

4. UM PREFÁCIO A UMA TEORIA INSTITUCIONALISTA DO PODER

4.1. RECONSTRUINDO A ESTRUTURA INTELECTUAL DA TEORIA INSTITUCIONAL

O objetivo desta seção é apresentar uma estrutura intelectual que poderia apontar a direção para um novo movimento da teoria institucional. No âmbito da análise anterior, foram identificados quatro problemas do primeiro movimento da teoria institucional: (i) a falta de uma teoria que explique a relação dinâmica entre negociações e regras; (ii) a falta de justificativas não normativas para as reformas distributivas; (iii) a falta de critérios que equilibrem interesses de igualdade e flexibilidade no desenvolvimento institucional; e (iv) a falta de uma metodologia para mensurar as assimetrias do poder de negociação³²⁷.

O segundo movimento da teoria institucional pouco fez para resolver esses problemas. Na verdade, alguns deles foram reforçados pela completa desconsideração da análise dos custos distributivos das reformas institucionais³²⁸. Em vez de investigar o problema da desigualdade, o segundo movimento desenvolveu um argumento bem estruturado para demonstrar que a desigualdade não era um problema jurídico ou econômico relevante, e que o desenvolvimento institucional resultaria de um processo fundamentado na formalização de relações econômicas básicas por meio de instrumentos de contrato e de registro de propriedade.

A seção anterior, dedicada aos custos da desigualdade, buscou salientar a necessidade de preencher as lacunas da teoria institucional, demonstrando os efeitos das assimetrias de poder no desenvolvimento econômico e institucional. O objetivo foi apresentar uma justificativa não normativa para as políticas distributivas, argumentando que a desigualdade tem custos que podem ser reduzidos por reformas institucionais conscientes.

Outro objetivo foi demonstrar que as duas tendências da teoria institucional contemporânea contra reformas distributivas estavam erradas. A primeira tendência foi o argumento de que, se há uma escolha entre redistribuição e flexibilidade, a última é sempre desejável. A segunda tendência é que há certas instituições básicas, necessárias para que uma economia de mercado opere, as

327 Vide Seção 1.5 acima.

328 Vide Seção 2.6 acima.

quais não têm qualquer efeito distributivo – ou seja, têm um efeito distributivo neutro, como regulações básicas em matéria de contratos e propriedade.

O argumento apresentado neste estudo aponta, em primeiro lugar, que a flexibilidade não é desejável se criar um aumento dos custos da desigualdade que seja mais alto que qualquer possibilidade de ganhos de eficiência como resultado das reformas; em segundo lugar, que não existem regras com efeitos distributivos neutros. Nesse sentido, qualquer reforma pode ter efeitos distributivos negativos e aumentar os custos da desigualdade, mesmo reformas que deveriam reduzir a desigualdade.

A presente seção será dedicada aos outros dois problemas deixados sem solução pela teoria institucional: (i) a necessidade de uma teoria para explicar a relação entre regras e poder de negociação e (ii) uma metodologia para mensurar e comparar diferentes formas de assimetrias de poder. Esses tópicos não foram completamente desconsiderados pela teoria institucional contemporânea. Entretanto, existem duas limitações significativas em suas abordagens, as quais se tentará complementar nesta seção. Essas limitações consistem, primeiro, no apego excessivo ao formalismo jurídico, baseado na ideia de que as estruturas do direito privado, como as regras de propriedade privada e de contrato, eram mais uma precondição para processos de negociação que um resultado deles; segundo, na confiança nas medições de poder econômico como a única fonte para avaliar assimetrias do poder de negociação.

Buscar-se-á complementar a abordagem da teoria institucional contemporânea seguindo um processo de três passos. O primeiro consiste na investigação de uma ideia que era subjacente ao trabalho de muitos participantes do primeiro movimento da teoria institucional³²⁹ e que também foi adotada por um dos principais autores do segundo movimento, Douglas North: a ideia de que as regras são resultado de negociações estabilizadas³³⁰. North presumiu que, dada uma certa distribuição do poder de negociação e um conjunto estabilizado de regras de negociação, regras seriam criadas ou reformadas com base em

329 Para uma descrição da abordagem dos primeiros institucionalistas da análise de negociação, particularmente Hale, vide KENNEDY, Duncan. *The Stakes of Law, or Hale and Foucault!*, cit., p. 327.

330 Douglass North definiu o equilíbrio institucional como “a situation where given the strength of the players and the set of contractual bargains that make up the total economic exchange, none of the players would find it advantageous to devote resources to restructuring the agreement” (“uma situação na qual, dada a força de negociação dos participantes e o conjunto de negociações contratuais que compõem a troca econômica total, nenhum dos participantes consideraria vantajoso dedicar recursos à reestruturação do acordo”). Cf. NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, cit., p. 86.

escolhas racionais de indivíduos alicerçadas nos custos e benefícios dessas mudanças. Porém, se um conjunto estabelecido de regras de negociação não for pressuposto, a investigação sobre a origem de tais regras torna-se uma questão metodológica relevante, e a distribuição do poder de negociação torna-se central, pois determinará as regras do próprio processo de negociação.

Essa investigação será empreendida apresentando uma discussão sobre a teoria do poder de Weber. Escolheu-se tal abordagem por duas razões: primeiro, não há qualquer autor associado à teoria institucional que tenha desenvolvido uma teoria do poder ou apresentado um conceito funcional do mesmo; segundo, a teoria do poder de Weber inclui um conceito de Estado de direito muito similar ao conceito adotado pelo segundo movimento da teoria institucional³³¹.

Como segundo passo nesta investigação sobre o papel do poder de negociação no desenvolvimento institucional, serão analisadas as categorias de poder legítimo apresentadas por Weber, verificando-se como essas categorias seriam interpretadas da perspectiva da teoria institucional. O objetivo desse debate é identificar esferas gerais de poder e suas fontes, demonstrando a necessidade para a teoria institucional de ir além da mera análise do poder econômico como a principal fonte de assimetrias de negociação.

O terceiro passo, após a identificação dessas diferentes fontes de poder, será apresentar uma interpretação da relação entre as esferas de poder correspondentes. Para tanto, a discussão sobre as esferas de poder será integrada a uma famosa teoria do desenvolvimento econômico: a teoria dos ciclos de Gunnar Myrdal. A principal questão a ser investigada nessa seção será como o poder de uma esfera em particular, como a econômica, é transferido a outra esfera de relações sociais, como a política ou a cultural.

O objetivo deste ensaio, mais que apresentar uma teoria definitiva para explicar o processo pelo qual as assimetrias de poder criam regras, as quais criam assimetrias de poder, é excluir de um terceiro movimento da teoria institucional certos enviesamentos contra políticas distributivas. Por muito tempo, esse preconceito impediu a teoria institucional de analisar os efeitos profundos da desigualdade sobre o desenvolvimento institucional. Um terceiro movimento da teoria institucional deve aprender com tais deficiências e engajar-se num debate profundo sobre as origens das assimetrias do poder de negociação.

331 Vide Seção 2.3.2 acima.

4.2. AS ORIGENS DAS INSTITUIÇÕES: REGRAS COMO RELAÇÕES ESTABILIZADAS DE PODER

4.2.1. O DISCURSO NORMATIVO DO PODER LEGÍTIMO

A principal hipótese da teoria do poder a ser discutida aqui é que, no nível mais baixo de complexidade da interação humana, as regras e o poder deveriam ser identificados como um único elemento. Se esse argumento estiver correto, um dos aspectos cruciais da teoria sociológica do poder de Weber será contestado, a saber, a ideia de que o poder e as regras são mediados pelo conceito normativo de legitimidade. Por um lado, normas de legitimidade limitariam quais tipos de negociação poderiam criar regras e quais fontes de poder poderiam ser usadas no processo de negociação. Por outro lado, normas de legitimidade legitimariam, como esperado, a distribuição do poder de negociação resultante de processos de negociação.

O conceito de legitimidade de Weber é criticável por se fundamentar no pressuposto de que existem certas regras gerais que governam a interação social, que são as regras que selecionam fontes de poder legítimas ou ilegítimas. Contudo, se o objetivo de uma teoria do poder é identificar as origens das assimetrias de poder de negociação, não é suficiente presumir que existem certas regras gerais de autoridade legítima. As origens dessas regras também devem ser investigadas, já que elas igualmente criam assimetrias de poder de negociação, considerando certas regras legítimas e outras ilegítimas. Antes de desenvolver essa hipótese em termos mais concretos, é necessário discutir a teoria do poder de Weber mais a fundo, de modo que o contraste entre ambas fique claro.

O conceito sociológico de poder baseia-se na “probabilidade de que um agente dentro de uma relação social esteja em posição de realizar sua própria vontade apesar da resistência”³³². Weber dividiu esse conceito geral em duas categorias: (i) dominação, entendida como a probabilidade de que uma ordem seja obedecida por um dado grupo de pessoas e (ii) disciplina, entendida como a probabilidade de que uma ordem tenha obediência rápida e automática em virtude do hábito³³³. Ambos os conceitos são semelhantes, na medida em que

332 No original: “the probability that one actor within a social relationship will be in a position to carry out his own will despite resistance”. Cf. WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California, 1978, p. 53.

333 Cf. WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, cit., p. 53.

se relacionam à capacidade de um indivíduo de impor sua própria vontade ao comportamento de outros³³⁴.

O conceito geral de poder inclui também a capacidade dos indivíduos de superar não apenas a vontade de outros, mas também as forças da natureza. Nesse sentido, a dominação e a disciplina não são realmente duas categorias diferentes, mas a disciplina é apenas o tipo de dominação que se torna automática como resultado do hábito. Por conseguinte, podemos nos concentrar na ideia de dominação. Weber dividiu esse conceito em duas outras categorias: (i) a dominação resultante de uma constelação de interesses, característica das relações econômicas baseadas no mercado, e (ii) a dominação resultante da autoridade, característica das organizações governamentais.

A diferença significativa entre as duas, para Weber, é que a dominação baseada na autoridade representaria uma fonte legítima de poder, devido à sua estabilidade, enquanto as relações baseadas no mercado não seriam legítimas por causa de sua volatilidade. Assim, esses dois tipos de dominação podem também ser descritos como dominação legítima e ilegítima, o que requer que investiguemos o conceito de legitimidade de Weber mais a fundo.

Talvez seja mais fácil descrever o que é legitimidade na teoria do poder de Weber descrevendo o que não é legitimidade. Primeiro, formas de poder legítimo não podem basear-se em interesses individuais instáveis. Weber concentrou-se em identificar as fontes das instituições estáveis e duradouras, e a legitimidade estaria relacionada à estabilidade das regras, mais que a qualquer valor moral intrínseco incorporado a elas. Como mencionado anteriormente, um bom exemplo de interesses individuais instáveis são os interesses econômicos. Eles são considerados “econômicos” não apenas porque se baseiam em relações de mercado, mas porque são fundamentados em cálculos de utilidade. Outros alicerces ilegítimos de dominação seriam: (i) costumes; (ii) laços afetivos; e (iii) conceitos ideológicos.

O que todos esses elementos têm em comum que os transforma em fontes ilegítimas de dominação? Há muito pouco em comum, exceto pelo fato de que todos eles são fundamentados em preferências individuais e que a validade de tais preferências não depende de algum tipo de validação metafísica ou extrínseca. Para Weber, a legitimidade é criada exatamente no momento em que

essas preferências individuais se tornam normas sociais estáveis. Infelizmente, essa transição não foi explicada por Weber.

O conceito de legitimidade de Weber ficará mais claro se compararmos essas descrições de preferências individuais com as formas legítimas de dominação ou autoridade descritas por ele. São elas: (i) jurídica; (ii) tradicional; e (iii) carismática. Sua legitimidade deriva de “crenças estabelecidas”, que criam um sentido de dever para todo indivíduo na sociedade.

De certa maneira, tais fontes legítimas de autoridade estão correlacionadas a formas de preferências individuais descritas acima. A autoridade jurídica está relacionada aos costumes, a autoridade tradicional é baseada em laços afetivos e a autoridade carismática é fundamentada em crenças ideológicas. Contudo, a autoridade legítima é uma forma de junção de todas as preferências pessoais que se estabilizam de tal maneira, a ponto de deixar de ser preferências pessoais para tornarem-se uma instituição coletiva. A legitimidade é, então, uma forma de dominação em que os interesses dos dominados não são considerados, mas substituídos pelo dever de obedecer à vontade dos comandantes.

Essa separação entre dominação ilegítima (baseada na constelação de interesses) e dominação legítima (baseada em deveres) de Weber, fundamentada em sua concepção de legitimidade, é supostamente baseada numa observação desprendida da realidade. Entretanto, essa abordagem é influenciada por algumas categorias normativas. De acordo com o argumento de Weber, deveres são diferentes de interesses porque os primeiros estão fundamentados em “crenças estabelecidas” que reconhecem tais ordens como deveres, enquanto a dominação também abrangeria decisões baseadas apenas em interesses próprios e cálculos de utilidade, que são muito mais efêmeros e voláteis.

O problema é que essas crenças estabelecidas tornam-se uma fonte de poder significativa, que também exigiria investigação por parte do analista institucional, porquanto, como apontado anteriormente, crenças estabelecidas criam assimetrias significativas de poder de negociação. Dizer que certas preferências individuais, como laços afetivos, podem tornar-se uma crença estabelecida e outras, como interesses econômicos, não podem, é, na realidade, uma afirmação normativa. Por que o governo carismático é mais estável que costumes de mercado bem estabelecidos? O que Weber estava dizendo era que as relações econômicas *não deveriam* fundamentar arranjos institucionais, e não tanto que as relações econômicas *não* fundamentam instituições estáveis e duradouras.

A razão de fundo para esse viés contra interesses econômicos é que Weber está trabalhando com a dicotomia entre público e privado. Relações baseadas no mercado pertencem à esfera privada e são caracterizadas pela ação individual baseada na maximização de utilidades.

Outra razão para esse viés é que Weber relaciona a estabilidade das regras com seus níveis de racionalidade. Num extremo do contínuo da racionalidade, encontraríamos a dominação baseada no mercado fundamentada numa constelação de interesses que pode ser facilmente desmantelada se os indivíduos mudarem seus interesses, gostos, valores ou ideais. No outro extremo, encontraríamos a autoridade jurídica como a forma mais sofisticada de dominação legítima, fundamentada na organização racional da burocracia estatal e no próprio Estado moderno como detentor do monopólio da força. Entre esses extremos encontraríamos as outras formas de autoridade legítima, carismática e tradicional, ainda presentes no Estado moderno, mas características de formas de governo menos evoluídas. O único tipo de poder econômico relevante para Weber é o poder monopolista, exatamente porque se parece com a estrutura das burocracias modernas.

