



CIÊNCIA
POLÍTICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

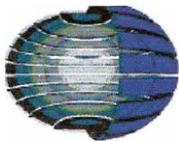


**A DEMOCRACIA BRASILEIRA ENTRE CULTURA E INSTITUIÇÕES:
TEORIAS E ARGUMENTOS EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Júlio Cezar Gaudencio da Silva

Orientador: Prof. PhD Flávio da Cunha Rezende

RECIFE – PE
OUTUBRO/2012



CIÊNCIA
POLÍTICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



**A DEMOCRACIA BRASILEIRA ENTRE CULTURA E INSTITUIÇÕES:
TEORIAS E ARGUMENTOS EM PERSPECTIVA COMPARADA**

*Trabalho de tese apresentado
como requisito indispensável à
obtenção do título de Doutor em
Ciência Política pelo Programa de
Pós-Graduação em Ciência
Política da Universidade Federal
de Pernambuco (UFPE), sob a
orientação do Prof. PhD. Flávio
Rezende.*

Júlio Cezar Gaudêncio da Silva

**Recife – PE
2012**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586d Silva, Júlio Cezar Gaudencio.
A democracia brasileira entre cultura e instituições : teorias e argumentos em perspectiva comparada / Júlio Cezar Gaudencio Silva. – Recife: O autor, 2012.
207 f. ; 30 cm.

Orientador: Prof. PhD Flávio da Cunha Rezende.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2012.
Inclui bibliografia.

1. Ciência Política. 2. Ciências Sociais – Filosofia. 3. Democracia - Brasil. 4. Cultura política. I. Rezende, Flávio da Cunha (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2013-29)



CIÊNCIA
POLÍTICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



Júlio Cezar Gaudêncio da Silva

A DEMOCRACIA BRASILEIRA ENTRE CULTURA E INSTITUIÇÕES:
TEORIAS E ARGUMENTOS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Recife, 25 de Outubro de 2012.

Banca Examinadora:

Prof. PhD. Flávio da Cunha Rezende - Orientador

Prof. Dr. Sérgio Eduardo Ferraz – Examinador Externo

Prof. Dr. José Maria Nóbrega Júnior – Examinador Externo

Prof. PhD. Jorge Zaverucha – Examinador Interno

Prof. Dr. Adriano Oliveira dos Santos – Examinador Interno

Para minha mãe Ivonete, meus irmãos e familiares pelo incentivo e apoio que sempre me concederam.

Para meu pai Severino Gaudêncio de Queiroz (in memoriam), pelo amor e pelo exemplo que sempre me inspiraram.

Para minha esposa Jordânia, um Anjo em minha vida, que sempre me ajudou nos momentos mais difíceis de produção do trabalho, ouvindo minhas divagações teóricas e lendo meus rascunhos, com uma atenção digna apenas de uma grande mulher e estudiosa.

Agradecimentos

Gostaria de em primeiro lugar agradecer a Deus por ter conseguido chegar tão longe em um esforço que demandou muito trabalho.

Também gostaria de agradecer aos meus pais, Severino Gaudêncio e Maria Ivonete, que sempre me serviram de inspiração em todos os momentos de elaboração do presente trabalho, dado seu exemplo de perseverança e dedicação.

Aos meus irmãos Allan Kardec e Juliana Cristina. Meus sobrinhos João Victo, Ana Júlia, Nathan e Íris. Bem como a meus demais familiares.

À minha esposa Jordânia, pelo apoio e dedicação imprescindíveis e os quais me permitiram escrever o presente trabalho. Sem a sua ajuda dificilmente tal empreendimento teria se tornado possível.

À minha nova família, nas pessoas de Edival, Juberlita, Juliana, Edival Júnior e Janielly, pela ajuda e torcida.

À Aline, Graça, Luanda, Lívia, Laura e Ísis, por terem me recebido em sua casa durante o período das aulas e sempre que precisei estar em Recife para resolver questões referentes ao doutorado. Na verdade, me receberam como mais do que um amigo, mas como um filho, sobrinho, irmão e tio.

