

Enviado em 25/11/2006 - Aceito em 11/12/2006

JOGO SOCIAL, LEGITIMIDADE E ESTABILIDADE

Wilson B. Figueiredo Filho¹

RESUMO: Estamos vivendo em um novo contexto, marcado pelo aumento do número de atores participantes do jogo social. Com a ampliação quantitativa e qualitativa de atores sociais, as regras do jogo perdem legitimidade e eficácia. Tal situação afeta o sistema político, que enfrenta dificuldades em atender às demandas dos atores, o que leva à instabilidade.

Palavras-chave: instituições, democracia, sistema político, custos de transação

ABSTRACT: We are living in a new context, characterized by raising of new actors in the social game. More actors change qualitative and quantitative the rules of the game. These lost legitimacy and effectiveness. This situation affects the political system what faced difficulties to attend actors' demands, what takes to instability.

KEYWORDS: institutions, democracy, politic system, transaction cost.

1. INTRODUÇÃO

A idéia central deste artigo pode ser traduzida pela seguinte afirmação: a democratização do jogo social torna as suas regras menos legítimas e mais instável o funcionamento do sistema político. Para desenvolver esta idéia é necessário estabelecer a relação entre jogo social, estabilidade e legitimidade, bem como a relação entre jogo social e sistema político. A seguir, esboço, de maneira geral, tais relações a partir de uma perspectiva institucionalista.

Matus (1996) chama de produção social tudo que é produzido pelo homem. Indivíduos e organizações são os atores desse processo. São eles que mobilizam recursos econômicos, políticos, cognitivos e organizacionais para um determinado fim. A relação entre atores e o modo como utilizam

estes recursos são regidos por certas regras, as instituições. A singularidade destas relações torna comum a alteração entre cooperação e conflito nos relacionamentos entre atores.

¹ Economista, Doutor em Geografia pela UNESP, campus Rio Claro, e professor do Centro Universitário UNAR.

Wilson B. Figueiredo Filho

Neste sentido, o processo de produção social pode ser comparado a um jogo esportivo. Este último é formado por um conjunto de regras que regula o modo como os jogadores interagem entre si na busca pela vitória. A produção social vista como um jogo, o jogo social, funciona de modo muito parecido. Neste caso, os jogadores são os atores que utilizam os seus recursos disponíveis, dentro de um conjunto regras, para atingir seus respectivos objetivos.

As regras do jogo social, as instituições, equivalem a um sistema de normas que, codificado no direito ou ritualizado nos costumes, estabilizam as condutas dos atores sociais e definem o que é justo e racional dentro do jogo (Mendras, 1967).

Os atores apóiam-se nas instituições para tomar as decisões, munidos por uma “dupla visão do comportamento social”. A primeira é a visão cognitiva, isto é, a exigência individual de ordem, coerência e controle da incerteza. A segunda é a visão transacional, isto é, a utilidade individual que maximiza o cálculo custo-benefício, ou seja, fornece parâmetros para a comparação entre o custo de empreender uma determinada ação face ao benefício que ela trará (Douglas, 1998).

As instituições, segundo Douglas (1998), integram essas duas visões, mas não de maneira estática, pois cada decisão é analisada através dos dois prismas e, dependendo da situação, um deles prevalece. O que não significa o inteiro abandono do outro. Deste modo, as instituições ajudam a pensar as grandes questões e não as questões rotineiras como sustenta North, uma vez que é nas grandes questões que fica mais agudo o dilema entre o controle da incerteza e a maximização do cálculo custo-benefício.

O conceito de legitimidade proposto por Levi (1986) – a adesão manifestada livremente ao Estado, ao governo ou a uma instituição – explica a diferença de abordagens de ambos os autores. North (1993) afirma que as instituições podem ser modificadas por quem tem o poder de fazê-lo. Quando esta modificação coincide com os desejos dos demais atores, as instituições são socialmente eficientes, isto é, controlam a incerteza.

Douglas (1998), por outro lado, diz que as instituições nascem de uma convenção que, ao acumular conhecimento, vão tornando-se cada vez mais legítimas. Quanto mais acumulam conhecimento maior sua legitimidade e maior sua capacidade de conciliar a visão cognitiva e a visão transacional.

