

SOCIUS Working Papers

Rafael Marques

" A Advertência de Peter Comestor: Um breve excuroso sobre as hipóteses de reforma do Estado em sociedades democráticas"

Nº 3/2001

SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações
Instituto Superior de Economia e Gestão
Universidade Técnica de Lisboa
Rua Miguel Lupi, 20
1249-078 Lisboa
Tel. 21 3951787 Fax:21 3951783
E-mail: socius@iseg.utl.pt
Web Page: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/index.htm>

A Advertência de Peter Comestor: Um breve excuro sobre as hipóteses de reforma do Estado em sociedades democráticas¹

Rafael Marques
(ISEG/UTL)

Resumo: Quais as hipóteses de reforma do Estado em sociedades poliárquicas e onde predominam as responsabilidades difusas e as autorias problemáticas? Qual a possibilidade de reforma em sociedades onde o *stalemate* burocrático conduz os grupos de pressão a encontrarem vantagem na manutenção do *statu quo*? Qual o resultado de reforma do Estado em sociedades onde a gestão de ciclos eleitorais curtos leva ao privilegiar de soluções conhecidas e de fácil aceitação, em detrimento das grandes transformações socio-económicas? Qual a probabilidade de resultados positivos, resultantes das reformas introduzidas, em sociedades onde existe um longo hiato entre a tomada de decisão e a sua efectiva implantação no terreno, o que gera a multiplicação de efeitos de *overshooting*? A partir destas e de outras dúvidas sobre a capacidade de reforma das sociedades democráticas, formular-se-á um modelo minimalista e paradoxal de reforma possível em sociedades definidas pela crise da cidadania, pelo risco social e pela incerteza em face dos processos de globalização.

Abstract: What are the chances of conducting state reforms in poliarchic societies dominated by diffuse responsibilities and complex senses of authorship? What are the reform chances in societies where the bureaucratic stalemate lead the pressure groups to find it advantageous to keep the *statu quo*? What kind of state reform will emerge in societies where the management of short electoral cycles causes the adoption of well-known and easily accepted solutions instead of major socio-economic changes? What kind of positive results can occur when the political reforms are developed in a context marked by a huge temporal gap between decision making and implementation, generating multiple overshooting effects? Based on these and other doubts on

¹ Este *paper* é uma segunda versão de uma comunicação apresentada em Dezembro de 1999 em Lisboa no Encontro de Ciência Política.

the reforming capacity of democratic societies, we propose a minimal and paradoxical model of reform to be used in societies that can be described by citizenship crisis, social risk and uncertainty in the face of globalization.

1 – APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Quando nos confrontamos com o espectro de uma reforma do Estado e quando este tema se mostra nuclear para o debate político de uma sociedade contemporânea, torna-se forçoso admitir que nela existem problemas mais ou menos graves que impedem o bom funcionamento das instituições ou que entram o seu desenvolvimento, mas que não põem em causa as escolhas constitucionais que norteiam o funcionamento dessas mesmas instituições e não desafiam os princípios políticos que definem um regime.² Falar de reforma do Estado sugere, então, que há uma clara percepção dos problemas que minam o bom funcionamento regimental, mas que existe a possibilidade de actuar no sistema por meio de medidas correctivas que não impliquem a destruição da estrutura básica da política praticada nessas sociedades. Da mesma forma, a opção reformista tem subjacente a si a ideia de que as antinomias fundadoras do sistema político se mantêm operativas e que não foram dissipadas pelas transformações socio-económicas que conduziram ao levantamento dos problemas que as reformas implicitamente pretendem solucionar.³ A definição da necessidade de reformas do Estado pode, no entanto, derivar de múltiplas causas, consoante os regimes, as situações políticas contextuais, o grau de desenvolvimento das instituições e a

² Se fosse esse o caso, os processos que se desencadeariam seriam de tipo revolucionário, mas não reformista.

³ De uma forma muito breve, definimos uma teoria das formas de dissipação a partir da forma como os vectores definidores de contrários se anulam e são substituídos. O tempo é o grande dissipador das oposições. Existem oposições fictícias e que correspondem a extremos opostos, mas em vectores diferentes. Cada princípio define um vector de oposições. O mesmo princípio pode possuir vários vectores de definição e várias oposições. A dissipação das diferenças pode acarretar a morte de um vector ou mesmo a morte do princípio. A dissipação pode produzir-se por absorção, por conjugação, por síntese, por triunfo, por abandono, ou por transformação mútua. Os vectores podem ser activos, inertes, residuais, preparatórios ou emergentes. Em cada vector existem mecanismos de tradução e conversão. A teoria da dissipação não corresponde a uma variante da dialéctica – não define uma filosofia da história, não marca nenhuma teleologia e não postula caminhos de necessidade. A dissipação convive com formas enantiotrópicas. Explicamos esta nossa formalização, a partir de exemplos da Ciência Política. Em cada princípio existe um vector de identificação que é dominante e uma clivagem que é central. O desaparecimento dessa clivagem central pode corresponder a mudanças de clivagem fundadora no seio do mesmo princípio que continua dominante ou pode marcar a crise desse vector e desse princípio e sua substituição por outro. O afundamento das oposições é um processo corrente. A crise do político pode corresponder a uma crise do vector ideológico, com o afundamento da oposição esquerda-direita ou pode corresponder ao próprio afundamento do princípio político e das suas oposições básicas dominadas pelo espectro partidário. Em todos os domínios existem evoluções na estrutura de oposições. A mudança mais ou menos acelerada nos sistemas sociais não corresponde necessariamente a profundas transformações na estrutura de oposições e nos princípios dominantes.

sensibilidade dos actores sociais com efectivo protagonismo no processo político. Várias são, então, as causas que podem estar na base do reconhecimento da necessidade das reformas e da deseabilidade de um determinado curso de acção. Tendo em conta o carácter introdutório e a necessidade de economia argumentativa, apresentaremos de seguida, e brevemente, apenas oito das razões mais frequentemente apontadas como justificações do imperativo da reforma do Estado.

1. A consciência de que uma reforma estatal é desejável resulta de um sentimento de que o aperfeiçoamento é possível e que as actuais instituições se encontram ainda longe do ideal e do culminar de um projecto político, social e económico. A reforma do Estado é apenas uma etapa no sentido de se realizar promessas programáticas e atingir um objectivo final que sempre foi apresentado como desejável e possível. A melhoria das práticas e o refinamento dos métodos torna-se na referência reformista, sem que nada ponha em causa os princípios tutelares.
2. A reforma do Estado corresponde à ideia da correcção dos desvios. Neste caso, existia um projecto original virtuoso e desejável que a passagem do tempo, a incapacidade dos actores sociais envolvidos, o desajustamento dos métodos ou o desarticular institucional tendeu a corromper. Neste caso, a reforma ou corresponde a uma catarse colectiva ou a uma redefinição da ortodoxia.
3. A reforma do Estado implica a maior celeridade dos processos sociais. O problema existente no aparelho estatal prende-se com a morosidade das políticas e com a proliferação de instâncias decisórias intermédias que burocratizam o sistema e tendem a tornar difícil levar à prática uma política definida anteriormente.
4. A reforma do Estado é produzida para promover uma aproximação aos cidadãos. Existe uma crise de participação e de envolvimento dos cidadãos, quer por via da baixa generalizada das taxas de participação política, quer pelo baixo número de associações cívicas interventivas. Reformar o estado implica uma reaproximação ao sentir e ao pulsar das populações, auscultando as suas reais necessidades.

5. A reforma do Estado surge como um auto-limite imposto por aqueles que vêem no próprio Estado a principal fonte dos problemas. Neste caso, a reforma é promovida em nome da simplificação administrativa e é desenvolvida com base na redução do grau de autonomia e de poder interventivo do Estado, devolvendo à sociedade civil competências que lhe haviam sido retiradas ou que nunca lhe haviam sido outorgadas anteriormente.
6. A reforma estatal realiza-se para assegurar as condições de justiça e equidade necessárias ao bem estar dos cidadãos, evitando privilegiar alguns em detrimento de outros. Consoante os casos, as medidas reformistas podem ser feitas ora em nome de uma maioria explorada por minorias ou em nome de minorias ostracizadas pela maioria. As reformas devem incidir nos sistemas de oportunidades de acesso aos bens e aos serviços, nos sistemas de tributação e redistribuição e nos sistemas jurisdicionais.
7. A mudança associada à reforma estatal é a única forma de garantir a manutenção do *statu quo*. A reforma é proposta cinicamente como um mecanismo *trompe l'oeil* que se destina a garantir uma aura de legitimidade a um regime que acaba de entrar em crise.
8. A reforma estatal é a única hipótese de salvação do regime. O grau de desconfiança relativamente às instituições é elevado, a corrupção generalizou-se, os agentes públicos não são reconhecidos e existe uma profunda crise de legitimidade em todo o sistema. A reforma implica aqui a tomada de medidas de reestruturação que afectam todo o funcionamento do regime, ainda que não impliquem a sua dissolução ou o abandono dos princípios constitucionais.

