

POR QUE É IMPORTANTE ESTUDAR AS ELITES POLÍTICAS?

Renato Monseff PERISSINOTTO¹

■ **RESUMO:** O artigo retoma trabalhos clássicos e defende a utilidade teórica de estudos que buscam na compreensão das elites uma forma de se entender aspectos importantes da realidade política. Para tanto, destacam-se três dimensões: 1) o desenho das instituições políticas e da estrutura econômica, considerando também o papel daqueles que efetivamente fazem a política; 2) o reconhecimento de que as elites políticas, por mais autônomas que sejam, atuam em condições objetivas, que limitam suas escolhas ou modelam seus valores; e 3) a percepção de que a busca pelo poder está ligada à definição mesma de elite política, o que não significa que este seja o único aspecto a ser considerado num estudo sobre o tema.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Teoria das elites. Elites políticas. Elites brasileiras.

Apresentação

O estudo das elites políticas no Brasil se constituiu ao longo do tempo num campo tradicional de investigação científica. Foram pioneiros nesse processo os trabalhos de vários “brasilianistas” sobre a elite política imperial e republicana em que pela primeira vez apresentavam-se, de forma sistemática e metodologicamente rigorosa, as características mais importantes dos grupos politicamente dominantes no Brasil (CARVALHO, 1996; PANG E SECKINGER, 1972; BARMAN E BARMAN, 1976; LOVE, 1982; WIRTH, 1982; LEVINE, 1982; FLEISCHER, 1971). Outros estudos se dedicaram a analisar outros tipos de elites (empresariais,

¹ UFPR – Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba – PR – Brasil. 80060-150. monseff@gmail.com.

estatais, judiciárias e parlamentares) com a preocupação de, em alguma medida, investigar também as relações desses diversos grupos dominantes com o mundo da política (CARDOSO, 1964; DINIZ, 1978; BOSCHI, 1979; IANNI, 1971; CARDOSO, 1975; MARTINS, 1976; CODATO, 1997; PERISSINOTTO, 2000; VIANNA et. al., 1997; SADEK, 2006; MARENCO DOS SANTOS, 1997; SANTOS, 2000)².

Esses estudos todos têm suas especificidades, em grande parte derivadas do objeto a que se dedicam – os diversos tipos de elite. No entanto, todos eles partilham uma pauta em comum, a saber, transformar os agentes sociais e políticos em variáveis explicativas de direito próprio. Assim, não seria possível, nessa perspectiva, entender o Estado brasileiro ou o parlamento ou o funcionamento do Poder Judiciário se não entendêssemos quem são os operadores dessas instituições, isto é, qual o seu *background* social, qual sua trajetória profissional, qual sua “ideologia”. Nesse sentido, os atributos (sociais, econômicos, políticos, ideológicos) dos agentes seriam elementos importantes para entender os objetos em questão. Dito de outra forma, não são apenas as instituições que contam, mas seus operadores também.

Ocorre que o processo de desenvolvimento de estudos sobre as elites, em geral, e as elites políticas, em particular, nunca foi linear. Não por outra razão, os estudos das elites políticas, objeto de nosso interesse neste texto, arrefeceram por volta dos anos 1980-1990, reaparecendo com força somente por volta de meados da primeira década dos anos 2000, inclusive com a recriação de um Grupo de Trabalho na Associação de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) nesse período. Esse arrefecimento teve como causa, a meu ver, duas modas teóricas importantes, a saber, o marxismo estruturalista, vigente por aqui nos anos 1980, e a crescente hegemonia da teoria da escolha racional a partir dos anos 1990. Essas duas perspectivas teóricas adotam pressupostos que atacam os pilares de qualquer teoria social ou política que coloque sobre os agentes e seus atributos sociais, econômicos e ideológicos a explicação dos fenômenos políticos.

O objetivo deste artigo é estabelecer um diálogo aberto com essas perspectivas e, por meio dele, apresentar uma defesa do estudo das elites políticas (ou de qualquer elite). Para

² Os trabalhos referenciados neste parágrafo são uma amostra muito reduzida de um conjunto de textos muito maior, recenseados em Codato et al. (2018).

tanto, o artigo se estrutura da seguinte maneira. Na primeira seção, apresento as razões teóricas que, a meu ver, justificam o estudo dos grupos politicamente dominantes. Na segunda seção, apresento, por assim dizer, as razões práticas para isso. Na verdade, por “razões práticas” pretendo dizer o conjunto de temas e questões importantes de nossa disciplina que podem ser discutidos a partir do problema das elites políticas. Por fim, a título de conclusão, faço algumas considerações finais sobre as principais ideias do texto.

A razão teórica

Para apresentar a razão teórica que justifica o estudo das elites políticas gostaria de começar este item com um rápido retorno aos anos 1970. Trata-se, na verdade, da citação de um texto escrito durante aquela década, mas publicado no Brasil e muito lido por aqui durante a década de 1980. Esse texto foi responsável, no meu caso especificamente, por suscitar o interesse pelas elites políticas, a despeito da intenção do autor ser claramente contrária à transformação desse objeto em alvo preferencial de análise pelos cientistas sociais. Refiro-me aqui ao texto publicado por Nicos Poulantzas, no seu famoso debate com Ralph Miliband, intitulado “O problema do Estado capitalista”. Neste texto, Poulantzas dizia:

A relação entre a classe burguesa e o Estado é uma *relação objetiva*. Isso significa que se a função do Estado, em uma determinada formação social, *coincide* com os *interesses* da classe dominante, isso se dá devido ao próprio sistema;... a participação direta ou indireta desta classe no governo *de modo nenhum altera a ordem das coisas* (POULANTZAS, 1982, p. 26, grifo nosso).