A democratização do jogo, ou seja, mais atores participando das decisões, afeta a legitimidade das instituições e compromete o duplo papel do governo dentro do jogo. Como uma instituição, este ator fornece as regras que estabilizam as expectativas de todos os jogadores. Ao mesmo tempo, como organização, participa do jogo, mobilizando os seus recursos econômicos, políticos, cognitivos e organizacionais para perseguir seu próprio objetivo. Em ambos os casos, o governo atua sobre o jogo através das políticas públicas (Müller, 1999). A partir delas é possível comparar o jogo social a um sistema político. Segundo Urbani (1986), um sistema político – Estado e partidos – tem como missão básica encaminhar as demandas da população. Sua estabilidade é dada pela adequação do nível de institucionalização com o de participação. Se uma dada demanda social cria expectativas que não são satisfeitas, há frustração social que, por sua vez, dará o impulso necessário à mobilização social para superar esta frustração. Se tal mobilização é controlada e feita através das instituições, estamos diante de uma sociedade estável. Por outro lado, se a mobilização extravasa os limites das instituições, então, estamos diante de uma sociedade instável. Neste caso, os demais atores sociais procuram caminhos alternativos aos fornecidos pelo sistema político para escoar suas demandas.

2. PRODUÇÃO SOCIAL E JOGO SOCIAL

Matus (1996) chama de produção social tudo o que o homem, através dos atores sociais (indivíduos e organizações) e obedecendo a determinadas regras, produz. Conhecimentos, ideologias, valores, instituições, Estados, partidos, bens materiais e imateriais são produzidos a partir da combinação de recursos econômicos, políticos, cognitivos e organizacionais. Deste modo, a produção social é a combinação da ação de atores que, dentro de certas regras, utilizam determinados insumos para um determinado objetivo.

É preciso deixar claro a distinção entre as regras e os jogadores. Antes, porém, cabe esclarecer que o termo ator social designa, além de indivíduos, organizações políticas (partidos, Senado, Câmara federal, estadual ou municipal, agências reguladoras, as esferas de governo, judiciário), econômicas (empresas, sindicatos, cooperativas) e sociais (universidades, clubes,

Wilson B. Figueiredo Filho

igrejas). São instrumentais porque manipulam recursos econômicos, políticos, organizacionais e cognitivos para um fim determinado. A finalidade das regras é definir como o jogo será jogado. Já o objetivo dos atores ou organizações que atuam neste conjunto de regras é ganhar o jogo, mediante uma combinação de habilidades, estratégia e coordenação; por meios lícitos e às vezes por faltas.

As atuais sociedades democráticas são caracterizadas pela existência de uma imensa diversidade de interesses, interesses políticos, econômicos e culturais, que levam qualquer ator social a envolver-se em processos sociais básicos de conflito e de cooperação. A trama institucionalizada e organizada desses processos, nos quais os atores buscam por realizar seus objetivos, pode ser designada de jogo social.

Admitir que existe um jogo social é admitir que existem vários atores com diferentes interesses e objetivos, pautados por diferentes maneiras de explicar e justificar a realidade. É admitir também que as "jogadas" são, de alguma maneira, fundamentadas em algum tipo de justificação e explicação. Assim, o jogo social pode ser descrito como a interação entre atores comprometidos com diferentes objetivos, que pensam e agem a partir de diferentes situações.

Tal característica dá ao jogo social um caráter ora conflitivo, ora cooperativo, dado que os atores têm objetivos específicos e praticam ações para alcançá-los. O que caracteriza o ator é a posse e a capacidade de usar as fenoestruturas (recursos econômicos, cognitivos, organizacionais e políticos). As fenoestruturas são os recursos que os atores utilizam para alcançar seus respectivos objetivos. *"Os jogadores em parte são, e em parte têm capacidades acumuladas de direção e de produção; podem classificar-se portanto como fenoestruturas humanas possuidores de outras fenoestruturas físicas"* (Matus, 1996: 143).

Ao praticar uma ação o ator pode acumular ou desacumular fenoestruturas. Os atores agem intencionalmente para acumular fenoestruturas, de modo a ficarem em uma posição mais vantajosa dentro do jogo social.

A utilização das fenoestruturas depende da explicação que cada ator dá à realidade. Tal explicação é situacional, ou seja, é feita a partir de suas ideologias, seus valores e interesses. Isto causa incerteza, porque um ator não sabe o que o outro pode fazer para alcançar seus objetivos e vice-versa.