Quando se fala em Reforma do Estado são vários os níveis e os patamares que temos em mente. Desde logo, o termo parece remeter-nos para a reforma do próprio aparelho do estado e das suas múltiplas instituições de regulação, controlo e execução. Neste caso, a reforma do Estado confunde-se com um processo de desburocratização e de emagrecimento estrutural, o que habitualmente é referido no mundo empresarial como um processo de *downsizing*. Mas as reformas podem também apontar para os vários domínios em que o Estado tem intervenções directas e que são lidos como problemáticos pela maior parte da população: Saúde, Educação, Cultura, Sistema Fiscal, Sistema Político, etc. Ou seja, falar de reforma do Estado nunca é um tema simples, uma vez que podemos estar a referir-nos a

realidades e a escalas muito diversas. Ao longo deste texto, vamos considerar a reforma do Estado de um ponto de vista muito geral e tentando apenas apresentar uma série de argumentos lógicos que demonstram o porquê dos processos de reforma serem ou falhanços rotundos, ou projectos permanentemente adiados (ou mesmo abandonados), ou degenerarem em resultados contra intuitivos.

As sociedades totalitárias gozam de uma possibilidade de reforma que não está aparentemente ao alcance das sociedades democráticas. Uma vez que os mecanismos da decisão, do controlo político e das formas de regulação institucional se encontram centralizadas num grupo que domina a sociedade em causa, a reforma torna-se possível sem ser forçoso passar por longas etapas de negociação, de ajuste ou de concessão a outros actores sociais. No entanto, e como bem sabemos, as sociedades totalitárias são definicionalmente irreformáveis, não havendo mesmo experiências históricas recentes de reformas estatais bem sucedidas em sociedades totalitárias. Estas sociedades iniciam processos de reforma quando se encontram já em estado de adiantada decomposição e em momentos em que a reforma é lida como abertura e primeiro passo para o derrube do regime ou do sistema instalado. Quando possuem todos os meios e todas as condições para promoverem a reforma, os regimes totalitários mantêm a estrutura vigente e criam a ilusão da invulnerabilidade que é típica dos modelos conhecidos por síndrome de *groupthink*.

Em regimes totalitários, a inevitabilidade das reformas e a tomada de consciência da sua necessidade fazem-se sentir ou em momentos em que o sistema entrou já em colapso e em que se observa a necrose generalizada das suas instituições de suporte, ou em momentos que, à maneira weberiana, poderíamos definir como de rotinização do carisma, isto é, situações em que a morte de um líder carismático implica o repensar da estrutura do Estado e onde se observa que os seguidores da "grande figura" não parecem gozar da capacidade interventiva do líder desaparecido. Na ausência do carisma ou da taumaturgia do líder falecido, os grupos, ou as personalidades que lhe sucedem e que desempenham a árdua tarefa da transição, vêem-se forçados a estabelecer as condições mínimas de uma reforma em várias instâncias. No entanto, nestes momentos, qualquer sinal dado implica interpretações por parte da oposição ou dos detractores que vão no sentido da insuficiência da reforma

estabelecida. Não existe tempo para assegurar uma transição pacífica e reformista e a sociedade em causa tarde ou cedo entrará em colapso, gerando processos revolucionários e reacções nostálgicas. Note-se que mesmo em momentos de expansão económica e de melhoria generalizada das condições de vida dos cidadãos, os resultados esperados são os mesmos. Tocqueville, ao estudar a Revolução Francesa, tinha já chegado a essas mesmas conclusões que nos alertam para a impossibilidade de reforma em sociedades totalitárias.

Assim sendo, e recusada a possibilidade de reforma nas sociedades totalitárias e ditatoriais, torna-se óbvio que o campo da nossa pesquisa se deve circunscrever às sociedades democráticas (com instituições formalmente definidas como tal) e poliárquicas (com uma dispersão do poder por várias instituições, grupos e organizações, de tal forma que o poder social, o económico, o cultural e o político, não sejam totalmente coincidentes).

2 – UMA TESE PARA REFLEXÃO

Posto este preâmbulo em torno do sentido e dos tipos de reformas de Estado mais frequentemente discutidos e da justificação da abordagem da reforma apenas no âmbito de sociedades democráticas, passaria directamente para a apresentação sumária da tese que defenderei neste texto e que reflectirá, consoante os leitores, uma posição cínica, uma amálgama daquilo a que Hirschman (1991) chamou os três argumentos da retórica reaccionária - futilidade, ameaça e efeitos perversos - ou uma simples tese de advogado do diabo. Argumentarei, em primeiro lugar, que em sociedades definidas, à maneira de Dahl (1962), como poliárquicas, as grandes reformas do Estado não só não são possíveis, como não são desejáveis. Em segundo lugar, afirmarei que a tentativa de realização das mesmas acarreta resultados contra-intuitivos e afastados da intenção original. Em terceiro lugar, defenderei que são desejáveis e exequíveis micro-reformas de sentido paradoxal.

Durante toda a história do Cristianismo até pelo menos à Reforma, houve um debate crucial que envolveu várias figuras ilustres da Igreja e múltiplos intelectuais de renome e que se centrou sobre a melhor interpretação

a dar ao preceito duplo do Deuterónimo sobre a usura⁴, isto é, como ler a proibição do empréstimo a juros a irmãos (ou membros da comunidade) e sua aceitação quando praticado relativamente a estrangeiros ou a inimigos. Num contexto cristão de irmandade mundial de crentes, tornava-se difícil compreender o que poderia justificar este ditame duplo que levava a uma proibição num contexto e, se não a uma autorização pelo menos a uma admissão, noutra contexto. Neste debate, destacamos uma posição interessante que serve de base metafórica para este texto. Peter Comestor (falecido em 1179) argumentou que o ditame duplo se devia a uma razão muito simples: a autorização do empréstimo a estrangeiros não deveria ser lida como um bem. Tratava-se inequivocamente de um mal, mas de um mal especial e necessário para salvar os homens de um pecado maior e mais grave: o do empréstimo a juros entre irmãos. Sabedor da natureza humana, o Deus misericordioso na sua divina inteligência havia desenhado um sistema que não produzia a virtude, mas evitava males maiores.

Como sabemos, este debate entronca de forma imediata nas célebres discussões sobre os princípios das paixões compensadoras e como estas levam a que práticas primeiramente toleradas se tornaram em comportamentos admissíveis e mais tarde em acções elogiadas e recomendadas (ideias que Hirschman deixou bem claras na sua obra “As Paixões e os Interesses”). As análises históricas sobre as origens do capitalismo não podem escamotear estas reflexões sobre a evolução das mentalidades numa Europa Cristã. A advertência de Peter Comestor serve *mutatis mutandis* para nos precaver contra os processos de reforma política virtuosos, iluminados e bem intencionados, apoiados em estudos rigorosos e trabalhados para trazer a satisfação e o bem estar aos cidadãos ou mesmo para os aproximar de um mundo de gozo ou de beatitude (conforme a concepção escatológica dominante nos modelos políticos de base). Aquilo a que chamaríamos os princípios Comestor são regras em que se prefere a constituição/manutenção de uma lei parcialmente iníqua à criação de uma lei virtuosa, mas inexecutável. De acordo com este tipo de argumentação, pretendo demonstrar que as grandes reformas políticas desenhadas no sentido da virtude e da perfeição

⁴ Veja-se para este efeito o texto clássico de Benjamin Nelson (1969) sobre a Usura e o texto recente de Bartolomé Clavero (1996) sobre a figura medieval da Antidora

estão condenadas ao malogro e degeneram forçosamente em caricaturas das intenções inicialmente propaladas pelos seus promotores. As reformas que são apresentadas como justas, virtuosas, puras, perfeitas e capazes de promover o bem estar de todos são irrealizáveis em sociedades democrático-poliárquicas. Nenhuma reforma política será alguma vez consensual no quadro de uma sociedade deste tipo e a sua execução só é compatível com um quadro de intervenção ditatorial ou despótica.

3 – DEZ TESES SOBRE OS PROJECTOS REFORMISTAS

O projecto reformista encerra, em si, a ideia de que os protagonistas sociais dessas mesmas reformas e os membros das equipas que as promovem são: iluminados (no sentido da identificação dos problemas e do encontrar das melhores formas para a sua resolução); bem intencionados (desejando promover o bem público e a melhoria das condições de vida dos cidadãos do seu Estado); independentes (não se submetem a interesses de forças particularistas contrárias ao interesse geral); politicamente responsáveis (possuem autonomia e capacidade decisional não constrangida por terceiros); tecnicamente competentes (detêm os conhecimentos e o grau de especialização necessários à prossecução das tarefas reformistas) e sabedores das consequências dos seus actos (são capazes de perspectivar os efeitos laterais das suas decisões). Para além desta visão relativa aos actores sociais com responsabilidades na promoção das reformas políticas, existe também a convicção de que os decisores agem com base em informações ajustadas e fidedignas, obtidas em tempo oportuno e reflectindo a situação do momento. Partamos, então, para a desmistificação desta situação e para a desmontagem dos argumentos com base em dez teses básicas referentes às reformas em sociedades democráticas.