A citação acima sintetiza a orientação teórica preconizada pelos autores filiados ao marxismo estruturalista. Basicamente, a proposição central dessa teoria era a seguinte: a relação entre o Estado e o sistema econômico capitalista é uma relação sistêmica, cuja natureza deve ser desvendada por uma perspectiva funcional. A pergunta essencial para desvendar a natureza social do Estado não seria saber quem são os indivíduos que controlam aquela instituição, mas sim qual a sua “função” perante o sistema econômico no interior do qual ela opera. Informado por essa “problemática”, o cientista social concluiria

que a funcionalidade do Estado para o sistema econômico passa pelas conexões objetivas entre sua estrutura e os benefícios que ela produz na relação com aquele sistema. No caso específico de Poulantzas, essas funções são econômicas, repressivas e, essencialmente, ideológicas. O principal efeito dessas funções é garantir a reprodução do sistema econômico capitalista. Nesse sentido, o Estado é “capitalista” não porque seja controlado por capitalistas (como poderia sugerir uma “problemática” orientada pelos atores), mas porque funciona no sentido de garantir a reprodução do sistema. Enfim, não é um Estado dos capitalistas, mas um Estado da sociedade capitalista.

Sendo assim, não haveria, de fato, qualquer razão teoricamente justificável para transformar os membros das elites políticas e estatais em objetos dignos de atenção. Afinal de contas, por que estudar aqueles que são apenas “efeitos das estruturas”, cujos comportamentos seriam, por conseguinte, apenas a expressão de determinações objetivas que se encontram fora dos atores políticos? Poulantzas via qualquer tentativa de introduzir a problemática do ator no interior do marxismo como uma espécie de contaminação teórica que colocaria em risco o caráter científico da teoria.

Ainda que estejamos acostumados com os teoricismos dos estruturalistas marxistas, é difícil não se sentir incomodado com proposições desse tipo. Como seria possível pensar o domínio político apenas a partir de “relações objetivas”? Como seria possível operacionalizar a ideia segundo a qual a presença ou não dos membros da classe dominante (ou das classes dominadas) no interior do aparelho do Estado não alterasse a ordem das coisas? Hoje estamos cientes de que o objetivo de toda *démarche* teórica daquele autor era descartar os agentes e suas motivações como elementos de explicação dos fenômenos sociais e políticos.

Passada a moda estruturalista, e em parte como reação a ela e a qualquer orientação metodológica sistêmica ou funcionalista, surgiu outra que, ao contrário, afirmava-se como claramente centrada no agente. Essa corrente teórica é conhecida na literatura como Teoria da Escolha Racional (TER). Trata-se de uma variante do individualismo metodológico, mas com especificidades importantes. O agente sobre o qual se assentava a teoria era visto como racional e maximizador, capaz de reagir de maneira ótima aos constrangimentos institucionais do contexto. Havia, no entanto, duas importantes diferenças em relação ao tradicional individualismo metodológico, tomado na sua versão weberiana. A

primeira delas reside no caráter ahistórico de seus axiomas teóricos. Diferentemente do individualismo metodológico encontrado na teoria sociológica, que considera seus tipos de ação sempre tipos históricos, a TER transformou o axioma da racionalidade numa espécie de traço imutável da natureza humana. A velha “ação racional com relação a fins”, que para Weber era aplicável, sobretudo, a sociedades altamente racionalizadas, transformouse assim num modelo de ação universal, útil para compreender toda e qualquer sociedade humana, independentemente de sua forma de organização material e de suas características históricas e culturais. A segunda diferença, profundamente ligada à primeira, consistia em afirmar que esse modelo de ação, transformado em natureza humana, poderia ser aplicado a qualquer tipo de sociedade e a qualquer domínio de ação no seu interior. Desse modo, a TER nasce com claras pretensões a uma universalidade explicativa, algo só possível graças a não-historicidade de seus axiomas fundamentais. A proposição fundamental nesse caso é afirmar que, como todos os indivíduos são racionais e reagem ao contexto em que vivem orientados pela perspectiva da maximização, não importa quem seja esse indivíduo, qual seu *background* cultural ou social, ele agirá da mesma forma que qualquer outro indivíduo racional inserido no mesmo contexto. A síntese desse pensamento pode ser vista na citação a seguir, de um dos mais proeminentes representantes dessa teoria.

Como o único pressuposto dos atores é a sua racionalidade, eles carecem de qualquer outra característica ou identidade. São *intercambiáveis*... É verdade que qualificativos históricos, temporais, culturais, raciais ou outros não entram diretamente em qualquer explicação de tipo escolha racional (TSEBELIS, 1998, p. 54, grifo nosso).

Temos assim essa curiosa consequência, que consiste em formular uma teoria francamente individualista, mas que descarta quaisquer atributos que não a racionalidade para explicar o comportamento dos agentes. Ou seja, não interessa a sua classe social, não interessa a sua socialização cultural e política, não interessa a sua raça nem a trajetória histórica da sociedade a que se pertence. Interessa apenas o fato de que o agente é um ser humano dotado de racionalidade e, por isso, agirá como qualquer outro colocado no mesmo contexto. A ideia de “indivíduos intercambiáveis” da TER anda de mão dadas com a ideia de “indi-

víduos como efeitos das estruturas sociais” no que diz respeito à centralidade dos agentes e seus atributos para explicar os fenômenos sociais e políticos. O *modus operandi* é certamente muito diferente – uma foca no agente, outra nos efeitos funcionais das estruturas -, mas a consequência teórica é muito similar – as duas focam em variáveis exteriores ao agente para explicar seus objetos de estudo: o marxismo estruturalista nas estruturas sociais; a TER no contexto institucional. No fundo, a explicação do comportamento é sempre exógena.