3. AS REGRAS DO JOGO: AS INSTITUIÇÕES

As instituições são as regras que tornam mais claras e definidas as opções dos diversos segmentos sociais e permitem solucionar conflitos de modo mais eficiente e pacífico, se comparados àqueles que seriam necessários sem este sistema de normas (Pritzl, 1996). Através delas a sociedade regula o desenvolvimento do jogo social. São elas que delimitam o possível dentro do jogo e reduzem a incerteza, definindo e limitando as escolhas dos atores.

As instituições são estruturas formais, codificadas juridicamente, ou informais, ritualizadas nos costumes, que moldam a interação política, social ou econômica entre os atores. Observando-se, mais uma vez, as diferenças entre aquelas e estes: *“el propósito de las reglas es definir la forma que o juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de regla es ganar el juego ...”* (North, 1993: 15).

Para ganhar o jogo, atores sociais processam e analisam as informações que servem de base para as suas decisões de maneira subjetiva e parcial. As instituições criam uma certa regularidade que torna mais previsíveis as condutas dos atores sociais e, deste modo, contribuem para a redução da incerteza fruto das interações baseadas na informação incompleta. Com efeito, a subjetividade dos atores, cujos comportamentos não podem ser totalmente previstos, a situação de cada um deles dentro do jogo e a massa de informações que devem considerar no momento da decisão levam os jogadores a uma situação de racionalidade limitada, que torna necessário algum mecanismo que os ajude a lidar com estas variáveis (North, 1993).

No entanto, o autor em questão alerta que as instituições, como reguladoras das ações dos atores, podem ser inadequadas ou ineficientes em virtude da complexidade dos problemas que enfrentam e do meio em que atuam. A intencionalidade presente na interação entre atores é mais um componente desta complexidade e dificulta ainda mais o tratamento da incerteza. Assim, não há como estabelecer de maneira completa todos os componentes da decisão o que, paradoxalmente, leva à necessidade de diminuir a incerteza através das instituições, mesmo quando são ineficientes ou inadequadas.

Além de inadequadas ou ineficientes, as instituições mudam com o passar do tempo. Elas não são eternas. São um conjunto de normas. Se estas caem em desuso, tornam-se objeto de opiniões e perdem seu poder de orientar ações e comporta-

Wilson B. Figueiredo Filho

mentos. Em compensação uma opinião pode tornar-se cada vez mais geral e transformar-se em uma norma. Em qualquer um dos casos, a mudança nas normas leva a uma mudança nas instituições (Mendras, 1967). Os diversos modos de interpretar as instituições, fruto dos diferentes valores, objetivos e posições dos atores que participam do jogo também contribuem para a mudança institucional.

Mesmo inadequadas, ineficientes ou interpretadas de diferentes maneiras, as instituições são os mecanismos aos quais os atores recorrem em busca de um guia para a sua participação dentro do jogo. Também são a elas que os atores recorrem para estimar as ações dos demais jogadores.

De acordo Pritzl (1996), o funcionamento deste mecanismo que baliza um curso de ação para atores implica em um custo, o custo de transação. Custo que deriva da implantação e operação desse sistema de normas. Podem ser fixos – os custos relativos à criação e disponibilidade deste sistema de normas – e variáveis. Os custos de criação de um sistema institucional são altos, porque, inicialmente, esse sistema exige um acordo mínimo sobre as normas básicas de conduta. Uma vez estabelecidas, os atores recorrem a elas para resolver eventuais conflitos sem precisar estabelecer um novo sistema institucional. Assim, os custos variáveis se referem aos custos de utilização desse sistema de normas. Quanto menores esses custos, menor é a incerteza.

Em função da racionalidade limitada, todo intercâmbio resulta tem um custo de transação. Para North (1993), a chave para o entendimento dos custos de transação são os custos da informação que se referem aos custos de medição, proteção e de cumprimento do que foi acordado. Tais custos são crescentes nas sociedades pluralistas em função da parcialidade dos atores na sociedade, dos seus diferentes interesses e da assimetria de informações.

4. LEGITIMIDADE E ESTABILIDADE

Vale repetir que o intercâmbio entre atores é baseado em ações que, por sua vez, estão fundamentadas em interpretações situacionais e subjetivas da realidade. Neste caso, as instituições são menos efetivas no controle da incerteza. No entanto, esta mesma realidade apresenta situações rotineiras que não exigem muita reflexão antes da ação. Situação na qual as instituições são eficientes na contenção das incertezas (North, 1993).