1. As sociedades democráticas são sociedades definidas como estando em crise permanente e em relação às quais a reforma se perfila como uma necessidade. Nestas sociedades o estado normal do Estado é a reforma, ou seja, a reforma não é uma medida de excepção ou uma forma de corrigir

erros, mas a própria regra do jogo. Assim sendo, o sinal que é dado pelo anúncio de uma nova reforma choca com a incredulidade dos cidadãos e com a banalização da questão.

2. As reformas do Estado são mecanismos de auto-alimentação gigantescos. A consequência óbvia de uma reforma é a produção de uma nova reforma que cria uma indústria e um sector de actividade totalmente dirigidos para efectuar mudanças no aparelho do Estado. O Estado gera uma classe de especialistas de reformas cuja única missão é um trabalho de Sísifo feito legislatura após legislatura e sem outro propósito que não a produção de papel que legitime a sua existência. A perpetuação de uma organização ou de uma instituição não se prende com a sua eficácia ou com o seu desempenho, mas sim com a sua legitimação. A paragem no processo de reforma seria suicidária para uma imensa mole de profissionais.
3. Em sociedades poliárquicas, o Estado-Nação, representado pelo governo, é o grande proponente de reformas, mas não tem nem a capacidade nem os meios para as promover. As grandes reformas necessárias chocam com a crise dos governos e das formas de governabilidade. As instituições com capacidade de intervenção reformista possuem objectivos que são mutuamente incompatíveis e não conseguem gerar reformas de tipo consensual.
4. As sociedades democráticas, sendo simultaneamente poliárquicas e burocráticas, são irreformáveis por duas ordens de razão. Em primeiro lugar porque o consenso não é possível e cada grupo de pressão possui uma agenda política diferenciada que tenta impor ao governo. Em segundo lugar porque qualquer burocracia, como bem a define Crozier (1971) gera ciclos viciosos que são necessários ao seu funcionamento e que impedem que as reformas se concretizem. Como para desburocratizar é necessário legislar (o que reforça a burocracia) ou contratar especialistas (que a consolidam), o resultado final é que a reforma produz mais do mesmo. Por outro lado, os esforços concertados no sentido de produzir mais reformas chocam com a constatação de que o *stalemate* burocrático cria zonas de segurança para diferentes participantes e reforça o poder que estes exercem na sua esfera de actividade. O Estado criticável, em crise permanente e sempre necessitado de reformas, pode gerar o único consenso possível

(minimalista) e que respeita ao empate por afogamento que se gera no jogo travado entre os diferentes participantes. Este impasse pode ser mesmo um ótimo paretiano.

5. Em sociedades democrático-poliárquicas a definição das prioridades implica a desvalorização do adquirido e a valorização do que se perdeu ou do que ainda não foi ganho. Neste campo, os problemas sociais tendem a ser conceptualizados como problemas de segurança e de estabilidade. Se as sociedades se encaminham para a defesa destes dois valores, torna-se dominante a sensação de que é melhor ter uma lei iníqua, mas confiável do que uma lei perfeita mas inaplicável. O sistema de expectativas cria então fortes resistências à aplicação de mudanças e de reformas.
6. Em sociedades deste tipo, a aplicação das reformas é confiada a um grupo especializado que não tem geralmente interesses compatíveis com os dos autores das propostas (quando estes existem). Geram-se assim, o que poderíamos chamar uma série de efeitos Sir Humphrey Appleby (em homenagem à personagem exemplar das séries *Yes, Minister* e *Yes, Prime Minister*). Ao longo da cadeia de execução, as reformas vão-se diluindo e perdendo sentido, até se tornarem em caricaturas das ideias iniciais.
7. As sociedades contemporâneas são dominadas por uma lógica generalizada de desconfiança. Podemos mesmo afirmar que todo o processo civilizacional (à maneira de Elias, 1989) pode ser reconceptualizado como uma enorme marcha para a desconfiança. Se a emulação é o mecanismo de civilização por excelência, através da refinação dos gostos e dos costumes, a desconfiança gera as protecções e os clausulados, as ideias de risco e de defesa que são prototípicas de sociedades comerciais avançadas. Neste contexto, as sociedades democráticas necessitam de um grande trabalho de preparação, de certificação e de construção de garantias, antes de embarcarem na via da reforma estatal. Tal processo implica que quando as reformas atingem o terreno, estão desajustadas da realidade e geram ou efeitos contrários ao pretendido ou várias formas de *overshooting* que se vão repetindo ao longo do tempo.
8. Qualquer reforma é demasiado densa e permite com facilidade a descoberta de excepções, fugas e *bypasses* que anulam o primado da

regra geral. Há sempre um conjunto vasto de elementos que podem justificar o porquê da fuga ao esquema definido pela reforma e de nos eximirmos aos seus efeitos.

9. Quem conduz as reformas, fá-lo frequentemente a contra-gosto e quem as promove apenas as leva por diante por desejo de cumprir um programa e não por convicção extrema. Perante este cenário, desenvolvem-se, na aplicação das reformas do aparelho do Estado, sucessivos efeitos de Abilene.⁵ Todos se dirigem empenhadamente para onde ninguém pretende ou deseja ir.
10. Os programas de reforma resultam de acordos difíceis em que o sistema de cedências mútuas (para não desagradar completamente a ninguém) leva a que a reforma ou deixe tudo nas mesmas condições, ainda que num patamar evolutivo diferente, ou conduza a uma situação pior do que a anterior. Qualquer reforma produzida ou promovida em nome de um nobre ideal tende a ser um processo auto-derrotado.

4 - AUTORIAS DIFUSAS E SOCIEDADES TERAPÊUTICAS

As sociedades contemporâneas são, cada vez mais, sociedades de autoria e responsabilidade difusas. A complexificação das estruturas administrativas, a proliferação de especialistas no seio dos grupos de trabalho, as cadeias de comando múltiplas e as várias instâncias de regulação e controlo, juntamente com o advento de novas tecnologias de informação e divulgação, conduzem-nos a uma situação social em que se torna extremamente difícil atribuir a responsabilidade de uma decisão ou de um acto a actores sociais bem identificados, o mesmo se podendo dizer relativamente à originalidade de certas ideias. Se do Renascimento até meados do século XX, as sociedades ocidentais são dominadas pelo duplo princípio da autoria e da

⁵ Os efeitos de Abilene são facilmente explicáveis e dizem respeito a uma situação em que o consenso sobre uma opção resulta de expectativas perversas por parte dos diferentes participantes. Uma família formada por um casal e dois filhos parte para férias para Abilene. Ao fim de uma semana todos estão desagradados com as férias, mas por receio de ferir susceptibilidades e não se lembrando de quem teve efectivamente a ideia de propor Abilene como destino, todos se mostram entre si muito contentes e satisfeitos. Depois de umas férias miseráveis, esta família resolve no ano seguinte que o seu destino de férias será... Abilene. Estes efeitos paradoxais são muito comuns em sociedades dominadas por núcleos de autoria e de responsabilidade difusas que, como veremos adiante, são presença constante nas sociedades democrático-poliárquicas de hoje.

responsabilidade como formas de valorização do indivíduo autónomo, criativo e conhecedor (no que se distinguem claramente de sociedades asiáticas como a chinesa ou a japonesa, onde esses conceitos não são dominantes), as formações sociais deste final de milénio conduzem-nos a situações em que é difícil desenvolver uma regra de *accountability*, pelo simples facto de os processos decisoriais se gerarem sem uma identificação clara dos autores, dos responsáveis e dos condutores dos processos. Por outro lado, a tomada de decisão complexifica-se pela necessidade de parametrizar e incluir nos modelos de acção mais e mais variáveis. Esta situação implica o levantamento de dificuldades acrescidas para os especialistas e para os técnicos que lidam com determinadas parcelas do conhecimento. Postos diante de situações inesperadas, e não querendo confessar uma ignorância que limitaria a aceitação dos seus pareceres sábios, os especialistas assumem o domínio de áreas que lhes estiveram sempre vedadas, caindo mesmo frequentemente nas armadilhas lançadas por ardilosos mistificadores.⁶ A junção destes dois argumentos: o da responsabilidade e autoria difusas e o da crise sistemática a que estão sujeitos os especialistas, permite-nos verificar que existem imediatamente ameaças de monta à formalização de esquemas de reforma do Estado. Por um lado, raramente existem projectos bem definidos e identificados, destinados a resolver um conjunto claro de problemas, por outro, uma vez criados esses projectos, ninguém sabe efectivamente quem os conduz e quem reporta a quem.

