

PLURALISMO: ORIGENS DE UMA TEORIA PARA TEMPOS DE CRISE

Daniela MUSSI¹

■ **RESUMO:** O presente artigo recupera a tese do surgimento do “liberalismo dos grupos de interesse” na ciência política como tentativa de solucionar uma crise paradigmática a partir do início do século XX nos Estados Unidos. Sob o contexto histórico de emergência da administração e do estatismo como desafios centrais da política, busca remontar os principais aspectos do pensamento pluralista. Este, por meio da crítica ao conceito de soberania e proponente do conceito de grupos de interesse como base explicativa da política, buscava compor uma nova “filosofia pública” e uma metodologia científica de estudo da política. Por fim, o texto apresenta elementos da crítica geral ao pluralismo, apontando os desafios para uma ciência política realista e crítica, capaz de repor a centralidade dos partidos políticos e do interesse público.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Pluralismo. Partidos políticos. Filosofia pública. Ciência Política.

A crise do liberalismo como filosofia pública

A institucionalização da ciência política nos Estados Unidos, na virada do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, coincidiu com a intensificação do compromisso com os princípios do liberalismo, com o estudo do papel das instituições e com a preocupação com o rigor científico (BIANCHI, 2011, p.77; SEIDELMAN; HARPHAM, 1985). Nesse período, sob o reflexo de uma crise mais ampla, a ciência política norte-americana

¹ UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Campinas – SP – Brasil. 13083-896 – danixhm@gmail.com

foi marcada pela ofensiva contra o chamado pensamento “formalista” e “tradicional” e pela emergência de iniciativas voltadas para uma construção metodológica rigorosa de uma Ciência da política. Era um momento de crescente crítica à “reificação das instituições” realizada pelo pensamento político desde o final do século XVIII e durante todo o século XIX, que “olhava para as instituições [políticas] como entidades à parte de quaisquer componentes individuais”; e, ao mesmo tempo, de emergência da exigência de maior “realismo” no tratamento das mesmas (DAHL, 1961, p.766).

O problema do realismo, na verdade, não era apenas uma questão científica, acadêmica. As tensões do universo intelectual expressavam uma crise mais ampla, da própria capacidade de “dar cor à Constituição, influenciar políticas de governo, moldar critérios de julgamento” – aquilo que constituiria mais propriamente uma “filosofia pública”² nos Estados Unidos (LOWI, 1969, p.4). Esta conseguiria conjugar, com dificuldade, até meados dos anos 1930, a defesa do liberalismo político, a valorização do papel do Estado e a desconfiança (ou mesmo a oposição) à democracia e ao povo com uma fortalecida vida autônoma dos estados da Federação em relação ao Governo central (BIANCHI, 2011, p.90; LOWI, 1967, p.5). Dada uma esfera pública nacional até então relativamente pequena, as instâncias de conflito político permitiam que tanto dirigentes políticos quanto intelectuais liberais se mantivessem absolutamente insensíveis ao “problema popular” e, ao mesmo tempo, acreditassem que os americanos aceitavam a visão de que existiria “uma economia natural”, intocável, vinculada estreitamente à “santidade da propriedade” e à “moral conectiva do contrato” (LOWI, 1969, p.5-6).

A atitude ambígua dos intelectuais e dirigentes políticos explicitava seu caráter ambíguo desde a Convenção da Filadélfia (1787), quando a Constituição americana cristalizou uma atitude dual com relação à vida partidária. Por um lado, os partidos políticos, os direitos de organização e de agitação eram assegurados, reconhecidos como fundamentos para a realização

² Theodore Lowi toma emprestado de Walter Lippmann o conceito de “filosofia pública” para significar “qualquer conjunto de princípios e critérios acima e além do alcance do governo e dos homens de Estado, pelo qual as decisões do governo são orientadas e justificadas [...] algo que toda comunidade política [polity] estável possui” (LOWI, 1967, p.5). Além disso, torna a “filosofia pública” identificável também ao sentido que Gaetano Mosca atribui ao termo “fórmula política”, ou seja, “a base jurídica e moral, na qual se assenta o poder da classe política [...] a qual os filósofos do direito normalmente chamam por princípio de soberania” (MOSCA, 1982, p.634).

da liberdade. Por outro, o documento estabelecia uma complexa divisão e um equilíbrio de poderes, associados a uma intrincada estrutura governamental, pensada para tornar os partidos irrelevantes:

Era esperado que os partidos se perdessem e se exaurissem em tentativas fúteis para encontrar seu caminho no quadro labiríntico do governo, assim como é esperado o desgaste de um exército atacante quando este luta contra as artimanhas de defesa de uma fortaleza (SCHATTSCHEIDER, 1942, p.7).