Ao professor Flávio Rezende, o qual desempenhou para mim não apenas o papel de orientador do presente trabalho, mas também o papel de orientador intelectual, presente nos mais diversos momentos de minha formação. Exemplo de disciplina e comprometimento com o conhecimento. Por tudo isso, minha sincera gratidão.

Meus agradecimentos também ao Professor Jorge Zaverucha, um raro exemplo de professor, sempre comprometido em despertar em seus alunos a paixão pela vida acadêmica e a necessidade de perceber as coisas sempre de forma crítica e questionadora.

Sou grato aos Professores Enivaldo Rocha e Ernani Carvalho (Ex-coordenadores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE)

pela dedicação aos alunos e ao Programa, buscando sempre o melhor para ambos.

Registro aqui também minha gratidão aos Professores Adriano Oliveira dos Santos e Jorge Zaverucha por terem contribuído na banca de qualificação deste projeto com seus comentários valiosos, bem como por também terem aceitado fazer parte da banca de defesa do trabalho.

Meus agradecimentos também aos demais professores que prontamente se dispuseram a ler meu trabalho e contribuir com seus comentários e análises acerca do mesmo, Prof. Sérgio Eduardo Ferraz e Prof. José Maria Nóbrega Júnior, examinadores externos. Assim como ao Prof. Ricardo Borges Neto e a Profa. Cátia Wanderley Lubambo.

Como não poderia deixar de ser, agradeço a todos os meus colegas de turma e de Programa. Todavia, de forma ainda mais que especial, gostaria de agradecer aqueles que se tornaram mais que amigos, Emerson Nascimento, Juliana Salazar, Priscila Lapa e Rodrigo Barros de Albuquerque. A estes últimos meu eterno agradecimento por todas as experiências acadêmicas e não acadêmicas inestimáveis, e as quais tivemos a oportunidade de juntos compartilhar.

Meus agradecimentos também, a Luciana Santana, que juntamente com Emerson Nascimento, se tornaram mais que colegas de trabalho.

Meus agradecimentos ainda, àqueles que por ventura deixei de mencionar ou cujos agradecimentos aqui não foram suficientes para expressar a importância que desempenharam quando da produção deste trabalho.

Por fim, agradeço a CAPES, pelo apoio financeiro relativo à bolsa de estudos vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE.

“Se a ciência é a revisão de fatos, teorias e métodos reunidos em textos atuais, então os cientistas são homens que, com ou sem sucesso, empenharam-se em contribuir com um ou outro elemento para essa constelação específica”.

Sir Thomas Kuhn

Sumário

Resumo	
Abstract	
Resume	
Lista de quadros	
Introdução.....	15
Capítulo 1	
Sobre a democracia: características e definições da agenda de pesquisa em ciência política.....	20
1.1. Em relação ao conceito de democracia.....	22
1.2. Analisando a democracia.....	28
1.2.1. Instituições democráticas.....	32
1.2.2. Política e desenvolvimento econômico e social.....	39
1.2.3. Cultura política.....	42
1.2.4. Qualidade da democracia.....	45
1.3. Avaliando alguns aspectos importantes.....	49
Capítulo 2	
Análises hegemônicas e o papel das instituições no cenário político nacional: a democracia brasileira como objeto de estudo.....	55
2.1. Executivo e Legislativo brasileiros: estratégias presidenciais, processo decisório e formação de coalizões.....	58
2.2. O sistema partidário, institucionalização e democracia.....	75
2.3. Sistema eleitoral: entre a paróquia e a nação.....	84
2.4. Instituições e política brasileira: uma variável determinante.....	87
Capítulo 3	
Análises hegemônicas e o papel das instituições no cenário político nacional: considerações sobre um dado modelo de abordagem.....	89
3.1. Ênfase em uma concepção minimalista da democracia: o procedimento enquanto fator primordial.....	93
3.2. “A teoria da escolha racional como teoria social e política.....	95
3.3. O novo institucionalismo como base para a análise política contemporânea.....	104
3.4. Racionalidade, instituições e democracia brasileira.....	114
3.5. Quanto só às instituições importam?.....	118
Capítulo 4	
Cultura política e democracia no Brasil: valores, atitudes e confiança como aspectos relevantes para a consolidação democrática.....	119
4.1. Bases sociais e políticas em sua relação com a democracia no Brasil.....	124