Por outro lado, as sociedades contemporâneas são hoje inteiramente dominadas pela proliferação de informações que, pelo menos de forma

⁶ A este nível são emblemáticos os casos dos chamados Nat Tate Hoax e Sokal Hoax. No primeiro caso, William Boyd escreve uma obra sobre um pretenso grande (se não mesmo o maior) artista americano do século, forjando uma biografia, conhecimentos, quadros e demais elementos associados ao seu percurso de grande criador. Colocados perante a situação de reconhecerem a sua ignorância e questionarem a figura do grande artista ou aceitarem um jogo difícil que é assumir o conhecimento do inexistente artista virtual, muitos críticos de arte entretiveram-se a tecer considerações sobre a grandeza do referido Nat Tate e a enaltecer Boyd por ter colocado o dedo na ferida e alertado a comunidade para a grandeza de um artista precocemente desaparecido e desprezado injustamente. O especialista cai no ridículo ao tentar salvar a sua auréola de prestígio. O caso Alan Sokal é bem mais conhecido e levanta outro tipo de questões, nomeadamente a própria incompreensão que o físico Alan Sokal demonstra das teses que pretende desmascarar na sua argumentação de que o rei vai nu nas ciências sociais e que só encontramos aí má ciência e *bad talk*. No entanto, para o propósito que aqui nos interessa, limitar-nos-emos a referir que uma revista reputada (e com *referees*) aceitou um artigo que era uma manifesta provocação, cheia de frases sem sentido e de argumentações risíveis, mas que em termos de forma e retórica mimetizava as modas dominantes nas ciências sociais contemporâneas. Ao cair numa zona de desconhecimento dos especialistas encarregues da avaliação, e na dúvida, estes optaram pela aceitação do artigo, parecendo eruditos e camuflando a sua ignorância.

aparente, são contraditórias e para as quais não existe nem critério nem forma canónica de abordagem no sentido de decidir qual a verdadeira e qual a falsa, qual a justa e qual a injusta. Quer no discurso científico quer no discurso político, abundam as referências a estudos e a experiências em que um grupo de trabalho prova uma tese e outro grupo de trabalho prova exactamente o seu inverso. Colocados perante uma situação em que afirmações contraditórias gozam do mesmo grau de plausibilidade e verosimilhança e em que os especialistas renomados que são vistos e ouvidos a apresentar estes argumentos dispõem de credibilidade idêntica, vemo-nos colocados perante uma situação de indecidibilidade na escolha das melhores vias. Esta predominância da indecidibilidade, que se cruza obviamente com os argumentos de, entre outros Beck (1992, 1999) e Giddens (1999), sobre a sociedade de risco,⁷ implica de imediato que qualquer reforma proposta possa resultar no que os seus corifeus apregoam ou exactamente no seu inverso (como é defendido pelos seus mais impenitentes adversários). Em cenários de indecidibilidade e de credibilidade, verosimilhança e plausibilidade idênticas para expressões contraditórias, parece estabelecer-se uma lógica de *anything goes*, o que resulta numa aceitação tácita de que a reforma se é necessária e urgente tanto pode ser feita da forma A como através do seu inverso e, se assim é, a reforma ou não é necessária ou pode resultar na sua negação ou em vários efeitos perversos. Cientes desta zona de indecidibilidade, os políticos, a que ironicamente chamaríamos pós-modernos, percebem bem que melhor do que reformar é parecer que se reforma, anunciando que a reforma se fará em determinadas áreas críticas, mas protelando até ao infinito a sua materialização. A acção substitui-se pelo simulacro da acção e o desenvolvimento das acções limita-se a seguir uma linha de perturbação mínima e de aplicação das regras conhecidas e geralmente aceites.

A um outro nível, as sociedades contemporâneas de tipo poliárquico podem ser definidas como sociedades terapêuticas. Estas são sociedades que criam condições para que o patológico como categoria desapareça, mas que simultaneamente asseguram que existam mais e mais formas a necessitarem

⁷ Em boa verdade, os argumentos expressos por estes autores nas suas últimas obras indicam mais a ideia de uma sociedade de incerteza (onde o risco não é parametrizável por desconhecimento das variáveis capitais) do que de uma sociedade de risco (onde existe a capacidade de parametrizar os diversos *hazard* que podem afectar os cidadãos planetários).

de ser tratadas (mas não necessariamente curadas). Ao elevar a figura da média simbólica à de média estatística, transformam-se as estrelas e as figuras distantes e plenas de *glamour* em figuras que podem ser replicadas e copiadas. O encantamento da estrela e da personalidade desaparece com o fim do seu afastamento e da sua aura de inatingimento. A elevação da média proporciona mecanismos miméticos protésicos - todos ficam angustiados por não terem a dimensão dessas estrelas ou desses modelos, Estamos perante uma sociedade que fabrica partes substituíveis, parcelas da vida encaixáveis e mutáveis, sociedades anabólicas de performatividades estranhas que valorizam os músculos, o tamanho, a beleza, as tribalizações glamorosas. Cada grupo minoritário, deixando de ser patologizado, surge como um convite para sair do armário e ter orgulho, passando do escondimento do estigma à exibição identitária. Cada identidade reafirmada exige um conjunto de símbolos e de artefactos, bem como provas de reconhecimento e de identificação: a identidade forja uma indústria necessária. O elemento cultural casa na perfeição com a edificação de novos sectores de actividade. O orgulho da minoria transforma-se numa cozinha particular, numa roupa tribalizada, numa cinematografia específica, num mundo de negócios que gravita em torno de um modo de vida de antigos estigmatizados.

Por outro lado, a sociedade terapêutica oferece alternativas para quem exhibe um determinado estigma, dando hipóteses de considerar que o corpo não é nem uma barreira nem a fronteira inultrapassável. O corpo como dádiva inalienável e como espaço sacralizado que assegura o contacto com o mundo desaparece e no seu lugar está um corpo que é uma propriedade alienável que pode ser administrado livremente pelo seu proprietário. O encantamento do mundo e o sagrado do corpo, que eram dados pela sua unidade, são substituídos por uma lógica de partes recicláveis, melhoráveis e em que o desempenho e a eficiência são preponderantes. A natureza apaga-se diante de uma tecnologização que vai da cor da pele à estruturas dos membros – uma frankensteinização permanente. A cor da pele pode ser mudada, o sexo também, a musculatura pode ser preenchida. Nada é definitivo e em cada constrangimento esconde-se uma oportunidade. A indústria das partes faz com que cada um seja não uma unidade mas um somatório de elementos soltos –

provavelmente imagens de marca. Cada cirurgião plástico poderá reivindicar uma quota parte de responsabilidade naquele indivíduo que passa.

Se o refinamento aristocrático poderia ser dado pela exibição de uma jóia de marca ou de um perfume distintivo, a sociedade terapêutica elevará a situação ao ponto do reconhecimento ser feito por um pénis de marca ou um braço de estilo. A dessacralização do corpo provocada pela sua fragmentação corresponde grosso modo à angústia do não atingimento da média simbólica que se elevou à categoria de média estatística. As vedetas que desceram do céu à terra passaram a ser vistas como mundanas e banais, tombando do patamar de adulação e de idealização a que se haviam guindado e transformando-se em modelos miméticos e factores de cópia. As sociedades terapêuticas convivem mal com a morte e tentam encontrar formas de prolongar a vida para lá de qualquer limite. As sociedades terapêuticas são sociedades de angústia e de aconselhamento. Ninguém está em condições de desempenhar qualquer papel sem ajuda de um especialista ou de um profissional numa determinada área. A vida é demasiado difícil para poder ser vivida sem formação especial e o mundo está desnaturalizado. A dimensão paradoxal reside no facto de cada vez mais as patologias cederem lugar a identidades e a elementos que devem ser exibidos como orgulho e não camuflados. Mas, pelo mesmo processo, os paradigmas comportamentais são de tal forma elevados que, dentro de cada classe, todos poderão ter boas razões para se sentirem como figuras de segundo plano, menos do que homens. Não existe ninguém que não esteja abaixo da média numa área particularmente relevante da sua vida – para tal necessita de recorrer a figuras de acompanhantes, substitutos, terapeutas, educadores, formadores. O mundo exterioriza-se. A especialização e a profissionalização do mundo asseguram que o acesso a determinadas funções esteja corporativamente limitado e que quem quer que entre nesse campo tenha de sujeitar-se às regras instituídas. As sociedades terapêuticas implicam a constituição de corpos transicionais, e espaços em que nenhuma situação é permanente. O corpo é, agora, um território de viagem que é possível melhorar e tratar. **As sociedades terapêuticas criam indústrias de duas formas: transformando os estigmas em identidades e patologizando os desvios relativamente a uma média simbólica transformada em média estatística.** As sociedades terapêuticas,

sendo sociedades de criação de identidades, movem o discurso político para uma nova esfera em que as reformas tradicionais perdem o seu sentido. As clivagens relevantes são agora diferentes. Os mecanismos de legitimação em função de maiorias e minorias deixam de fazer sentido: o Estado-Nação torna-se numa miragem. Falar de reforma é uma irrelevância.

