência de qualquer grupo social é um mínimo de consenso. Uma organização efetiva requer pelo menos o consenso substancial sobre os limites funcionais do grupo e sobre os procedimentos para dirimir as disputas que surgem dentro deles. O consenso deve estender-se aos que têm participação ativa no sistema. Os não-participantes ou os que participam no sistema apenas esporádica e marginalmente não têm de partilhar o consenso; de fato, geralmente não o fazem, pelo menos na mesma extensão em que os participantes (22).

(22) Ver, p. ex., Herbert McCloskey, "Consensus and Ideology in American Politics" (Consenso e Ideologia na Política Americana), *American Political Science Review*, 18 (junho de 1964), 361 seg.; Samuel Stouffer *Communism, Conformity, and Civil Liberties* (Comunismo, Conformidade e Liberdades Civas) — (Garden City, N. Y., Doubleday, 1955) passim.

Teoricamente, uma organização pode ser autônoma sem ser coesa e pode ser coesa sem ser autônoma. Na prática, contudo, as duas coisas estão estreitamente ligadas. A autonomia torna-se um meio de alcançar a coesão, permitindo que a organização desenvolva um estilo e um espírito que se tornam as marcas distintas de seu comportamento. A autonomia impede também a intrusão de forças externas desagregadoras, embora, é claro, não proteja contra a desagregação originária de fontes internas. Expansões rápidas ou substanciais no número de membros de uma organização ou nos participantes de um sistema tendem a diminuir a sua coesão. A Instituição Governante Otomana, por exemplo, manteve a sua vitalidade e coesão enquanto a admissão aos seus quadros era restrita e os recrutas eram "submetidos a uma educação intensiva, com seleção e especialização em cada estágio". A Instituição pereceu quando "todos insistiram em partilhar seus privilégios... O número de membros foi aumentado e a disciplina e eficiência declinaram" (23).

A unidade, o espírito, a moral e a disciplina são necessários aos governos assim como aos regimentos. Os efetivos, as armas e a estratégia são elementos importantes numa guerra, mas uma deficiência maior em qualquer desses fatores pode ainda ser contrabalançada por uma coesão e disciplina superiores. O mesmo ocorre na política. Os problemas concernentes à criação de organizações políticas coesas são mais difíceis mas não fundamentalmente diferentes dos inerentes à criação de organizações militares coesas. "O sentimento de apoio de uma força militar", ressaltou David Rapoport,

"tem muita coisa em comum com o que une qualquer grupo de homens empenhados na política — a disposição da maioria dos indivíduos a refrear os impulsos particulares ou pessoais pelos objetivos sociais gerais. Os camaradas devem confiar na habilidade de cada um para resistir às inúmeráveis tentações que ameaçam a solidariedade do grupo; de outra forma, em situações de teste, o desejo de se defender a si próprio torna-se irresistível" (24).

A capacidade de coordenação e disciplina é crucial tanto para a guerra quanto para a política. Historicamente, as sociedades que

(23) Arnold J. Toynbee, *A Study of History* (Um Estudo da História) — (resumo dos Vols. I-VI, por D. C. Somervell, Nova York, Oxford University Press, 1947), págs. 176-77.

(24) David C. Rapoport, "A Comparative Theory of Military and Political Types" (Uma Teoria Comparativa das Classes Militar e Política) — em Huntington, ed., *Changing Patterns of Military Politics*, pág. 79.

se mostraram hábeis na organização de uma, também se mostraram capazes na outra. “A relação da organização social eficiente nas artes da paz e nas artes do conflito grupal”, observou um antropólogo, “é quase absoluta, quer tratemos de civilizações ou subcivilizações. A guerra bem sucedida depende do trabalho de equipe e do consenso, duas coisas que exigem comando e disciplina. Além disso, comando e disciplina podem eventualmente ser meros símbolos de algo mais profundo e mais real do que eles próprios” (25). Sociedades tais como Esparta, Roma e Inglaterra, admiradas pelos seus contemporâneos pela autoridade e justiça de suas leis, também foram admiradas pela coesão e disciplina de seus exércitos. A disciplina e o desenvolvimento andam sempre de mãos dadas.