Com o passar dos anos, porém, a hegemonia liberal-conservadora passou a mergulhar em crises cíclicas. A questão de “expansão” *versus* “contração” da esfera pública perdeu espaço e as inconsistências entre as “demandas capitalistas” e aquelas de “domínio popular” se tornaram cada vez mais agudas. Os impasses, evidentemente, engrandeceram com os conflitos não resolvidos pela Guerra Civil (1861-1865), processo de efetivação do poder político do Norte industrializado sobre o Sul agrário e de consolidação do Estado norteamericano. Na medida em que era exigido desse Estado que ampliasse suas funções e se estabelecesse como centro político socialmente enraizado, as contradições entre as ideias predominantes das elites dirigentes, intelectuais e econômicas e os anseios populares passaram a tornar as ideias elitistas “irrelevantes e, portanto, erradas” (LOWI, 1969, p.7).

Entre a Guerra Civil e a Grande Depressão do final da década de 1920, o grande debate sobre política pública se tornou um debate sobre “a natureza e as consequências das maiores ou menores esferas de governo para a política” (LOWI, 1967, p.5). E, quanto mais a filosofia pública liberal-conservadora declinava, mais as relações sociais passavam a parecer monstruosas aos seus adeptos; e, cada vez com mais dificuldades, os intelectuais e dirigentes políticos buscavam nela a fonte filosófica para governar. Afinal, originalmente, os pressupostos do liberalismo eram incompatíveis com a ideia de instrumentalização da arena política para um governo popular concreto (SCHATTSCHEIDER, 1942, p.8).

Além disso, entrava em xeque a noção de “equilíbrio” presente no modelo dos economistas liberais, que significava a estabilidade dos preços conjugada à realização da harmonia, da felicidade e da ordem pública. Os trabalhos de revisão da

economia política liberal passaram a revelar aspectos de uma realidade “popular” antes não percebida nos estudos das leis econômicas de desenvolvimento e em contraste com o modelo liberal-conservador (SANDEL, 1998). Essas descobertas levaram paulatinamente à rejeição da competição de mercado como base explicativa e imperativa da vida política. Estudos teóricos que retomavam referências clássicas do pensamento liberal sobre a divisão do trabalho, o crescimento populacional, o decréscimo dos salários e a especulação imobiliária evidenciavam, agora, o capitalismo como modo de produção com características autodestrutivas. A industrialização e a urbanização, produtos desse modo de produção, criavam problemas que não seriam necessariamente solucionados pelo capitalismo.

As implicações da industrialização e da urbanização eram muitas: os avanços da divisão do trabalho demandavam o aumento da população; da mesma maneira, o aumento da produtividade tornava o crescimento demográfico uma possibilidade e uma necessidade. A população, porém, era “gravemente afetada” por esse processo, na medida em que a produtividade levava aos impasses sociais da concentração populacional. Essa concentração, por sua vez, conduzia à pressão pelo aumento da produção, o que contrastava com baixas taxas de lucro geradas pelo aumento do valor dos aluguéis.

A filosofia pública “capitalista”, “corrompida por sua complacente insistência em sua própria aplicação universal”, exigiu uma inflexão no sentido do estudo e formulação a respeito da vida associativa nas sociedades industriais. Em especial, emergia como tema de reflexão o conjunto de instituições com tamanhos e funções distintas que tinham por objetivo organizar interesses específicos e enfrentar os dilemas da industrialização e da urbanização. Desse modo, a administração dos grupos de interesse se converteu em objeto de estudo importante dos intelectuais na primeira metade do século XX, o que foi acompanhado por desafios paradigmáticos: a) como lidar com o fato de que a administração pública é um processo de “controle consciente” desses grupos, não mecânico, e que este é um fato determinante da conduta política moderna; b) como entender que, ainda que existam mecanismos autorregulados, estes aos poucos são deslocados do sentido da competição de mercado para o sentido da competição entre grupos (LOWI, 1969, p.29)?