Consequentemente, do ponto de vista teórico, qualquer uma dessas posições é insuficiente porque nenhuma delas permite desvendar o conteúdo substantivo da política. O marxismo estruturalista de Nicos Poulantzas reduz a política a funções sistêmicas, em que os objetivos dos atores políticos, as razões pelas quais eles se mobilizam (e, às vezes, se matam) e as decisões que eles formulam não importam. Seja quem for que estiver à frente do Estado, estará condenado a ser mero veículo para o exercício das funções sistêmicas do Estado. Trata-se de um “superdeterminismo estrutural”, para lembrar a expressão cunhada por Miliband na sua crítica a Poulantzas (BLACKBURN, 1982, p. 238).

A TER, por sua vez, reduz a política a um conjunto de estratégias racionais que conectam meios e fins. O foco nas estratégias, porém, não revela a natureza social dos fins, isto é, os objetivos substantivos que os atores racionais perseguem na luta política diária e cotidiana. Ora, mas é exatamente isso que interessa, em última instância, quando discutimos e fazemos política; é isso que, ao fim e ao cabo, importa na política. Dito de outra forma, é menos importante saber como os agentes perseguem racionalmente seus fins do que entender porque perseguem determinados fins e não outros. Somente considerando os agentes políticos e seus diversos atributos é que podemos entender porque e como a política se produz. Caso contrário, ficamos apenas com um conjunto de estratégias racionais socialmente desencarnadas. Diferentemente, se defendermos que os atributos (sociais, raciais, econômicos, profissionais, de gênero etc.) dos agentes, no nosso caso, das elites políticas, são importantes para explicar os resultados políticos, cabe-nos então fazer uma sociologia política desses atores para tentar entender porque perseguem determinados fins e não outros. O que anima a luta política, como lembra uma vetusta tradição, é o confronto entre diferentes interesses e objetivos. Identificado esse terreno fundamental, podemos então

analisar as estratégias usadas pelos atores para realizar seus objetivos fundamentais e determinar, empiricamente e não por meio de axiomas, a natureza da mesma.

As razões práticas

Há, portanto, importantes razões teóricas que prometem ganhos analíticos significativos se focarmos nossas análises não apenas nas estruturas ou na racionalidade estratégica dos atores³. Esse ganho analítico deve se manifestar em objetos de análise específicos. Assim, quando me refiro a razões práticas, refiro-me ao ponto de vista do pesquisador e não à prática política concreta dos agentes políticos. A pergunta, então, é: que temas podem ser especialmente avançados com os estudos das elites políticas? Penso especialmente em três tipos de objetos de análise que seriam particularmente interessantes de se analisar lançando mão de um foco nas elites políticas. Discuto-os a seguir.

Elites e decisões políticas

Há uma honorável tradição na teoria social e política que identifica o poder com a capacidade de tomar decisões. Por extensão, no domínio da política, o poder seria a capacidade de tomar decisões coletivas, de caráter obrigatório, isto é, que vinculassem todos os membros de uma comunidade com a obediência ao conteúdo da ordem enunciada pela decisão, mesmo discordando dele. Essa ideia é sintetizada pela famosa expressão formulada por David Easton (1968), para quem uma decisão política implica afetar a “alocação autoritária de valores”. Assim definido, o conceito de poder nos remete a uma questão vinculada tradicionalmente à problemática das elites. Isso faz todo o sentido teórico, já que o estudo das elites é, por definição, um estudo dos agentes que exercem o poder, isto é, um estudo do príncipe e, por extensão, das decisões tomadas por ele⁴.

³ Não se pretende, é claro, simplesmente descartar as outras duas perspectivas teóricas. Há também importantes ganhos em adotar, na análise da política, as perspectivas sistêmica e racionalista. As duas perspectivas, porém, fracassam (como, de resto, em nossa opinião, qualquer outra perspectiva em ciências sociais) quando assumem pretensões ao universalismo explicativo.

⁴ É claro que uma definição de poder que identificasse esse fenômeno com os efeitos sistemáticos produzidos por estruturas de diferenciação social, e não por agentes conscientes de seus objetivos e preferências, obrigar-nos-ia a deslocar o foco de atenção para essas mesmas estruturas e sua lógica de funcionamento. Para análises orientadas por essa perspectiva, ver Perissinotto (2008).

Dentro dessa perspectiva de que exercer o poder é sinônimo de tomar decisões políticas, as elites entram como um fator explicativo teoricamente importante porque se pode supor que a natureza das decisões tenha, ao menos em parte, a ver com os atributos (sociais, culturais, raciais, políticos) que definem os agentes. Assim, pode-se sugerir, ao menos a título de hipótese, que, por exemplo, um parlamento formado em grande parte por mulheres tenderá a levar mais em consideração ou estará mais atento a questões referentes à desigualdade de gênero. Do mesmo modo, um parlamento dominado por empresários terá dificuldades em levar em consideração os interesses dos trabalhadores.