Essa abordagem é claramente incompatível com a tradição da teoria institucional descrita anteriormente. A teoria institucional concentrou-se em desmantelar a dicotomia entre as esferas pública e privada, demonstrando que há coerção nas relações privadas, mesmo quando os meios de violência são aparentemente monopolizados pelo Estado³³⁵.

Consequentemente, uma teoria do poder para a teoria institucional não deveria desconsiderar as atividades econômicas como fonte importante de assimetrias de poder. Esse problema da teoria de Weber não resulta apenas do fato de que ele estava descrevendo uma sociedade específica num período histórico em particular. Trata-se de um problema que salienta a necessidade de que a teoria institucional abandone o conceito de legitimidade e envolva-se numa profunda investigação sobre as origens das regras, o que também levará à identificação das principais fontes de poder de negociação.

Pode-se dizer que, mesmo dentro do conceito de poder baseado na vontade apresentado por Weber, a ideia de legitimidade como elemento exógeno é inútil para qualificar a dominação. Mesmo considerando a dominação como a capacidade de impor a vontade de um sobre outros, qualquer forma de auto-

ridade pode ser melhor descrita como um nível mais complexo de dominação, não como uma forma legítima de poder. Sendo assim, as chamadas “crenças estabelecidas” podem ser entendidas como nada mais que um complexo sistema de relações de poder que têm como seus elementos atomizados nada além de interesses individuais e percepções instáveis.

Nesse sentido, podemos considerar apropriadamente que as regras jurídicas baseiam-se simplesmente numa miríade de costumes e avaliações de utilidade realizadas por indivíduos, tanto quanto o patriarcalismo e o patrimonialismo originam-se de laços afetivos familiares e o carisma baseia-se em ideais adotados por pessoas e identificados com um líder. De acordo com essa abordagem, a conceitualização de formas legítimas de autoridade parece no mínimo supérflua, se não enganosa.

O fato de que a teoria do poder de Weber incorpora certos elementos do formalismo jurídico, tal qual desenvolvido pelo pensamento jurídico clássico, é outra fonte de incompatibilidade entre sua teoria do poder e a tradição da teoria institucional. Elementos do pensamento jurídico clássico são claramente difundidos em sua teoria do poder. O uso das “crenças estabelecidas” como fonte de legitimidade nada mais é que uma versão do argumento apresentado por Savigny de que as leis eram consideradas legítimas porque incorporavam práticas construídas historicamente nas sociedades, resultando numa estrutura jurídica racional³³⁶. A teoria do poder de Weber incorpora a perspectiva historicista de Savigny ao identificar as chamadas crenças estabelecidas, que são estruturas sociais consideradas superiores à vontade dos indivíduos e que validariam a ordem social e a atual distribuição de poder³³⁷.

Pode-se afirmar que há uma importante diferença entre a teoria do poder de Weber e o pensamento jurídico clássico. Tal diferença consistiria no fato de que esse utiliza a separação entre público e privado para proteger e santificar a intenção das partes privadas, como incorporado na teoria voluntarista do

336 Cf. SAVIGNY, Friedrich Carl von. *Of the Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence*, cit.

337 Habermas argumentou que Weber incluiu em seu conceito de validade uma ideia de consenso direcionada a máximas de validade. Cf. HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT, 1996, p. 67. Não está claro que Weber requereria que tais “crenças estabelecidas” se baseassem em qualquer tipo de consenso que aproximaria a ideia de autoridade da ideia de autonomia individual. Weber menciona que uma ordem será considerada válida se for orientada na direção de certas máximas. O fato de que o ator considera essas máximas obrigatórias é um entre muitos fatores implicados na transição dos interesses para os deveres, dos motivos transitórios para os estáveis. Tal transição seria “empiricamente gradual” e não baseada em qualquer forma de consenso. Cf. WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, cit., p. 31.

direito privado. Ao invés disso, a teoria do poder de Weber descreve mecanismos de legitimidade da autoridade pública e considera a ação privada inerentemente ilegítima por causa de sua transitoriedade.

Não obstante tal diferença no valor atribuído à ação individual na construção das regras, as duas abordagens coincidem num aspecto mais fundamental, que é o entendimento de que a ordem jurídica representa um nível superior de racionalidade. Para ambas as abordagens, a autoridade jurídica estaria fundamentada num conjunto de leis racionais, impessoais, abstratas, coerentes e hierárquicas que organizam a sociedade³³⁸.

Novamente, é preciso lembrar que a teoria institucional dedicou muitos esforços à desconstrução de tais elementos do pensamento econômico e jurídico clássico. Apesar das diferenças, o diálogo entre a teoria do poder de Weber e a teoria institucional é construtivo, não apenas porque não há qualquer teoria do poder incorporada à teoria institucional, mas também porque a teoria de Weber incorpora uma interpretação da relação entre o desenvolvimento econômico e político que é muito semelhante aos argumentos dos primeiros teóricos institucionais³³⁹. A articulação de ambas as literaturas parece fornecer uma ferramenta poderosa para entender problemas contemporâneos relacionados a uma sociedade global cada vez mais integrada e mais desigual. Na próxima seção, sugerir-se-á uma abordagem que articula elementos de ambas as teorias.

4.2.2. UM CONCEITO INSTITUCIONALISTA DAS RELAÇÕES DE PODER

Da discussão anterior, ficou claro que uma teoria do poder aplicável à análise institucional deveria ser despojada de qualquer ideia preconcebida de legitimidade. Aceitar qualquer tipo de norma para reconhecer a legitimidade ou ilegitimidade

338 Cf. WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, cit., p. 217.

339 De um lado, a economia capitalista moderna é considerada um pressuposto para o desenvolvimento da burocracia, organizada por um sistema jurídico racional, pois apenas em uma economia monetária é possível apoiar o aparato burocrático baseado em um sistema de tributação. Cf. WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free, 1964, p. 338-339: "Capitalism is the most rational economic basis for bureaucratic administration and enables it to develop in the most rational form, especially because, from the fiscal point of view, it supplies the necessary money resources" ("[o] capitalismo é a base econômica mais racional para a administração burocrática e permite que ela se desenvolva da forma mais racional, especialmente porque, do ponto de vista fiscal, fornece os recursos monetários necessários"). Por outro lado, o capitalismo exige um sistema jurídico racional estruturado e burocracia. Cf. WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, cit., p. 974: "Today, it is primarily the capitalist market economy which demands that the official business of the administration be discharged precisely, unambiguously, continuously, and with as much speed as possible" ("[h]oje, é principalmente a economia capitalista de mercado que exige que os negócios oficiais da administração sejam cumpridos com precisão, clareza, continuidade e a maior rapidez possível").

de instituições pode colocar um véu sobre as regras que fundamentam assimetrias reais do poder de negociação na sociedade. Ademais, um conceito alternativo de poder não deveria estar centrado na vontade de agentes individuais, uma vez que essa abordagem exclui a possibilidade do uso inconsciente do poder. Essa espécie de uso do poder é extremamente relevante em sociedades modernas integradas globalmente, nas quais um exercício não intencional do poder é resultado natural do desenvolvimento de meios globais de comunicação em massa.

O poder social deveria ser entendido como a maneira pela qual os indivíduos avaliam a capacidade de outro agente de alcançar um certo objetivo, independentemente da vontade desse agente. Conforme mencionado acima, a ideia de dominação de Weber era a capacidade de imposição da vontade de um sobre a de outros e incorporava uma visão de poder na sociedade como um elemento mensurável que pode ser comparado e confrontado objetivamente. Entretanto, no conceito alternativo de poder apresentado aqui, no qual esse não é uma substância mensurável, o processo de medir o poder é, por si só, o processo de construí-lo³⁴⁰.

Nesse sentido, o poder na sociedade não existe até que seja mensurado e avaliado por outro indivíduo. Se o poder social for entendido não como a capacidade de impor a vontade de uma pessoa, mas como a maneira pela qual outros indivíduos medem essa capacidade, torna-se claro que a mensuração é poder por si só³⁴¹.

O poder, assim, é entendido como metacategoria da ação humana. O poder não é uma ação, mas uma não ação. O poder existe quando outro indivíduo avalia a capacidade de um agente de alcançar certo objetivo. Se presumirmos que certa ação pode ser tentada apenas uma vez, quando um agente atua, o poder será perdido, não importando se o objetivo foi alcançado ou não.

340 Nesse sentido, não há necessidade de diferenciar o poder social, entendido como exercício de poder na sociedade, do poder em relação às forças da natureza. Não há diferença entre a força de um indivíduo considerando sua capacidade objetiva de levantar peso e sua força como é percebida pelos outros, pois qualquer possível mensuração "objetiva" de tal poder será necessariamente uma mensuração por parte de outros.

341 Compara-se também esse argumento com o conceito de Marx de alienação. Para Marx, todos os seres humanos são dotados de poderes sociais ilimitados, resultantes de uma natureza laboriosa, que é fragmentada por nossa participação na sociedade. Nas comunidades liberais, por exemplo, tais poderes teriam sido alienados por instituições externas, como igrejas e partidos políticos, e o processo de emancipação consistiria na recuperação desses poderes pelos indivíduos. Cf. MARX, Karl. *Early Political Writings*. Cambridge: Cambridge University, 1994, p. 28. Sob o conceito de poder social apresentado aqui, o poder só existe se for reconhecido por outros. Não se supõe, porém, que as instituições tenham sido criadas pela transferência de poderes originalmente pertencentes aos indivíduos, nem que a extinção dessas instituições libertaria tais poderes.

O poder existe enquanto há uma avaliação da capacidade alheia, e uma expectativa em relação a tal capacidade. Se uma ação for realizada de forma que não haja mais expectativa, então não haverá poder social. Isso cria a possibilidade de uma negociação acerca da realização de um objetivo específico. Se tal tentativa for feita, esse poder intercambiável será perdido.

Nesse sentido, a acumulação de poder está relacionada à autorrestrição, por parte do agente, de executar determinada ação que está sujeita a certas expectativas de outros indivíduos. Por conseguinte, o poder é entendido como um reservatório de capacidade de agir mensurado por outros, e só existe enquanto mantiver sua existência como não ação.

Certamente, se pensarmos em não ação como autorrestrição, ela é de fato uma ação, a ação de autorrestrição, e não poderíamos considerar que o poder seja uma categoria diferente em relação a qualquer outra ação social. Contudo, o poder não se baseia na autorrestrição, mas na expectativa dela. Como o poder não está baseado na vontade do agente que “possui” o poder, mas na percepção dos outros, pode ser que o agente não esteja de forma alguma restringindo a si mesmo ao não exercer o poder. Ele apenas não tem consciência desse poder, mas outros perceberão isso como autorrestrição e isso será uma fonte de poder.

Essa meta-ação de mensuração do potencial de ação cria a possibilidade de prorrogação da acumulação do poder. Um exemplo dessa acumulação seria a formação do capital econômico na sociedade, cuja fonte é a expectativa de outros em relação à capacidade de um agente econômico de gerar eficiências no futuro. Analogamente, o poder de um exército superior não reside na sua capacidade de derrotar outros exércitos, mas no modo como os outros exércitos percebem sua capacidade destrutiva, aliado à expectativa de que essa força será autorrestringida para prevenir desperdício de recursos³⁴².

Deve-se ressaltar mais uma vez que o poder social pode ser exercido ainda que não se baseie na vontade do agente que o exerce. A intenção real do ator não é um elemento necessário no conceito de poder, pois o que importa é como tal intenção será avaliada pelos outros. Mesmo quando a vontade do

342 Para que um exército superior mantenha seu *status* com o mínimo de perda de recursos, deve dispor de seu poder de tal maneira que os exércitos menores não percebam a si mesmos como capazes de desafiar a organização militar superior. Se um exército menor subestimar o poder do outro e confrontar-se com ele numa guerra, mesmo se o exército superior vencer esse último e exibir adicionalmente seu poder, haverá uma perda de recursos. Tais perdas poderiam solapar sua superioridade militar, e, portanto, a melhor estratégia para sustentar seu poder superior de negociação é exibir seu poder sem arriscar perdas maiores, de modo a deter desafiadores.

agente é manifesta, outros agentes não podem avaliar a utilidade ou os motivos por trás dessa vontade manifesta³⁴³. Isso sempre faz parte da avaliação da capacidade do outro agente, que inclui a mensuração do risco de que o objetivo manifestado não seja perseguido.

A existência de regras reside nessa incerteza em relação ao comportamento do agente e à sua capacidade de alcançar a meta esperada. Regras, enquanto expectativas de comportamento futuro de outros, são as mensurações da capacidade de outros agentes realizadas por terceiros. Portanto, regras são estabelecidas num processo igual ao da criação de poder. Mais propriamente, os procedimentos para a criação de regras e para a criação de poder são os mesmos. A única diferença é que as regras incorporam em si mesmas o poder de controlar as ações de certos indivíduos, o que significa que outros têm expectativas de que as próprias regras funcionarão como restrições para os indivíduos sujeitos ao seu poder. Por outro lado, não existe poder sem regra, porque a mensuração do poder é uma comunicação que requer ao menos uma regra, que regulará o entendimento mútuo acerca da mensuração do poder.

Há uma questão que pode ajudar a explicar porque a abordagem ora apresentada é mais apta a explicar as origens do poder e das regras na sociedade do que as teorias do poder que se apoiam na vontade de um agente de alcançar certo objetivo. Se o poder dependesse apenas da vontade de um único agente, esse indivíduo deveria ser capaz de criar seu próprio conjunto de regras para mensurar e controlar esse poder. Por exemplo, se um indivíduo isolado da sociedade aprende que pode produzir fogo, ele precisa de regras para reconhecer o que é o fogo, como proceder para produzi-lo e para quê ele é útil. A questão é: é possível que um indivíduo crie um sistema privado de regras?

Essa questão é similar ao problema da linguagem privada proposto originalmente por Wittgenstein³⁴⁴. Poderia alguém ser capaz de criar sua própria linguagem, isto é, não apenas um código diferente para expressar ideias já estabelecidas, como também novos códigos para expressar novos sentimentos conhecidos apenas por essa pessoa? A resposta seria necessariamente “não”. Não é possível criar uma linguagem baseada em experiências individuais. Mesmo imaginando uma pessoa que inventou uma linguagem para representar seus

343 Isso se relaciona ao argumento discutido anteriormente sobre a impossibilidade de comparações interpessoais de utilidade. Vide Seção 2.4.2 (vi) acima.