5 - OUTROS LIMITES ÀS REFORMAS: A TENDÊNCIA REFERENDÁRIA

Vamos agora considerar uma outra questão importante que impede que a reforma estatal possa produzir resultados desejáveis. Neste caso assumiremos que os actores sociais são competentes e bem intencionados e desejam efectivamente produzir uma reforma conducente à melhoria geral do desempenho do aparelho estatal. Vimos já que em sociedades poliárquicas complexas, o número de variáveis a levar em linha de conta é múltiplo e transcende, em muito, a capacidade de gestão e previsão dos actores sociais envolvidos, bem como obriga à tomada rápida de decisões sob pena de a intervenção se realizar sobre acontecimentos que já não possuem qualquer relevância. Assim sendo, e considerando a racionalidade limitada dos actores sociais com capacidade de intervenção⁸, a racionalidade limitada dos actores que criam expectativas em função das decisões políticas e os hiatos na disponibilização de informação relevante em sociedades contemporâneas, teremos que chegar às seguintes conclusões: a) cada decisor não possui tempo para chegar à melhor decisão e decide com base em informações parciais, frágeis, duvidosas, desactualizadas ou falsas; b) ao decidir e emitir um conjunto de previsões relativamente à evolução futura das instituições que pretende reformar ou corrigir, o decisor está a moldar um sistema de expectativas que será desenvolvido por todos aqueles que são alvo das medidas tomadas; c) uma vez que as medidas são tomadas sem conhecimento desenvolvido do tema em causa e uma vez que o tempo cria uma pressão para que a decisão seja levada por diante rapidamente, os métodos usados são

⁸ Entendendo aqui o conceito de racionalidade limitada como obedecendo ao preceito de *bounded rationality* de Simon e pelo qual o critério de acção de cada indivíduo não é a optimização, mas o *satisficing*.

frequentemente tecnicamente imperfeitos ou vazios, mesmo que estando disponíveis - prolifera a utilização das *rules of thumb*, em detrimento de métodos mais sofisticados; d) a credibilidade do decisor leva a que o público em geral tenda a aceitar as suas conclusões como reais (ou de acordo com o Teorema de Thomas a defini-las como reais, o que, para o nosso caso, é condição suficiente); e) a decisão tomada vai incidir sobre uma realidade pouco conhecida e desactualizada e que se encontra num momento diferente daquele que esteve na base do próprio processo decisional. Assim sendo, a decisão tende a gerar processos sociais de *overshooting* que, em vez de atenuarem os efeitos que se pretende corrigir os agravam, dada a existência de dois hiatos marcantes. O primeiro prende-se com a disponibilização da informação e o segundo com a implementação das decisões.

Nas sociedades poliárquicas, as reformas tendem a ser constituídas em torno ou de temas consensuais ou de temas que reúnem a aceitação geral por parte da maioria dos cidadãos.⁹ Tudo o que seja elemento capaz de suscitar ruptura ou fracturas sociais mais ou menos graves tende a ser iludido ou diferido para um tempo posterior. Se considerarmos que uma grande reforma tem de produzir alterações significativas e que estas nunca afectam igualmente os diferentes participantes e os diversos cidadãos, fácil será concluir que as reformas vão incidir predominantemente sobre questões triviais ou ínfimas que são capazes de provocar uma aceitação geral ou não colocar em causa a correlação de forças existente. Se as reformas se constituírem em torno das linhas de fractura sociais mais importantes, elas tenderão a comprometer o bom funcionamento das instituições e a colocar mesmo em causa o funcionamento da sociedade poliárquica em si mesma. Assim sendo, uma consequência importante deve ser considerada – numa sociedade poliárquica, a reforma ou é consensual e trivial ou é profunda e factor de clivagem e, hipoteticamente, de ruptura das próprias condições de funcionamento dessa mesma poliarquia. As reformas tenderão a ser iludidas porque a condição primeira de funcionamento de uma poliarquia é o respeito pela correlação de forças entre os vários poderes socio-políticos constituídos. Perante estes

⁹ Note-se que mesmo que exista um consenso sobre as reformas que melhor resultarão, permanecerão as diferenças de interpretação relativamente ao âmbito, às formas e aos melhores meios de conduzir as reformas em causa.

condicionalismos, os governos não arriscarão tomar decisões sobre questões tidas como fulcrais e tenderão crescentemente a abordar as grandes questões que sugerem reformas profundas, alterações das regras do jogo ou decisões sobre temas geradores de clivagens profundas junto dos cidadãos, por via referendária.

Se o essencial da decisão política começa a ser tratado por via referendária, o que aparentemente nada mais é do que o culminar de um espírito de democracia participativa em detrimento das instâncias de mediação típicas das democracias representativas, não podemos escamotear a existência de vários problemas sérios para o funcionamento de sociedades democráticas. Assim, e em primeiro lugar, a operacionalidade do referendo exige que o tema em discussão seja manifestamente dicotomizável e que um sim e um não sejam as únicas posições claramente possíveis em relação ao tema em discussão (poucos são os referendos que passam este primeiro teste). Em segundo lugar, um referendo para ser válido deve contar com a participação activa de uma maioria significativa dos cidadãos no gozo dos seus direitos e com capacidade decisional para ter uma posição informada sobre a questão submetida a referendo. Esta segunda condição exclui das matérias a referendar questões de índole excessivamente especializada ou técnica (sobre a qual a maioria dos cidadãos não poderá nunca ter uma posição informada) e questões que, pela sua trivialidade ou impacto limitado na vida quotidiana, não motivam a participação de uma clara maioria da população. Em terceiro lugar, a validade dos referendos depende de uma maioria claramente expressa, sem a qual a legitimidade dos ganhadores fica ameaçada. Qualquer vitória marginal leva à conclusão que não existe um pulsar profundo da população a caminhar no sentido da reforma e tende a produzir efeitos perniciosos em sociedades poliárquicas, na medida em que cria fracturas sociais e clivagens políticas em torno de questões que haviam permanecido no limbo durante muito tempo e que nem sequer seriam levantadas se não se tivesse realizado o próprio referendo. Da mesma forma que uma vitória marginal é perigosa para uma sociedade poliárquica, porque tende a criar ou a adensar fracturas, uma vitória esmagadora do tipo 90-10, criará a imagem da irrelevância do acto referendário e tenderá a retirar a aura de competência e responsabilidade ao governo, uma vez que se interpretará tal resultado ou como uma incapacidade governamental

de tomar decisões ou como uma falta de visão e compreensão da população que elegeu esse mesmo governo. Assim, o resultado desejável de um referendo deve ser os 65-35 ou 70-30 e nunca os 55-45 ou os 80-20 ou 90-10. Em quarto e último lugar¹⁰, não poderemos ignorar que a prática referendária é sempre uma prática que releva do domínio das *forças de mudança*, isto é, a proposta de um referendo estabelece-se sempre em torno de um tema que tradicionalmente foi abordado de uma forma tida como consensual ou que reflectia a posição das forças ou classes dominantes. O referendo resulta da pressão das forças sociais em ascensão ou que ganham visibilidade e protagonismo na sociedade em causa. Tal poderá ficar a dever-se a questões desenvolvimentistas de fundo quer a questões meramente conjunturais, mas a consequência é a mesma – o referendo surge como um caminho de inevitabilidade e de proposta de mudança do *statu quo*, daí que um não num referendo seja sempre provisório e um sim seja sempre definitivo.

Uma vez elaborada a reforma ou a decisão assumida pelo sim referendado, não há hipótese de inverter o caminho. A irreversibilidade dos sins referendários e a repetição sucessiva dos referendos em que o não resulta ganhador criam uma assimetria clara e tornam o referendo num instrumento enviesado no sentido da mudança institucional, factor que impede que os erros da reforma sejam totalmente susceptíveis de correcção, sob pena de custos económicos e sociais de maior monta do que aqueles que resultam do próprio erro decisional. Cremos que estes quatro testes em torno do referendo raramente são ultrapassados, o que limita a sua aplicação e validade enquanto instrumento de reforma política e institucional ou mesmo de reforma do aparelho do Estado. Assim, o referendo, que nasce como forma de superar impasses e de resolver questões cruciais por via mais democrática, acaba por impossibilitar o debate político que se julga necessário à condução de uma efectiva reforma.