Instituições Políticas e Interesses Públicos

As instituições políticas possuem dimensões morais e estruturais. Uma sociedade com instituições políticas débeis não tem capacidade para dominar os excessos de desejos pessoais e paroquiais. A política é um mundo hobbesiano de implacável competição entre forças sociais — homem contra homem, família contra família, clã contra clã, região contra região, classe contra classe — uma competição não mediada por organizações políticas mais amplas. O “familismo amoral” da sociedade retrógrada de Banfield tem sua contrapartida no clanismo amoral, no grupismo amoral, no classismo amoral. A moralidade requer confiança; a confiança envolve previsibilidade; e a previsibilidade requer padrões de comportamento regularizados e institucionalizados. Sem instituições políticas fortes, a sociedade carece dos meios para definir e realizar seus interesses comuns. A capacidade de criar instituições políticas é a capacidade de promover os interesses públicos.

Tradicionalmente, o interesse público tem sido abordado de três maneiras (26). Tem sido identificado quer com valores e normas abstratos, substantivos ou ideais, tais como a lei natural, a justiça, ou reta razão; quer com o interesse específico de determinado indivi-

(25) Harry Holbert Turney-High, *Primitive War* (Guerra Primitiva) — (Columbia, S. C., University of South Carolina Press, 1949), págs. 235-36.

(26) Ver, de um modo geral, Glendon Schubert, *The Public Interest* (O Interesse Público) — (Glencoe, Ill., Free Press, 1960); Carl J. Friedrich, ed., *Nomos V: The Public Interest* (Nova York, American Society of Political and Legal Philosophy, 1962); Douglas Price, “Theories of the Public Interest” (Teorias do Interesse Público) — em Lynton K. Caldwell, ed., *Politics and Public Affairs* (Política e Assuntos Públicos) — (Bloomington, Indiana University Press, 1962), págs. 141-60; Richard E. Flathman, *The Public Interest* (O Interesse Público) — (Nova York, Wiley, 1966).

duo (“L’état c’est moi”), grupo, classe (marxismo) ou maioria; quer com o resultado de um processo competitivo entre indivíduos (liberalismo clássico) ou grupos (bentleyismo). O problema de todas essas abordagens é chegar a uma definição que seja concreta em vez de nebulosa, geral em vez de particular. Infelizmente, porém, na maioria dos casos, o que é concreto carece de generalidade, e o que é geral carece de concretude. Uma solução parcial para o problema é definir o interesse público em termos dos interesses concretos das instituições de governo. Uma sociedade com organizações e procedimentos de governo altamente institucionalizados é mais capaz de articular e promover os seus interesses públicos. “Comunidades políticas organizadas (institucionalizadas)”, afirma Friedrich, “estão mais bem adaptadas para tomar decisões e desenvolver políticas que as comunidades não-organizadas” (27). O interesse público, neste sentido, não é algo que exista *a priori* na lei natural ou na vontade do povo. Também não é simplesmente o que quer que resulte do processo político. Ao contrário, é tudo aquilo que fortalece as instituições governamentais. O interesse público é o interesse das instituições públicas. É algo criado e trazido à luz pela institucionalização das organizações governamentais. Num sistema político complexo, muitas organizações e procedimentos governamentais representam muitos aspectos diversos do interesse público. O interesse público de uma sociedade complexa é um assunto complexo.

Os democratas estão acostumados a pensar nas instituições governamentais como dotadas de funções representativas, isto é, expressando os interesses de alguns outros conjuntos de grupos (o seu eleitorado). Esse é o motivo pelo qual têm a tendência de esquecer que as instituições governamentais possuem interesses próprios. Esses interesses não apenas existem mas são também razoavelmente concretos. É difícil, porém não inteiramente impossível, responder a perguntas como: “Qual o interesse da Presidência? Qual o interesse do Senado? Qual o interesse da Câmara dos Representantes? Qual o interesse da Corte Suprema?” As respostas podem fornecer um quadro bem aproximado do “interesse público” dos Estados Unidos. Da mesma forma, o interesse público da Grã-Bretanha pode ser avaliado pelos interesses institucionais específicos da Coroa, do Gabinete e do Parlamento. Na União Soviética, a resposta envolveria os interesses institucionais específicos do Presidium, do Secretariado e do Comitê Central do Partido Comunista.