344 Cf. WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tractatus Logico-Philosophicus*. New York: Routledge, 2001.

sentimentos durante a vida, haveria a possibilidade de falhas de memória, o que levaria a confusões. A própria pessoa poderia não se lembrar de qual sentimento um símbolo em particular deveria representar. Esse sistema só poderia transformar-se numa linguagem se outro indivíduo pudesse ver os símbolos e inferir o que significam, pois isso seria exatamente o mesmo que o indivíduo que criou a linguagem faria para reconhecer um símbolo.

Se a linguagem pode ser entendida por outros, ela não é mais privada. O mesmo raciocínio se aplica às regras. Não seria possível para um indivíduo desenvolver regras baseadas em percepções intrinsecamente privadas, porque elas não seriam regras em sentido estrito. Só passariam a sê-lo quando pudessem criar em outros uma expectativa em relação ao seu comportamento ou ao alheio. Similarmente, o indivíduo isolado só poderá ter o poder de fazer fogo quando for capaz de comunicar-se com outros indivíduos. De outra maneira, não existe poder, porque o poder requer uma expectativa por parte de outros em relação à ação de criar fogo. Para que uma linguagem ou um sistema de regras exista, é preciso haver algum elemento externo, alguma informação que permitiria que outra pessoa decifre o código³⁴⁵. Por essa razão, regras e poder só podem existir num diálogo. E, nesse diálogo, a vontade da pessoa à qual o poder é atribuído e à qual as regras se aplicam não é tão importante quanto o modo como essa vontade é percebida por outros.

4.2.3. DECOMPONDO O CONCEITO DE PODER: DOMINAÇÃO E COOPERAÇÃO

Serão discutidos agora alguns tipos diferentes de relações de poder, as quais ajudarão a explicar a proposição de que é impossível desatrelar a criação de poder da de regras. Anteriormente, foram descritos os conceitos de dominação e disciplina na teoria sociológica do poder de Weber. Dominação era a probabilidade de uma ordem ser obedecida e disciplina era a probabilidade de uma ordem ter obediência rápida e automática devido ao hábito. Como já ressaltado, parece não haver diferença entre tais tipos de poder, além da frequência.

345 Existe também um argumento pela possibilidade de comparações interpessoais de utilidade. Se um indivíduo não puder expressar a regra que ele usou para obter utilidade de uma ação, não poderá entender como essa utilidade surge. Ademais, se não há elementos externos possíveis para demonstrar que o indivíduo está derivando uma utilidade de uma ação, ele não estará derivando nenhuma utilidade, uma vez que a utilidade é a satisfação de uma expectativa previamente constituída. Qualquer utilidade oriunda de um processo de interação social requer comunicação, algum tipo de linguagem que é necessariamente não privada, e alguma forma de demonstração externa de avaliações de utilidade. Desse modo, torna-se possível comparar regras oriundas de tais avaliações, ainda que apenas para entender o processo de mensuração na teoria do poder, e não para argumentar que essas mensurações são agregados coerentes de utilidade individual.

No conceito de poder baseado na mensuração por parte de outros, é mais apropriado discutir os conceitos de dominação e cooperação, em vez de disciplina, diferenciados pelo modo como o poder é comunicado, e não apenas por sua frequência. Esses dois modos de relação de poder são também modos de articulação de regras resultantes de múltiplas avaliações de poder. Por essa razão, eles são, na verdade, tipos básicos de instituições.

Dominação consiste na situação em que o comandante avalia a capacidade de outros atores como suficiente para cumprir certa tarefa e em que os subordinados consideram o comandante capaz de fornecer-lhes certo benefício ou punição não relacionados à tarefa em si. É claro que aqui há duas avaliações de poder combinadas, uma feita pelo comandante e outra feita pelos subordinados, com relação à capacidade do outro agente de atingir diferentes objetivos.

Esse é o caso do empregado de uma empresa que não tem participação nos lucros, mas recebe apenas salário fixo. A empresa considera o empregado capaz de fazer seu trabalho e o empregado espera que a empresa seja capaz de pagar seu salário. É também o caso do mercenário, que não está comprometido com as questões políticas que levam à guerra, apenas com sua sobrevivência e pagamento. Do mesmo modo, o escravo reprimiria seu desejo de fugir por medo de que seu senhor lhe infligia punição caso seja capturado.

A principal característica da dominação é a de que os motivos primordiais manifestados pelas partes não são coincidentes. As regras geradas a partir dessas relações de poder são regras para regulamentar interesses divergentes. Elas permitem uma permuta de poder, na qual diferentes jogadores trocam sua capacidade percebida para atingir duas metas diferentes. O que faz disso uma relação de dominação e subordinação é o fato de que o comandante apresenta aos subordinados um conjunto de opções. Isso confere ao comandante uma posição superior, mas também lhe impõe custos mais altos, que são os de aplicar as consequências previstas no caso de a ordem não ser seguida.

Cooperação, por sua vez, é caracterizada por uma relação de poder na qual outros atores consideram o comandante capaz de atingir uma meta comum a todos os participantes. O comandante pode ser uma organização composta por múltiplos membros ou um líder individual. Também é possível imaginar o comandante como um objeto inanimado desprovido de vontade própria. Pode até ser apenas uma ideia ou sentimentos compartilhados.

Por exemplo, na maioria das religiões, o líder religioso não é considerado o comandante, mas apenas o transmissor de uma mensagem divina. Essa é uma diferença importante entre o argumento aqui apresentado e as teorias do poder tradicionais. Presumindo que o poder esteja relacionado à vontade do agente detentor do poder, então um objeto inanimado, como um totem, ou uma ideia, como a fé num ente divino, não poderiam ter poder. Todavia, se o poder for entendido como as expectativas de outros em relação à capacidade de certa entidade de atingir um objetivo, então tais entidades inanimadas podem ser consideradas agentes de relações de poder.

O exemplo mais estereotipado de relações de poder cooperativo é aquele em que um líder sugere uma meta comum a um grupo e apresenta um plano para atingir essa meta, com base em sua avaliação das capacidades individuais de cada um dos participantes para cumprir as tarefas necessárias. Consequentemente, os custos e benefícios da atividade seriam divididos pelo grupo, de acordo com o mecanismo sugerido pelo plano em si.

Exemplos dessas relações de poder seriam o caso de administradores contratados para gerenciar uma companhia. A companhia, representada pela assembleia geral de acionistas, seria a líder e os administradores seriam os seguidores, esperando participar do sucesso da companhia beneficiando-se de seus lucros como a meta comum, no caso de existir um sistema de remuneração dos administradores que permita tal alinhamento. Outro exemplo seria o do soldado voluntário disposto a arriscar sua vida por uma causa comum, como a defesa da nação. O líder seria o exército e a principal motivação por trás do compromisso desproporcional dos soldados seria a vontade de contribuir para uma meta comum e, não menos importante, a crença de que essa liderança é exercida em direção à realização da meta comum.

O elemento relevante é que a meta comum é divulgada publicamente e aceita. O risco de que o líder não cumpra o plano é parte da avaliação dos participantes e parte dos custos desse tipo de estrutura de poder. Se o líder quiser apenas promover seus interesses privados, isso não importa, desde que eles sejam entendidos por outros como uma meta comum. Também por essa razão, não há argumento possível de que as estruturas cooperativas conduzam a menos assimetrias do poder de negociação que as estruturas de dominação. A única diferença real é a estrutura de custos de cada mecanismo, e o argumento de que a dominação demanda mais capital que a cooperação da perspectiva do comandante.

É claro que os conceitos de dominação e cooperação são apenas estruturas simplificadas. Na prática, os arranjos institucionais são compostos pela combinação de regras de dominação e cooperação. É o caso dos empregados que têm participação nos lucros das companhias, oferecida como incentivo ou porque eles também são acionistas. Imaginando um empregado que obtém metade de sua renda de seu salário e a outra metade da participação nos lucros, para cada ordem dada diretamente a ele haverá duas relações de poder diferentes: uma baseada na dominação e outra baseada na cooperação. Em sua decisão de seguir a ordem, duas avaliações estarão em jogo: (i) a possibilidade de a empresa demiti-lo ou promovê-lo como resultado de suas ações e (ii) a capacidade de a empresa de alcançar lucros mais altos ou mais baixos como resultado da divisão de tarefas estabelecida. Isso seria semelhante no caso de soldados profissionais, que lutam tanto porque é seu dever quanto porque acreditam nos objetivos da guerra.

Existem duas diferenças fundamentais entre relações de poder baseadas em dominação e cooperação: (i) a predominância de objetivos percebidos como divergentes ou convergentes, respectivamente, e (ii) a transparência em relação à função distributiva resultante da ação comum. A dominação não requer que os objetivos do comandante sejam manifestos nem que esse explique ao subordinado quais são os resultados esperados de tal atividade ou como ele planeja compartilhar os benefícios. A função distributiva é latente: apenas a recompensa ou punição para outros atores precisa ser claramente apresentada.

Ao contrário, a cooperação requer que o objetivo comum das relações de poder seja manifesto, mesmo que os participantes estejam destinados a alcançar diferentes graus de utilidade com a realização de um objetivo. É desnecessário dizer que a meta comum precisa ser manifesta, assim como a função distributiva. Os participantes não a considerariam uma meta comum se não pudessem entender como os benefícios esperados seriam distribuídos. Numa estrutura de perfeita cooperação, não importa se todos os benefícios vão para o líder, desde que tal resultado seja visto como uma meta comum a todos.

4.2.4. A ORIGEM COMUM DAS REGRAS E DAS RELAÇÕES DE PODER

Agora é mais fácil discutir a relação entre regras e poder com base nos dois modelos de relação de poder apresentados: dominação e cooperação. Sob o conceito de poder de Weber, como capacidade de impor a vontade de um sobre a de outros, as regras têm o papel de legitimar o poder pela validação de

certas formas de autoridade e exclusão de outras. No conceito de poder social, como a avaliação da capacidade de outros de atingir certo objetivo, as regras são os elementos básicos de mensuração e troca de poder. Conforme explicado, não pode haver um sistema privado de regras ou de relações de poder, do mesmo modo que não é possível a existência de uma linguagem privada. As relações de poder requerem regras de reconhecimento e mensuração, de modo que outros possam identificá-las e trocar expectativas.

Numa relação de poder atomizada, baseada num único comandante, um subordinado, uma ordem e uma meta, haverá apenas uma expectativa de comportamento, uma regra e uma avaliação de poder resultante para cada um dos participantes. Em relações de poder complexas, o número de regras multiplica-se, assim como as avaliações de poder resultantes. Novas regras são então criadas para avaliar essa teia de mensurações de poder, permitindo comparações e intercâmbios. O caráter distinto desse conceito é entender o poder como valor de troca, já que outros indivíduos têm regras de reconhecimento baseadas na capacidade dos comandantes e subordinados de atingir certas metas.

A analogia de poder e capital vem à mente outra vez. O capital econômico pode ser transacionado apenas porque existem regras de reconhecimento que o interpretam como a capacidade de gerar futuras eficiências com base em ganhos passados, permitindo a possibilidade de transações interpessoais e intergeracionais de poder econômico. Em outras esferas de poder existem processos similares, ainda que não baseados num sistema de mensuração tão simplificado quanto o da economia monetária.

Relações de poder baseadas na dominação requerem inicialmente dois conjuntos de regras. Primeiro, o conjunto de regras aplicáveis a avaliações pelo comandante da capacidade do subordinado de realizar a ação requerida, principalmente a capacidade de entender o comando. Segundo, um conjunto de regras aplicáveis à avaliação pelo subordinado das consequências de seguir ou não a ordem recebida, ou seja, a capacidade do comandante de pagar um prêmio ou aplicar uma punição³⁴⁶.

346 Possivelmente, pode-se dizer que, antes que essas regras sejam estabelecidas, existe uma regra que estrutura a relação de dominação em si, ou seja, uma regra requerendo que uma ordem seja manifestada, que existam as atuações dos papéis de um comandante e de um subordinado e que o comandante explicita as consequências do cumprimento da ordem, de modo a influenciar a decisão do subordinado de cumpri-la ou não. Mas essas regras são regras de tipologia, úteis apenas para diferenciar essa organização institucional de outra. Elas descrevem a articulação de duas regras ligadas por ações: a ação do comandante de manifestar a ordem e a ação do subordinado de obedecer ou não à ordem. Uma vez que a ordem é manifestada, é uma informação

No momento seguinte, a ação do subordinado de acatar ou não a ordem estabelecerá um processo de transação que requererá novas regras para avaliar as consequências do processo em relação a expectativas anteriores. Assim, novas regras, agora aplicáveis a ambos os jogadores, articularão as regras anteriores que regulavam o estabelecimento da relação de poder. Dessa série de transações de poder, resultam também séries de regras e novas instituições para determinar a distribuição do poder resultante da atividade da organização criada pela ação conjunta de um comandante e um subordinado.

As relações de poder baseadas na cooperação requerem também dois conjuntos de regras: primeiro, regras para identificar diferentes capacidades no grupo; segundo, regras para reconhecer a capacidade do grupo de atingir uma meta comum através da distribuição de tarefas e recompensas. A primeira diferença em relação à dominação é que o primeiro conjunto de regras é aplicado a todos os participantes do grupo. Na situação de dominação, o comandante faz o primeiro movimento e os subordinados podem não estar conscientes do comandante antes que o comando seja dado. Nas relações de poder baseadas na cooperação, todos os integrantes do grupo têm consciência uns dos outros e avaliam uns aos outros.

Em relações de poder baseadas na dominação, a hierarquia é determinada pela avaliação que o subordinado faz da capacidade do comandante de aplicar as consequências previstas em relação a uma ordem. Isso quer dizer que o subordinado só se torna subordinado no momento em que considera o comandante capaz de impor-lhe uma punição ou fornecer-lhe um benefício que o interessa. Consequentemente, o comandante assume a posição de determinar os resultados distributivos da interação.