¹⁰ Ao encerrarmos a questão por aqui, não pretendemos ter esgotado a discussão em torno do referendo; limitamo-nos a apresentar quatro aspectos que consideramos fundamentais para analisar a incapacidade de se produzir reforma política por via referendária.

6 - DA SOCIEDADE DE LITIGAÇÃO À TESE DA INDIFERENÇA GOVERNATIVA

Frequentemente, as medidas de reforma do Estado em sociedades poliárquicas resultam de abordagens *top to down*, ou seja, um grupo de políticos que controla os mecanismos de última instância decide um conjunto de reformas, a partir da sua intuição ou do recurso a métodos rigorosos, mas sempre através da mesma convicção: é possível mudar a sociedade por decreto. Esta convicção é comum em muitas sociedades (poliárquicas ou não) e deriva da sensação de que a tomada de decisão correcta se materializa numa ordem jurídica que regula todas as actividades enquadradas pelo texto legal em causa e que este define as condições correctas de execução e de materialização das actividades sociais. Se esta *mania legislativa* é uma constante em diversos espaços e em diversos tempos, manifestando-se com particular acuidade no território português ao longo da sua história, não deixa de ser verdade que, em sociedades de tipo poliárquico, esta *mania legislativa* assume contornos algo diferentes. Se num regime ditatorial ou despótico, a proliferação legislativa corresponde a uma ambição de controlo e de centralização ou a um desejo de legitimação das práticas de excepção, ou mesmo à tentativa de conceder *benesses* particulares a um grupúsculo de dirigentes ou associados, num regime democrático-poliárquico, a proliferação legislativa não resulta nem do desejo de controlo, nem da vontade de extrair rendas desse mesmo controlo, eliminando as fontes alternativas de poder.

Quando falamos da vontade legislativa em sociedades poliárquicas estamos a responder a uma outra questão. Não se trata agora apenas de pôr em causa que se possa verdadeiramente mudar a sociedade por decreto e que o processo legislativo acabe por adensar a confusão em vez de reformar os erros, possibilitando mesmo fugas atempadas aos que procuram violar a lei ou furtar-se à sua aplicação. A questão é um pouco mais complexa. As sociedades poliárquicas legislam em função de pressões de grupos constituídos e de grupos emergentes, o que leva à sedimentação de leis mutuamente incompatíveis. A proliferação de leis e decretos é o resultado visível da sociedade responder à pressão que visa a concessão de novos direitos por parte de grupos sociais não reconhecidos previamente. Quando

esta dinâmica se cruza com uma lógica identitária (que parece ser cada vez mais dominante nalgumas das sociedades poliárquicas mais desenvolvidas), o resultado obtido é paradoxal. Cada lei recentemente aprovada choca com uma lei antiga que não é totalmente revogada ou anulada pelo novo enquadramento jurídico. Mas, ao contrário do que poderíamos imaginar, tal não constitui um elemento de perturbação máxima no funcionamento do regime, antes sendo a sua própria condição de sobrevivência.

Expliquemo-nos. Na medida em que uma sociedade poliárquica se reforma por leis sucessivas e constituídas sem encadeamento, nem ordem, nem lógica particulares, mas por mera resposta a pressões de grupos que possuem uma voz activa e são capazes de mover mecanismos de apoio a determinadas candidaturas e ser a razão para o sucesso eleitoral de determinados candidatos, sedimenta-se, nessas sociedades, um quadro jurídico confuso, desordenado e aberto a múltiplas interpretações contraditórias. Este cenário abre as portas ao que chamamos uma **sociedade de litigação**. Nestas sociedades onde coexiste a proliferação de poderes, o cruzamento dos círculos sociais e a definição de uma política identitária, os níveis de *trust*¹¹ são baixos, mas as litigações sucessivas permitem regular a conflitualidade social e evitar estados de perturbação máxima. Isto leva-nos a uma nova afirmação paradoxal sobre as reformas políticas em sociedades poliárquicas, especialmente as que conduzem a políticas identitárias – a proliferação de legislação *ad hoc*, não programada, não reflectida e não resultante de esquemas de decisão complexos, mas respondendo apenas a pressões de grupos de interesse com poder, tem como resultado final a generalização da conflitualidade mediada por arbitragens, instâncias de regulação e tribunais de várias instâncias, em detrimento das conflitualidades susceptíveis de perturbarem a ordem democrática ou de porem em causa o regime político assente na poliarquia. Na medida em que a conflitualidade se baseia num funcionamento institucional apoiado em altos níveis de *confidence*, cada grupo de pressão, mesmo que anti-sistema ou anti-regime vê-se efectivamente cooptado e levado a participar da ordem democrática, nos

¹¹ Vamos usar aqui os termos *trust* e *confidence* para dar conta de duas realidades que se expressam geralmente em português pelo mesmo termo – confiança – mas que reflectem concepções bem diferentes. Enquanto que *trust* se relaciona com uma confiança interpessoal, a *confidence* diz respeito aos níveis de confiança nas instituições.

termos e nas condições que são definidos por esta. A aparente fragilidade e ausência de planeamento das reformas acaba por ser a condição da própria sobrevivência airosa e saudável do regime. Em boa verdade, as reformas não são as grandes reformas do Estado de que falámos anteriormente e são apenas *fads* episódicos facilmente reversíveis ou anuláveis ao sabor da força que é exercida pelos vários *lobbies* ou grupos de interesse que se perfilam no horizonte. De uma forma contra-intuitiva, as sociedades de litigação produzem reformas sucessivas por via legislativa que tendem a estabilizar e pacificar o regime e a garantir a cooptação dos mais críticos. Em termos de lógica profunda, o sistema permanece intocável e não se desenvolveu no seu seio nenhuma reforma verdadeira.

As sociedades democráticas, especialmente as que correspondem a sistemas políticos de dois partidos, de dois partidos e meio (à maneira da tipologia de Duverger) ou mesmo de dois partidos dominantes com outros partidos mais pequenos à esquerda e à direita, tendem a evoluir para situações bem conhecidas dos economistas e dos cientistas políticos. Estes modelos, que possuem várias aplicações em Microeconomia e que na Ciência Política foram popularizados por Downs (1957), demonstram bem como no actual quadro político se observa uma convergência ao centro das principais formações políticas na tentativa de maximizar o seu mercado.

Imaginemos uma praia de dez quilómetros em que existem dois vendedores de gelados (António e José Manuel) que situam as suas barracas exactamente ao quilómetro 2.5 e ao quilómetro 7.5. António capta com facilidade todos os compradores que estão entre o quilómetro zero e o cinco, o mesmo se passando com José Manuel para os compradores entre o quilómetro cinco e o dez. Tirando a zona de indiferença dos compradores que estão situados a meio da praia, todos os outros minimizarão as suas deslocações comprando a quem está mais perto (na premissa de que os gelados são de igual qualidade). Ciente desta situação imaginemos que António resolve deslocar a sua barraca mais para o centro da praia. Imediatamente se faz sentir o efeito de tal decisão, saindo ele beneficiado em detrimento de José Manuel. Só que este não tardará a responder, gerando-se uma guerra de movimentações de barracas até que a estabilidade acontece quando ambos se colocam lado a lado ao quilómetro cinco, resultando agora as escolhas apenas

da imagem pessoal de cada um dos vendedores, uma vez que a localização é a mesma, o preço idêntico e a qualidade do produto semelhante. Se substituirmos vendedores de gelados por políticos e clientes por eleitores, facilmente percebemos até onde nos leva o nosso raciocínio. Temos então um conjunto de cidadãos que pode ser observado ao longo de um eixo esquerda-direita contínuo e que existe, sobreposto a este eixo, uma distribuição normal do eleitorado.

Por outro lado, nas sociedades democráticas, os ciclos eleitorais são curtos, oscilando cada legislatura em torno dos quatro ou cinco anos. Neste sentido, e mesmo sem levantar a hipótese extrema tão cara a algumas escolas, que os políticos se movem sobretudo por auto-interesse e por desejo de se perpetuarem no poder ou mesmo sem considerar a famosa lei férrea da oligarquia de Michels, pela qual uma pequena elite tende a criar os mecanismos que a eternizam no poder, parece legítimo admitir que cada governo pretende garantir condições para ter hipóteses de vencer as eleições legislativas subsequentes. Perante este quadro, e considerando a existência de um hiato temporal não negligenciável entre a tomada de decisão e a manifestação clara dos resultados produzidos por essa política, parece lícito assumir que cada governo colocado perante uma série de decisões estratégicas resolva optar pelo conhecido em detrimento do desconhecido e sobre o qual não há mesmo garantias de resultados positivos ou de resultados em tempo útil. Assim sendo, cada governo recorre a um *stock* fixo e limitado de decisões políticas, das quais se conhecem os resultados previsíveis, minimizando as hipóteses de resultados óptimos, mas ao mesmo tempo limitando os desgastes, os riscos de reacções adversas de importantes grupos de pressão e as hipóteses de resultados catastróficos resultantes das decisões tomadas. Assim sendo, as políticas governamentais encaminham-se para um conjunto de decisões conhecidas, seguras e produtoras de resultados que não hostilizem as coligações dominantes no interior da sociedade.

