

Desenvolvimento político*

Mario Brockmann Machado

1 Antecedentes

DEPOIS DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, VIU-SE florescer, na ciência econômica, o estudo do desenvolvimento econômico. A Sociologia e a Ciência Política preocuparam-se com o assunto, na medida em que as explicações econômicas do fenômeno se mostravam insuficientes. Toda uma linha de estudos se dedicaria à análise dos estímulos e obstáculos ao desenvolvimento econômico, na esfera política. O fator era visto na forma das coalizões de elites, cujos valores e comportamento fossem favoráveis ou desfavoráveis ao desenvolvimento econômico.

1.1 A preocupação com a mudança política, quer do ponto de vista descritivo, quer do normativo, tem estado presente no pensamento político, ao longo da História, com bastante regularidade. O tema do desenvolvimento político é, no entanto, recente nos quadros da Ciência Política como disciplina acadêmica.

1.2 Destarte, assim como os economistas falavam de desenvolvimento econômico, sentiu-se que a Ciência Política deveria introduzir no âmbito de seus estudos o do desenvolvimento político, ainda que o conceito não fosse claramente definido, ou não houvesse acordo sobre sua definição.

* Publicado na Enciclopédia Mirador Internacional. São Paulo, vol. 7, 1976, p. 3257-3259.

1.3 Com o aparecimento de países novos, alvo de crescente atenção por parte das Ciências Sociais - atenção não raro solicitada pelas próprias necessidades das nações economicamente desenvolvidas, em particular os EUA, com relação às subdesenvolvidas - houve a tendência de enquadrar, como estudo de "desenvolvimento político", qualquer estudo da política desses países. De início, países novos eram os africanos e asiáticos, tornados independentes no após-guerra. A eles logo se somaram todos os subdesenvolvidos. Por valiosas, todavia, que tivessem sido algumas das análises feitas, não ajudaram a definir com precisão o desenvolvimento político como objeto novo de estudo.

2 O conceito de modernização

Com o despreparo da Ciência Política para enfrentar a explicação dos fenômenos de mudança política, em sociedades tão diversas das ocidentais, estudiosos de orientação mais teórica passaram a recorrer às teorias de mudança elaboradas pelos sociólogos.

Desenvolvimento político passou a ser visto como o aspecto político do fenômeno geral de modernização, ou seja, a passagem de uma sociedade tradicional, onde predominam relações sociais familiares, particularísticas, difusas, com grupos locais estáveis, limitada mobilidade social e pouca diferenciação ocupacional, a uma sociedade moderna, caracterizada pelas normas universalísticas, pela valorização do desempenho, pela alta mobilidade social, pelo desenvolvimento do sistema ocupacional, pelo sistema de classes menos rígido, entre outros traços.

2.1 Nesse enfoque, a modernidade e tradição tenderam a ser consideradas como situações polares e a passagem de uma a outra como processo global. Na verdade, supôs-se, de início, haver alta correlação positiva entre os vários aspectos envolvidos na idéia de modernização - econômicos, sociais, demográficos, culturais e políticos. Pensou-se em processos unilineares, pelos quais as sociedades, através de fases bem caracterizáveis, chegariam da tradição à modernidade.

2.2 Muito explicitamente, alguns dos autores que utilizam o conceito de modernização revigoram a tradição evolucionista, tão influente no pensamento do século passado. O

conceito básico utilizado é o de diferenciação estrutural. Argumenta-se que, nas sociedades primitivas, as principais funções - sociais, culturais, políticas e econômicas - são desempenhadas por estruturas pouco diferenciadas. A partir daí, verifica-se o processo diferenciador que, em estádios sucessivos, produz sociedades complexas e desenvolvidas. Nessas, tendo em vista o princípio da divisão do trabalho social, estruturas especializadas desempenham as diversas funções sociais.