No âmbito da cooperação, a hierarquia só é claramente estabelecida após a distribuição de tarefas e benefícios da ação conjunta. Antes que os atores decidam cooperar, eles precisam ter informações sobre suas tarefas e recompensas a fim de avaliar riscos, principalmente o risco de serem enganados por outros participantes. Depois que os atores concordam com a distribuição de tarefas e benefícios, as regras mais importantes são as de monitoramento da operação, que assegurarão que todos os indivíduos estão cumprindo suas tarefas e não

(uma ação) a ser interpretada pelo subordinado com base em sua regra de reconhecimento. Outras regras, como as que regulamentam a comunicação entre os atores, são incorporadas à avaliação do comandante sobre a capacidade do subordinado de entender a ordem, como mencionado.

estão extraindo qualquer benefício privado extra que prejudicaria o alcance da meta comum ou violaria as regras de distribuição.

Um bom exemplo da diferença entre as regras de dominação e cooperação pode ser encontrado na estrutura do direito de propriedade e do direito societário. As regras de propriedade têm como objetivo limitar a investigação das regras distributivas em relação ao resultado da ação conjunta. A propriedade é o resultado de distribuições anteriores e incorpora a ideia de capital acumulado que não está aberto a novas distribuições baseadas em ações conjuntas futuras. Esse é o alicerce da relação proprietário-empregado.

Regras societárias, como regras de propriedade dinâmica, criam possibilidades para avaliações mais amplas dos resultados de ações conjuntas, com base numa constante reavaliação das capacidades dos atores envolvidos. É o caso da relação acionista-administrador, na qual administradores podem receber pagamentos maiores que acionistas. Isso reflete a possível transformação de regras de dominação em regras de cooperação ao longo do tempo³⁴⁷.

Essa abordagem da estrutura das instituições cooperativas não aceita a ideia de cooperação social baseada em indivíduos que se encontram num estado de igualdade absoluta, que não conhecem seu *status*, posição social e capacidades pessoais, e que não pensam sobre a distribuição de recursos resultante do estabelecimento de regras de cooperação³⁴⁸. Tal ignorância não pode ser a base para a cooperação, considerando que o conhecimento da existência uns dos outros e de suas capacidades é exatamente o que diferencia a cooperação da dominação.

O único sentido possível de igualdade procedimental não pode ser a igualdade pela ignorância, mas a igualdade pelo conhecimento dos outros e de suas

347 Esse processo de transferência de poder dos investidores das bolsas de valores para os administradores profissionais foi descrito em detalhes por John Kenneth Galbraith e pode ser considerado o aspecto central da organização industrial contemporânea, consolidando o que o autor chamou de tecnoestrutura. Cf. GALBRAITH, John Kenneth. *The New Industrial State*. Princeton: Princeton University, 2015.

348 "In Justice as fairness the original position of equality corresponds to the state of nature in the traditional theory of social contract. [...] Among the essential features of this situation is that no one knows his place in society, his class position or social *status*, nor does anyone know his fortune in the distribution of natural assets and abilities, his intelligence, strength, and the like. [...] The principles of justice are chosen behind a veil of ignorance" ("[n]a justiça entendida como imparcialidade, a posição original de igualdade corresponde ao estado de natureza na teoria tradicional do contrato social. [...] Entre os aspectos essenciais dessa situação está que ninguém conhece seu lugar na sociedade, sua posição de classe ou *status* social, nem conhece sua fortuna na distribuição de bens e habilidades naturais, sua inteligência, sua força e assim por diante. [...] Os princípios da justiça são escolhidos por trás de um véu de ignorância"). Cf. RAWLS, John. *A Theory of Justice*, cit., p. 11.

diferenças em relação a si mesmo. Os indivíduos só são iguais no conhecimento de sua individualidade e das diferenças de capacidade em relação a outros indivíduos. Logo, os indivíduos são iguais apenas em seu conhecimento das diferenças. A ignorância é a raiz da hesitação e do medo, não da cooperação, a qual se fundamenta no reconhecimento de outros.

Conclui-se da discussão anterior que as assimetrias do poder de negociação originaram-se não só do processo inicial de avaliação da capacidade pelos outros, mas também dos arranjos institucionais dela resultantes. As regras de dominação e coordenação diferenciam-se não apenas pela existência de metas diferentes ou iguais, mas também pelo nível de transparência em relação à função distributiva da ação coletiva.

O alerta mais importante em relação a essa discussão é que não há nada no argumento apresentado aqui que justifique a conclusão de que as relações de poder cooperativo conduziram a resultados menos hierárquicos que a dominação. A cooperação requer apenas uma percepção da ação conjunta e da transparência. Não há garantia de que um líder não esteja apenas levando adiante seus interesses pessoais e se beneficiando da ignorância dos outros participantes na ação comum referente a fatores não revelados no processo de estabelecimento da relação de poder.

Da mesma maneira, não se deve supor que as relações baseadas em dominação resultem em maiores benefícios para os comandantes que a cooperação. Na maioria das estruturas de dominação, o risco para o comandante é maior que o risco para um líder na coordenação, enquanto os benefícios serão determinados pela função distributiva de uma maneira que nunca recompensará o risco ou o esforço corretamente. Se o líder for um negociador talentoso, poderá conseguir extrair um benefício muito maior do que seria possível se a estrutura de poder estivesse baseada em dominação.

O âmago do argumento é que, independentemente da estrutura de poder, regras sempre têm consequências distributivas, uma vez que têm basicamente a mesma estrutura institucional. Nesse sentido, mesmo regras de legitimação, como as introduzidas pela teoria do poder de Weber, também têm efeitos distributivos, porque limitam as opções de fontes disponíveis de assimetrias do poder de negociação. Elas encerram a possibilidade de avaliar a legitimidade

na identificação de “crenças estabelecidas”, renunciando à investigação das estruturas de poder por trás de tais regras³⁴⁹.

De modo similar, o argumento depreendido do Teorema de Coase de que direitos reais estáveis não têm efeitos distributivos também não se sustenta, uma vez que a própria existência desses direitos é baseada em negociações estáveis de poder que têm efeito distributivo simplesmente pelo fato de serem estáveis, enquanto o poder político está sendo constantemente trocado.

4.2.5. ESTRUTURAS DE CUSTO DE MODELOS INSTITUCIONAIS DIFERENTES

Modelos institucionais de cooperação e dominação não apenas têm diferentes funções distributivas, como também estruturas de custos diferentes. Essa afirmação é sustentada pelo conceito de custos como custos de oportunidade e o entendimento do poder como avaliação da capacidade dos outros de atingir um objetivo, transformando-o num elemento transferível.

Na estrutura de dominação, o comandante transfere poder ao emitir uma ordem. Por exemplo, quando um mestre ordena que um escravo faça algo, caso contrário será punido, já assumiu os custos de: (i) ordenar que o escravo faça outra coisa ou que talvez não seja capaz de fazer o trabalho; (ii) punir o escravo se a ordem não for cumprida; ou (iii) romper a relação mestre-escravo se a ordem não for cumprida e a punição não for aplicada. Em qualquer instância, há um custo em termos de perda de poder pelo comandante. Em geral, o custo é mais alto se a ordem não for cumprida e a punição não for aplicada, e mais baixo se a ordem for cumprida imediata e corretamente.

No caso da coordenação, o líder não tem que arcar com nenhum custo além dos custos de, por exemplo, propor uma divisão de tarefas. Outros participantes avaliarão sua capacidade de liderança. Se não concordarem com a meta ou a distribuição de tarefas e benefícios, a única perda será do tempo de preparação do plano. Os custos mais altos serão divididos por todos os par-

349

Nesse sentido, o abandono de conceitos de legitimidade na teoria do poder quando lida com o desenvolvimento institucional é equivalente ao abandono de princípios abstratos e gerais na análise jurídica. Cf. Dwyer, John. *Logical Method and Law*, cit., p. 27: “The sanctification of the ready-made antecedent universal principles as methods of thinking is the chief obstacle to the kind of thinking which is an indispensable prerequisite to steady, secure and intelligent social reforms in general and social advance by means of law in particular” (“[a] santificação de princípios universais prontos e preexistentes como métodos de pensamento é o principal obstáculo ao tipo de pensamento que é um requisito indispensável para reformas sociais estáveis, seguras e inteligentes em geral, e avanços sociais especificamente por meio do direito”).

participantes, na medida em que aceitem participar da ação conjunta pela consecução de tarefas individuais. Se a meta comum não for atingida, todos os participantes perderão esforços e suas expectativas de atingir a meta comum. Consequentemente, as regras de dominação requerem que o comandante assuma um risco mais alto e invista mais capital do que as regras de cooperação requerem de um líder.

4.3. QUATRO ESFERAS DE PODER: ECONOMIA, POLÍTICA CULTURA E SEGURANÇA

4.3.1. DA AUTORIDADE LEGÍTIMA ÀS ESFERAS DE PODER

Na seção anterior, propôs-se o conceito de que poder e regras são gerados por meio do mesmo processo. Se esse argumento for aceito, o debate sobre o poder como fonte de regras ou as regras como restrição ao poder se tornará irrelevante, já que regras e poder serão considerados uma unidade que não pode ser desmembrada em seu nível mais nuclear.

Também se argumentou que o conceito de legitimidade que articula a teoria do poder de Weber deveria ser abandonado, já que limita a investigação sobre fontes reais de poder e regras na sociedade em prol de conceitos normativos de autoridade legítima. Não obstante a ideia de fontes legítimas de poder deva ser abandonada, o esforço de Weber para identificar tais fontes oferece uma percepção relevante das fontes de poder de modo geral, que vai além do que ele mesmo propôs.

A teoria institucional flertou com a ideia de esferas de poder, sem articulá-las claramente. Por exemplo, a teoria de Veblen sobre as origens da propriedade privada baseia-se na ideia de que as assimetrias de poder nas sociedades industriais modernas são criadas por uma composição de traços culturais e uso da violência. Com isso, ele apresentou uma justificativa completamente diferente para a desigualdade econômica na sociedade, que era previamente entendida como resultado natural e desejável da atividade econômica. Dessa forma, Veblen realçou o fato de que tais esferas de poder não eram sistemas fechados, mas arranjos institucionais interrelacionados.

Isso significa que o fato de ser possível identificar uma assimetria de poder econômico não significa que tal desigualdade seja causada pela esfera econômica em si. A violência pode desempenhar um papel importante nesse processo, assim como a cultura. É justo dizer que o primeiro movimento insti-

tucionalista tomou como sua principal tarefa desenvolver e sofisticar essa percepção fundamental.

A diferença entre os dois movimentos da teoria institucional pode facilmente ser descrita pela maneira como seus autores perceberam a relação entre as diferentes esferas do poder. Seguindo os passos de Veblen, o primeiro movimento centrou-se em discutir a interação entre as esferas da cultura, segurança e economia. Sobretudo, seu foco era em como a cultura e a violência davam forma à atividade econômica. Por sua vez, o segundo movimento basicamente abandonou a investigação sobre a violência, retornando ao argumento liberal clássico de que a atividade econômica floresceria a partir da ausência do uso da força por agentes privados.

Para compensar isso, um esforço significativo foi dirigido a entender o impacto da atividade política na economia, uma questão não abordada diretamente por Veblen ou seus seguidores. Por conseguinte, o segundo movimento desenvolveu metodologias para analisar os efeitos das estruturas de poder político e cultural sobre a atividade econômica. Um resultado marcante de tais diferenças foi a compreensão da posição do sistema jurídico em relação às esferas de poder.

Por um lado, para os primeiros institucionalistas, o sistema jurídico era primordialmente um instrumento de coerção, um mecanismo para exercer a violência e proteger a segurança, tanto para o direito público quanto para o privado. Isso significa que a coerção deveria ser exercida igualmente pelo governo e por indivíduos, sem a ilusão de um monopólio da força. Por outro lado, os institucionalistas contemporâneos desenvolveram seu trabalho com base no entendimento de que o sistema jurídico é um aspecto cultural, resultante de desenvolvimentos históricos, como proposto pelo pensamento jurídico clássico. Isso é coerente com o esforço de destituir a importância da violência no desenvolvimento institucional, uma vez que a lei não resultaria da coerção, mas da habituação a certos costumes e convenções sociais.

Nesta seção, os argumentos de Weber sobre as fontes de poder serão articulados com as afirmações subjacentes ao primeiro e segundo movimentos da teoria institucional. Em vez de apresentar uma visão paradoxal de um objeto comum, essas teorias introduziram perspectivas complementares.

Se Weber considerou a esfera econômica uma fonte ilegítima de poder, ambos os movimentos da teoria institucional articularam a fundo como essa

esfera poderia ser uma fonte de assimetrias em outras estruturas sociais, bem como o quanto ela poderia ser afetada por aspectos hierárquicos das esferas jurídica, política e cultural. Por sua vez, as três fontes de poder legítimo apontadas por Weber – carismática, burocrática e tradicional – são equivalentes a esferas de poder discutidas por institucionalistas de ambos os movimentos, mas com termos diferentes, como cultura, política e violência.

O carisma representa o poder da cultura incorporado num indivíduo, grupo ou organização. O poder da burocracia e do sistema jurídico nas sociedades ocidentais, conforme descrito por Weber, é semelhante ao funcionamento da política moderna como descrito pela teoria institucional contemporânea, concentrando-se em atividades legislativas. E a tradição nada mais é que a reminiscência do exercício da violência, segundo o entendimento de Veblen.

A relevância de discutir tais esferas de poder é que elas não passam de mecanismos diferentes para mensurar o poder. Arranjos institucionais complexos modernos só são possíveis porque o poder é medido, avaliado, empacotado e comercializado. A esfera da economia não passa de uma série de meios para mensurar a produção e, com base em tais mensurações, prever ganhos de eficiência futuros. Tais previsões, assim, estão prontas para ser trocadas por outras formas de poder. Instituições políticas, culturais e coercivas modernas apresentam mecanismos similares.

O fato de que a teoria institucional contemporânea é dominada pela análise econômica não significa que a esfera econômica assumiu um papel dominante nas sociedades ocidentais, como é geralmente sugerido. Na verdade, esse é apenas o resultado do fato de que os mecanismos institucionais para mensurar o poder econômico desenvolveram-se mais em termos de fornecer um método mais simples de referência e troca – o dinheiro – do que os mecanismos para mensurar o poder político, como o sistema democrático, ou a esfera coerciva, como o tamanho da força policial ou das forças armadas. Como resultado, outras fontes de poder são mais facilmente mensuradas pelos mecanismos de análise econômica que o contrário.