A informação imperfeita e a parcialidade das posições dos diversos atores tornam as instituições necessárias para o controle da ação, mas, em contrapartida, este controle diz respeito a um espectro de ações muito específico. Significa dizer que quanto mais complexa a ação, maior a incerteza e menor a efetividade das instituições no controle de tais tipos de ações. North (1993: 39), baseado em Heiner, esclarece que quanto maior o hiato entre a competência do ator para enfrentar problemas e a dificuldade para escolher as melhores alternativas, maior a probabilidade de que os atores imponham mecanismos regularizadores e limitados de resposta relacionados a este hiato.

A eficiência destes mecanismos de contenção da incerteza se deve a quem, em determinadas circunstâncias, tem o poder de produzir alterações institucionais que resultam em instituições socialmente eficientes. O termo eficiência, para North (1993), diz respeito à capacidade de reduzir os custos de transação.

Neste sentido, as instituições são feitas ou alteradas para atender aos interesses de quem tem o poder de negociar tais alterações que resultem em menores custos de transação. Neste mesmo sentido, Matus (1996) diz que se um ator social acumular fenoestruturas em uma certa quantidade, ele terá poder suficiente para mudar as regras do jogo segundo sua conveniência.

Quando o desejo de quem tem o poder para produzir modificações institucionais resulta em menores custos de transação para os demais atores, a modificação é adotada e uma rotina se estabelece. Os atores recorrem a esta rotina para encaminhar as ações que dizem respeito àquela instituição modificada. É por este motivo que, para North (1993), as instituições ajudam a pensar as ações rotineiras.

A menor incerteza, portanto, a maior estabilidade, é resultado do funcionamento deste mecanismo. Quanto mais uma ação for única ou quando a modificação institucional não resultar em menores custos de transação, os atores não terão referências claras para pensar e executar a ação. Haverá, então, um aumento da incerteza e uma conseqüente diminuição da estabilidade.

Por outro lado, Douglas (1998), apesar de concordar com North (1993) a respeito da parcialidade das posições dos diversos atores e da informação imperfeita, discorda da explicação de que as instituições são menos efetivas no controle da ação em situações complexas, nas quais a incerteza é maior.

Dois atores que defendem interesses opostos não tomam decisões importantes sozinhos, recorrem às instituições. Por

Wilson B. Figueiredo Filho

exemplo, como convivem dois atores que defendem objetivos conflitantes, tais como a proteção ao meio ambiente e a defesa dos organismos geneticamente alterados? Dificilmente entram em acordo, porque um é “surdo” em relação aos argumentos do outro. Tanto a preservação da natureza quanto o aumento da produção de alimentos são objetivos legítimos. No entanto, impor seu ponto de vista sobre o outro implica em prejuízos para alguns segmentos sociais. Agricultores que conseguem reduzir seus custos valendo-se da utilização de organismos geneticamente modificados podem ser penalizados com a proibição dos transgênicos. A resposta a este dilema “consiste em declinar da honra de escolher entre as vítimas a serem sacrificadas” (Douglas, 1998: 17).

Ambos os atores recorrem às instituições para buscar um meio de conviver ou jogar com o outro sem, contudo, “escutar” o que o outro argumenta. Por exemplo, o ator que defende o meio ambiente o faz porque existe uma base institucional que ordena comportamentos, ações e idéias a respeito deste assunto, a qual o ator recorre para explicar o porquê de agir ou pensar deste ou daquele modo. Ao fornecer a base para tal explicação, a instituição cumpre o seu papel de conter a incerteza, ou seja, desempenha a visão cognitiva. Valendo-se da base institucional, o ator calcula qual ação pretendida terá a melhor relação custo-benefício para o seu objetivo. Neste caso, estamos diante da visão transacional.

As instituições, então, ajudam um dado ator a decidir ao conciliar o controle da incerteza ao controle da relação custo-benefício, envolvida em uma determinada ação. Quanto mais uma ação é única, maior será a dificuldade do ator que decide em conciliar a dupla visão. É neste sentido que Douglas (1998) sustenta que as instituições ajudam a pensar as grandes questões, nas quais o dilema entre as duas visões é mais agudo e não só as questões rotineiras como afirma North.

Para Douglas (1998) a ordem social, portanto estabilidade, surge da dupla visão do comportamento social, a visão cognitiva e a visão transacional. A cada diferente situação, uma das visões prevalece sem, no entanto, suplantar totalmente a outra.