Não são poucos os trabalhos importantes que adotaram essa perspectiva e são variadas as suas vinculações teóricas. Por exemplo, na tradição marxista não estruturalista⁵, é frequente esse tipo de vinculação que estabelece uma relação entre a origem de classe dos indivíduos que controlam o topo da burocracia estatal com as motivações que informam as principais decisões políticas formuladas por eles e que, nesse tipo de interpretação, tenderiam a reproduzir a situação que beneficia os interesses de classe dos decisores. Autores como Charles Beard (1941), com sua análise econômica da constituição americana adota exatamente essa perspectiva. O próprio Ralph Miliband (1978), no seu famoso *O Estado na sociedade capitalista*, adota estratégia semelhante ao tentar mostrar que a “elite estatal” é recrutada referencialmente na classe economicamente dominante e, por conseguinte, podemos falar em uma “classe politicamente dominante”. Há dois perigos que devemos evitar ao adotarmos essa estratégia analítica.

O primeiro deles é evitar o que poderíamos chamar de o “vício do sociologismo”, que consiste em abandonar a condição hipotética da proposição e simplesmente assumir que a origem social de determinados decisores explicará automaticamente a natureza das decisões. Não é fácil, na prática da pesquisa, fazer essas conexões de forma cientificamente segura (CZUDNOWSKY, 1982, p. 5). Mesmo quando se tenta estabelecer uma correlação entre essas duas dimensões – atributos dos atores e natureza das decisões –, nunca se sabe ao certo se essa relação é ou não espúria, isto é, se o conteúdo da decisão é ou não determinado por outra variável que não os atributos dos atores. De qualquer

⁵ Criticada pelos estruturalistas quase sempre como economicista ou instrumentalista.

forma, há muitos trabalhos clássicos nessa área no Brasil, que, em geral, vinculam a origem social das elites políticas ao conteúdo das decisões formuladas por elas. Talvez o exemplo mais paradigmático nesse sentido seja a trilogia dos brasilianistas Joseph Love (1982), John Wirth (1982) e Robert Levine (1980). O trabalho de Love, por exemplo, afirma ser o aparelho estatal em São Paulo, durante o período que vai de 1889 a 1937, o comitê executivo da classe dominante exatamente por ser dominado por indivíduos oriundos das classes exportadoras e, por essa razão, tomar decisões no campo da política econômica que privilegiam os interesses de sua classe de origem. Do mesmo modo os trabalhos de Eli Diniz (1978), Renato Boschi (1979) e Maria Antonieta Leopoldi (2000) analisam a estreita relação entre as elites industriais e a política econômica. Na mesma linha, o clássico trabalho de José Murilo de Carvalho (1996), que relaciona as características da elite imperial com a construção da ordem política no Brasil. Todos esses trabalhos procuram operacionalizar empiricamente a relação entre a natureza das elites políticas e o tipo de decisão gerada por elas nos mais diversos campos decisórios. Todos eles, porém, trabalham, quase sempre, com variáveis sociais e *background* profissionais para explicar tal comportamento.

Mais recentemente, porém, esse problema foi diretamente discutido numa literatura que enfatiza menos os atributos socioeconômicos e profissionais dos agentes que decidem e mais seus atributos ideacionais (SCHMIDT, 2008; MARK BLYTH, 2002; PETER HALL, 1989; JACOBS, 2009; BERMAN, 1998; BÉLAND, 2010 e outros). Essa literatura não só enfatiza que “as ideias importam” (algo já presente nas obras clássicas das ciências sociais), mas sistematizam alguns procedimentos metodológicos para que essa assertiva seja de fato testada na pesquisa empírica, em geral conjugando comparação histórica com *process tracing* (PERISSINOTTO; STUMM, 2017). Essa é uma questão fundamental, pois estudiosos das elites políticas (GUTTSMAN, 1965; CZUDNOWSKY, 1982) demonstraram ter diminuído o impacto explicativo das variáveis de tipo social no comportamento das elites. Na verdade, segundo eles, a origem social das elites políticas tem, com a complexificação das sociedades contemporâneas, convergido para um ponto médio, em que os atributos sociais e educacionais terminam por definir quase sempre uma classe média, cujos membros pouco se diferenciam socialmente. Ao contrário, é no terreno da ideologia

e das visões de mundo que a diferença tem se aprofundado e, por conseguinte, afetado de forma mais significativa as decisões políticas.

Esse tipo de interpretação, porém, tem sido aplicada também a processos históricos mais distantes no tempo. Um exemplo muito interessante nesse sentido é o livro de Lynn Hunt (2007) sobre a Revolução Francesa. Para esta autora, tanto as interpretações marxistas como as revisionistas da Revolução se equivocam ao centrar sua atenção nas origens ou nos resultados daquele grande processo histórico, desatentos, portanto, quanto à elite revolucionária que o conduziu. Ao focar nesse grupo, a autora mostra que não se pode entender a Revolução Francesa sem se levar em consideração os padrões culturais comuns que orientaram a classe política revolucionária, padrões estes que não podiam ser reduzidos a nenhuma origem social específica. Essa posição cultural comum era marcada pelo racionalismo, pelo antiaristocratismo, pelo igualitarismo e por influências urbanas desestabilizadoras partilhadas por indivíduos das mais diversas origens sociais. Como se percebe, é uma explicação claramente centrada nos aspectos ideacionais das elites políticas.