Os interesses institucionais diferem dos interesses dos indivíduos que estão nas instituições. A observação arguta de Keynes de que,

(27) Carl J. Friedrich, *Man and His Government* (O Homem e Seu Governo) — (Nova York, McGraw-Hill, 1963), pág. 150, grifo no original.

“a longo prazo, todos estaremos mortos”, aplica-se aos indivíduos e não às instituições. Os interesses individuais são necessariamente interesses a curto prazo. Os interesses institucionais, no entanto, prolongam-se através dos tempos; o proponente da instituição tem de pensar no bem-estar da mesma por um futuro indefinido. Essa consideração freqüentemente implica uma limitação dos objetivos imediatos. A “verdadeira política tanto para a democracia quanto para a oligarquia”, observou Aristóteles, “não é a que assegure a maior força possível de uma ou de outra, mas a que assegure a vida mais longa possível para ambas”⁽²⁸⁾. O dirigente que tenta maximizar o poder ou outros valores a curto prazo, quase sempre enfraquece a sua instituição a longo prazo. Os ministros da Corte Suprema podem, em termos de seus desejos individuais imediatos, querer declarar inconstitucional um ato do Congresso. Mas ao decidirem se isso é ou não do interesse público, provavelmente devem perguntar-se se, a longo prazo, fazer isso é também do interesse institucional da Corte Suprema. Os estadistas do Poder Judiciário são os que, como John Marshall na questão *Marbury vs. Madison*, maximizam o poder institucional da Corte de tal forma, que se torna impossível ao Presidente ou ao Congresso ameaçá-lo. Em contraste, os ministros da Corte Suprema na década de 1930 chegaram muito perto da expansão de sua influência imediata, em detrimento dos interesses a longo prazo da Corte como instituição.

“O que é bom para a General Motors é bom para o país” — eis uma frase que contém pelo menos uma verdade parcial. “O que é bom para a Presidência é bom para o país”, contém, no entanto, uma verdade maior. Basta pedir a qualquer grupo razoavelmente bem informado de americanos que enumere os cinco melhores presidentes e os cinco piores. Peça-se depois que identifiquem os cinco presidentes mais fortes e os cinco mais fracos. Se a identificação de força com excelência e de fraqueza com deficiência não for 100%, será pelo menos de 80%. Os presidentes que expandiram os poderes de suas funções, como Jefferson, Lincoln, os Roosevelts, Wilson, são saudados como os promotores pródigos do bem-estar público e do interesse nacional. Já os presidentes que — como Buchanan, Grant e Harding — falharam na defesa do poder de sua instituição contra outros grupos, são considerados como os que também fizeram menos pelo país. O interesse institucional coincide com o interesse público. O poder da Presidência é identificado com o bem da comunidade política.

(28) *Politics*, pág. 267.

O interesse público da União Soviética pode ser compreendido através dos interesses institucionais dos órgãos mais altos do Partido Comunista: “O que é bom para o Presidium, é bom para a União Soviética”. Sob esse aspecto, o stalinismo pode ser definido como uma situação em que os interesses pessoais do governante têm precedência sobre os interesses institucionalizados do partido. A partir do final da década de 1930, Stalin enfraqueceu consistentemente o partido. Entre 1939 e 1952 não foi realizado nenhum congresso do partido. Durante e depois da Segunda Guerra Mundial, o Comitê Central raramente se reuniu. O secretariado do partido e a hierarquia do partido foram enfraquecidos pela criação de órgãos concorrentes. Esse processo, concebivelmente, poderia ter resultado na substituição de um conjunto de instituições governamentais por outro. Aliás, alguns estudiosos americanos e alguns dirigentes soviéticos lealmente achavam que as organizações governamentais e não as organizações partidárias é que acabariam como as instituições dominantes na sociedade soviética. Mas a ação de Stalin não tinha essa intenção nem produziu esse efeito. Ele aumentou o seu poder pessoal e não o poder governamental. Quando morreu, seu poder pessoal também morreu. A luta para preencher o vácuo resultante foi ganha por Khrushchev, que identificou seus interesses com os interesses da organização do partido, e não por Malenkov, que identificou-se com a burocracia governamental. A consolidação do poder de Khrushchev marcou o reaparecimento e revitalização dos principais órgãos do partido. Embora agissem de maneiras bem diferentes e por motivos diversos, Stalin enfraqueceu o partido da mesma forma que Grant enfraqueceu a Presidência. Assim como uma Presidência forte atende ao interesse público americano, um partido forte atende ao interesse público soviético.