A explicação que encontro para a diferença entre as duas abordagens está ligada ao conceito de legitimidade. Para Levi (1986: 675), a legitimidade pode ter um significado genérico no sentido de justiça ou racionalidade. Este termo também pode ter significado político – neste caso, no sentido específico – que se relaciona com o Estado. Neste último, legitimidade assume o

sentido de adesão, ou seja, a *“existência de um consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar o consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.”*

A legitimidade é uma situação ideal, nunca alcançada, mas sempre perseguida. Ela é função do consenso. Levi (1986) nos alerta que existem vários tipos de consenso e que quanto mais perto do consenso manifestado livremente, mais perto da situação ideal o Estado se encontra. Pela mesma linha de raciocínio, uma instituição legítima é caracterizada pela adesão voluntária dos atores a esta instituição.

As instituições não nascem legítimas. Para Douglas (1998), elas são convenções que surgem a partir de um interesse comum que demanda coordenação – para que todos façam o que a convenção determina – e, neste sentido, uma convenção sempre se autopolícia. Entretanto, alerta Douglas (1998: 56), as convenções podem ser violadas. *“Queremos que existam convenções sobre como os pedestres devem atravessar a rua, mas nós mesmos as violaremos se pudermos fazê-lo impunemente. Um número de pedestres suficiente para criar uma massa crítica atravessará a rua e fará os carros parar, desafiando os sinais de trânsito. As condições para que surjam convenções estáveis são muito mais estritas do que pode parecer.”*

Dentre estas condições, Douglas (1998: 56) destaca que uma instituição ou convenção se torna legítima quando existe *“uma convenção cognitiva paralela que lhe dê apoio”*. A imagem que formo da explicação da autora em questão é a seguinte: determinada instituição surge a partir de um interesse comum. Inicialmente sua legitimidade e sua capacidade de estabilizar as expectativas dos indivíduos é baixa. Com o passar do tempo, há um acúmulo de informações que vão sendo apreendidas ao longo do tempo, de forma que esta *“experiência passada é acumulada nas regras de uma instituição, de tal modo a agir como um guia daquilo que se deve esperar do futuro”* (Douglas, 1998: 57).

Neste processo, as instituições vão lentamente organizando as informações e tornando-se legítimas. Quanto mais informações acumulam e organizam, maior a sua capacidade de contenção das incertezas, dado que a capacidade humana em

Wilson B. Figueiredo Filho

lidar com a informação é limitada. A contenção, via acúmulo de informações, tem como consequência a minimização da entropia, no sentido de reduzir a desordem causada pela falta de um mecanismo que ordene as informações. No entanto, Douglas (1998: 58) ressalta que no início a instituição necessita de "*algum princípio estabilizador*" que permita a redução da entropia. Este princípio é a "*naturalização das classificações sociais*".

Não quero transmitir ao leitor a idéia de que a autora sugere a existência de um princípio não social na origem das instituições. A analogia com a natureza tem por objetivo tornar mais flexível e simples o reconhecimento da instituição e seu estabilizador. São os indivíduos que fazem tal analogia e ao fazê-lo "*estão construindo uma máquina de pensar e de tomar decisões em seu próprio interesse*" (Douglas, 1998: 70), ou seja, estão construindo uma instituição legítima. É este conceito que torna a conclusão de Douglas a respeito das instituições diferente da conclusão de North. Vale dizer mais uma vez: para North as instituições ajudam a pensar as questões rotineiras, pois elas – as instituições – podem ser alteradas por um ator social que possua as condições necessárias para tanto. Douglas, por sua vez, diz que as instituições são criadas por uma convenção e que, ao longo do tempo, acumulam informação e estabilidade. Elas não se alteram em função da ação dos atores, mas sim com a quebra da convenção que serviu de base para a instituição.

Assim, a instituição legítima é mais estável ou, em outros termos, mais durável ao longo do tempo. Neste sentido, são mais eficientes do que as instituições que podem ser modificadas pelos atores, pois estas não são legítimas, no sentido de representarem uma convenção fundadora. As instituições legítimas não são criadas para a vantagem de alguém e não podem ser modificadas por força das circunstâncias para atender melhor aos interesses de quem tem o poder de modificá-las.