Por um lado, a justificação de programas de governo com base no universo “popular” requeria, acima de tudo, a proclamação da supremacia das instâncias representativas nacionais, especialmente o Congresso (LOWI, 1967, p.13). Por outro, a emergência dos grupos de interesse impunha um desafio necessário para pensar a ideologia e a organização social. Em outras palavras, era necessário conjugar o estatismo da política (“controle consciente”) ao pluralismo da economia (“competição de grupos”). Essa conjugação, por sua vez, precisou ser realizada também no universo acadêmico, especialmente na ciência política, de maneira a operar a construção da nova filosofia pública: o liberalismo dos grupos de interesse. Essa é a pré-história do pensamento pluralista.

Liberalismo e grupos de interesse

A crise da democracia norte-americana, do consenso moral e popular ao redor de suas instituições se aprofundou enormemente após a I Guerra Mundial, e a primeira coisa feita para operar a construção da nova filosofia pública a partir dos escombros do liberalismo conservador foi reconhecer a importância da expansão da esfera administrativa no capitalismo, tanto em âmbito privado como público, como fonte de estabilização política e econômica (SEIDELMAN; HARPHAM, 1985, p.113).

A administração privada, em especial, adquiriu grande importância. Entre 1900 e 1950, por exemplo, o número de empregos administrativos na indústria dos Estados Unidos se expandiu enormemente em comparação com o número de empregos na linha de produção, e o mesmo aconteceu em países europeus como Suécia e Grã Bretanha. Comparativamente, a vida associativa na esfera privada era composta de estruturas administrativas bastante elementares, cujas funções mais importantes estavam vinculadas à regulação das atividades em uma mesma indústria ou setor. Sua definição como “grupo de pressão”, em sentido político, era incompatível, já que, ao contrário de desequilibrar o sistema produtivo, a descentralização da vida administrativa nessa esfera havia se tornado uma necessidade e um fator de estabilização Pós-Guerra (LOWI, 1969, p.37). Quando muito, era possível dizer que essas associações continham um poder político potencial, mas apenas ocasionalmente se engajariam na esfera política.

A vida associativa na esfera pública, por outro lado, provocava instabilidade política, na medida em que era composta por grupos de interesse que atuavam como grupos de pressão. Além disso, estes ampliavam seu alcance na medida em que fortaleciam sua estrutura administrativa. Isso era perceptível especialmente para os grandes grupos de pressão com importância política nacional (Sindicatos, Associações Comerciais, etc.), pois, ao administrarem e alargarem sua própria estrutura acabavam por reduzir a competição em seu próprio campo e conseguiam concentrar esforços nas conquistas específicas em plano nacional.

Foi justamente da percepção dos elementos importantes, porém insuficientemente explorados, da vida associativa de então que emergiu o pensamento pluralista, seja na ciência política seja como componente programático de uma nova filosofia pública, a do liberalismo dos grupos de interesse. Aqui, a questão central era “como entender as instituições para além do Estado que detém os recursos de poder e controle?” O objetivo era compreender o caráter político do universo associativo das sociedades industriais, que escapa às análises centradas no monopólio do poder pelo Estado e da política pelos partidos.

O pensamento pluralista partia de uma crítica comum ao liberalismo tradicional e ao marxismo: ambas eram concepções “unilaterais” das instituições, seja pela negação do papel do Estado no desenvolvimento social, seja pelo tratamento de exclusividade dado ao Estado no estudo da política. A teoria pluralista buscava “superar” a oposição individualismo *versus* coletivismo que, em seu entender, compunha o centro da polêmica entre as duas concepções “tradicionais”, para afirmar o caráter permanente, porém heterogêneo, da organização de interesses nas sociedades industriais.

Essa forma “intermediária” de compreender a organização da vida política estava intimamente vinculada à ideia de que o “componente administrativo confirma a realidade do modelo pluralista de sociedade” (LOWI, 1969, p.44). A administração era justamente o que favorecia a convivência entre diversos interesses em um mesmo ambiente, ou seja, uma existência corporativa dos mesmos apesar das diversidades sociais. Isso porque a administração conferiria sempre, para cada interesse básico, um núcleo institucional, tornando esse interesse passível de ser absorvido ou neutralizado sem ser eliminado, “atribuindo para cada interesse a capacidade de articular objetivos, integrar

membros, construir lideranças, em resumo, se perpetuar como tal” (LOWI, 1969, p.44).