O segundo perigo a se evitar é imaginar que a relação entre elites políticas e decisões só seria adequada se as decisões correspondessem exatamente aos desejos e intenções dos agentes. Isso equivaleria a uma visão delirantemente voluntarista do poder político, segundo a qual as elites seriam capazes de moldar o mundo de acordo com sua vontade. Ora, mesmo que os efeitos das decisões não correspondam às intenções dos decisores ou, para ser ainda mais radical, mesmo que as decisões produzam efeitos contrários às intenções dos decisores, ainda assim as elites políticas podem ser um fator explicativo importante. Mesmo nesse caso clássico de produção de “efeitos perversos” (BOUDON, 1993), é preciso observar que as consequências não antecipadas são inseparáveis do tipo de decisão tomada que, por sua vez, está vinculado ao tipo de agente que decide. Essa preocupação, portanto, afirma que decisões políticas não são o resultado apenas de constrangimentos objetivos, mas resultam de escolhas feitas pelos agentes políticos e que essas escolhas têm a ver com quem são esses agentes do ponto de vista de seus atributos sociais ou ideacionais. Não é, portanto, um tema de fácil operacionalização, mas é ainda assim fundamental na história das investigações que colocam as elites política no centro de suas atenções.

Elites e mudanças históricas

A literatura institucionalista, nas suas diversas modalidades, insistiu na importância dos parâmetros institucionais para a definição dos resultados políticos. A proposição central segundo essa corrente é que importam as instituições e não os seus agentes. Há alguma razão nessa proposição, que deriva, aliás, do próprio conceito de instituição. Sem entrar em detalhes teóricos demasiadamente complexos, é senso comum entre os que atuam no campo das ciências sociais que um atributo essencial do conceito de instituição é o fato de ele estar intimamente vinculado à produção de comportamentos regulares, de padrões comportamentais. Nesse sentido, uma instituição eficiente do ponto de vista sociológico é aquela que possui mecanismos de socialização suficientemente eficazes, isto é, capazes de fazer com que os agentes sociais interiorizem determinados valores e crenças que, quase sempre de maneira inconsciente, serão utilizados como categorias mentais que lhes permitirão “ler” o mundo e agir nele. Se esses processos são, como dissemos, eficientes, a tendência é produzir comportamentos que se repetem no tempo. Dessa forma, o conceito de instituição está fortemente vinculado à ideia de estabilidade e continuidade ou, para ser mais técnico, à reprodução social.

No campo da ciência política, a corrente teórica que mais se aproximou dessa perspectiva foi o chamado institucionalismo histórico. Uma das características dessa orientação teórica, como não poderia deixar de ser, é exatamente a questão da “continuidade”, algo que se expressa claramente no conceito de *path dependence*. Ou seja, como as instituições são cristalizações de ações passadas que se reproduzem por meio de processos de socialização eficazes, então uma instituição necessariamente determina o leque de caminhos possíveis de serem seguidos no futuro. Como as instituições são determinantes na configuração final dos resultados políticos, parece decorrer dessa corrente teórica que o objeto mais importante de análise são exatamente os desenhos institucionais. Afinal de contas, em tempos de estabilidade, instituições contribuem exatamente para fixar expectativas e estabilizar procedimentos, diminuindo o espaço para a intervenção idiossincrática dos atores. Portanto, faz todo sentido dizer que, nesses períodos históricos de estabilidade e continuidade, as instituições devem ser um objeto privilegiado de análise.

O outro lado da moeda, portanto, consiste em dizer que as elites políticas se tornam objeto privilegiado de análise em situações opostas, ou seja, em condições definidas pela literatura como “conjunturas críticas”. Nesses casos, os parâmetros institucionais de uma determinada sociedade, seja no campo da economia ou da política, entram, pelas mais diversas razões, em colapso, dando origem a um período de forte incerteza. Nessas conjunturas surge então a necessidade premente de escolher novos caminhos e construir novas instituições. Ora, parece também bastante intuitivo dizer que em situações de incerteza os agentes responsáveis por fazerem as escolhas nesse contexto dramático devem ser particularmente levados em consideração para entender o porquê da escolha de determinados caminhos em detrimento de outros. Há importantes análises nesse sentido. Apenas a título de exemplo, vale a pena lembrar o famoso livro de Peter Gourevitch, *Politics in hard times*, no qual o autor mostra como países semelhantes responderam de maneira muito diversa às crises econômicas internacionais (em especial a de 1873, a de 1929 e a de 1976), seguindo caminhos diferentes em função de vários fatores, entre eles, a natureza das elites políticas que estavam no poder no momento da conjuntura crítica. Os legados produzidos a partir desse ponto poderão ser explicados, em parte, pela natureza do grupo político que conduziu o processo.

No entanto, essa oposição entre instituições (continuidade) e conjuntura crítica (ruptura) pode nos conduzir à conclusão equivocada de que quando falamos em “instituições” seria impossível pensar mudanças. De fato, essa foi umas das mais importantes críticas às primeiras versões do institucionalismo histórico na ciência política. Dizia-se que a ênfase no problema da estabilidade institucional e da *path dependence* impedia os institucionalistas históricos de captarem processos de mudança. Os adeptos dessa corrente teórica só conseguiriam explicar as mudanças quando elas fossem o resultado de fatores exógenos (uma crise econômica, uma guerra, uma crise política) que, de fora, afetariam o funcionamento das instituições e, assim, gerariam uma conjuntura crítica. Nesses casos, mudanças teriam que ser necessariamente entendidas como rupturas dos parâmetros institucionais vigentes.