5. DEMOCRACIA E O DUPLO PAPEL DO ESTADO

Para Touraine (1998: 50), as três últimas décadas do século XX são caracterizadas pela "*desinstitucionalização*", isto é, "*o enfraquecimento ou desaparecimento das normas codificadas e protegidas por mecanismos legais e, mais simplesmente, o desaparecimento de julgamentos de normalidades aos comportamentos regidos por instituições*". Como consequência, atores que

não participavam do jogo porque seus objetivos eram muito particulares ou expressavam demandas de minorias passam a participar dele. O resultado é a menor efetividade das instituições na conciliação da dupla visão do comportamento social.

As demandas sociais tornam-se mais parciais e difusas e os atores começam a procurar outros meios de participação política. Há então um declínio da participação política tradicional, isto é, aquela que é feita através de eleições e partidos políticos (Touraine, 1998).

De acordo com North, quanto maior a divergência entre os interesses, menor a possibilidade de composição de uma maioria que expresse um interesse mais ou menos comum. Neste caso, estamos diante daquilo que Cerroni (1993) chama de dificuldade da maioria, uma característica comum às democracias representativas atuais que permitem a existência dessa variedade de interesses ao mesmo tempo em que não conseguem reuni-los em um interesse comum.

Essa situação é típica da *"democracia contemporânea, que traz à superfície – como legítimos – todos os interesses de todos os grupos, embora não consiga recompô-los numa lei geral"* (Cerroni, 1993: 61). Mesmo com este problema, North (1993) classifica os governos democráticos de eficientes, uma vez que não tomam decisões por capricho.

Neste caso, a democracia baseada na idéia de uma sociedade unitária – do ponto de vista dos interesses – é inoperante, dado que este regime de governo foi idealizado para funcionar em pequenas sociedades unitárias e simples através de um conjunto claro de regras formais, que determina quem está autorizado a tomar decisões e com quais procedimentos. Mas, acontece exatamente o contrário: as sociedades atuais são pluralistas e funcionam através de regras e mecanismos complexos (Bobbio, 1996).

De maneira contundente, Drucker (1999: 217) diz que o problema central do pluralismo de interesses é a ameaça que ele representa para a democracia, porque, no limite, não há possibilidade de um acordo mínimo quando cada ator defende seu interesse com se este fosse absoluto. Neste caso, diz ele que: *"não há força integradora que permita uma coalizão ..."* para definir um consenso social, mesmo que básico.

A diversificação das demandas sociais limita o poder do Estado no que se refere à coordenação e controle do jogo social. Para Bauman (2001: 212), a principal tarefa do Estado é garantir a certeza e a segurança dos seus cidadãos de maneira

Wilson B. Figueiredo Filho

durável, o que vem se tornando cada vez mais difícil em uma época na qual as instituições que limitavam as ações e escolhas dos atores "derretem" em um mundo no qual a "liberdade da política do Estado é incansavelmente erodida pelos novos poderes globais providos das terríveis armas da extraterritorialidade, velocidade de movimento e capacidade de evasão e fuga...".

Estas dificuldades comprometem o duplo papel do governo dentro do jogo social. Cerroni (1993: 169) nos diz que o ator governo é um diferente dos outros tipos de atores que existem no jogo social. É específico porque tem um lado técnico "que o distingue tanto da confecção da lei quanto da sua aplicação e o fixa como atividade de direção e gestão da política estatal".

Marques (1997) nos diz que o ator governo é diferente dos outros tipos de atores que existem no jogo social. O ator governo é um conjunto de atores com interesses e objetivos próprios e que pratica ações para atingi-los. É também uma instituição que fornece regras, moldam estratégias dos diversos atores – inclusive dele próprio – e dá forma ao andamento do jogo social. Neste sentido, o papel primordial do Estado é regular o jogo social através do ator "governo que dispõe de uma capacidade pessoal para governar e uma capacidade institucional para governar em nome de toda a sociedade" (Matus, 1996: 311).

6. JOGO SOCIAL COMO UM SISTEMA POLÍTICO

Para Müller (1999) o governo regula e participa do jogo através das políticas públicas. Por este ângulo de vista é possível enfatizar o aspecto político do jogo social. Do ângulo de vista político, grosso modo, há três tipos de jogadores: o Estado – vale dizer o governo de posse dos instrumentos estatais de controle e gestão da sociedade – os partidos, e os demais atores. Estado e partidos formam um sistema político, cuja missão é encaminhar as demandas dos demais atores e indivíduos.