2.3 Alguns dos autores adotam posição otimista diante da evolução política, julgando tender o processo, apesar dos obstáculos, para a criação de novas e mais aperfeiçoadas formas de organização política. Outros, mais pessimistas, encaram a crescente diferenciação como também geradora de crises. Nem é afastada a possibilidade de colapso do próprio processo evolutivo. Às elites estrategicamente colocadas numa sociedade caberia imaginar e implementar soluções para os novos problemas, constantemente suscitados pela evolução.

3 Teorias da evolução

Fala-se também da natureza intersocial da evolução. Não se daria isoladamente a evolução das sociedades, senão em contínuo contato de umas com as outras. As soluções encontradas para os problemas de integração, criados pela diferenciação crescente, não variariam muito de sociedade a sociedade. As menos evoluídas poderiam copiar as soluções das mais adiantadas no processo. No futuro, portanto, dar-se-ia grande semelhança entre todas as sociedades. Nesse sentido, falam alguns de "evolução social geral", ou seja, evolução da sociedade humana como entidade total. Como se crê terem certas sociedades ocidentais atingido os mais altos níveis de evolução, pode-se concluir que a futura semelhança das sociedades seria dada pelos traços das sociedades ocidentais.

3.1 Tal opinião não é, contudo, compartilhada por todos os autores do grupo, continuando muitos a considerar, dentro da tradição darwiniana, que a evolução é processo aberto, infinito. Do ponto de vista político, não se poderia prever a possível universalização das formas políticas que vigoram no Ocidente. De fato, cada vez mais, duvida-se da conveniência ou, mesmo, da possibilidade de transplante de soluções entre sociedades diferentes.

4 Crítica às teorias da modernização e da evolução

Certamente importante, a contribuição dos teóricos da modernização e da evolução tem sido submetida a sérias críticas. Aos teóricos da modernização se antepõem as críticas de que modernidade e tradição não são mutuamente excludentes. Objeta-se que nem sempre é positiva a correlação entre os diversos aspectos agrupados no processo de modernização, significando isso poderem coexistir traços modernos e tradicionais na mesma sociedade. Na esfera econômica poderiam, por exemplo, racionalizar-se as técnicas produtivas, persistindo o familismo no recrutamento das pessoas para a atividade econômica.

4.1 Ainda mais duvidosa seria a correlação positiva entre esferas diversas, tais como a econômica, a social e a política, podendo modernizar-se umas e não outras, ou, de modo mais provável, mudar em ritmos diversos. Nem todas as estruturas, grupos, valores sociais e políticos tradicionais ofereceriam obstáculo ao desenvolvimento econômico. Sabe-se, por exemplo, que em muitos aspectos tradicionais, elites contribuíram, como no caso japonês, para a modernização econômica da sociedade.

4.2 Também se critica a tendência de ver tradição como conceito residual, a vala comum do não-moderno. Com isso, mesclam-se sociedades díspares, como as feudais, as patrimoniais, os impérios burocráticos centralizados, para mencionar apenas algumas.

4.3 Contra as teorias da evolução, objeta-se com a pouca precisão de conceitos básicos, como o de diferenciação estrutural. Além disso, afirma-se, não é suficiente constatar a simples identificação de tendência evolutiva na vida política. Impõe-se analisar-lhe as possíveis causas, as condições de permanência e colapso, bem como suas conseqüências

para o sistema político e para o sistema social em geral, problemas habitualmente negligenciados pelos autores evolucionistas. Nota-se, também, entre eles, a pouca atenção dedicada à análise dos sistemas socialistas.

5 Revolução de crises

Grupo importante de estudos segue outra tática e esquema teórico diferente para explicar a mudança política. Em geral, estudando intensivamente um número pequeno de sociedades, entre as quais sempre consta uma "desenvolvida", comparam-se as soluções históricas encontradas para certos problemas políticos cruciais, selecionados a partir da história política ocidental. Há nisso certa semelhança com o neo-evolucionismo. Mas não se sugerem nem a repetição histórica da seqüência em que apareceram anteriormente, nem reprodução das soluções primeiras. Os problemas selecionados são, principalmente, o da diferenciação das estruturas e funções políticas; o da igualdade política dos membros de uma sociedade; e o da capacidade de desempenho do sistema político. Na solução deles, a sociedade teria de haver-se com sucessivas crises. O desenvolvimento político seria o processo e o resultado, para o sistema político, da resolução de crises.