4.2. Confiança, satisfação e legitimidade democrática.....	135
4.3. Aprimorando a democracia.....	141
4.4. Cultura política e democracia brasileira.....	145
Capítulo 5	
Cultura política e democracia no Brasil: considerações sobre um dado modelo de abordagem.....	148
5.1. Entre o “minimalismo” e o “maximalismo” democráticos: em busca de um modelo mais balanceado.....	151
5.2. A influência das abordagens culturalistas.....	154
5.3. Confiança e adesão a democracia.....	161
5.4. Em busca da qualidade democrática.....	167
5.5. Cultura política, instituições e democracia no Brasil.....	170
Capítulo 6	
Entre instituições e cultura política: argumentos que reforçam a necessidade de uma perspectiva analítica conciliatória para os estudos da democracia no Brasil.....	172
6.1. Aproximando instituições e cultura política nas análises sobre a democracia no Brasil: o que tem sido feito?.....	175
6.2. Aproximando instituições e cultura política nas análises sobre a democracia no Brasil: o que ainda pode ser feito?.....	183
6.3. Aproximando instituições e cultura política nas análises sobre a democracia no Brasil: por que isso realmente importa?.....	188
Conclusões.....	191
Referências bibliográficas.....	197

Resumo

O presente trabalho realizou uma reflexão acerca dos principais estudos que têm sido realizados pela ciência política brasileira e cujo foco central é a democracia no país. Todavia, dado o grande número de trabalhos que versam sobre essa questão, a opção feita foi por privilegiar os que enfatizam a dimensão institucionalista e a cultura política. Com ênfase nos aspectos epistemológicos, teóricos e metodológico, para assim identificar potencialidades e limitações do ponto de vista analítico. A partir daí, foram apresentadas algumas iniciativas de maior aproximação entre a vertente institucionalista e a vertente da cultura política, na tentativa de permitir a constituição de um cenário ainda mais fértil do ponto de vista das possibilidades de análise no campo da teoria democrática contemporânea e do próprio regime político adotado no Brasil.

Palavras-chave: *Teoria democrática, Brasil, instituições, cultura política e diálogo conciliatório.*

Abstract

This study conducted a reflection on the major studies that have been conducted by the Brazilian political science and whose central focus is the democracy in the country. However, given the large number of papers that deal with this issue, the choice was made to favor those that emphasize the size institutionalist and political culture. With emphasis on the epistemological, theoretical and methodological, thus identifying the potential and limitations of the analytical point of view. From there, we presented some initiatives to further integration between the strand and the strand of institutionalist political culture, in an attempt to allow the creation of a scenario even more fertile in terms of the possibilities of analysis in the field of contemporary democratic theory and the actual political regime adopted in Brazil.

Keywords: *Democratic Theory, Brazil, institutions, political culture and conciliatory dialog.*

Resume

El trabajo se llevó acabo una reflexión sobre los estudios más importantes que se han desarrollado por las ciencias politicas y que el punto central es la democracia brasileña. Para eso, dado el grande número de obras sobre este tema, el camiño elegido es sobre los estudios institucionalistas y de la cultura política. Con énfasis en el epistemológico, teórico y metodológico, identificando así el potencial y las limitaciones del punto de vista analítico. Hemos presentado algunas iniciativas para una mayor integración entre la perspectiva institucionalista y la perspectiva de la cultura política. En un intento de permitir la creación de un escenario aún más fértil en términos de las posibilidades de análisis en el campo de la teoría democrática contemporánea y del régimen político adoptado en Brasil.