A consciência dessa vantagem do sistema econômico, como resultado da simplicidade do mercado monetário, é o primeiro passo na direção de um novo movimento da teoria institucional, entendendo a necessidade de aplicar certos métodos de análise econômica sem necessariamente reduzir por

inteiro a organização social a uma máquina de maximização de riqueza. O fato de que o poder em outras esferas pode, às vezes, ser medido em termos de dinheiro não significa que as pessoas criem exércitos ou religiões para enriquecer. O poder é criado com base em diferentes objetivos e expectativas sociais. O fato de que os seres humanos têm múltiplos interesses, racionalidades e medos é exatamente o que torna o entendimento das relações entre formas diversas de poder mais importante que uma tentativa de identificar qual é a forma superior de poder.

4.3.2. QUATRO ESFERAS DE PODER COMPARADAS

Seguindo o conceito de poder social apresentado mais acima, deve estar claro que nenhuma esfera de poder está fundamentada em algum tipo de estrutura imutável, que se reproduza em todas as sociedades. Partindo das estruturas simples de poder descritas anteriormente – dominação e coordenação –, quaisquer esferas podem ser construídas dependendo dos valores e objetivos sociais de diferentes sociedades. Como o presente trabalho está centrado na teoria institucional, será apresentada agora uma interpretação muito ampla das quatro esferas de poder fundamentadas nas discussões das seções anteriores.

Assim como a teoria institucional e a da autoridade legítima de Weber desenvolveram-se originalmente nas sociedades ocidentais, o argumento das quatro esferas de poder também se fundamenta em interpretações de estruturas institucionais nesse contexto. O objetivo aqui não é apresentar uma descrição definitiva dessas esferas, mas apenas ressaltar uma das mais importantes lições da teoria institucional acerca de estruturas de poder, que é a ideia de que estruturas de poder aparentemente dominantes, como a política na ditadura, ou a cultura num estado teocrático, podem estar fundamentadas em outras esferas de poder. Portanto, para mudar uma instituição, pode ser mais efetivo mudar outra primeiro, ou ao menos exigir que ambas sejam mudadas ao mesmo tempo.

Esse entendimento explicaria por que tantas reformas institucionais falham e outras que deveriam falhar florescem, para o espanto dos especialistas. Espera-se que o presente exercício contribua para superar alguns preconceitos dos teóricos institucionalistas contemporâneos, ao invés de criar novos. O quadro a seguir resume a argumentação:

Quadro de esferas de poder na análise cíclica

	Cultura	Política	Segurança	Economia
Fontes de dominação legítima de Weber	Carisma	Direito	Tradição	Mercado
Natureza humana	Social (Agostinho)	Política (Aristóteles)	Sensual (Hobbes)	Produtiva (Veblen)
Dicotomia fundamental	Individualidade e espiritualidade	Egoísmo e altruísmo	Extinção e preservação	Desperdício e eficiência
Produção de verdades	Paradigmas estéticos, descobertas científicas, dogmas religiosos	Legislação, acordos, procedimentos	Sentenças, vitórias, privilégios	Dinheiro, mercadorias e serviços
Formas organizacionais comuns	Organizações artísticas, religiosas e científicas	Estado, organizações sem fins lucrativos (ONGs), partidos políticos	Exército, polícia, tribunais, família	Empresas, indústrias, profissões
Jogo de negociação	Diálogo	Função manifesta	O vencedor leva tudo	Função latente
Razões expressas para a institucionalização	Cooperação	Incorporar "custos da desigualdade"	Dominação	Incorporar "custos transacionais"
Fontes de mudança	Invenção e mudança espiritual	Razão pública e competição	Descoberta e mudança material	Aumentos em eficiência
Formas de capital	Capital social	Capital político	Capital de efetivação (enforcement)	Capital econômico
Ciclo tradicional (transferências de capital)	Para a política: grupos étnicos	Para a força: soldados	Para a economia: apropriação de recursos	Para a cultura: lazer
Ciclo moderno (transferências de capital)	Para a economia: tecnologia e consumo de massa	Para a cultura: igualdade perante a lei e normalização	Para a política: disciplina e organização burocrática	Para a força: "A guerra em nosso tempo é uma guerra de máquinas" (Foucault)
Teorias jurídicas	Teoria jurídica liberal/Estudos de identidade jurídica	Realismo jurídico/Estudo crítico do direito	Pensamento jurídico clássico/Processo jurídico	Realismo jurídico/Direito e economia (law and economics)

(i) Esferas de poder e conceitos relacionados da natureza humana

A estrutura do quadro é baseada nas três fontes de autoridade legítima descritas por Weber – carisma, tradição e burocracia – mais o que ele considerou uma fonte ilegítima de poder: o mercado. A linha seguinte apresenta quatro conceitos da natureza humana que caracterizaram diferentes períodos da

filosofia ocidental: o entendimento do ser humano como um ser político³⁵⁰ ou social³⁵¹ por natureza, bem como motivado por desejos sensuais³⁵² ou objetivos econômicos³⁵³.

Comparar as descrições de fontes de poder com concepções da natureza humana faz sentido à luz da afirmação de que o poder é mensurado em relação a objetivos ou metas desenvolvidos por indivíduos. Nesse sentido, os argumentos filosóficos relacionados à natureza humana revelam o entendimento de motivos gerais para a ação humana e, por conseguinte, fontes possíveis de poder nas sociedades.

Não se quer afirmar que existam apenas quatro interpretações da natureza humana na filosofia ocidental, ou que a busca de uma definição da natureza humana seja válida. Se essas concepções não revelam os motivos reais para a ação humana, ao menos representam um esforço para interpretar esses motivos, o que já desempenha um papel relevante da perspectiva da teoria do poder.

350 ARISTÓTELES, *Política*, 1278:b18.

351 A concepção agostiniana de natureza humana desenvolveu-se em oposição ao argumento de Aristóteles sobre a natureza política do ser humano. A visão agostiniana é um exemplo da reação coletivista ao individualismo clássico. Por outro lado, o argumento agostiniano fundamentou-se no conceito de humanidade em que os indivíduos se originam de uma única fonte: Deus. Cf. AGOSTINHO, *A Cidade de Deus*, XII, 27, 1: "Entre os animais terrenos, ocupa o primeiro lugar o homem, feito por Deus à sua imagem, e feito um só, mas não deixado só, pela razão que assinala e talvez por outra melhor ainda, mas oculta. Nenhum animal existe mais feroz por vício, nem mais social por natureza". Por outro lado, foi baseado no conceito de casamento e da capacidade de reproduzir-se como uma dádiva de Deus. O casamento representaria a capacidade humana de transcender a lei da carne e ascender à lei do espírito. Cf. AGOSTINHO, *A Cidade de Deus*, XIV, 4, 2: "Como observamos, de haver uns que vivem segundo a carne e outros segundo o espírito originaram-se duas cidades diversas e contrárias entre si. A mesma ideia pode ser expressa do seguinte modo: uns vivem segundo o homem e outros segundo Deus" (Traduções de: AGOSTINHO, *A Cidade de Deus: Parte II (Livros XI a XXII)*, Petrópolis: Vozes, 2017, p. 115, 164).

352 Cf. HOBBS, Thomas. *Leviathan*, cit., p. 40.

353 A descrição de Veblen do instinto de artesanaria (*instinct of workmanship*) não é tão conhecida quanto a descrição de Smith do instinto básico humano de permuta e troca. Contudo, ela captura o objetivo geral de troca de bens para Smith, que consistia em extrair as eficiências geradas pela divisão do trabalho. De uma perspectiva filosófica, faz mais sentido afirmar que o objetivo é gerar eficiência primeiro e troca depois, já que não há necessidade de comercializar, assim como os indivíduos podem beneficiar-se com os ganhos de eficiência. O argumento de Veblen parece abranger a visão de Smith, e, por essa razão, apresenta uma definição mais adequada à proposta deste trabalho. Cf. SMITH, Adam. *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edinburgh: Adam & Charles Black, 1850, p. 6: "This division of labour, from which so many advantages are derived, is not originally the effect of any wisdom, which foresees and intends that general opulence to which it gives occasion. It is the necessary, though very slow and gradual, consequence of a certain propensity in human nature which has in view no such extensive utility, the propensity to truck, barter, and exchange one thing for another." ("Essa divisão do trabalho, da qual tantas vantagens são derivadas, não é originalmente o efeito de alguma sabedoria que antevê e tenta alcançar aquela opulência geral à qual dá margem. É a consequência necessária, embora muito vagarosa e gradual, de certa propensão na natureza humana que tem em vista não tal utilidade extensiva, mas a propensão à permuta, ao escambo e ao câmbio de uma coisa por outra").

(ii) *Dicotomias fundamentais das esferas de poder*

A terceira linha do quadro é também derivada das respectivas teorias da natureza humana. Elas representam entendimentos arquetípicos das dicotomias entre o que constrói e o que destrói o poder social. O melhor exemplo é fornecido por Hobbes e seu argumento de que a preservação e segurança constituem forças motrizes da ação humana, um instinto natural dos seres humanos na condição de animais movidos por suas necessidades e desejos. A oposição é o medo da morte e da extinção, que pode levar à violência generalizada³⁵⁴.

De modo similar, de acordo com Veblen, o amor pela eficiência e produtividade resultante do instinto de artesanato (*instinct of workmanship*) é deteriorado pela perda de recursos resultante de comportamentos emulativos com o objetivo de manutenção de *status*. Para cada esfera de poder, cada autor oferece um conceito da natureza humana e uma dicotomia geral que representa as forças positivas e negativas que corrompem ou fortalecem essa natureza.

As quarta e quinta linhas do quadro descrevem exemplos de verdades geis e organizações relacionadas a tais esferas de poder. O objetivo é articular um diálogo com críticas contemporâneas de teorias do poder, como o argumento de Foucault de que as organizações cristalizam seu poder pela produção de “verdades” construídas por meio de repetições constantes³⁵⁵.

Sob o argumento de uma teoria do poder com base nas regras resultantes das expectativas de alguns em relação às ações de outros, essas “verdades” são elementos negociáveis que circulam entre organizações de diferentes esferas de poder. Sem elas, não seria possível atribuir valor econômico a uma obra de arte ou exigir que a polícia e os tribunais apliquem a lei. As imperfeições de tais “verdades” e as construções e desconstruções delas resultantes são vitais para as relações de poder. O melhor exemplo de uma tal construção de “verdades” é o conceito do dinheiro, como tentativa de produzir uma verdade simples

354 Cf. HOBBS, Thomas. *Leviathan*, cit., p. 89: “Whatsoever therefore is consequent to a time of war, where every man is enemy to every man, the same consequence to the time wherein men live without other security than what their own strength and their own invention shall furnish them withal. In such condition there is no place for industry (...); no art; no letters; no society; and which is worst of all, continual fear, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poor, nasty, brutish, and short” (“[o] que quer que seja, portanto, consequente de um tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, o mesmo é consequência para o tempo em que os homens vivem sem outra segurança além daquela de sua própria força e sua própria invenção deve prover-lhes tudo. Em tal condição não há lugar para indústria (...); não há arte; não há cartas; não há sociedade; e o que é o pior de tudo, medo contínuo e perigo de morte violenta; e a vida do homem é solitária, pobre, repulsiva, brutal e curta”).

355 Cf. FOUCAULT, Michel. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage, 1995.

e negociável que representa o poder econômico. Os economistas têm lutado para conceber uma teoria do valor justificando operações de moedas, e a crescente sofisticação dessas teorias não pode superar todos os exemplos práticos que demonstram o caráter nebuloso do dinheiro.

(iii) *Estruturas de negociação*

As linhas relacionadas às “estruturas de negociação” e “razões para a institucionalização” descrevem o autoentendimento de cada esfera em relação a suas estruturas básicas de relações de poder. No que diz respeito à estrutura de negociação, argumentou-se anteriormente que as duas estruturas básicas de poder são a dominação e a cooperação, e que a dominação é caracterizada por uma função distributiva latente e a cooperação, por uma função distributiva manifesta.

Entre as quatro esferas de poder descritas anteriormente, as duas tradicionalmente entendidas como esferas concentradas em atividades de negociação são as esferas da política e da economia. Dessas duas, a política é entendida como a esfera de comunicação entre iguais, desprovida de violência³⁵⁶. Nesse sentido, a maioria de suas negociações requer uma função manifesta, pois os participantes precisam acreditar que conhecem a função de distribuição do processo de negociação.

Diversamente, na esfera econômica, os participantes envolvem-se em atividades como o comércio com consciência de que não sabem como os benefícios serão partilhados. Por exemplo, um consumidor não sabe exatamente os custos da produção de mercadorias. Ele pode tentar adivinhar e incorporar esses custos ao cálculo do valor de certa mercadoria, mas eles permanecerão um mistério para o consumidor comum.

356 Esse entendimento da esfera política como esfera de diálogo entre iguais, e sem violência, origina-se em Aristóteles e tornou-se parte integrante da teoria liberal democrática nas sociedades ocidentais, como resultado da idealização da política ateniense. Hannah Arendt forneceu o melhor exemplo de uma filósofa contemporânea dedicada ao desenvolvimento dessa conceitualização de política. Cf. ARENDT, Hannah. *The Human Condition*, cit., p. 26-27: “To be political, to live in a *polis*, meant that everything was decided through words and persuasion and not through force and violence. In Greek self-understanding, to force people by violence, to command rather than persuade, were pre-political ways to deal with people characteristic of life outside the *polis*, of home and family life, where the household head ruled with uncontested, despotic powers, or of life in the barbarian empires of Asia, whose despotism was frequently likened to the organization of the household” (“[s]er político, viver numa *pólis*, significava que todas as coisas eram decididas através de palavras e persuasão e não de força ou violência. No autoentendimento grego, forçar as pessoas pela violência, comandar em vez de persuadir, eram maneiras pré-políticas de lidar com pessoas, características da vida fora da *pólis*, da vida do lar e da família, em que o chefe da casa governava com poderes despóticos incontestáveis, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era frequentemente assemelhado à organização doméstica”).

O arquétipo de uma relação de poder cultural seria uma versão extrema de funções manifestas. Trata-se da ideia de que bens culturais podem ser compartilhados universalmente, tão comum em sociedades ocidentais e baseada em concepções de liberdade, como a liberdade de consciência, expressão e religião. Por exemplo, é um entendimento comum considerar o conhecimento um bem universal quando não está protegido por regulamentações de propriedade intelectual. Mas isso também é uma ficção, porquanto o conhecimento não está disponível universalmente e é distribuído com base no sistema educacional, o qual não está aberto a todos na totalidade dos níveis. Mas o discurso público sobre os bens culturais ainda é o da liberdade de tornar as ideias universalmente disponíveis, o que constituiria um caso extremo de cooperação, já que não haveria uma função distributiva por não existir nada a ser compartilhado.