O modelo Hotelling-Downs afirma que os dois partidos dominantes se concentram no ponto central e que as suas políticas se tornam indistintas. Esta modelização é aceitável nesta fase da nossa argumentação e cruzada com a ideia anteriormente expressa da gestão dos ciclos eleitorais, leva-nos à afirmação da **Primeira Tese de Indiferença Governativa em Regimes**

Democráticos ou Tese da Indiferença em Sentido Fraco que afirma que em sistemas de dominância bipartidária é indiferente escolher um partido dominante ou outro porque as suas políticas vão ser quase totalmente indistintas. A diferença residirá mais na retórica e na apresentação pessoal do que nas políticas propostas. Por outro lado, a evolução das sociedades ocidentais e o triunfo de uma retórica identificada com o projecto das Luzes levou-nos a uma situação em que, de uma forma simplista, poderíamos afirmar que a esquerda tradicional ganhou a guerra da retórica (pela aceitação declarada da trilogia liberdade, igualdade, fraternidade como palavras de ordem dominantes em todo o espectro político¹²) e a direita liberal ganhou a guerra da prática política com a conversão de todos os governos aos chamados modelos de mercado. Existindo um primado da indiferença governativa, os eleitores deverão escolher mais os políticos em função da sua imagem e do cansaço da sua presença do que propriamente pelos resultados obtidos que, tendencialmente, são produtos de não decisões e de ordens e procedimentos emanados de fontes de poder alternativos. Assim sendo, as reformas políticas deveriam ser mais ou menos consensuais e fáceis de obter e a sua dilação não se deveria observar.

Mas avancemos um pouco, e tentemos dar um pouco mais de realismo a este modelo simplista. Iremos agora justapor ao modelo de Downs, o chamado modelo *exit-voice-loyalty* de Albert Hirschman (1970). Imaginemos o que acontece aos compradores que, situados no quilómetro zero ou nos quilómetros um ou dois, se vêem agora forçados a fazer uma longa caminhada para comprar os seus gelados ao vendedor António.¹³ Se alguns escolherão a manutenção da sua lealdade porque o consideram um vendedor simpático que teve de se render ao poder frio do mercado, outros optarão por protestar, manifestando-lhe o seu desagrado pelo ocorrido e tentando levá-lo a uma inversão da decisão. Um outro grupo optará simplesmente por abandonar António e passar a comprar gelados mais caros a pequenos vendedores com produtos pouco conhecidos e de reputação um pouco duvidosa ou, no limite,

¹² Trilogia que substitui uma outra que hoje seria de difícil passagem para o eleitorado: Deus, Pátria e Família.

¹³ Ou simetricamente, imaginemos o que acontece aos compradores situados no outro extremo da praia e que compravam os seus gelados a José Manuel. Tudo o que afirmarmos de seguida relativamente a António é igualmente válido para José Manuel.

poderá mesmo abandonar a praia. Ou seja, transpondo a nossa análise para o plano político, a convergência ao centro não termina a história. Ainda que essa convergência seja real e nos permita a formulação do primado da indiferença governativa em sentido fraco, não poderemos ignorar que essa via vai criar resistências e está directamente associada à formação de pequenos grupos de protesto no seio dos partidos dominantes, transformando-se estes em federações de interesses e grupos de pressão; elementos que conduzem directamente a uma desilusão com a política, resultante da redução do leque de escolhas. As saídas materializam-se quer na constituição de grupos anti-sistema quer em aumentos das taxas de absentismo eleitoral ou nas baixas de participação em associações de índole política. Onde é que esta situação nos deixa, do ponto de vista das reformas políticas e do estado que são, é bom não esquecer, o verdadeiro móbil deste texto? Na medida em que a convergência ao centro leva à referida constituição de partidos como federações de interesses, qualquer reforma proposta pelo partido resulta de uma situação momentânea do xadrez das forças dominantes no interior desse partido e não obedece a qualquer preocupação de tipo nacional ou de preocupação genuína pelos interesses dos cidadãos.

A um outro nível, o processo de globalização actualmente em curso,¹⁴ coloca sérios problemas ao nível da reforma política. Sendo um processo que ameaça a autonomia e o espaço tradicional de intervenção da grande instituição política criada pela modernidade - o Estado-Nação - a globalização retira competências e poderes decisoriais a quem poderia efectivamente decidir sobre o processo de mudança. O processo de globalização produz, de um lado, uma redução de competências dos governos nacionais que vêm transferidas as suas áreas de responsabilidade e intervenção tradicionais para organismos transnacionais onde a responsabilidade e a autoridade são difíceis

¹⁴ O debate sobre a globalização é actualmente um debate completamente inquinado e que nos coloca perante múltiplas falsas questões. Em primeiro lugar, a referência ao processo de globalização é aqui expressa muito simplesmente como a constatação de processos de encurtamento de distâncias de criação de mecanismos duplos de convergência e divergência que operam num espaço global. Definida simplesmente deste modo, não faz sentido ser-se contra ou a favor da globalização; da mesma forma como não faz sentido estar-se contra ou a favor de um dia de chuva - são factos. O que pode levar a um posicionamento ideológico legítimo é a aceitação ou a rejeição da ideologia globalista, isto é, a defesa ou ataque dirigido às virtudes e benefícios introduzidos pela globalização. Nesta passagem, limitar-nos-emos a considerar que a globalização opera como esquema duplo de homogeneização e heterogeneização e como forma de estabelecer simultaneamente convergências e divergências e veremos os efeitos que essa situação transporta para o plano das reformas do Estado. Não pretendemos situar as origens do processo nem sequer discutir se ele é novo ou se se arrasta desde tempos imemoriais.

de identificar e, simultaneamente, perdem poderes interventivos para as chamadas instâncias locais e regionais que somam competências e atribuições novas. Se a esta transferência de poderes verticais simultaneamente para instâncias de âmbito mais geral e mais particular e que precipita os governos nacionais numa crise de legitimidade e de soberania, adicionarmos a presença e a pressão de fortes empresas transnacionais¹⁵ que pretendem negociar termos de troca favoráveis e que são frequentemente responsáveis, em países de pequena dimensão, por parte importante das taxas de crescimento que estes apresentam, fácil será concluir que o papel das instâncias governativas do Estado é cada vez mais limitado e a sua margem de manobra é mais reduzida. De uma forma um pouco provocatória poder-se-ia afirmar que os governos são culpabilizados por decisões que não tomaram e das quais não são nem responsáveis nem coadjuvantes e que, da mesma forma, colhem os benefícios de processos que nunca iniciaram e dos quais desconhecem quase todos os trâmites. A proliferação de instâncias decisórias e a desconcentração dos mecanismos de regulação e controlo levam a que a margem de manobra dos governos seja curta e que qualquer reforma esteja condenada ao malogro. As sociedades poliárquicas são cada vez mais sociedades de arbitragem, regulação, aconselhamento e terapia em que os grupos dominantes numa instância X se vêem inteiramente dominados na instância Y – os conselheiros tornam-se aconselhados. Este cruzamento de diferentes círculos sociais e esta assimetria, mutabilidade e reversibilidade das formas de poder resulta quer num apaziguamento dos grandes conflitos sociais quer num funcionamento quase automático das sociedades poliárquicas. Não se trata aqui de fazer profissão de fé na velha mão invisível liberal ou na mais filosófica e provecta astúcia da razão, trata-se sim de afirmar que, independentemente das motivações e das considerações em torno da natureza humana que resolvamos perfilhar,¹⁶ existem actualmente processos sociais em operação

¹⁵ Iludiremos aqui assumidamente o problema da designação das empresas globais dos dias de hoje e qual a designação geral que melhor lhes convém. Leia-se aqui transnacionais, apenas por comodidade de apresentação, como empresas que se movem num espaço global e que não são mais claramente identificadas como braço activo das políticas externas de um determinado país de origem.