Palavras clave: *Teoría de la democracia, el Brasil, las instituciones, la cultura política y diálogo conciliatorio.*

Lista de Quadros

Quadro 1. Modelos de análise sobre a democracia.....	51
Quadro 2. Parâmetros de avaliação do baixo grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro.....	77
Quadro 3. Quadro analítico a partir das abordagens institucionalistas.....	88
Quadro 4. Como os pressupostos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo aparecem nas análises sobre o arranjo institucional da democracia brasileira.....	92
Quadro 5. Quadro analítico a partir das abordagens da cultura política.....	148
Quadro 6. Modelos de análise sobre a confiança política.....	165

Introdução

O cientista político Ian Shapiro (2002) em um de seus trabalhos destacou que, o caminho percorrido pela ciência política contemporânea aponta para pelo menos duas possibilidades quanto à produção de análises sobre os fenômenos políticos. Primeiramente, existiriam aqueles trabalhos e pesquisas que se orientariam, prioritariamente, embora não exclusivamente, respaldados em dados modelos teóricos e que por sua vez estariam preocupados com a constante avaliação e verificação desses modelos – *method- and theory-drive*. E em segundo lugar, existiriam aqueles trabalhos e pesquisas que privilegiariam os fatos empiricamente observáveis, conferindo a estes um maior grau de relevância no processo de formação e consolidação do conhecimento. Atribuindo assim as reflexões sobre o campo teórico, um valor secundário nesse processo – *problem-drive*.

Tendo em vista tal observação, é possível afirmar que o presente trabalho aproxima-se do que seria a primeira tendência identificada. Isso porque, o foco principal do mesmo, são os estudos realizados sobre a democracia brasileira. No intuito de construir uma análise sistemática em termos epistemológicos, teóricos e metodológicos. Não seria, portanto, uma preocupação do trabalho, verificar empiricamente os resultados apresentados pelos materiais analisados, mas apenas, contribuir para uma reflexão que chama a atenção para a necessidade se pensar a própria constituição de certos modelos de interpretação da realidade. Em verdade, a preocupação com questões relacionadas com aspectos conceituais, metodológicos e teóricos se mostra como um ponto crucial e a partir do qual certas observações científicas podem ser conduzidas. Embora se reconheça que, a dissociação entre estes aspectos implique sempre na necessidade de alguns cuidados, para que não se criem dicotomias onde elas necessariamente não existem.

Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo principal, apresentar os contornos mais gerais sobre as investigações e discussões que vêm sendo realizadas sobre a democracia brasileira, com ênfase particularmente nos trabalhos que têm privilegiado as dimensões institucional e da cultura política.

Para, a partir daí, identificar as principais contribuições e fragilidades desses estudos. E assim, propor uma reflexão sobre as possibilidades de

ampliação analítica, tendo como parâmetro, uma maior aproximação entre ambas as vertentes.

O que se pretende, destarte, é que, a partir da hipótese central de que, embora as vertentes de análise que são discutidas no trabalho – *institucionalista* e da *cultura política* – venham alcançando excelentes resultados do ponto de vista de suas considerações sobre a democracia brasileira. Também fica claro que tais estudos, quando da ênfase em uma ou outra dimensão, acabam por negligenciar, outros aspectos que também são de extrema importância na percepção dos problemas e aspectos relacionados com a democracia brasileira. É necessário, portanto, pensar uma alternativa que possa minimizar os efeitos identificados com explicações do tipo unilateral. Sugerindo assim uma maior valorização do que seria uma produção de “zona de fronteira”. O que permitiria a reflexão sobre certos aspectos de uma forma diferenciada.

Visando tal intento é que no capítulo 1 consta uma ampla discussão da literatura sobre a democracia e suas múltiplas vertentes de análise. Destaca-se no referido capítulo a identificação de pelo menos quatro modelos de análises sobre a democracia: o *modelo institucional*, o *modelo desenvolvimentista*, o *modelo culturalista* e o *modelo da qualidade da democracia*. Cada um dos quais têm suas principais características e críticas apresentadas. Tal esforço é de fundamental importância, pois permitirá o embasamento para a discussão em torno da democracia brasileira, a partir das matrizes institucionalista e culturalista. Tal opção foi feita dado o grande destaque que têm alcançado esses trabalhos no que se refere ao Brasil. Isso sem falar no fato de que o embate entre ambos, remonta ao próprio processo de institucionalização da ciência política no país.