Alternativamente, na esfera da segurança, encontramos o outro extremo, a função distributiva absolutamente secreta. Nessas estruturas, o agente subordinado tem apenas a opção de sujeição absoluta ou confrontação total. Há, aparentemente, pouco espaço para negociação ou compartilhamento de lucros resultantes. Isso é, por exemplo, o que uma pessoa leiga espera dos agentes da lei ou das forças militares. Frequentemente não é o caso, mas o que se está tentando articular é o melhor arquétipo possível dessas relações de poder, não uma situação que abrange tudo. Mais adiante se discutirá como as linhas entre tais arquétipos são atenuadas pelas trocas de poder entre as diferentes esferas.

(iv) Razões para a institucionalização

A descrição das “razões para a institucionalização” segue um padrão semelhante. A questão do motivo para a institucionalização é uma das mais importantes da teoria institucional contemporânea. Provavelmente, a explicação mais influente foi fornecida por Douglas North, ao argumentar que as organizações são criadas para incorporar custos de transação. North apoia-se na ideia de Coase de que as empresas são criadas para evitar custos de transação e expande-a para as instituições políticas³⁵⁷.

Será mantida aqui a ideia de Coase de evitar custos de transação, mas significando apenas que as empresas aumentam de tamanho com o objetivo de aumentar a eficiência ou o poder econômico³⁵⁸. Contudo, em relação às instituições políticas, adota-se o entendimento de que sua “legitimidade”, ou sim-

357 Vide Seção 2.5.1 (i) acima.

358 Para uma crítica detalhada do conceito de custos de transação, vide Seção 2.4.2 acima.

plesmente seu poder, vem da capacidade de reduzir os custos da desigualdade na sociedade. A seção anterior abordou o conceito de custos da desigualdade em profundidade, mas essa distinção não foi feita. As instituições políticas não são, de modo algum, criadas para reduzir custos políticos de transações.

Por exemplo, a afirmação de North de que os regimes democráticos são um regime político sem custos, porque seriam mais eficientes, é uma afirmação contrafactual. É custoso sustentar um regime democrático, e existem governos altamente eficientes que não são democráticos. Portanto, é mais coerente argumentar que algumas sociedades desenvolvem regimes democráticos complexos e caros porque essa organização política atende outros objetivos que não aqueles de redução dos custos políticos de transação. Tais estruturas políticas custosas são criadas porque estão fundamentadas na promessa de que serão capazes de reduzir os custos da desigualdade.

Diferentemente do que é geralmente afirmado, os governos não são criados para proteger a igualdade absoluta, seja de uma perspectiva formal ou material. Sociedades diferentes têm expectativas diversas em relação a seus governos, mas o aspecto comum é que tais expectativas normalmente estão relacionada a entendimentos gerais sobre quais são os custos da desigualdade mais altos que deveriam ser solucionados pela ação política. Basicamente, isso quer dizer que certas assimetrias de poder não podem ser resolvidas através da operação dos sistemas econômico, cultural ou de segurança e, nesse sentido, há uma expectativa de que se possa chegar a um acordo entre os possíveis vencedores e perdedores por meios políticos.

Por exemplo, no caso da revogação das Leis dos Cereais (*Corn Laws*), não havia solução fora do sistema político, pela impossibilidade de mudar por outros meios os costumes de toda a população relacionados ao consumo de pão, ou de desenvolver fontes alternativas de alimentação, ou mesmo de exigir que os pobres compensassem os agricultores pelo fim da proteção da produção doméstica. A única solução seria o compromisso de revogar a lei sem nenhuma compensação aos agricultores, ou criar um tributo para cobrir parte dos custos impostos a eles³⁵⁹. Certos grupos aceitariam pagar impostos mais altos a fim de evitar custos da desigualdade percebidos como mais prejudiciais a eles e, assim, um possível acordo político poderia ser alcançado.

A presente seção apresentou os elementos básicos da estrutura do quadro e sua relação com a teoria do poder exposta antes. Agora, discutir-se-á uma teoria para analisar a relação entre essas esferas arquetípicas de poder e a dinâmica por meio da qual se dá a troca de poder entre esferas.

4.4. ANÁLISE CÍCLICA DA DINÂMICA DAS ESFERAS DE PODER

4.4.1. ANÁLISE CÍCLICA E DESIGUALDADE

Como mencionado no início desta seção, o seu objetivo é prover a teoria institucional de uma série de ferramentas para analisar os efeitos da desigualdade de poder nos arranjos de negociação. Isso é o que deixou de ser feito pelo primeiro movimento da teoria institucional e foi desconsiderado pelo segundo. Num mundo no qual as desigualdades crescem dentro das nações e entre elas, parece imperativo que a teoria institucional preencha essa lacuna.

Na seção anterior, ofereceu-se apenas um conceito de poder para justificar o argumento duradouro da teoria institucional de que regras resultam de assimetrias estabilizadas do poder de negociação. Também se forneceu um argumento para possíveis esferas de institucionalização do poder, com o objetivo de demonstrar que essas desigualdades têm muitas fontes, não apenas a econômica, como geralmente considera a teoria institucional.

Não obstante o último argumento, é verdade que a teoria econômica ainda nos mune dos melhores meios para entender a desigualdade, pois apresenta uma estrutura distributiva complexa em vez de uma abordagem formalista de segmentação de grupos em maiorias e minorias. A desigualdade nas sociedades ocidentais, de uma perspectiva política e jurídica, é repetidamente entendida como uma questão formal: o indivíduo tem ou não tem *status* político, pertence ou não a uma minoria. Entretanto, de uma perspectiva institucionalista, tais posições deveriam ser entendidas mais apropriadamente a fim de revelar as fontes de assimetria em diferentes esferas de poder e, mais importante ainda, como as assimetrias numa esfera reforçam as de outras esferas.

O *status* na sociedade não resulta de uma única classificação, mas de uma mensuração complexa do poder com base em diferentes perspectivas. Abordagens formalistas costumam ignorar esse aspecto, insistindo em segmentar minorias que são, na verdade, maiorias de indivíduos subordinados. A metodologia da análise cíclica é particularmente interessante para esse propósito

de revelar a complexidade das assimetrias de poder na sociedade e, ao mesmo tempo, é manejável para sintetizá-la.

4.4.2. A METODOLOGIA DA ANÁLISE CÍCLICA

A metodologia da análise cíclica baseia-se na ideia de que é possível identificar esferas de organização social e, então, descrever suas relações de interdependência. Essa metodologia é inspirada na teoria da causalidade circular cumulativa desenvolvida por Gunnar Myrdal. Myrdal não é comumente considerado um seguidor da escola da economia institucional, mas a influência do pensamento institucional em seu trabalho é clara³⁶⁰. Ele desenvolveu inicialmente a teoria da causalidade circular cumulativa para descrever o processo de criação de desigualdades econômicas entre regiões e países³⁶¹. Myrdal propôs primeiro um sistema circular conectando apenas certos agregados econômicos interrelacionados, a saber: demanda, renda, investimento e produção.

De acordo com Myrdal, uma mudança num fator relacionado a esses agregados teria um efeito causal similar em outros. Por exemplo, um novo imposto que reduz a renda poderia reduzir a demanda, que reduziria o investimento e, finalmente, a produção, começando um novo ciclo ao oferecer menos postos de trabalho, aumentar o desemprego e reduzir a renda total ainda mais. Tais efeitos operariam nas duas dimensões do ciclo, como: (i) forças centrífugas e centrípetas, operando na direção do raio do círculo, e (ii) efeitos de expansão e reversão, operando na direção da circunferência.

(i) Efeitos centrífugos e centrípetos

As forças centrífugas e centrípetas que operam na direção do raio do círculo teriam o efeito de aumentar ou diminuir a área total do círculo. Os efeitos centrífugos seriam aqueles momentos de expansão da economia, causados, por exemplo, por mudanças tecnológicas. Aumentos na eficiência resultantes da nova tecnologia teriam um efeito de expansão na economia, aumentando outros fatores além da produção.

360 Talvez o momento decisivo no pensamento de Myrdal tenha sido sua mudança de foco do desenvolvimento de ferramentas macroeconômicas baseadas no pensamento econômico clássico para a teoria institucional, por ocasião de sua experiência ao analisar a relação entre discriminação racial e desenvolvimento econômico dos Estados Unidos. Apesar do valor de seus primeiros trabalhos, sua maior contribuição provavelmente veio de seu esforço em articular as ferramentas da economia clássica e o pensamento institucional. Cf. MYRDAL, Gunnar. *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper, 1944.

361 Cf. MYRDAL, Gunnar. *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, cit., p. 23.

Por exemplo, uma nova técnica produtiva pode aumentar o resultado, reduzindo os preços e aumentando a receita, a renda para os acionistas e a renda relativa para os consumidores, o que poderia também aumentar a poupança e os investimentos. As forças centrípetas seriam fatores causadores de diminuição em qualquer agregado econômico, gerando efeitos reversos similares àquele baseado em perdas de renda descrito anteriormente.

A conclusão central de Myrdal foi a de que os ciclos econômicos em diferentes regiões estavam ligados por meio do comércio, migração ou fluxos de capital, e um ciclo virtuoso numa região poderia gerar um ciclo vicioso em outra, caso recursos essenciais fossem transferidos. Myrdal argumenta que os efeitos positivos gerais nas regiões mais desenvolvidas teriam efeitos negativos nas menos desenvolvidas³⁶².

Isso parece um tanto contraintuitivo, considerando o argumento anterior do ciclo, em que aumentos nos agregados econômicos sempre teriam efeitos positivos em outras variáveis econômicas. Contudo, no caso de trocas entre regiões separadas, com ciclos econômicos separados, a afirmação do autor é que o desenvolvimento de uma região poderia gerar efeitos reversos em outra pelo fato de drenar recursos³⁶³. Por exemplo, o desenvolvimento econômico numa região mais industrializada poderia desviar os investimentos de outra área menos industrializada. A área industrializada poderia atrair os trabalhadores mais talentosos, e isso poderia até reduzir a demanda pelos produtos de outra região, quando eles se tornassem obsoletos devido a mudanças tecnológicas, por exemplo³⁶⁴.

Ao apresentar essa ideia, Myrdal demonstrou que o princípio das vantagens comparativas de David Ricardo não seria sempre verdadeiro. Para Ricardo, o livre comércio permitiria que cada país se especializasse na produção das mercadorias mais lucrativas em um determinado momento³⁶⁵. Sem barreiras

362 Cf. MYRDAL, Gunnar. *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, cit., p. 27.

363 Esse argumento, ainda que baseado numa metodologia completamente diferente, chega a uma conclusão muito similar à da ideia de vantagens comparativas dinâmicas desenvolvida por Prebisch e Singer. Cf. UNITED NATIONS – ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, cit.

364 Por exemplo, a produção em massa da borracha sintética após a 2ª Guerra Mundial reduziu os preços dos automóveis nos países desenvolvidos, mas muitas regiões dependentes da exportação de borracha natural entraram em depressão econômica.

365 “Under a system of perfectly free commerce, each country naturally devotes its capital and labour to such employments as are most beneficial to each. This pursuit of individual advantage is admirably connected with the universal good of the whole. By stimulating industry, by regarding ingenuity, and by using most efficaciously the peculiar powers bestowed by nature, it

comerciais, cada país seria capaz de importar as mercadorias produzidas domesticamente sem eficiência e exportar aquelas produzidas internamente com mais eficiência que no mercado global. Essa teoria baseava-se na condição de que a única conexão entre os países era o comércio e o trabalho, enquanto o capital e os recursos naturais não seriam objeto de troca.

Ademais, Ricardo pressupôs que o único mecanismo disponível para aumentar os lucros das indústrias era a redução de salários³⁶⁶. Nesse sentido, Ricardo minimizou o efeito das mudanças tecnológicas como o principal elemento de aumentos totais na eficiência e lucratividade³⁶⁷. O que Myrdal fez foi simplesmente demonstrar que, na maioria dos casos, intercâmbios de mão de obra, capital e recursos, bem como mudanças tecnológicas, poderiam contrapor-se aos benefícios do comércio internacional e da especialização.

Não obstante tais percepções da operação de assimetrias entre países e regiões, Myrdal não abordou diretamente o problema das assimetrias entre in-

distributes labour most effectively and most economically, while, by increasing the general mass of production, it diffuses general benefit, and binds together by one common tie of interest and intercourse, the universal society of nations throughout the civilization world. It is this principle which determines that wine shall be made in France and Portugal, that corn shall be grown in America and Poland, and that hardware and other goods shall be manufactured in England" ("[e]m um sistema de comércio perfeitamente livre, cada país dedica naturalmente seu capital e trabalho ao emprego que é mais benéfico para cada um. Essa busca por vantagem individual está admiravelmente ligada ao bem universal do todo. Ao estimular a indústria, ao respeitar a engenhosidade e ao usar mais eficazmente os poderes peculiares concedidos pela natureza, distribui-se o trabalho mais eficazmente e mais economicamente, enquanto, ao aumentar a massa geral da produção, difunde-se o benefício geral e se une, sob um laço comum de interesse e intercuro, a sociedade universal das nações através do mundo da civilização. É esse princípio que determina que o vinho será produzido na França e em Portugal, que os grãos serão cultivados na América e na Polónia e que as ferramentas e outros produtos serão manufaturados na Inglaterra"). Cf. RICARDO, David. *Principles of Political Economy and Taxation*. London: Dent, 1911, p. 81.

366 "It has been my endeavour to show throughout this work, that the rate of profits can never be increased but by fall in wages, and that there can be no permanent fall of wages but in consequence of a fall of the necessities on which wages are expended" ("[f]oi meu empenho mostrar ao longo deste trabalho que a taxa de lucros só pode ser aumentada por uma queda nos salários, e que não pode haver queda permanente nos salários a não ser em consequência de uma queda nas necessidades em razão das quais os salários são gastos"). Cf. RICARDO, David. *Principles of Political Economy and Taxation*. New York: Cosimo, 2006, p. 91.