¹⁶ Trata-se de uma escolha metodológica que me é cara e a que chamo vulgarmente navalha de Sorokin em homenagem ao sociólogo de origem russa Pitirim Sorokin que afirmava que qualquer debate que derivasse para questões de natureza humana ou de motivação subjacente aos actores sociais deixava de estar sob a alçada do discurso científico sobre o social. Assim, tal como a navalha de Ockam é um convite à parcimónia e a explicar tudo da forma mais simples se a complexificação não ajudar a

nas sociedades poliárquicas que levam ao desenvolvimento de mecanismos de estabilização que resultam da agregação e dos efeitos emergentes das acções de grupos diversos e com interesses dissemelhantes. Neste âmbito, formularíamos a **Segunda Tese de Indiferença Governativa em Regimes Democráticos ou Tese da Indiferença em Sentido Forte** que afirma que em sistemas poliárquicos é indiferente que o governo tome ou não tome decisões, decida reformar o sistema ou não. Esta tese afirma mesmo que o governo pode ser substituído por um gigantesco gerador aleatório de políticas que escolha com base nas políticas seguidas ao longo das últimas legislaturas pelos vários governos. Os resultados obtidos pelo gerador aleatório e pelos políticos deverão ser semelhantes.

7 - CONCLUSÃO

Perante este cenário que oscila entre o trágico e o cómico, parece poder deduzir-se de toda a minha argumentação que nada se pode fazer e que tudo se resume a um baixar de braços complacente e que o destino se encarregará de nos levar a um porto seguro. Se este texto pode ser lido como uma diatribe contra qualquer mudança e escrito pelo mais cínico ou reaccionário dos autores, convém apenas lembrar que a identificação de uma situação não corresponde nem à sua defesa nem à manifestação de um espírito panglossiano pelo qual se crê que tudo vai pelo melhor e que nada poderá ser feito para alterar esta situação. Este texto não deve ser lido nem como uma aceitação tácita das teses de um fim da história feliz, mas monótono, nem como a recusa de qualquer esforço reformista. Limito-me a questionar a viabilidade dos **projectos de reforma do Estado**. À maneira de Comestor, creio que há mais perigos na promoção da virtude do que na aceitação de um vício menor e, neste sentido, mostro a minha desconfiança relativamente às grandes reformas e à convicção naïf de que elas podem resultar na prática. As reformas não se processam em vazios contextuais, elas resultam como bem sabemos de um *framing* que orienta e normaliza todas as decisões. Perante o quadro actualmente vigente no seio das sociedades poliárquicas e que se

compreensão, a navalha de Sorokin é um convite a abdicar das supostas intenções dos actores e a

caracteriza pela crise da cidadania e da participação; pela emergência de uma política identitária que não obedece de forma bem comportada à estruturação clássica da dicotomia esquerda-direita; pelo risco e pela incerteza generalizadas em face dos aspectos mais mezinhos da nossa existência humana, considero que qualquer intenção reformista não se pode moldar pelos exemplos do passado. Assim sendo, deverão ser excluídos os grandes projectos, o recurso a *task-forces* governamentais ou intergovernamentais, a contratação de grandes figuras e de especialistas, o recursos sistemático a golpes legislativos e a grandes campanhas de desburocratização. O modelo que proponho é modesto e simples e resume-se mais a uma alteração da forma de pensar do que propriamente a novos meios de acção. Em última análise, trata-se de um método que corresponde à lógica do desbloqueio, uma vez que poderemos considerar as sociedades em que vivemos como sociedades bloqueadas.¹⁷ Este método é uma abordagem clínica ou terapêutica às questões da reforma do Estado e é isomorficamente semelhante aos métodos usados pela Escola de Palo Alto no tratamento de diferentes formas de patologia psíquica. Perante um hipocondríaco, a aproximação terapêutica não pode passar pela negação da doença que se sabe não existir, mas, pelo contrário, exige que se passe pela prescrição da própria doença, o que terá o efeito de levar o paciente a uma sobrecarga tal que se verá forçado a forjar os meios de verificação que o farão descobrir que as doenças que o terapeuta recentemente identificou não podem estar presentes. A reforma do Estado tem de passar por uma certa forma de intervenção paradoxal em que se prescreva a doença em vez de ensaiar a cura. Por outro lado, qualquer reforma para resultar tem de ser modesta e minimalista, séria mas lenta e cuidada.

Sem querer avançar com muitos exemplos concretos de reforma, sugeria apenas que nos recordássemos de uma forma fiscal ardilosa que se

concentramo-nos sobre os factos sociais e sobre os mecanismos sociais subjacentes.

¹⁷ Bloqueadas num sentido quase trágico. Falamos em bloqueio porque qualquer tentativa de reforma que produz resultados positivos num sector arrasta consigo consequências negativas num outro, gerando efeitos perversos agregados que levam a que o estado final seja uma caricatura do desejado inicialmente. Como cada mudança sectorial trava mudanças noutros campos, a sociedade tende para o imobilismo e para a já referida manutenção do *statu quo*. As sociedades democráticas contemporâneas mostraram ser as únicas ao longo da história que tiveram a capacidade de cooptar os seus opositores e forçá-los a jogar o seu jogo. Se esta prática permite reforçar a sua legitimidade e a sua capacidade de sobrevivência, não podemos ignorar que mina o seu potencial de renovação e regeneração. Ao jogarem o jogo do sistema, as minorias da margem do sistema acabam por não contribuir em nada para o desbloquear da situação.

desenvolveu na Grécia Antiga e que motivou mesmo textos importantes de Isócrates (defendendo-se da prática) e de Demóstenes (nos seus discursos contra Filipe da Macedónia). O referido processo tinha a designação geral de *antidosis* (literalmente, troca ou permuta) e significava o seguinte: A *polis* ateniense taxava um cidadão rico num determinado montante, ou nomeando-o para assumir uma despesa de interesse pública. Esse cidadão podia furtar-se a essa nomeação, reclamando que havia um outro cidadão mais rico (com uma propriedade mais valiosa) que não estava ser taxado. Perante este cenário, o reclamante exigia a troca de propriedade com o outro cidadão (a referida *antidosis*), processo que tinha força legal. O cidadão ameaçado tinha duas hipóteses: ou era efectivamente mais rico e, sob pena de perder uma propriedade mais valiosa por troca com uma que o era menos, pagava o que era devido, ou considerava que a reclamação era despropositada e deixava seguir o seu curso - no final ou tudo daria em nada ou ficaria com uma propriedade que era melhor que a original. Uma vez que não há registos da *antidosis* se ter efectivamente realizado, este esquema parece ter sido uma forma bem hábil de levar os contribuintes ricos a pagar o que deviam sem necessidade de fiscalização máxima nem de criação de uma burocracia estatal. O simples controlo pelos pares operava milagres. Claro que os mais atentos verificarão que existe uma lógica perversa no sistema. Perante um cenário deste tipo, pode desencadear-se uma lógica sumptuária, pela qual todos desejem pagar mais impostos e assim exercer uma prerrogativa de troca de propriedade com outros indivíduos menos taxados mas com propriedades mais valiosas. A lógica pode ser a de um *potlatch* fiscal em que todos procuram pagar mais do que devem, tendo em vista a permuta de propriedade com aqueles que possuem mais bens. O abandono da prática demonstra bem que o exercício não estava isento de problemas, mas serve apenas para nos alertar para o facto de que, em muitos casos, as reformas mais interessantes do Estado são feitas por minimalismos interventivos e por esquemas simples e inteligentes. A regra da reforma do Estado deve ser ainda e sempre: desconfiar dos virtuosos e confiar nos pequenos vícios que permitem que o sistema não bloqueie.

A advertência de Peter Comestor paira como uma sombra.

São João do Estoril, 4 de Março
de 2001

Referências Bibliográficas

- BECK, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage.
- BECK, Ulrich (1999), *World Risk Society*, Londres, Polity Press.
- CLAVERO, Bartolomé (1996), *La Grâce du Don: Anthropologie Catholique de l'Économie Moderne*, Paris, Albin Michel.
- CROZIER, Michel (1971), *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Seuil.
- DAHL, Robert (1962), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- DOWNS, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper & Row
- ELIAS, Norbert (1989), *O Processo Civilizacional*, 2 vols., Lisboa, D. Quixote.
- GIDDENS, Anthony (1999), *Runaway World: How Globalisation is Shaping our Lives*, Profile Books.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970), *Exit, Voice And Loyalty: Responses To Decline In Firms, Organizations and States*, Cambridge Ma, Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1981), *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*, Princeton, Princeton University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1991), *The Rethoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, MA, The Belknap Press.
- NELSON, Benjamin (1969), *The Idea of Usury: From Tribal Brotherhood to Universal Otherhood*, 2ª ed., Chicago, The University of Chicago Press.

Índice

1 – APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA	4
2 – UMA TESE PARA REFLEXÃO	8
3 – DEZ TESES SOBRE OS PROJECTOS REFORMISTAS.....	10
4 - AUTORIAS DIFUSAS E SOCIEDADES TERAPÊUTICAS.....	13
5 - OUTROS LIMITES ÀS REFORMAS: A TENDÊNCIA REFERENDÁRIA	18
6 - DA SOCIEDADE DE LITIGAÇÃO À TESE DA INDIFERENÇA GOVERNATIVA	22
7 - CONCLUSÃO.....	29
Referências Bibliográficas	33
Índice.....	34