Para a concepção pluralista, a autonomia administrativa dos grupos de interesse conferia autonomia política aos mesmos, e isso entrava em contradição latente com o princípio do monopólio do poder por qualquer grupo. Nessas condições, nenhum consenso ou coalizão política possuiria durabilidade suficiente a ponto de se institucionalizar definitivamente. A ideia de autonomia era o que viabilizava que a política não fosse mais entendida como epifenômeno da vida socioeconômica, mas sim identificada com um tipo de “mecanismo” da relação entre os grupos organizados.

Apesar de suas características mais gerais, o desenvolvimento do pensamento pluralista não foi homogêneo ao longo do século XX. É possível mapear ao menos três correntes acadêmicas distintas que, de maneira relevante, desenvolveram programas de pesquisa pluralistas. A primeira delas esteve vinculada às ideias de Arthur F. Bentley e Charles Beard e surgiu já nos primeiros anos do século, por meio do embate à teoria da soberania, através de uma perspectiva ao mesmo tempo pluralista e libertária, almejando uma metodologia realista e processual do estudo da política (ALMOND, 1999, p.239). Essas ideias marcaram o que ficou conhecido por *Progressive Era*, geração intelectual que buscava fundir o estudo da política a um programa de ação, com vistas à realização de reformas, com apoio popular, no âmbito do Estado (SEIDELMAN; HARPHAM, 1985, p.64-65). Para essa geração, os grupos de interesse eram vistos como “partículas” fundamentais da política, com funções de amparo institucional. A interação entre os grupos, por sua vez, era pensada como sendo a própria realidade política, o conteúdo abaixo da formalidade legal e institucional (ALMOND, 1999, p.239). Para tal, pensava na interação entre os poderes públicos e uma comunidade política ativa, buscando conjugar os esforços industrializantes com as necessidades colocadas pelas classes operária e média em expansão. Nesse sentido, era uma geração bastante vinculada à iniciativa normativa da ciência política do século XIX, sendo que os grupos de interesse eram pensados “como ferramentas para definir um quadro” de uma realidade em movimento (SEIDELMAN; HARPHAM, 1985, p.74).

A segunda geração do pensamento pluralista norteamericano coincidiu com uma verdadeira revolução na ciência política, e teve sua história conectada aos esforços institucionais levados a cabo a partir dos anos 1930, com auge nos anos 1960, a partir de intelectuais como Charles Merriam, David Truman, Pendleton Herring e James Pollock. Esse período, especialmente depois da II Guerra Mundial, foi também de protagonismo nacional da ciência política. Esta se institucionalizava desde as primeiras décadas do século, com a criação de diversos departamentos, associações, periódicos científicos, ampliação dos fundos específicos de pesquisa, conselhos, etc. (EASTON, 1957).

Suas iniciativas foram também metodológicas, com o objetivo de ampliar o campo empírico da ciência política, bem como de afastá-la de todo risco de “formalismo” e “ideologismo” (ALMOND, 1999, p.241). Marcou o nascimento de uma *Behavioralist Era*, na qual o estudo do comportamento político adquiria suma importância. Além disso, ambicionava a ampliação do alcance geográfico das pesquisas, abrangendo também estudos sobre a vida associativa em países da Europa e de regiões periféricas.

Essa segunda geração do pensamento pluralista teve ainda por característica marcante a iniciativa de afastar a ciência política de posições partidárias. Como tal, se propôs a promover “um tipo de controle social e uma engenharia democrática” capazes de criar um conhecimento racional e promover uma atitude amigável dos cidadãos frente ao governo, entendido de maneira “neutra”. Esta foi uma geração profundamente marcada pelas iniciativas de controle e centralização, pelas instituições estatais, da vida econômica e militar. O temor da mudança política e a preocupação com as consequências da “vontade” dos cidadãos, bem como a incerteza a respeito da “racionalidade” como qualidade inerente aos indivíduos, faziam parte dos problemas de pesquisa.

Por fim, essa geração “decretou” o fim da ideologia e buscou transformar radicalmente o tipo de trabalho realizado pelos cientistas políticos, o padrão de avaliação e a estrutura institucional da profissão. Buscava explicar o fenômeno do governo em termos do comportamento observável e observado; tinha seu foco na ideia de processo subjacente às instituições; enfatizava o uso de métodos empíricos; e mantinha uma distinção clara entre explicação empírica e julgamento ético (SEIDELMAND; HARPAM, 1985, p.150-152). Em linhas gerais, estabeleceu explicitamente, a partir de práticas acadêmicas precedentes, as

linhas paradigmáticas que se impuseram no campo científico em franca expansão³.