367 A teoria das vantagens comparativas de Ricardo foi baseada no seu argumento de retornos reduzidos. Como a industrialização seria também acompanhada de crescimento populacional, isso aumentaria a demanda por alimento. O alimento seria produzido com índices reduzidos de eficiência, com o uso de terras menos produtivas. A consequência seria um aumento geral nos preços dos alimentos, aumentando também a demanda por salários mais altos e reduzindo a acumulação de capital e futuros investimentos na industrialização. A reação a essa situação poderia vir através do comércio internacional e da importação de alimentos mais baratos. Isso seria benéfico tanto para as nações industrializadas quanto para as nações exportadoras, as quais produziam produtos mais lucrativos. Em ambos os casos, Ricardo subestimou o papel da mudança tecnológica, que pode reduzir os efeitos dos retornos reduzidos e aumentar os custos da industrialização tardia, particularmente quando os países industrializados substituem sua demanda por produtos de nações não industrializadas, como resultado da inovação tecnológica.

divíduos dentro de economias integradas. Não há razão para acreditar que tais efeitos de desigualdade não teriam os mesmos efeitos dentro de um país, por exemplo. Quando uma família torna-se mais rica, não há motivo para acreditar que ela não está drenando recursos de outra família de maneira semelhante.

Por exemplo, gastos excessivos em educação por parte dos grupos mais ricos em algumas sociedades podem tornar esses recursos mais escassos para os pobres, reduzindo ainda mais as chances de mobilidade social. Isso aumentaria imediatamente as assimetrias domésticas futuras e reduziria as condições para o crescimento econômico, pois as famílias pobres não investiriam seus recursos limitados na educação se esta não lhes oferecesse uma chance de mobilidade social. Por conseguinte, essa sociedade não teria uma força de trabalho bem formada, ainda que gastasse recursos significativos em educação.

Nesse ponto, há uma conexão direta entre a teoria de Myrdal e a crítica de Veblen do comportamento emulativo. Para Veblen, a classe ociosa levaria a classe trabalhadora ascendente a desperdiçar recursos, ao estimulá-la a imitar o comportamento das classes mais altas. Dessa maneira, as classes mais altas manteriam seu *status* e as classes mais baixas seriam incapazes de obter os recursos necessários à mudança de sua condição econômica.

(ii) Efeitos de expansão e reversão

Myrdal não admitiu que poderia haver variações nas direções dos efeitos centrífugos e centrípetos. Para ele, os aumentos nos agregados econômicos sempre gerariam mais aumentos em outros agregados. Devemos lembrar que ele se concentrou apenas no crescimento econômico, tomando-o como um bem em si mesmo. Ainda assim, aceitou que poderiam existir forças de reação aos efeitos de expansão desses incrementos. Portanto, os efeitos de expansão poderiam ser confrontados por efeitos reversos. Se os efeitos centrífugos e centrípetos iriam do centro do círculo para sua periferia, os efeitos de expansão e de reversão atravessariam a circunferência, aumentando ou reduzindo a velocidade do ciclo. Ele foi cuidadoso o suficiente para não sugerir que o encontro entre todas essas forças opostas criaria algum tipo de equilíbrio, como sugerido pelos economistas neoclássicos³⁶⁸. Para Myrdal, esses choques de forças econômicas seriam sempre dinâmicos, modelando os arranjos institucionais e sendo modelados por eles.

368 Cf. MYRDAL, Gunnar. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth, 1957, p. 28.

Mais tarde, Myrdal incorporou à sua teoria certos elementos não econômicos, aproximando-a da abordagem adotada aqui. Anteriormente, Myrdal considerava os elementos não econômicos, como moralidade, religião e cultura em geral, apenas como efeitos reversos que restringiam o crescimento econômico. Em versões posteriores, alguns desses elementos foram considerados condições efetivas do desenvolvimento econômico. Considerando tais fatores, os elementos do ciclo de Myrdal seriam: (i) resultado e renda; (ii) condições de produção; (iii) níveis de vida; (iv) atitudes em relação à vida e ao trabalho; (v) instituições; e (vi) políticas.

Myrdal acreditava que era possível mensurar esses elementos e diferenciar quais fatores teriam efeito positivo ou negativo no desenvolvimento econômico. Depois que tais fatores fossem identificados, o ciclo seria unidirecional, ou seja, qualquer mudança “atitudinal” ou “institucional” positiva teria também um efeito cumulativo positivo em outras condições, aumentando as condições gerais para promover o crescimento econômico³⁶⁹. Sua conclusão foi que esses processos poderiam ser previstos e, como resultado, as reformas institucionais poderiam ser planejadas.

O problema com essa abordagem, na perspectiva do debate apresentado nas seções anteriores, é que Myrdal também acreditava que os processos econômicos poderiam ser racionalizados e que certas atitudes e instituições poderiam ser mudadas a fim de criar condições melhores para o desenvolvimento econômico. Portanto, certos comportamentos e valores culturais identificados nos países em desenvolvimento seriam limiares de resistência contra o desenvolvimento econômico, mantendo os países num círculo vicioso de estagnação e pobreza³⁷⁰. Mudanças nesses comportamentos e a sua racionalização seriam a chave para criar condições para o desenvolvimento econômico.

369 “The important thing is then that as the conditions have been defined and organized in our list in terms of their being undesirable from the point of view of development goals, these secondary changes must generally go in the same direction as the primary changes” (“[o] importante, então, é que, conforme as condições foram definidas e organizadas em nossa lista em termos de serem indesejáveis do ponto de vista das metas de desenvolvimento, essas mudanças secundárias precisam geralmente ir na mesma direção que as mudanças primárias”). Cf. MYRDAL, Gunnar. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, cit., p. 1870.

370 “The people living (in poorest regions) would on average be believers in more primitive variants of religion, sanctioning traditional *mores* by taboos and functional magic, and they would be more superstitious and less rational generally. Their entire systems of valuations would take on such imprint of poverty and backwardness that they become even less susceptible to the experimental and ambitious aspirations of a developing society” (“[a]s pessoas que vivem (em regiões mais pobres), em geral, acreditariam nas variantes religiosas mais primitivas, aprovando costumes tradicionais através de tabus e magia funcional, e seriam mais supersticiosas e geralmente menos racionais. Seus sistemas de valores totais teriam tamanha marca de pobreza e atraso que elas se tomariam

Acreditando que é possível selecionar que tipo de fatores econômicos ou não econômicos levariam ao desenvolvimento, Myrdal apresenta uma teoria ainda baseada na suposição de que uma racionalidade superior pode ser revelada pelo pensamento econômico, ou, mais propriamente, pelo planejamento econômico.

Por exemplo, pode-se considerar que os países deveriam substituir os sistemas informais de propriedade privada baseados em mecanismos não jurídicos por sistemas formais, que facilitariam a aquisição de terra pelos agricultores mais produtivos, liberando mão de obra para ser alocada em outra atividade mais eficiente. A curto prazo, isso poderia dar início a um ciclo virtuoso decorrente de resultados melhores na atividade agrícola e lucros mais altos na atividade industrial, em decorrência de salários mais baixos. Porém, a longo prazo, a migração resultante do processo poderia desencadear conflitos étnicos ou aumentar a violência social³⁷¹.

Os ciclos econômicos não captarão esses efeitos porque eles são muito sutis e lentos, e incrementos de curto prazo na produção apenas estimulariam a percepção já excessivamente otimista da realidade por parte dos economistas. Todavia, esses efeitos negativos da violência e do conflito social poderiam prejudicar o desenvolvimento econômico de forma muito mais significativa no futuro. A análise econômica pode nos informar sobre os efeitos positivos ou negativos de certas atitudes para o desenvolvimento econômico, mas não pode nos alertar acerca de todas as consequências da introdução de todo um conjunto novo de atitudes em determinada sociedade.

Mudar instituições tradicionais para criar uma cultura de concorrência pode levar meses, mas isso é alcançado ao custo de também criar uma cultura de violência, e esses custos serão pagos por séculos. Se, desde o começo, a teoria institucional presumisse que o desenvolvimento econômico é a meta social primordial, como o fez Myrdal, sem incorporar os valores e aspirações da população afetada pelas transformações sociais, as reformas institucionais po-

ainda menos suscetíveis às aspirações experimentais e ambiciosas de uma sociedade em desenvolvimento"). Cf. MYRDAL, Gunnar. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, cit., p. 28.

371 A possibilidade de dilema de escolha (*tradeoff*) entre o desenvolvimento econômico e a violência em massa, anteriormente discutida neste trabalho, é agora vista como parte do folclore, ao menos em termos do entendimento da onda de violência das massas no século XX. Mas o desenvolvimento econômico ainda é entendido como meta social autojustificada pela maior parte da teoria institucional contemporânea. O fato de que o mecanismo de violência das massas parece estar sob controle não significa que o presente desenvolvimento global esteja avançando sem custos, mas que os custos provavelmente serão arcados por gerações futuras.

deriam levar ao caos, não importando quão sofisticadas fossem as ferramentas de análise econômica.

(iii) Dos círculos econômicos aos ciclos de poder social

A metodologia proposta aqui tem como fundamento a mesma estrutura proposta por Myrdal, mas concentrando-se na distribuição de diferentes formas de poder, não apenas o econômico. Com isso, acredita-se que ao menos um problema da abordagem de Myrdal será superado, que é a possível tendência de escolher apenas a racionalidade econômica para guiar a análise institucional. Uma diferença central do argumento ora apresentado é que ele não afirma que as reformas institucionais possam ser planejadas, já que não se supõe que o aumento num agregado de uma esfera de poder em particular leve sempre a efeitos positivos quando tal poder for transferido a outras esferas.

A imagem de círculos ou ciclos é comum nas ciências sociais. Frequentemente se usa a imagem do círculo para sugerir que as interações sociais ocorrem de maneira repetitiva e previsível, circundadas pela ideia de permanência. Por exemplo, por trás da teoria de Myrdal ainda há a crença na revelação de algumas leis básicas de atividade econômica que poderiam ser usadas como estrutura de análise, permitindo a um formulador de políticas bem-intencionado elaborar um plano para transformar a sociedade, não apenas em termos de sua estrutura econômica, mas também de seus valores. A ideia de ciclo refuta a existência de tais estruturas sociais predeterminadas por qualquer esfera de poder. Toda vez que um ciclo começa e termina, mudam-se as estruturas do ciclo. Portanto, não há repetição possível e nenhuma predeterminação é absoluta.

Ademais, o uso da terminologia de ciclos não incorpora certos métodos de análise histórica obcecados por identificar ciclos repetitivos da ascensão e queda de civilizações³⁷². Abordagens históricas contemporâneas já demonstraram as falhas de teorias de ciclos de civilização, argumentando que alguns aspectos de certas sociedades não mudaram tanto quanto tais teorias propuseram. Muitas sociedades ainda estão alicerçadas em estruturas de poder subjacentes herdadas de antigas civilizações, não importando quão diferentes as instituições externas possam ser³⁷³. Isso não implica repetição do passado, mas

372 Cf. TOYNBEE, Arnold. *A Study of History*. Oxford: Oxford University, 1987.

373 Cf. FOUCAULT, Michel. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, cit.

permanência de certas estruturas institucionais subjacentes, que influenciam o desenvolvimento institucional futuro³⁷⁴.

Em resumo, essa abordagem deixou de fora estruturas de poder situadas abaixo das forças militares, religiões e construções magníficas, e superestimou a capacidade dos historiadores de entender a formação dos ciclos de poder baseados em fragmentos tanto da história quanto do conhecimento.

A teoria cíclica do poder aqui proposta pressupõe que os arranjos institucionais no ciclo não permitem sua repetição e tampouco permitem rupturas radicais com ciclos anteriores. Em princípio, qualquer mudança numa esfera muda o ciclo inteiro, por meio de efeitos de reversão e expansão, de forças centrípetas e centrífugas. Isso impediria que essa metodologia fizesse uso de suposições *ceteris paribus*, bem como que reivindicasse a identificação de aspectos estruturais em ciclos que podem ser repetidos sem estar sujeitos a mudanças através de forças do ciclo.

Isso significa que a teoria cíclica do poder é uma tentativa de fornecer uma estrutura para entender como o poder é preservado e desperdiçado, mas não para prever como será criado. Se uma teoria fosse capaz de prever a criação de poder, provavelmente não seria uma teoria do poder, mas uma fonte de poder, pois o poder social reside exatamente na capacidade de criar o inesperado. Portanto, nenhuma teoria do poder pode ter como propósito prever formas de criação de poder, apenas formas para o seu reconhecimento e preservação.

4.4.3. A ESTRUTURA DO CICLO DO PODER

O ciclo pode ser descrito como uma estrutura complexa de arranjo institucional, em que os indivíduos aparecem mais próximos ou mais distantes do centro dependendo da percepção que outros têm de seu poder relativo. Quanto mais próximo do centro, mais poder se percebe que um indivíduo tem, em termos de capital social, político, econômico e coercivo. À medida que o ciclo é imaginado, os indivíduos são atraídos para o centro pelo peso de seu poder e porque este lhes dá a capacidade de exercer dominação sobre outros na periferia do ciclo.

Por exemplo, é comum descrever a distribuição de riqueza na sociedade como uma pirâmide. A base da pirâmide representa a massa maior de indi-

374 Sobre os efeitos distributivos de regras estruturais, vide KENNEDY, Duncan. *The Stakes of Law, or Hale and Foucault!*, cit.

víduos pobres. O topo representa as poucas pessoas mais ricas. Agora, imaginemos três outras pirâmides, uma para cada esfera institucional de poder. Se juntarmos todas as quatro pelo topo, teremos o ciclo de poder. Quando um círculo multicolorido é rodado a determinada velocidade, nossos olhos percebem-no como um único círculo branco e todas as outras cores desaparecem.

Quando falamos de *status* na sociedade, o efeito é o mesmo. Os indivíduos ocupam posições diferentes em pirâmides separadas construídas como um mecanismo para preservar as capacidades humanas. Na sociedade, porém, o ciclo de poder está sempre girando e o poder está sempre sendo trocado, criado e desperdiçado. Isso significa que, quando certos indivíduos identificam o *status* de outra pessoa, não o fazem com base numa única cor ou esfera de poder, mas com base em todas elas juntas, girando no ciclo do poder.