Pela teoria da lei natural, as ações governamentais são legítimas na medida em que estão de acordo com a “filosofia pública”⁽²⁹⁾. Segundo a teoria democrática, derivam sua legitimidade da extensão em que incorporam a vontade do povo. De acordo com o conceito processual, as ações são legítimas quando representam o resultado de um processo de conflito e compromisso dos quais participaram todos os grupos interessados. Por outro lado, no entanto, a legitimidade das ações governamentais pode ser procurada na medida em que refletem os interesses das instituições governamentais. Em con-

(29) Ver Walter Lippmann, *The Public Philosophy* (A Filosofia Pública) — (Boston, Little Brown, 1955), esp. pág. 42, para a sua definição do interesse público como “o que os homens escolheriam se vissem com clareza, pensassem racionalmente e agissem desinteressadamente e com benevolência”.

traste com a teoria do governo representativo, por esse conceito as instituições governamentais derivam sua legitimidade e autoridade não do grau em que representam os interesses do povo ou de qualquer outro grupo, mas do grau em que possuem interesses próprios distintos dos de quaisquer outros grupos. Os políticos freqüentemente observam que depois que assumem o cargo, as coisas "parecem diferentes" do que pareciam quando a ele estavam concorrendo. Essa diferença é a medida das demandas institucionais do cargo. É precisamente essa diferença nas perspectivas que legitima as demandas que o ocupante do cargo faz a seu concidadãos. Os interesses do presidente, por exemplo, podem coincidir parcial e temporariamente primeiro com os interesses de um grupo e depois com os de outro. Mas o interesse da Presidência, como Neustadt ressaltou (30), não coincide com o de nenhum outro grupo. O poder do presidente deriva não do fato de representar os interesses de uma classe, de um grupo, interesses regionais ou populares, mas exatamente do fato de não representar nenhum deles. A perspectiva presidencial é singular à Presidência. Precisamente por isso é que é um cargo ao mesmo tempo solitário e poderoso. A sua autoridade está enraizada na solidão.

A existência de instituições políticas (como a Presidência ou o Comitê Central) capazes de darem substância aos interesses públicos distingue as sociedades politicamente desenvolvidas das subdesenvolvidas. Distingue também as comunidades morais das sociedades amorais. Um governo com um baixo nível de institucionalização não é apenas um governo fraco, é também um mau governo. A função do governo é governar. Um governo fraco, um governo que carece de autoridade, deixa de cumprir a sua função e é tão imoral quanto um juiz corrupto, um soldado covarde, ou um professor ignorante. A base moral das instituições políticas está enraizada nas necessidades dos homens em sociedades complexas.

A relação entre a cultura da sociedade e as instituições da política é dialética. A comunidade, observa Jouvenel, significa "a institucionalização da confiança"; e a "função essencial das autoridades públicas" é "ampliar a confiança mútua predominante no âmbito do todo social" (31). Ao contrário, a ausência de confiança na cultura da sociedade acarreta obstáculos formidáveis à criação de instituições públicas. As sociedades carentes de governos estáveis e eficientes são também carentes de confiança mútua entre seus cida-

(30) Ver Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (Poder Presidencial) — (Nova York, John Wiley, 1960), passim, mas esp. págs. 33-37, 150-51.

(31) Bertrand de Jouvenel, *Sovereignty* (Soberania) — (Chicago, University of Chicago Press, 1963), pág. 123.

ãos, de lealdades nacional e pública, e de habilidade e capacidade de organização. As suas culturas políticas são freqüentemente assinaladas pela suspeita, inveja e hostilidade latente ou manifesta em relação a todos os que não sejam membros da família, da aldeia, ou talvez da tribo. Essas características encontram-se em muitas culturas, mas talvez sejam mais patentes no mundo árabe e na América Latina. "A desconfiança entre os árabes", comentou um observador sagaz, "é internalizada desde cedo no sistema de valores da criança... Organização, solidariedade e coesão são coisas que faltam... A mentalidade pública não está desenvolvida e a consciência social praticamente não existe. A submissão ao estado é débil e a identificação com os líderes é fraca. Além disso, predomina uma desconfiança geral em relação aos que governam, nos quais ninguém tem fé" (32).