A geração seguinte – formada expressivamente a partir dos anos 1970, mas para a qual contribuíram intelectuais como Robert Dahl – se preocupou centralmente em solucionar os impasses do pensamento pluralista em sua modalidade “comportamentalista”, então predominante. Esses impasses eram gerados por uma década em que uma crise econômica internacional, conjugada a uma crise política nacional, afetou de maneira aguda a sociedade norte-americana e colocou em cheque a neutralidade da ciência política e de suas ferramentas. Essa geração precisou enfrentar a decadência do pressuposto pluralista das “coalizões estáveis para políticas efetivas” (ALMOND, 1999, p.243). Ou seja, foi confrontada com o fato de que o principal objetivo da ciência política, nesse momento, não se conectava com a construção de instituições democráticas, mas apenas com a explicação das instituições existentes em uma democracia “dada” (SEIDELMAN; HARPAM, 1985, p.157)⁴.

De maneira geral, as variações indicam que, apesar de muitas debilidades, o pensamento pluralista se assentou sobre um problema fundamental para a ciência política ao longo de todo o século XX: o problema dos grupos de interesse e das modalidades “intermediárias”, não clássicas, de associação política. Uma boa medida da importância desse problema é oferecida justamente pelo volume de questões teóricas e empíricas a seu respeito, em conjunturas históricas distintas. Como problema de fundo, emergia um universo político popular, pouco ou nada explorado apesar de décadas de institucionalização acadêmica da ciência política. Um universo que recolocava o problema da organização da vida política em dimensão nacional e popular, o problema da soberania, que emergira após a I Guerra sob a ameaça da revolução comunista e continuava a assombrar a ciência política.

Em suma, sobrevivente de um século de crise da democracia e do pensamento liberal nos Estados Unidos, o pluralismo – enquanto referência teórica, metodológica e política – não escapou da questão do “conteúdo” do governo (DAHL, 1979).

³ Só para ter uma ideia, a Associação Americana de Ciência Política (APSA) teve seu número de filiados aumentado de 4.000, em 1946, para 14.000, em 1966 (SEIDELMAN; HARPAM, 1985, p.154).

⁴ Interessante observar que a decadência do pensamento pluralista nesse período, por sua vez, levou a popularização de uma bibliografia de tipo “neocorporativista”. Esta fora comum anteriormente, no período entreguerras, especialmente em sua versão italiana sob Mussolini. Sua característica era ser uma variedade de pluralismo intermediária entre a perspectiva “dispersa” – libertária, característica da *Progressive Era* – e aquela mais “competitiva” – empiricista, característica da *Behavioralist Era* (ALMOND, 1999, p.247).

Aliás, uma razão importante que explica sua sobrevivência foi o fato de sempre trabalhar com o reconhecimento parcial das posições teóricas adversárias, buscando adaptá-las ao modelo pluralista.

Sob o ponto de vista realista da degeneração das ordens democráticas ao longo do tempo, esse modelo tem por base a ideia de que historicamente, e em certas circunstâncias de desenvolvimento, as antigas estruturas sociais (baseadas em relações de classe) foram enfraquecidas ou destruídas, sendo que em seu lugar emergiu uma massa de indivíduos sem lugar seguro no sistema social, desenraizados, prontos para se conectar a qualquer político arrivista que conseguisse atender seu gosto e seus desejos. Consequentemente, quanto mais essa massa intervém na política, mais indefesa se torna, mais dependente fica dos líderes fortes. Estes governam em conjunto com a massa, agradando seus gostos em troca da força e obediência necessárias para aniquilar seus opositores (DAHL, 1979, p.7).

A partir da análise pluralista do sistema político, portanto, é possível observar um processo de despolitização da base e “piramidização” gradual dos recursos políticos, ou seja, a transformação de soberanias triviais em uma ordem centrada no poder executivo. Essa mudança fora possível graças aos recursos dispersos disponíveis ao prefeito que, usados habilidosa e integralmente, haviam sido suficientes para deslocar a iniciativa da maior parte das questões para o chefe executivo (DAHL, 1979, p.309). Para que isso acontecesse, fora preciso que a quantidade de recursos obtida pelo prefeito eleito fosse sempre superior à de seu antecessor, em uma aproximação constante e progressiva entre recursos potenciais e efetivos.