A maioria das políticas desenvolvidas recentemente para reduzir as assimetrias sociais tentou reduzir a velocidade da troca de poder isolando uma esfera de poder da outra, gerando desperdício e cristalizando assimetrias que tinham como propósito reduzir³⁷⁵. Existem dois casos opostos que exemplifi-

375 Esse esforço para abrandar as transferências de poder, reduzindo a velocidade dos ciclos sociais, é claro em todos os usos da dicotomia entre público e privado quando esta é considerada não como categoria instrumental, mas absoluta. Nos primórdios da ideia do constitucionalismo como principal mecanismo de distribuição do poder político na sociedade, havia a ideia do Estado de direito como interesse público, oposto à sua corrupção pelos interesses privados. Contudo, nenhum sistema político é capaz de resguardar perfeitamente a legislação dos interesses privados. Se considerarmos o público como categoria absoluta, dividindo novos procedimentos para proteger a legislação dos interesses privados a cada momento que uma falha é denunciada, isso levará à perda de recursos, tanto públicos quanto privados. Na teoria da corrupção, por exemplo, isso significa que, após certo ponto, o mecanismo de combate à corrupção tem um custo mais alto que a corrupção em si. Uma abordagem instrumental das categorias pública e privada é analisar tais categorias e suas interações considerando seus efeitos em termos de perda ou preservação do poder social, não em termos de prova da falsidade ou veracidade da categoria. Essa diferença essencial foi identificada inicialmente por James Harrington num de seus primeiros ensaios sobre o constitucionalismo liberal, mas foi mais tarde esquecida a favor do paradigma de Hobbes. Cf. HARRINGTON, James. *The Commonwealth of Oceania*. London: Livewell, 1656: "Government, to define it de jure, or according to ancient prudence, is an art whereby civil society of men is instituted and preserved upon the foundation of common right or interest; or to follow Aristotle and Livy, it is empire of laws, and not of men. And government, to define it de facto and rule it according to modern prudence, is an art whereby some man, or some few men, subject a city or nation, and rule it according to his or their private interest; which, because the laws in such case are made according to the interest of a man, or of some few families, may be said to be the empire of men, and not of laws" ("[o] governo, definido *de jure* ou de acordo com a prudência antiga, é uma arte por meio da qual uma sociedade civil de homens é instituída e preservada sobre a fundação de direito ou interesse comum; ou, para seguir Aristóteles e Tito Lívio, é o império das leis, e não dos homens. E o governo, definido *de facto* e regido de acordo com a prudência moderna, é uma arte por meio da qual algum homem, ou alguns poucos homens, sujeitam uma cidade ou nação e a governam de acordo com seu ou seus interesses privados; a qual, como as leis, nesse caso, são feitas de acordo com o interesse de um homem, ou de algumas poucas famílias, pode ser descrita como o império dos homens, e não das leis").

cam esse argumento. Primeiro, alguns países, como os Estados Unidos, tentaram combater a segregação racial concentrando seus esforços apenas na igualdade de direitos civis e políticos. Por conseguinte, a segregação moveu-se gradualmente da esfera política para as esferas econômica, cultural e de segurança³⁷⁶.

Segundo, alguns outros países, como a maioria dos latinoamericanos, tentaram combater a desigualdade econômica extrema garantindo proteção constitucional a direitos sociais e econômicos, sob a crença de que direitos universais à moradia, educação e saúde criariam pressão suficiente para a implementação de políticas que reduziriam a desigualdade. Como era de se esperar, as assimetrias existentes no acesso à educação e aos recursos jurisdicionais impediram qualquer pressão possível que pudesse ter resultado dessas reformas constitucionais, e a desigualdade econômica foi mantida em níveis extremamente altos na maioria dos países, quando não aumentada.

Como já mencionado, no ciclo de poder, os indivíduos movem-se para mais perto ou longe do centro dependendo de seus *status*. A pergunta é, então: qual é o efeito de indivíduos concentrando poder e aumentando seu *status* na produção total de poder social, entendido como as capacidades agregadas da comunidade? Por um lado, esses indivíduos aumentam seu *status* porque outros os percebem como capazes de atingir certas metas, o que significa que a percepção agregada de poder social também aumenta. Mas essa concentração de poder também dá a esses indivíduos mais capacidade de exercer dominação e liderança, o que significa que eles podem usá-la para estimular outros a desperdiçar seu poder, a fim de manter o *status* superior da classe alta estabilizada. Portanto, há claramente um lado positivo e outro negativo na criação de poder na sociedade, os quais são diretamente relacionados à sua distribuição a longo prazo no ciclo.

Será clarificada a explanação da dinâmica entre as forças centrífugas e centrípetas no ciclo de poder retornando ao argumento de Veblen sobre o instinto de artesanato (*instinct of workmanship*). À medida em que tal instinto gera eficiências, ele incrementa o poder econômico em geral na sociedade. Logo,

376 Nos Estados Unidos, após o fim da segregação racial nas escolas, iniciou-se o processo gradual de proteção dos direitos civis da população afroamericana. Todavia, a segregação foi parcialmente mantida baseada em outras esferas de poder. Formas de segregação permaneceram com o uso de subterfúgios, como a transformação de certos prédios residenciais em companhias para impedir o acesso de afroamericanos, ou a segregação econômica através do sistema de escolas públicas, em que o investimento por criança é determinado pela riqueza da população circunvizinha. Cf. FUSILLO, Daniel Roland. *The Political Economy of the Urban Ghetto*. Carbondale: Southern Illinois University, 1984.

as eficiências econômicas geram forças centrífugas. Se um indivíduo em particular apropria-se dessas eficiências, porém, como os locatários descritos por Ricardo, os ganhos podem ser desperdiçados em estruturas de dominação para manter o *status*, em vez de serem reinvestidos na produção. É possível que esses locatários invistam recursos em mecanismos para exibir sua riqueza e estimular membros das classes trabalhadoras em ascensão a fazer o mesmo, a fim de aumentar sua posição social. Nesse sentido, a mera redistribuição de poder pode ter um efeito positivo na sociedade, que é o de prevenir o desperdício de poder resultante de sua concentração nas mãos de poucos indivíduos.

4.5. EM DIREÇÃO A UM NOVO MOVIMENTO DA TEORIA INSTITUCIONAL

A metodologia essencial da teoria cíclica do poder é identificar mecanismos concretos de dominação e coordenação, de modo que possamos fazer uma avaliação consciente de seu viés institucional em direção à concentração ou à reprodução do poder social. O argumento geral da teoria institucional do poder tem três partes: (i) o poder social não pode ser reprimido formalmente por regras, pois as estruturas e regras de poder têm a mesma origem; (ii) a concentração excessiva de poder cria desperdício baseado em custos da desigualdade; e (iii) estruturas de dominação e coordenação não são diferentes em termos de quanto poder concentram, mas apenas no que se refere a quanto capital exigem.

Esses três argumentos contradizem a direção atual da teoria neoinstitucional, que se concentra apenas em identificar instituições que forneçam a estrutura básica para atividades de mercado. Como já discutido extensamente, a teoria institucional contemporânea adotou uma abordagem formalista enfatizando a necessidade de proteger os direitos relativos à propriedade e aos contratos como meio de reduzir os custos de transação³⁷⁷ e estimular investimentos³⁷⁸, entre outras vantagens econômicas alegadas. Não obstante o fato de esses argumentos dominarem a teoria institucional convencional, existem muito poucos exemplos de que essa abordagem realmente funcione como meio de provocar o desenvolvimento econômico, exceto por visões idealizadas de como era a economia de países industrializados ricos alguns séculos atrás³⁷⁹.

377 Cf. NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, cit., p. 65.

378 Cf. LA PORTA, Rafael *et al.* *Law and Finance*, cit.

379 Para um bom exemplo de tais idealizações, vide POSNER, Richard Allen. *Creating a Legal Framework for Economic Development*, cit., p. 13.

Esse fracasso pode ser explicado pelos três argumentos acima apresentados. Primeiro, o formalismo jurídico não criará mercados competitivos e dinâmicos. Muitos autores que propõem um esforço em massa para formalizar títulos de propriedade em países em desenvolvimento esquecem-se do fato de que a maioria desses países já têm a legislação básica concernente a instrumentos de direito privado, e que tais regulamentações não são efetivadas por muitas razões relacionadas a diferentes esferas de poder, não apenas às esferas econômica e jurídica.

Por exemplo, em países onde a alta concentração de terra leva à ineficiência da produção agrária, pode-se sugerir que um novo sistema de registro de terras, mais barato e mais transparente, aumentará a eficiência. Todavia, pode muito bem ser que isso não ocorra, pois a violência, a discriminação e a corrupção ainda estarão operando, e os benefícios marginais da implementação desse sistema poderiam jamais compensar seus custos. Eventualmente, um mecanismo mais formalista de registro poderia aumentar ainda mais a concentração de terra, uma vez que dará mais poder aos agentes escolarizados com acesso a recursos jurídicos³⁸⁰.

Esse argumento liga-se imediatamente à segunda parte da hipótese deste trabalho. A teoria institucional desconsiderou por muito tempo os custos da desigualdade como um grande impedimento, em países em desenvolvimento, à criação de um mercado competitivo e dinâmico, no qual empreendedores desfavorecidos pudessem ter acesso aos recursos mínimos para iniciar atividades econômicas. Mesmo se esses países tivessem um sistema de direitos reais perfeitamente simples, barato e transparente, como exigido pela teoria institucional contemporânea, ele poderia não funcionar por causa da violência, da discriminação e da corrupção.

380 Propostas centradas meramente na formalização da propriedade dos pobres, sem considerar a distribuição de terra e outros recursos, como sugerido por Hernando de Soto, podem levar à cristalização de estruturas de dominação, restringindo a reprodução do poder social em vez de liberá-lo. A reforma agrária no Japão, na Coreia do Sul e no Chile são exemplos de como reformas institucionais não formalistas podem levar a benefícios de longo prazo tanto para o crescimento econômico como para a estabilidade institucional. A reforma agrária, nesses casos, foi um sucesso não só por ter criado condições mais competitivas para os setores agrícolas, mas também por ter reduzido o poder político das elites rurais, permitindo a manutenção de um ambiente político mais estável e alinhado com os interesses dos grupos empresariais emergentes. Diferentemente, no Peru, onde as reformas institucionais seguiram a abordagem de De Soto, existem poucas provas do aumento da eficiência na produção agrícola, ou mesmo de incrementos na estabilidade política e na transparência no governo. Para uma descrição detalhada desses argumentos, vide Seção 2.5.2 (ii) acima.

O terceiro argumento também se baseia nesse fracasso da teoria institucional contemporânea. A teoria institucional tem se concentrado não apenas em aumentar a formalização dos títulos de propriedade, mas também a transparência dos procedimentos políticos. Isso significa que a teoria institucional contemporânea tem um viés em direção a arranjos cooperativos em vez de estruturas de dominação.

Como explicado anteriormente, mecanismos de cooperação possuem uma estrutura mais transparente, uma vez que a função distributiva é manifesta. Mas transparência não significa menos concentração de recursos na distribuição geral do poder de negociação. Ela significa apenas que, nesse arranjo institucional em particular, há um terreno nivelado para os participantes, o que não quer dizer que nas relações como um todo não existam outras fontes de concentração extrema de poder. De certa forma, uma instituição cooperativa e transparente pode de fato esconder (ou “legitimar”) muitos outros mecanismos que criam custos da desigualdade. Como já dito, um sistema de propriedade designado para ser extremamente transparente e eficiente pode também beneficiar aqueles com mais recursos jurídicos e educação.

Portanto, a tarefa da teoria institucional para os anos vindouros é livrar-se desse enviesamento em favor de instituições cooperativas formalistas e centrar-se, primeiro, em entender a criação de assimetrias nas várias esferas do poder e, segundo, em identificar custos da desigualdade e mensurar a capacidade das reformas institucionais de reduzir tais custos. Se essa tarefa for levada a sério, a teoria institucional pode contribuir significativamente para explicar e reverter os efeitos negativos do aumento das desigualdades domésticas e globais resultantes da articulação dos mercados globais.

Inspirados em alguma medida pela revelação de forma ainda mais flagrante dos custos da desigualdade após a crise econômica global iniciada em 2008, diversos autores fizeram contribuições relevantes no sentido mencionado acima. Joseph Stiglitz destacou, em seu livro *The Price of Inequality*, originalmente publicado em 2012, o risco que a crescente desigualdade econômica nos Estados Unidos da América trazia para o futuro do regime democrático no país³⁸¹. Um ano depois, Thomas Piketty reforçou esse entendimento, apresentando dados sobre o crescimento da desigualdade econômica não apenas

381 Cf. STIGLITZ, Joseph Eugene. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

nos Estados Unidos da América, mas também na Europa, como consequência da implementação de políticas de desestruturação do Estado de bem-estar social nessas regiões centrais do sistema capitalista nas últimas duas décadas³⁸².

Mais recentemente, Calixto Salomão Filho trouxe uma importante contribuição para a compreensão da desigualdade no Brasil e em outros países em desenvolvimento, destacando o papel dos monopólios econômicos na preservação de uma estrutura social, econômica e jurídica que perpetua a desigualdade ao longo de muitos séculos, fazendo com que esses países ainda carreguem o seu passado colonial³⁸³. Por fim, David Kennedy e, mais uma vez, Joseph Stiglitz alertaram para o risco das reformas realizadas na China, todas orientadas para a liberalização de mercados e formalização da propriedade privada, influenciadas pelo pensamento neoinstitucionalista, e tendo como consequência um profundo aumento nos níveis de desigualdade, os quais não poderiam ser compensados pelo imenso crescimento econômico do país³⁸⁴.

Apesar do avanço da literatura crítica ao neoinstitucionalismo, sua influência continua dominante em diversas partes do globo no que se refere à implementação de reformas institucionais e de políticas públicas, tanto nos países centrais em resposta à crise de 2008, quanto nos países em desenvolvimento. Isso reforça o entendimento de que, como aconteceu com o primeiro movimento institucionalista, são necessários muitos anos de uma postura crítica para que ela seja posteriormente refletida em mudanças sociais concretas que possam reduzir a desigualdade econômica em âmbito global.

382 Cf. PIKETTY, Thomas. *Le Capital au XXI^e siècle*. Paris: Le Seuil, 2013.

383 Cf. SALOMÃO FILHO, Calixto. *Monopolies and Underdevelopment: From Colonial Past to Global Reality*. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

384 Cf. KENNEDY, David; STIGLITZ, Joseph Eugene (Orgs.). *Law and Economics with Chinese Characteristics: Institutions for Promoting Development in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University, 2013.