Na América Latina têm prevalecido também tradições similares de individualismo egocêntrico, e de desconfiança e ódio por outros grupos da sociedade. "Não há boa fé na América, nem entre os homens nem entre as nações", lamentou certa vez Bolívar. "Os tratados são papéis, as constituições não passam de livros, as eleições são batalhas, a liberdade é anarquia e a vida um tormento. A única coisa que se pode fazer na América é emigrar." Cerca de um século depois a mesma queixa fez-se de novo ouvir: "Com uma política de emboscada e desconfiança permanente um do outro", argumentou um jornal equatoriano, "não podemos fazer outra coisa senão criar a ruína e provocar a destruição da alma nacional; esse tipo de política tem desperdiçado nossas energias e nos enfraquecido" (33).

Além dos países de cultura árabe ou ibérica, outros países têm demonstrado características semelhantes. Na Etiópia, a "desconfiança mútua e a falta de cooperação que animam o clima político do país estão diretamente relacionados com a quase inexistente consideração pela capacidade alheia, pela solidariedade e pelo consenso... A idéia de que é possível transcender a atmosfera predominante de ansiedade e suspeita através da confiança mútua... tem demorado a aparecer e é extremamente rara". A política iraniana já foi classificada como "a política da desconfiança". Afirma-se que os iranianos consideram "extremamente difícil confiar um no outro ou traba-

(32) Sania Hamady, *Temperament and Character of the Arabs* (Temperamento e Caráter dos Árabes) — (Nova York, Twayne, 1960), págs. 101, 126, 230.

(33) Simón Bolívar, citado por Kalman H. Silvert, ed., *Expectant Peoples* (Povos em Expectativa) — (Nova York, Random House, 1963), pág. 347; *El Día*, Quito, 27 de novembro de 1943, citado por Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy* (A Criação da Política de Boa Vizinhaça) — (Nova York, Columbia University Press, 1961), pág. 318.

lharem juntos por algum tempo e num grupo considerável". Na Birmânia, a criança é ensinada a sentir-se "segura apenas no seio de sua família, enquanto os estranhos e principalmente os estrangeiros são fontes de perigos e devem ser tratados com cautela e suspeita". Em consequência, os birmaneses acham "difícil pensarem em se associar de qualquer forma que seja, em sistemas objetivos e regulados de relações humanas". Mesmo um país tão "ocidental" e economicamente desenvolvido como a Itália pode ter uma cultura política de "alienação política relativamente acentuada e de isolamento social e desconfiança" (34).

O predomínio da desconfiança nessas sociedades limita as lealdades individuais aos grupos íntimos e familiares. As pessoas são e podem ser leais a seus clãs, talvez a suas tribos, mas não a instituições políticas mais amplas. Nas sociedades politicamente adiantadas, a lealdade a esses agrupamentos sociais mais imediatos fica subordinada e incluída na lealdade ao estado. "O amor ao todo", como disse Burke, "não se extingue nessa parcialidade subordinada... Estar ligado à subdivisão, amar o pequeno pelotão a que pertencemos na sociedade, é o primeiro princípio (o germe, por assim dizer) das afeições públicas". Numa sociedade carente de comunidade política, no entanto, as lealdades aos agrupamentos sociais e econômicos mais elementares — família, clã, aldeia, tribo, religião, classe social — competem com e freqüentemente superam a lealdade em relação às instituições mais amplas de autoridade pública. Na África de hoje, as lealdades tribais são fortes, as lealdades nacional e estatal são fracas. Na América Latina, nas palavras de Kalman Silvert, "uma desconfiança nata do estado, acrescida da representação direta dos interesses econômicos e ocupacionais no governo, destrói a força dos partidos, corrói o pluralismo e impede a abrangente grandeza possível a uma ação política esclarecida, em seu sentido mais lato" (35). "O estado, entre os árabes", comentou um estudioso, "sempre foi uma instituição frágil, mais frágil que outras instituições sociais tais como a família, a comunidade religiosa e a classe dominante. O inte-