Essa é certamente uma ideia teoricamente insustentável, pois a história nos apresenta um sem-número de evidências de que mudanças ocorrem e na maioria das vezes de maneira incremental e não na forma de uma ruptura total. Seria estranho,

aliás, pensar de outra maneira, pois isso exigiria que, ao assumir uma perspectiva institucionalista, o analista estaria condenado a dizer que um determinado parâmetro institucional só poderia produzir um tipo de comportamento. Ora, sabemos que isso é totalmente inadequado, pois uma mesma instituição pode produzir, dentro de certos limites, resultados distintos e comportamentos diferentes. Do nosso ponto de vista, seria muito difícil explicar essas variações comportamentais ocorridas no interior de um mesmo parâmetro institucional sem levar em consideração os atores, isto é, aqueles que operam as instituições. Complementando o bordão institucionalista, não são só as instituições que contam; os seus operadores também.

Essa tem sido atualmente a discussão dentro da própria corrente institucionalista. Referi-me acima a um conjunto de autores que defendem a proposição de que a orientação ideacional dos atores políticos é importante para entender a dinâmica da vida política. Esses autores ficaram conhecidos como representantes do “quarto institucionalismo”⁶. Em sua perspectiva, as mudanças no interior das instituições não devem ser pensadas apenas pelo viés da ruptura, mas podem ser vistas de maneira incremental. Uma forma de explicar essas mudanças é exatamente pela ascensão, dentro da instituição, de novas visões de mundo que inauguram novos embates discursivos que, por sua vez, redefinem os padrões decisórios então vigentes sem, no entanto, romper totalmente com os antigos parâmetros institucionais. Assim, mudanças nos atores e nas suas orientações ideológicas são fundamentais para explicar mudanças de comportamento sem recorrer ao paradigma da ruptura institucional.

Talvez um dos exemplos mais interessantes nesse sentido venha do campo da política econômica, presente na análise de Margareth Weir (1989) sobre a recepção do keynesianismo nos Estados Unidos e no Reino Unido. Segundo ela, nos Estados Unidos, o keynesianismo é incorporado pelas elites políticas como orientação teórica que afeta as decisões de política econômica antes da Grã-Bretanha, por volta do final dos anos 1920 e após a crise de 1929. Isso ocorre porque naquele país não havia uma ordem institucional estável e monolítica, submetida a uma autoridade central suficientemente poderosa para evitar experimentos no campo da política econômica. Essa ordem

⁶ Em referência à divisão clássica entre os três institucionalismos, o histórico, o sociológico e o de escolha racional (THELEN; STEINMO, 1994; HALL; TAYLOR, 2003).

institucional mais flexível e porosa se mostrou mais propensa a experimentações no início dos anos 1930, quando então o keynesianismo orientou decisões importantes de política econômica. Ao contrário, na Grã-Bretanha, a centralidade da autoridade monetária, representada pelo Tesouro e sua forte capacidade organizacional, foi uma barreira intransponível para a ascensão do keynesianismo naqueles mesmos anos, não porque houvesse algo intrinsecamente antikeynesiano em sua estrutura institucional, mas porque o Tesouro era dominado por monetaristas ortodoxos avessos a qualquer heterodoxia econômica. No entanto, com o final da Segunda Guerra, essa mesma instituição foi tomada de assalto por indivíduos orientados pelo keynesianismo que puderam então colocar aquela mesma capacidade organizacional a serviço de suas ideias. Assim, aquela mesma instituição que antes fora um obstáculo, transformou-se na garantia da hegemonia keynesiana pelos próximos quarenta anos. Mudança brutal sem mudança institucional, mas com importante mudança dos atores.

Elites e estrutura social

De uma forma ou de outra, as duas razões práticas discutidas acima se vinculam ao problema do poder e ao processo de tomada de decisões. No entanto, não seria correto reduzir o tema das elites políticas exclusivamente ao problema do poder, seja este entendido como capacidade de construir instituições ou de tomar decisões. Desde os autores clássicos, as elites políticas são estudadas como a manifestação de processos sociais subjacentes à sua formação e de importância central para a estruturação social. Gaetano Mosca, por exemplo, aborda a temática da “classe dirigente” não só do ponto de vista do domínio político, mas também procurando mostrar como as características desse grupo expressam a estrutura social em que eles operam. Mosca chega até mesmo a formular uma tipologia da classe política cujo critério definidor é o controle de bens socialmente valorizados em determinados tipos de sociedade. Vilfredo Pareto analisa as elites políticas como expressão do estado psíquico de uma dada sociedade e Robert Michels, por fim, trata as oligarquias como o efeito incontornável de processos organizacionais.

Nesse sentido, como lembra muito bem Robert Putnam (1976), as elites políticas podem funcionar como sismógrafos, isto é, como detectores de mudanças sociais de longo e médio

prazo que se expressam na composição do grupo. Nesse sentido, o analista olha para a elite política não com a preocupação de captar o seu comportamento, isto é, suas decisões, mas para observar os mecanismos de recrutamento e como eles afetam a formação do grupo.

É importante precisar aqui do que estamos falando quando nos referimos ao recrutamento da elite política. Todo processo de recrutamento é, por definição, um processo de seleção e exclusão. Nesse sentido, o recrutamento político, como observa Czudnovski (1975), tem como tema central de suas preocupações explicar como se constrói na prática a divisão social do trabalho político na sua dupla dimensão, isto é, na divisão entre elite e massas e na divisão intraelites. Dito de outra forma, caberia perguntar acerca dos mecanismos sociais, econômicos, simbólicos e culturais que designam determinadas pessoas de determinados grupos para as posições de mando no interior de uma dada sociedade.