A partir daí, já no capítulo 2, são apresentadas as principais contribuições analíticas dos estudos que vêm sendo realizados sobre a democracia brasileira, com ênfase na dimensão institucional. Assim, são analisados os trabalhos que tratam da caracterização e funcionamento de instituições como o Executivo e Legislativo nacionais, o sistema partidário e o sistema eleitoral. A ideia principal é tentar identificar como são construídos os argumentos em torno dessas questões. Em verdade, havia a possibilidade de que fossem considerados outros aspectos e que também dizem respeito à

dimensão institucional. No entanto, fez-se a escolha por tratar desses aspectos, dado o destaque que ocupam nas discussões arranjos institucionais ou mesmo nas discussões sobre reforma política no Brasil.

No capítulo 3, o que se pretende é identificar quais são as principais concepções, teorias e aspectos metodológicos, que de certo modo, acabaram por modelar os trabalhos analisados no capítulo 2. Especificamente, em se tratando das influências sofridas por uma visão minimalista da democracia, associada à adoção dos pressupostos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo, bem como a utilização de recursos de mensuração da realidade, que permitam estabelecer relações fortes de causalidade. O que acaba por possibilitar a apresentação de algumas críticas ao modelo.

O capítulo 4, por sua vez, assemelha-se ao capítulo 2, todavia, o foco agora se volta para os estudos que valorizam a dimensão da cultura política em seus esforços de tentar analisar a democracia brasileira. Muito embora, estes trabalhos não negligenciem o valor que possui a dimensão institucional, trazem para o âmbito de suas considerações a valorização de aspectos como as bases sociais e políticas na qual se dá o processo de desenvolvimento da democracia brasileira e suas principais instituições. Consideram também como de fundamental importância aspectos como valor, confiança, satisfação e sua relação com a própria legitimidade democrática. Tudo isso na perspectiva de pensar o processo de consolidação da democracia.

No capítulo 5, o foco de análise são os trabalhos que consideram a dimensão cultural, tentando mais uma vez perceber que aspectos do ponto de vista teórico, conceitual e metodológico, norteiam tais reflexões. Destaque para a presença de uma concepção que tenta encontrar um caminho alternativo entre, de um lado o minimalismo democrático e de outro uma concepção maximalista da democracia. Sem falar na reflexão sobre as influências sofridas pelo modelo culturalista de análise da democracia, ressaltando a visão crítica dos autores que se utilizam dessa referência em seus trabalhos.

Por fim, o capítulo 6, personifica certo esforço, no sentido de apresentar algumas considerações sobre como, tendo em vista as principais contribuições de cada uma das vertentes, é possível apresentar algumas possibilidades, em termos de estratégias, que permitam trazer uma contribuição para a agenda de pesquisa sobre a democracia brasileira, a partir de uma maior aproximação

entre as mesmas. O que talvez permitisse o surgimento de novos olhares sobre o problema da própria estabilidade e aprimoramento do regime de governo.

No campo dedicado às considerações finais, apresento os resultados a que o presente trabalho conduziu, acrescidos de mais alguns comentários.

CAPÍTULO 1

Sobre a democracia: características e definições da agenda de pesquisa em ciência política

Notadamente, a análise acerca do fenômeno democrático tem ocupado um amplo espaço no *hall* das principais questões discutidas pela ciência política contemporânea, tal intento se justifica uma vez que nas últimas três décadas a democracia tem se consolidado como uma das formas de governo mais difundida em todo o mundo. De tal modo que, até mesmo países que vivem sob a égide de regimes não-democráticos, têm frequentemente lançado mão do discurso a favor da democracia, enquanto fator legitimador da autoridade dos governos.