Um sistema político é caracterizado por um "conjunto de instituições, grupos e processos políticos" (Urbani, 1986: 1163) interdependentes e envolve um duplo aspecto: é, ao mesmo tempo, formado por indivíduos e pelas relações que estes indivíduos estabelecem entre si.

De maneira geral, um sistema qualquer é composto por partes interdependentes – os subsistemas – e seu objetivo é o equilíbrio com o ambiente. Este equilíbrio é fruto da transfor-

mação das entradas (*inputs*) – estímulos que vêm do ambiente – em saídas (*outputs*) – as repostas do sistema aos estímulos do ambiente. Através de um processo de retro-alimentação (*feedback*), o sistema capta as reações do ambiente às suas saídas e ajusta-se às novas condições ambientais. Qualquer sistema político – uma democracia ou uma ditadura, por exemplo – funciona segundo esta premissa (Urbani, 1986).

Em um sistema político, as entradas são as demandas e exigências que atores e encaminham para este sistema. Se o sistema responde a elas de tal maneira que os atores sintam-se encorajados a continuar dar vazão às demandas através dele, então é possível afirmar que o sistema é estável. Entretanto, se os atores recorrem a outros meios para encaminharem suas demandas o sistema é instável (Morlino, 1986).

A estabilidade de um sistema político também é função da eficácia decisória e da legitimidade. De maneira geral, quanto maior a primeira, maior será a segunda. À medida que tal sistema encaminha de maneira eficaz os problemas que lhe são dirigidos, mais atores e indivíduos recorrem a ele para encaminharem as suas demandas. A consequência é um aumento da legitimidade, isto é, da livre adesão de atores e indivíduos ao sistema político (Morlino, 1986).

No entanto, é necessário esclarecer que a estabilidade não significa o equilíbrio estático. A estabilidade de um sistema qual quer diz respeito a sua capacidade de continuar no tempo e, para tanto, ele deve adaptar-se aos problemas e oportunidades que surgem das suas interações como o ambiente, ou seja, seu equilíbrio com o ambiente é dinâmico (Morlino, 1986).

Um sistema político estável é aquele no qual o nível de institucionalização é adequado ao nível de participação, de maneira a torná-lo durável no tempo através da adaptação às mudanças situacionais. Se esta adaptação ocorre e é disciplinada através dos mecanismos institucionais do próprio sistema, estamos diante de um sistema estável. Por outro lado, se esta adaptação não é contida por estes mecanismos, então estamos diante de um sistema instável (Morlino, 1986).

Entretanto, se admitirmos que um sistema político funciona de maneira democrática, devemos admitir também que mais sujeitos atuam politicamente (Bobbio, 2000), ou seja, mais atores participam e analisam o jogo a partir da sua própria explicação situacional. O aumento da participação congestiona o sis-

Wilson B. Figueiredo Filho

tema e leva os demais atores a buscar novos canais para o escoamento das suas demandas sociais.

Em decorrência, os demais atores buscam na sociedade civil (toda a sociedade menos o aparato estatal) caminhos alternativos ao Estado e aos partidos para escoar as demandas sociais. Assim, é possível postular que um sistema democrático admite um certo grau de instabilidade.

A instabilidade inerente ao funcionamento de um sistema político democrático é agravada se o governo apresenta dificuldades em desempenhar seu duplo papel. A maior participação, pelo lado institucional, torna o governo menos legítimo aos atores sociais; pelo lado organizacional, compromete a efetividade das políticas públicas. A consequência é um aumento da instabilidade, já que os jogadores buscam caminhos alternativos aos oferecidos pelo sistema político para escoar suas demandas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do jogo social, entre cooperação e conflito, os atores agem para acumular fenoestruturas de modo a ficarem mais perto de seu objetivo e mais fortes que seus adversários. As instituições disciplinam as ações dos atores ao fornecer uma base para as interações que acontecem entre eles e estabelecem o que é permitido e o que não é dentro do jogo. No entanto, a interpretação das regras a partir de diferentes pontos de vista, a informação incompleta e a ignorância em relação ao curso da ação dos outros atores tornam a incerteza característica marcante do jogo. Um complicador adicional é a mudança das instituições ao longo do tempo, fruto do desgaste imposto pelas jogadas e da perda da legitimidade, isto é, da adesão espontânea dos atores a estas regras.