(34) Donald N. Levine, "Ethiopia: Identity, Authority and Realism" (Etiópia: Identidade, Autoridade e Realismo), em Lucian W. Pye e Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development* (Princeton, Princeton University Press, 1965), págs. 277-78; Andrew F. Westwood, "Politics of Distrust in Iran" (Política de Desconfiança no Irã), *Annals*, 358 (março de 1965), 123-36; Lucian W. Pye, *Politics, Personality and Nation-Building* (Política, Personalidade e Construção de Nações) — (New Haven, Yale University Press, 1962), págs. 205, 292-93; Gabriel Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture* (A Cultura Cívica) — (Boston, Little Brown, 1965), pág. 308.

(35) Silvert, págs. 358-59.

resse particular sempre precedeu o interesse público". H.A.R. Gibb abordou o mesmo tema, ao dizer que "o grande problema dos países árabes é precisamente o fato de que, desde o colapso das velhas corporações, não se desenvolveram instituições sociais através das quais a vontade pública pudesse ser canalizada, interpretada, definida e mobilizada... Não há, em suma, qualquer órgão de democracia social em funcionamento" (36). Da mesma forma, os italianos praticam no círculo da família "virtudes que outros homens normalmente dedicam ao bem-estar do seu país como um todo; a lealdade dos italianos à família é o seu verdadeiro patriotismo... Consideraram toda a autoridade legal e constituída como hostil, até que prove que é cordial e inofensiva" (37). Assim, numa sociedade politicamente atrasada, carente do senso de comunidade política, cada dirigente, cada indivíduo, cada grupo busca atingir apenas os seus próprios objetivos materiais imediatos e a curto prazo, sem qualquer consideração pelo interesse público num sentido mais amplo; e isso é o que se espera deles.

A desconfiança mútua e as lealdades truncadas redundam em pouca organização. Em termos de comportamento observável, a distinção fundamental entre a sociedade politicamente desenvolvida e a subdesenvolvida é de quantidade, tamanho e eficiência de suas organizações. Se as mudanças sociais e econômicas solapam ou destroem as bases tradicionais de associação, a conquista de um alto nível de desenvolvimento político depende da capacidade do povo de desenvolver novas formas de associação. Nos países modernos, como diz Tocqueville, "a ciência da associação é a mãe de todas as ciências; o progresso de todo o resto depende do progresso que ela fizer". O contraste mais óbvio e mais impressionante entre a aldeia de Banfield e uma pequena cidade americana do mesmo tamanho é que, nesta última, sempre há um "burburinho de atividade (em associação) visando, pelo menos em parte, ao desenvolvimento do bem-estar da comunidade" (38). A aldeia italiana, em contraste, possui uma única associação, a qual não se empenha em qualquer atividade de espírito público. A ausência de associações, esse baixo

(36) P. J. Vatikiotis, *The Egyptian Army in Politics* (O Exército Egípcio na Política) — (Bloomington, Indiana University Press, 1961), págs. 213-14, H. A. R. Gibb, "Social Reform: Factor X" (Reforma Social: O Fator X), em Walter Z. Laqueur, ed., *The Middle East in Transition* (O Oriente Médio em Transição) — (Nova York, Praeger, 1958), pág. 8.

(37) Luigi Barzini, *The Italians* (Os Italianos) — (Nova York, Atheneum, 1964), pág. 194.

(38) De Tocqueville, 2, 118; Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (A Base Moral de uma Sociedade Atrasada) — (Glencoe, Ill., Free Press, 1958), pág. 15.