Apesar disso, para o pensamento pluralista, as ações de um “arrivista” nunca poderiam gerar uma contramobilização que exaurisse seus recursos sem a ampliação substancial de sua influência. Nesse sentido, os sistemas pluralistas advogam uma “trava de segurança” contra a tirania, que coincidiria com a permanente emergência de grupos de pressão renovados, para os quais os recursos dispersos estariam sempre disponíveis. Sempre que a perspectiva da perda de influência fosse grande o suficiente, os cidadãos ameaçados começariam a fazer uso dos recursos dispersos e disponíveis no sentido de remoção da ameaça (DAHL, 1979, p.310).

Em suma, para o modelo que serviu de base para a edificação do pensamento pluralista, é preciso sempre contar com a substituição do conflito pela negociação, do interesse público pelo interesse privado, da organização partidária pelo grupo de pressão. Essa é a única maneira de equilibrar as relações entre interesses variados e instituições centralizadas e, assim, driblar o problema da soberania impossível, irreal, ainda que idealizável. Um pensamento que retomou, ao longo de todo o século XX, o princípio da atuação como “grupo de pressão”, ou seja, de minorias que não podem – e não desejam – tornar-se maioria (SCHATTSCHEIDER, 1942, p.189). Da parte que não pode ser o todo.

Sobre a expansividade do conflito e a importância dos partidos políticos

Qual a conexão entre a teoria “e o que acontece na política”? (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.5). O problema da relação entre teoria e realidade derivava dos enigmas que a vida política colocava desde os primeiros anos do século XX, com o crescimento dos partidos e sindicatos, a proliferação das organizações as mais diversas na sociedade civil e a consolidação difícil do Estado e de suas instituições.

Um caminho alternativo ao pluralismo seria o de buscar um plano realista que levasse necessariamente à vinculação da política ao universo do conflito, com consequências importantes para a teoria. Para essa alternativa realista, era fundamental considerar que “todo conflito possui elementos que podem conduzir a um motim”, um processo de reação em cadeia, difícil de conter (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.2). No que diz respeito à realidade dos Estados Unidos da primeira metade do século XX, um bom exemplo era o conflito entre brancos e negros no qual situações localizadas se convertiam em distúrbios de grande magnitude, com centenas de envolvidos.

Em oposição às correntes pluralistas, a visão realista partiu da ideia geral de que o “fato político central nas sociedades democráticas é o caráter enormemente contagiante do conflito” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.2). Além disso, propôs investigar mais detidamente o escopo e a fluidez do envolvimento das pessoas em um conflito, já que o resultado deste é determinado pelo sucesso das partes em luta para ampliar ou restringir “a audiência envolvida” na mesma.

Disso era possível concluir que de todo conflito decorre um “balanço de forças”, cuja equação não pode ser fixada *a priori*, descritivamente, mas apenas conjunturalmente, tomando como medida o envolvimento concreto dos indivíduos no mesmo. Essa análise, por sua vez, se fundamentava na distinção entre “interessados” e “desinteressados”, o que tornava pertinente o debate ao redor do conceito de interesse.

Para uma visão realista, as teorias pluralistas estavam montadas para pensar o conflito em esfera privada ou, ainda, para pensar formas de privatizar o conflito. Por isso o interesse central dessas em pensar o individualismo, as iniciativas empresariais autônomas, a privacidade localista. Por outro lado, era possível identificar um conjunto de teorias universalistas, preocupadas em contribuir para a socialização do conflito e que, por isso, centravam seus esforços em refletir sobre ideias universais na cultura, tais como igualdade, equidade perante as leis, justiça, liberdade, liberdade de movimento, expressão e associação, etc.

O que perpassava as teorias pluralistas e universalistas, apesar dos pontos de vista e objetivos tão distintos, era a preocupação, ora explícita, ora implícita, com a amplitude do escopo no conflito. Dentro de uma perspectiva realista, a importância desse elemento deveria conduzir ao esforço de realizar uma nova interpretação do sistema político. Aqui, o “controle da escala do conflito tem sido sempre um instrumento de primeira grandeza da estratégia política, independente da linguagem política falada” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.8).

Sob essa visão, as correntes pluralistas, em especial, passam ser identificadas como um caminho teórico-político para restringir o escopo do conflito, “localizá-lo” ao máximo, impedir que este se nacionalize. A nacionalização do conflito significaria inevitavelmente uma quebra do monopólio do poder local, um processo no qual uma nova dimensão emerge com chances reais de alteração do balanço de forças. Nesse sentido, as teorias pluralistas revelavam um forte caráter conservador no que diz respeito à quebra do equilíbrio das relações políticas.