O ponto de partida, como é sobejamente conhecido, quase sempre é a comparação das características sociais, econômicas, raciais, de gênero (ou qualquer outra que seja relevante no contexto em análise) da elite política com as mesmas características da população como um todo. Quase sempre, como também é amplamente reconhecido, a elite política representa uma imagem muito distorcida da sociedade, com grupos claramente subrepresentados e outros altamente sobre-representados. A questão então é saber, como dissemos, quais mecanismos sociais produzem essa imagem desvirtuada e, portanto, são responsáveis por relegar grande parte da sociedade à condição de “massa”, para usar a terminologia clássica, e uma parte diminuta à posição francamente minoritária dos que mandam. Como parte fundamental do desvendamento desses mecanismos, é importante estudar o processo de recrutamento em toda a sua extensão, isto é, desde o *pool* de possíveis recrutáveis, notadamente a população de eleitores e de interessados pela política, passando pelos militantes, os filiados aos partidos, por aqueles que se lançam como candidatos e, finalmente, os que “chegaram lá”. Somente a análise desse longo processo de filtragem é que pode nos ajudar a identificar os mecanismos que operam como filtro e vão, pouco a pouco, excluindo aqueles que, a despeito de quererem “chegar lá”⁷, não

⁷ Ademais, é preciso reconhecer o fato de que o universo dos que “não querem” ser políticos e que, portanto, não desejam participar da corrida pelos cargos públicos deve ser também objeto de atenção, pois essa ausência de desejo pode muito bem ser socialmente construída. Nesse sentido, por exemplo, o pequeno número de mulheres que participam desse processo pode ter muito mais a ver com o viés de

conseguem por serem desprovidos das qualidades que o sistema e seus selecionadores consideram essenciais.

São vários os estudos dessa natureza. Comento rapidamente dois. O primeiro deles, já clássico, é o estudo secular de William Leo Guttsmann (1965). Uma das justificativas para o seu trabalho é que:

[...] se observamos os políticos britânicos dentro do contexto de sua sociedade e vimos sua ascensão sob a influência de novas forças sociais em condições de mudanças sociais, também podemos entender algo das mudanças estruturais na sociedade britânica" (GUTTSMANN, 1965, p. 16).

Desse modo, Guttsman mostra como as mudanças estruturais da sociedade britânica levaram a uma constante decadência da aristocracia e a seu gradual declínio dentro da elite política, substituída, cada vez mais, por um pessoal de classe média, altamente profissionalizado.

O segundo trabalho é o de Keneth Prewitt (1970), que sintetiza as principais preocupações teóricas e metodológicas de um estudo sobre recrutamento político. Ele chama a sua perspectiva analítica de "caixa chinesa", procurando entender o recrutamento político a partir da metáfora do brinquedo oriental, em que caixas pequenas estão contidas em caixas maiores. As caixas maiores devem ser vistas como os grupos maiores dos quais são recrutados os grupos menores a cada etapa do processo seletivo.

A caixa chinesa sugere uma abordagem no estudo do processo de seleção de líderes políticos. Há um processo gradual e contínuo de seleção e eliminação que afunila toda uma população até os poucos que de fato ocuparão um cargo (PREWITT, 1970, p. 7).

Desse modo, o autor observa que qualquer comunidade política sempre tem um número alto de cidadãos que preenchem as exigências legais mínimas para o exercício de cargos públicos. Mas desse grande conjunto, somente alguns estão atentos aos problemas políticos, isto é, "o público politicamente atento". Desse público sai outro menor, o grupo dos que são "politicamente ativos"; desse grupo sai um outro ainda menor, que são de fato

gênero presente na divisão social do trabalho (por exemplo, a famosa segunda jornada feminina) do que com uma falta de vontade supostamente natural.

recrutados para os canais que conduzem aos cargos públicos. Nesses canais são escolhidos os candidatos e dos candidatos saem os poucos que ocuparão as posições de mando. O estudo desse processo tem que levar em consideração várias dimensões do recrutamento, como as barreiras sociais para a política, os limites institucionais, os processos de socialização política que podem gerar disposição para a política (ou, ao contrário, apatia) e o comportamento eleitoral, já que o voto é um filtro importante nas democracias representativas.

Assim, mesmo sem vincular o estudo das elites políticas ao problema do poder e das decisões, esse objeto permanece central como porta de entrada para o entendimento da formação da estrutura de mando político de uma dada comunidade, conectando os cumes da política com os processos sociais mais amplos que estruturam as relações de dominação entre os poucos e os muitos.

Conclusão

Não pretendemos neste artigo defender a exclusividade explicativa dos fenômenos políticos a partir da perspectiva das elites políticas. O nosso objetivo foi defender a utilidade teórica dos estudos que focam a sua atenção nas elites para entender aspectos importantes da realidade política. Nesse sentido, gostaríamos de enfatizar, a título de conclusão, três pontos que podem ser recuperados a partir das considerações acima.

Primeiro, a dinâmica da vida política se assenta em vários condicionantes. O desenho das instituições políticas e a estrutura econômica são certamente duas delas e, por isso, devem ser tomados como objetos de análise incontornáveis para qualquer estudo abrangente. Parece-nos, entretanto, que, sob pena de cairmos em afirmações demasiadamente abstratas ou excessivamente formalistas, não há como não levar em consideração aqueles que fazem a política, isto é, os operadores das instituições.

Segundo, o estudo das elites políticas permite diálogo entre diversas tradições teóricas, pois tê-las como objeto de análise não implica adotar uma visão voluntarista da política. Toda análise das elites políticas reconhece que seus membros estão inseridos em condições objetivas que limitam suas escolhas ou modelam seus valores por meio de eficientes processos de socialização. Mas reconhecem também que, dentro dos limites impostos por aquelas condições, seus membros são capazes de fazer escolhas

que afetarão os destinos das sociedades que comandam. Nesse sentido, tomar as elites políticas como objeto de estudo permite ao investigador conjugar em sua análise as dimensões estruturais e volitivas que afetam os fenômenos políticos e, por conseguinte, refutar a antinomia estrutura e prática tão presente nas ciências sociais. Permite-se, assim, evitar a reificação das estruturas sociais e a mistificação da vontade dos decisores.