Mesmo assim, são a elas que os jogadores recorrem para estimar as jogadas dos demais atores e para pensar e executar as suas próprias jogadas. As instituições ajudam os atores a conciliar a dupla visão do comportamento social. A visão cognitiva refere-se ao controle da incerteza, porque fornece uma base para a decisão via acúmulo de informações.

Quanto mais uma instituição acumula informação mais os atores sociais recorrem a ela como um guia para o futuro. Elas explicam porque um dado ator age de um determinado modo. Nesse caso, um outro ator qualquer pode imaginar de maneira

mais ou menos precisa o provável curso de ação daquele ator. A visão transacional, que regula a relação custo-benefício das ações que serão praticadas, estabelece qual a ação mais “rendosa” em uma determinada situação. A referência da visão transacional são as instituições. Pode ser que uma ação fora das regras compense uma eventual punição ou represália. Neste caso, a visão transacional prevalece sobre a visão cognitiva. A cada situação, uma das visões se sobrepõe sobre a outra, mas não totalmente.

Quanto maior a legitimidade da instituição, maior sua capacidade de conciliar a dupla visão do comportamento social. No entanto, a democratização torna o jogo acessível a mais atores e as regras menos legítimas, porque mais parciais, ou seja, não se aplicam a toda e qualquer situação, dada a diversidade de atores e interesses.

A maior participação no jogo social afeta o Estado e compromete a sua capacidade institucional de delimitar e conformar as demandas sociais expressas pelos atores sociais. O resultado é a desconfiança generalizada dos governos que, utilizando os instrumentos do Estado, atendem parcialmente as demandas da população. Há um decréscimo da legitimidade do governo e da sua eficácia decisória e um aumento da instabilidade.

O Estado desempenha o seu duplo papel através de políticas públicas. A partir delas é possível comparar o jogo social a um sistema político. Olhado pelo ângulo de vista da democracia, tal sistema admite um certo nível de instabilidade que decorre do aumento dos atores que agem politicamente. No entanto, assiste-se a um aumento expressivo das demandas sociais que ultrapassa a capacidade de encaminhamento delas pelo sistema político. Os atores procuram caminhos alternativos ao sistema político para expor e lutar por suas demandas. O aumento da participação incrementa a instabilidade natural que existe em um sistema democrático.

Há um decréscimo da legitimidade do sistema político, dado que o que é legítimo para um ator, não é para outro. As instituições têm reduzida sua capacidade de conter informação, o que leva a um aumento da incerteza e dos custos de transação que decorre da relação entre atores. Significa dizer que os atores não encontram parâmetros claros que os ajudem a traçar um possível curso de ação e a estimar o provável comportamento dos outros atores.

Wilson B. Figueiredo Filho

REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**, 1ª edição, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- BOBBIO, N. O futuro da democracia. In: **O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo**, 6ª. Edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996, p.17-39.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política**, 1ª edição, Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CERRONI, U. **Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias**, 1ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1993.
- DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**, 1ª edição, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, tradução de Carlos Eugênio M. de Moura, 1998.
- DRUCKER, P. Administrando em tempo de grandes mudanças, 1ª. edição, São Paulo: Pioneira, 1999.
- LEVI, L. Legitimidade. In: **Dicionário de Política**, 2ª edição, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986, p. 675-679.
- MARQUES, E.C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade. In: **Revista brasileira de Ciências Sociais**, vol.14, no.41, 1999, p.45-67.
- MATUS, Carlos. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**, 1ª edição, São Paulo: Edições Fundap, 1996.
- MENDRAS, H. **Princípios de sociologia. Uma iniciação à análise sociológica**, 1ª edição, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.
- MORLINO, L. Estabilidade política. In: **Dicionário de Política**, 2ª edição, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986, p. 395-401.
- MÜLLER, G. **Trabalho técnico e atores na prática social**, São Paulo: Fundap (fotocopiado), 1999.
- NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico**, 1ª edição, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PRITZL, R.F.J. Instituciones, incertidumbre y desarrollo – la Nueva Economía Institucional y su aplicación a problemas económicos. **Contribuciones**, Buenos Aires, Ciedla, año XIII, n.2, 1996, p. 221-250, abr – jun.
- TOURAINÉ, A. **Poderemos viver juntos?: iguais e diferentes**, 1ª edição, Petrópolis, Vozes, 1998.
- URBANI, G. Sistema político. In: **Dicionário de Política**, 2ª edição, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986, p. 1163-1168.