Com essa avaliação, o que a visão realista buscava fazer não era desmerecer os méritos científicos da perspectiva pluralista, mas revelar um ponto de conexão fundamental desta com o universo da política propriamente dita, ou seja, como elemento de uma filosofia pública. Aqui, a controvérsia a respeito da natureza e papel dos partidos e grupos de pressão deveria ser considerada

como intrinsecamente vinculada à análise do escopo do conflito dentro do sistema político, em níveis locais, estaduais, nacionais e internacionais. De qualquer forma, era preciso considerar que o estudo da política exige senso de proporções, e que mudanças no escopo do conflito geram novos padrões competitivos, e novos balanços de forças e, conseqüentemente, novos resultados.

Nesse sentido, a política partidária deveria ser diferenciada da política dos grupos de interesse. Enquanto a política dos grupos de interesse é exclusiva – ainda que muitas vezes se apresente como universalizante – a política partidária se realiza na medida em que são constituídos interesses públicos, indivisíveis (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.26-27). Ou seja, na medida em que a discussão pública é sempre endereçada à comunidade em geral, a distinção entre interesses públicos e “interesses especiais” se torna uma ferramenta essencial da construção analítica.

Essa distinção de “grau” e de proporções possui conseqüências impressionantes para o estudo da vida política, e a partir dela é possível estabelecer duas duplas de categorias: existem os interesses públicos e os interesses especiais; e existem os grupos organizados e os grupos desorganizados. Além disso, para o estudo realista do conflito político, o objeto que representaria a melhor combinação a partir das categorias dadas seria o dos grupos organizados de interesses especiais.

Os grupos de interesses especiais organizados, por sua vez, comporiam o chamado “sistema de pressão”, e podem ser identificados como grupos “autoconscientes, melhor desenvolvidos, intensos e ativos” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.29). Na medida em que um grupo desenvolve um tipo de interesse que o leva a se organizar como tal, é possível concluir que também desenvolveu algum tipo de tendência política. E, na medida em que podem ser identificados como grupo e possuem membros efetivos, já se pode pensar em termos de escopo da sua ação política.

Quando se observa o volume de grupos organizados, mesmo nos Estados Unidos, é possível concluir que o sistema de pressão é muito pequeno, e não “generalizado”, como pensa a teoria pluralista. Mais do que isso, há evidências fortes de que a participação em organizações voluntárias é relacionada, majoritariamente, aos elevados *status* sociais e econômicos, já que a média de participação é muito maior nos estratos elevados da população do que em outros. O sistema de pressão, portanto,

composto pelos grupos de interesse organizados, possui uma clara tendência pró-altas classes.

Dito isso, a principal conclusão do ponto de vista realista da análise da constituição das teorias pluralistas é que os conceitos desenvolvidos por estas só fazem sentido como instrumento de análise política parcial. A política de pressão, afinal, é essencialmente uma política de pequenos grupos, pois, se todos se incorporassem, as poucas vantagens dessa forma de organização política seriam destruídas. A política compreendida do ponto de vista pluralista prevê um processo seletivo, desenhado para interesses difusos, e, portanto, desigual, a favor de uma fração da minoria.

O pensamento pluralista, nesse sentido, não conseguiu resolver o principal desafio colocado para a filosofia pública liberal na virada do século XIX para o século XX, que era pensar a entrada das massas populares na política. Ao contrário, não considerou o fato de que justamente a publicização do conflito, a destruição de seu caráter “especial” ou privado é o que pode beneficiar uma dinâmica de inclusão dos grandes contingentes populacionais na arena política. Do ponto de vista popular, os conflitos privados, afinal, devem sempre ser tornados públicos quando se pretende alterar a correlação de forças estabelecida através da ampliação do escopo do conflito (SANDEL, 1998).