5.1 Uma das crises mais analisadas pelos autores é a da capacidade do sistema político para lidar com mudanças desestabilizadoras. O argumento é o de que o início do desenvolvimento econômico, ao provocar grandes mudanças sociais, retirando populações da passividade, da economia fechada e do tradicionalismo - fenômeno conhecido como "mobilização social" - e incrementando-lhes a participação política, aumenta de muito as exigências postas sobre o sistema político. Pode este não ser bastante flexível e capaz para responder a todas as demandas, frustrando aspirações e alimentando conflitos políticos, focos de sérias crises que podem levar ao próprio colapso do sistema.

6 A institucionalização

Alguns estudiosos notam, porém, que, em decorrência do "efeito de demonstração", as sociedades menos desenvolvidas desejam copiar os padrões de consumo das mais desenvolvidas, dificilmente podendo qualquer sistema político atender, em tão curto espaço

de tempo, às numerosas pressões sobre ele incidentes. Assim, a principal capacidade a ser desenvolvida seria a de controle de demandas, e não a de seu atendimento. Daí passarem certos autores a ver menos negativamente as soluções políticas autoritárias.

6.1 Dentre os autores dessa última tendência, sobressai Samuel Philip Huntington (1927-), professor da Harvard University, nos EUA. Definiu ele o desenvolvimento político como sendo a "institucionalização de organizações e procedimentos políticos". Institucionalização é o processo pelo qual organizações e procedimentos ganham aceitação e respeito por parte dos que deles se utilizam, adquirindo estabilidade. O grau de institucionalização do sistema político é dado pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coerência de suas organizações e procedimentos.

6.2 Adaptabilidade é a capacidade do sistema de enfrentar novas situações sem se destruir. Complexidade significa, para o sistema, desempenhar múltiplas funções, através de diversas organizações: opõe-se a simplicidade. Autonomia é a capacidade do sistema de definir metas e critérios próprios, não se reduzindo a mero instrumento de outros sistemas e forças sociais. Coerência é a presença, no sistema político, de consenso sobre as metas, critérios, campos de ação legítima ou ilegítima. Quando presentes, em altos níveis, considera-se desenvolvido o sistema político.

6.3 A hipótese central de Huntington é a de que rápida modernização (definida como mobilização social juntamente com desenvolvimento econômico) não leva a desenvolvimento, senão a decadência política. O argumento segue três passos. Primeiro: se a mobilização social é mais rápida do que o desenvolvimento econômico, tem-se frustração social. Segundo: se o desenvolvimento econômico é maior do que as oportunidades de mobilidade social ascendente, tem-se crescente participação política. Terceiro: se a participação política excede o permitido pelo grau de institucionalização política, tem-se instabilidade. Portanto, se a participação aumenta, deve também aumentar a institucionalização, sob pena de instabilidade.

6.4 Para aumentar a institucionalização, devem-se aumentar os graus de adaptabilidade, complexidade, autonomia e coerência do sistema. Grande importância é dada seja aos partidos políticos, canais de participação legítima, seja à administração eficaz, instrumento do desempenho satisfatório do sistema político, seja, em geral, ao aumento de poder no sistema, em lugar da sua dispersão, ao menos nos estádios iniciais do processo de mudança.

6.5 Dificuldade grande no enfoque huntingtoniano advém do fato de que os próprios fatores perturbadores da institucionalização - por exemplo, no aspecto da adaptabilidade, ou da coerência - são os mesmos que, apresentando desafios ao sistema, lhe permitem institucionalizar-se em outros aspectos, como no da complexidade. Também o conceito de desenvolvimento político, reduzido à institucionalização, torna-se supérfluo, pois este último conceito já existe com sentido preciso nas Ciências Sociais.