nível de desenvolvimento organizacional, é característica de sociedades cuja política é confusa e caótica. O grande problema da América Latina, como George Lodge ressaltou, é que “há relativamente pouca organização social no sentido em que a conhecemos nos Estados Unidos”. O resultado é um “vácuo de motivação e organização”, que torna a democracia difícil e o desenvolvimento econômico lento. A facilidade com que sociedades tradicionais têm adaptado seus sistemas políticos às exigências da modernização depende quase diretamente da habilidade e capacidade de organização de seu povo. E apenas os poucos povos que possuem bastante dessa capacidade rara, como os japoneses, têm conseguido fazer uma transição relativamente fácil para uma economia desenvolvida e uma comunidade política moderna. Os “problemas de desenvolvimento e modernização”, nas palavras de Lucien Pye, estão “vinculados à necessidade de criar organizações mais eficientes, mais adaptáveis, mais complexas e mais racionalizadas... O supremo teste de desenvolvimento é a capacidade de um povo de estabelecer e manter formas organizacionais de vulto, complexas mas flexíveis” (39). A capacidade de criar tais instituições, no entanto, tem um estoque racional no mundo de hoje. É precisamente a habilidade de fazer face a essa necessidade moral e de criar uma ordem pública legítima que, acima de tudo o mais, os comunistas oferecem aos países em modernização.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: MODERNIZAÇÃO E DECADÊNCIA POLÍTICA

Modernização e Consciência Política

A modernização é um processo de facetas múltiplas, que envolve mudanças em todas as áreas do pensamento e da atividade humana. Como Daniel Lerner disse, é “um processo que possui alguma *qualidade* distintiva própria, que explicaria porque a modernidade é sentida como um *todo consistente* pelas pessoas que vivem de acordo com suas regras”. Os principais aspectos da modernização, “urbanização, industrialização, secularização, democratização, educação e participação nos meios de comunicação não ocorrem ao acaso e sem relação entre si”. Historicamente, estão “tão associados que se pode levantar a questão se são na verdade fatores genuinamente independentes — dando a idéia de que talvez hajam cami-

(39) George C. Lodge, “Revolution in Latin America” (Revolução na América Latina, *Foreign Affairs*, 44 (Jan. 1966), 177; Pye, pág. 38, 51.

nhado juntos de forma tão regular porque, em algum sentido histórico, *tinham de fazê-lo*” (40).

No nível psicológico, a modernização implica uma mudança fundamental de valores, atitudes e expectativas. O homem tradicional esperava a continuidade na natureza e na sociedade e não acreditava na capacidade humana de alterar ou controlar nenhuma das duas. O homem moderno, ao contrário, aceita a possibilidade de mudança e acredita até que ela é desejável. Tem, no dizer de Lerner, uma “personalidade móvel”, que se ajusta às mudanças em seu meio. Essas mudanças exigem tipicamente a expansão de lealdades e identificações dos grupos mais concretos e imediatos (como a família, o clã e a aldeia) para agrupamentos maiores e mais impessoais (como a classe e a nação). Com isso, surge também uma confiança crescente em valores universalistas em vez de particularistas e em padrões de desempenho em vez de padrões de adscrição ao se julgar os indivíduos.

No nível intelectual, a modernização implica a tremenda expansão do conhecimento humano sobre o meio em que vive e a difusão desse conhecimento através da sociedade, por meio da crescente alfabetização, comunicação de massa e educação. Demograficamente, a modernização implica mudanças nos padrões de vida, um aumento acentuado das condições de saúde e vida média, crescente mobilidade ocupacional, vertical e geográfica e, em especial, o rápido crescimento da população urbana, em contraste com a rural. Socialmente, a modernização tende a suplementar a família e outros grupos primários de papéis difusos, com associações secundárias conscientemente organizadas e de funções muito mais específicas. A distribuição tradicional de *status* ao longo de uma estrutura de bifurcação simples, caracterizada por “desigualdades cumulativas”, dá lugar às estruturas pluralistas de *status* caracterizadas pelas “desigualdades dispersas” (41). Economicamente, há uma diversificação de atividade, algumas ocupações simples dando lugar a muitas de grande complexidade; o nível de especialização ocupacional aumenta significativamente; a razão entre capital e trabalho aumenta; a agricultura de subsistência é substituída pela agricultura de mercado; e a própria agricultura declina de importância, quando comparada com as atividades comerciais, industriais e outras não-agrícolas. Há uma tendência para a expansão do campo geográfico de atuação da atividade econômica e para a centralização de tal atividade em nível

(40) Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* — (Glencoe, Ill., Free Press, 1958), pág. 438; grifo no original.

(41) Robert A. Dahl, *Who Governs?* (New Haven, Yale University Press, 1961), págs. 85-86.