A própria vida política é compreendida como processo de socialização dos conflitos, sendo o sistema de pressão apenas um estágio da mesma, inferior ao nível da política partidária. Por outro lado, a degeneração da vida partidária também passa a ser pensada como a crise de capacidade de exercer “autoridade pública”, substituída por defesa de “interesses especiais”. O partido político, nesse sentido, possuiria uma função educativa e conectiva, capaz de exercer a mediação que os grupos de pressão são incapazes de realizar. A política partidária, por fim, dependeria da capacidade de construção de solidariedade, ainda que instável e imperfeita, ao redor das questões públicas, capaz de apresentar soluções concretas e definitivas aos conflitos explicitados pelo “lado mais fraco” (SCHATTSCHNEIDER, 1975, p.40). Esse é o processo no qual é possível falar em autonomia da política, na medida em que os partidos políticos são capazes de propor e escolher estratégias e teorias, e de realizar o “ato de organização”, ou seja, de apresentar alternativas de maneira simplificada para o conjunto da população.

Por fim, buscando superar o temor elitista do pensamento pluralista com relação ao universo populoso das cidades capitalistas, a perspectiva realista apresenta a ideia de que “o instrumento mais poderoso para controlar o conflito é o próprio conflito” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.65). Isso impõe a importância de pensar administração do conflito, para qual “a definição de alternativas é um instrumento supremo de poder”. Nesse sentido, torna-se fundamental observar que o universo dos conflitos nas sociedades industriais é também bastante desigual, compondo um sistema de hierarquização e subordinação.

Em outras palavras, não se pode esquecer que o nível partidário da política tem origem na política dos grupos, que estabelece diálogo com interesses parciais. Nesse gradiente de interesses parciais > interesses do todo, a vitória política não se dá no ataque frontal entre os grupos de interesse distintos, mas na capacidade de absorção dos adversários por meio do ataque de flanco, embate no qual, onde existem “desníveis de intensidade”, o competidor mais intenso deverá predominar (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.66). O conflito político, em uma visão realista, é permeado pelas coalizões entre interesses inferiores e interesses capazes de predominar.

MUSSI, D. Pluralism: the origins of a theory for crisis times. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.225-241, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This article reviews the theory of the rise of “interest-group liberalism” in political science as an attempt to solve a paradigmatic crisis from the early twentieth century in the United States. This under the historical context of emergency of management and statism as central challenges on politics. This, by the criticism of the concept of sovereignty and proponent of the concept of interest groups as explanatory basis of the policy, sought to compose a new “public philosophy” and a scientific methodology for the study of politics. Finally, the paper presents elements for a general critique of pluralism, pointing out the challenges for a realistic and critical political science, capable of restoring the centrality of political parties and the public interest.*

■ **KEYWORDS:** *Pluralism. Political parties. Public philosophy. Political Science.*

Referências

ALMOND, G. *Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BIANCHI, A. Political science contra democracia: a formação de uma tradição. *Opinião Pública*, Campinas, v.17, n.1, p.76-105, 2011.

DAHL, R. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. *The American Political Science Review*. v.55, n.4, p.763-772, 1961.

_____. *Who governs? Democracy and power in a american city*. New Haven and London: Yale University Press, 1979

EASTON, D. Traditional and behavioral research in american political science. *Administrative Science Quaterly*, v.2, n.1, p.110-115, 1957.

LOWI, T. *The end of liberalism: ideology, policy, and the crisis of public authority*. New York: Norton & Company, 1969.

_____. The public philosophy: interest-group liberalism. *The American Political Science Association Review*, v.LXI, n.1,p.5-24, 1967.

MOSCA, G. *Scritti politici*. Torino: UTET, 1982.

SANDEL, M. J. *Democracy 's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge; London: The Belknap Press of Havard University Press, 1998.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *Party government*. New York, Chicago, Toronto, São Francisco e Londres: Holt, Rinehart and Winston, 1942.

_____. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Boston: Wadsworth, 1975.

SEIDELMAN, R.; HARPHAM, E. J. *Disenchanted realists*. Political science and the american crisis: 1884-1984. New York: State University Press, 1985.

Bibliografia consultada

EASTON, D. *A systems analysis of political life*. New York: J. Wiley, 1965.

EASTON, D.; GUNNEL, J.; STEIN, M. *Regime and discipline: democracy and the development of political science*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

FLANAGAN, S. C.; MUNDT, R. J. (Eds.). *Crisis, choice, and change: historical studies of political development*. Boston: Little, Brown, 1973.

HIRST, P. Introduction. In: _____ . (Org.). et al. *The pluralist theory of the state*. London; New York: Routledge, 1993.

LOWI, T. *The end of the republican era*. Norman: Univ. of Oklahoma, 1995.

_____. *The personal president: power invested, promise unfulfilled*. London: Cornell Univ, 1991