Por fim, é preciso reiterar que o poder é um tema inextricavelmente ligado à definição mesma de elite política, mas isso não quer dizer que este seja o único propósito de um estudo que tenha as elites como objeto central. Como ensina uma importante tradição da teoria sociológica, os atributos dos indivíduos que compõem as elites políticas são sempre a expressão de posições sociais. Nesse sentido, tomar a elite como uma amostra dessas posições pode contribuir para entender a dinâmica das hierarquias sociais e sua relação com a política ao longo do tempo.

PERISSINOTTO, R. M. Why is it important to study political elites? *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 137-158, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The article reviews classic works and defends the theoretical usefulness of studies that seek to understand the elites as a way of comprehending important aspects of the political reality. In the results, three dimensions are emphasized: 1) the design of political institutions and of the economic structure, also considering the role of those who actually take part in elaborating the policy; 2) the recognition that political elites, however autonomous they may be, operate under objective conditions, which limit their choices or shape their values; and 3) the perception that the search for power is linked to the very definition of an political elite, which does not mean that this is the only aspect to be analyzed in a study on the topic.*

■ **KEYWORDS:** *Theory of elites. Political elites. Brazilian elites.*

Referências

BARMAN, R.; BARMAN, J. The role of the law graduate in the political elite of imperial Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 18, n. 4, p. 423-450, 1976

BEARD, C. *An economic interpretation of the constitution of the United States*. Nova Iorque: The Free Press, 1941.

BÉLAND, D. The idea of power and the role of ideas. *Political studies review*, 8(2), p. 145–154, 2010.

BERMAN, S. *The social democratic moment*. Londres: Harvard University Press, 1998.

BLYTH, M. *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BOSCHI, R. R. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOUDON, R. *Effets pervers et ordre social*. Paris: Presse Universitaire de France, 1993.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, F. H. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difel, 1964.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

CODATO, A. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec-Anpocs, Editora da UFPR, 1997.

CODATO, A.; PERISSINOTTO, R.; BOLOGNESI, B.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L.; COSTA, P. La sociologia política de las elites políticas y estatales de Brasil. In: VOMMARO, G.; GENÉ, M. (eds.), *Las elites políticas en el Sur: un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2018.

CZUDNOWSKI, M. (org.). *Does who governs matter? Elite circulation in contemporary societies*. Illinois: Northern Illinois University Press, 1982.

CZUDNOWSKI, M. Political recruitment. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (eds.). *Handbook of Political Science: micropolitical theory*. California: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 155-242.

DINIZ, E. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

EASTON, D. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FLEISCHER, D. O recrutamento político em Minas, 1890-1918. *Revista brasileira de estudos políticos*, p. 9-94, 1971.

GOUREVITCH, P. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

GUTTSMAN, W. L. *The British political elite*. Londres: MacGibbon & Kee, 1965.

HALL, P. A. *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*, Nova Jersey: Cambridge University Press, 1989.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, 58, p.194–223, 2003.

HUNT, L. *Política, cultura e classe na Revolução Francesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JACOBS, A. M. How do ideas matter? Mental models and attention in German pension politics. *Comparative Political Studies*, 42(2), p. 252–279, 2009.

LEOPOLDI, M. A. P. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

LEVINE, R. *A velha usina: Pernambuco na federação brasileira, 1889-1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LOVE, J. *A locomotiva: São Paulo na federação brasileira, 1889-1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MARENCO DOS SANTOS, A. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 33, p. 87-101, 1997

MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique: formation et evolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Éditions Anthropos, 1976.

MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1978.

MILIBAND, R. Poulantzas e o Estado capitalista. In: BLACKBURN, R. (org.). *Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 233-241.

PANG, E.; SECKINGER, R. L. The mandarins of Imperial Brazil. *Comparative studies in society and history*, vol. 14, n. 2, p. 215-244, 1972.

PERISSINOTTO, R. *Estado e capital cafeeiro em São Paulo, 1889-1930*. São Paulo: Annablume, 2000.

PERISSINOTTO, R. Poder: imposição ou consenso ilusório? Por um retorno a Max Weber. In: NOBRE, R. F. (org.). *O poder no pensamento social: dissonâncias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 29-58.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 121-148, 2017.

POULANTZAS, N. O problema do Estado capitalista. In: BLACKBURN, R. (org.). *Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 219-233.

PREWITT, K. *The recruitment of political leaders: a study of citizen-politicians*. Nova Iorque: The Bobbs-Merrill Company Inc., 1970.

PUTNAM, R. D. *The comparative study of political elites*. Nova Jersey: Prentice Hall, 1976.

SADEK, M. T. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

SANTOS, F. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999. In: BOSCHI, R; DINIZ, E.; SANTOS, F (eds.), *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2000, p. 89-117.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual review of political science*, 11(1), p. 303-326, 2008.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism and Comparative Politics. In: STEINMO, S; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

TSEBELIS, G. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp, 1998.

VIANNA, L.W.; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M.P. C. e BURGOS, M. B. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1997.

WEIR, M. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In: HALL, P. (ed.), *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989, p.53-86.

WIRTH, J. *O fiel da balança: Minas Gerais na federação brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.