7 O enfoque democrático

Muitos dos estudos que tratam de desenvolvimento político estão preocupados com a construção de sistemas democráticos, vistos não como frutos espontâneos da evolução política, mas como resultados de ações voluntárias dos sujeitos na História. São estudos pragmáticos, que sugerem medidas concretas a serem tomadas para a gradativa realização de um sistema político democrático.

7.1 Apesar do interesse indiscutível da problemática, uma dificuldade nesse enfoque reside em se juntarem dois conceitos de significado confuso, desenvolvimento político e democracia, apenas remetendo o problema da definição do primeiro para o segundo conceito, o que não facilita a indagação científica.

8 O enfoque estatístico

O problema conceitual ressurgiu no grupo de estudos estatísticos das relações entre desenvolvimento econômico, social e político. A dificuldade de apurar e precisar, através de fenômenos políticos mensuráveis, um conceito como o de desenvolvimento político, levou

os autores a reduzi-lo a um ou outro aspecto limitado da realidade política. Mesmo abstraindo-se do problema da validade dos indicadores usados, tais estudos levaram a conclusões muito genéricas, mostrando que desenvolvimento econômico gera, a curto prazo, problemas políticos e instabilidade, antes que estabilidade, como se supunha, de forma otimista, no começo dos anos de 1960.

9 Conceituação recente

Ora confundido com conceitos compósitos, como o de modernização, ora tentando agregar, num mesmo rótulo, processos que necessariamente não se ajustam, como os de diferenciação estrutural, aumento de capacidade do sistema e crescimento da igualdade política, o conceito de desenvolvimento político pode, na opinião de alguns autores recentes, desviar mais a atenção de problemas básicos do que ajudar a resolvê-los. Por outro lado, quando se identifica com processos limitados, como o de institucionalização, o conceito se torna desnecessário.

9.1 O conceito de desenvolvimento político serviria, antes, para designar um vasto campo de estudos, em plena efervescência, sendo o mérito principal desses estudos o de desnudar a indigência teórica da Ciência Política tradicional na explicação da mudança política e no tratamento das políticas não ocidentais. Nesse caso, porém, para evitar expectativas teóricas muito altas, quando mais não seja por analogia com o conceito de desenvolvimento econômico, tem sido proposto, ultimamente, retornar ao conceito mais simples de mudança política.

9.2 Outra dúvida acerca do conceito de desenvolvimento político decorre de suas inevitáveis conotações valorativas, manifestas entre os que o identificam com o do desenvolvimento da democracia, e latentes na perspectiva etnocêntrica, ocidentalista, de quase todos os trabalhos que dele se servem. Isso levaria, igualmente, a substituí-lo pelo conceito de mudança política, mais dotado de neutralidade.

9.3 Das deficiências metodológicas, relevantes nos estudos voltados para o desenvolvimento político, decorre a tendência de se ignorarem as interconexões entre as

sociedades. Alguns neo-evolucionistas reconhecem o problema, quando tratam da difusão institucional, numa perspectiva ainda limitada. Os processos que ocorrem nas sociedades do Terceiro Mundo estão profundamente condicionados pelos que se dão nas chamadas nações hegemônicas. Desenvolvimento ou mudança política não podem ser estudados meramente em função dos condicionamentos internos da sociedade, sob pena de se perderem de vista, em muitos casos, fatores explicativos mais poderosos.

9.4 As tendências críticas e revisionistas da mais recente literatura sobre desenvolvimento político prometem, nos próximos anos, importantes reformulações teóricas e metodológicas nos estudos dedicados a essa área. Não parece provável, no entanto, apesar das proposições de alguns autores, que o conceito venha a ser abandonado. As conotações teleológicas e valorativas do termo asseguram-lhe longa sobrevivência, em área em que os juízos de valor sempre ressurgem.

Bibliografia

ALMOND, Gabriel Abraham & POWELL, G. Bingham. Comparative politics: a development approach. Boston, 1966.

EISENADT, Shmuel Noah. Modernization; protest and change. Englewood Cliffs, N.J., 1966.

HUNTINGTON, Samuel P. Political order in changing societies. New Haven, 1968.