Desse modo, questões relativas à lógica de funcionamento do regime democrático, bem como a discussão sobre que aspectos melhor contribuem para a estabilidade da mesma, são algumas das principais preocupações que têm perpassado os trabalhos de um número relativamente amplo de teóricos, analistas e pesquisadores no campo da ciência política. E, embora possa se falar da existência de um relativo consenso sobre a importância da discussão em torno do tema da democracia, o mesmo não pode ser dito com relação à forma como o mesmo é tratado pelos diferentes estudiosos. Observa-se já de início, a ausência, por exemplo, de um único conceito de democracia, o qual possa ser utilizado de forma ampla e exclusiva por todos que discutem esta temática. O que se verifica na realidade, é uma verdadeira polissemia em termos conceituais quando se trata da democracia.

Essa informação se apresenta como sendo de extrema importância, uma vez que a mesma permite perceber, que a adoção de uma conceituação particular acerca de dado fenômeno, interfere diretamente na forma como o mesmo é analisado e nos resultados a que pode chegar uma determinada pesquisa. No caso particular dos estudos sobre a democracia isso se agrava, na medida em que tantos quantos são os trabalhos existentes, quase que igualmente, são as definições normalmente utilizadas e as conclusões a que se pode chegar.

Para além dos exageros, é fato que existe na ciência política contemporânea uma vasta diversidade conceitual em relação à democracia. Embora, parte dessas conceituações, na maioria das vezes, sejam apenas releituras, complementações ou desdobramentos de modelos de abordagem já consolidados.

Todavia, o que se apresenta como fundamental é que, toda e qualquer discussão sobre a democracia, precisa situar-se no âmbito desse debate já existente. Inclusive, tendo em vista o objetivo aqui almejado, qual seja o de realizar uma reflexão sobre os estudos que tratam da democracia brasileira, essa é uma questão fundamental, embora não seja a única. No entanto, é preciso considerar que também algumas outras questões precisariam ser contempladas.

Assim, para a elaboração do presente trabalho, não apenas os aspectos relativos à qual o conceito de democracia se irá adotar é importante, mas também como esses esforços têm contribuído na construção de abordagens distintas com o intuito de avaliar o grau de aprimoramento das democracias existentes, bem como qual dentre os tipos de abordagens existentes tem sido a mais amplamente difundida e quais as implicações disso do ponto de vista analítico. O que pode ser útil, quanto à necessidade de se entender porque, ao se afirmar algo sobre a política em certos países, acaba-se por negligenciar ou mesmo desconsiderar, outros aspectos importantes e que fazem parte da realidade social e política dos mesmos.

1.1. Em relação ao conceito de democracia

No esforço de tornar mais claras as razões que melhor justificam o exercício aqui empreendido de trazer a tona uma discussão de ordem mais teórico-conceitual, sobre o problema da democracia, antes que qualquer coisa possa ser dita sobre a temática da democracia brasileira, é preciso que se tenha em boa conta que todo o esforço de uma análise conceitual sobre a democracia, por si só se justifica, na medida em que a mesma permite maiores esclarecimentos acerca dos conceitos a partir dos quais, uma determinada pesquisa define seus elementos de argumentação.

Assim, qualquer estudo sobre a democracia prescinde, antes de tudo, de maiores esclarecimentos sobre os significados usuais do termo em questão e um exame dos distintos usos e aplicações que são feitos nas mais diferentes situações, pelos mais distintos autores e pesquisadores.

Diferentemente de outros conceitos, um dos principais problemas em torno da democracia reside justamente, na variedade ou mesmo nas incertezas em torno desse conceito. Existe uma verdadeira vastidão de definições ou aproximações que em nada facilitam a vida daqueles que desejam se debruçar sobre a temática. Nas palavras de De Schweinits (*apud* BOLLEN, 1980, p. 13), “democracia seria uma daquelas palavras problemáticas que significa tudo”, inclusive, normalmente é identificada como uma condição nobre, frequentemente aclamada por políticos, jornalistas e tantas outras pessoas, inclusive por aqueles que pretendem legitimar suas intenções, muitas vezes nada democráticas, junto ao apoio popular. Ou como melhor nos apresenta Morlino (1988, p. 80):

El término ‘democracia’ se há usado con los significados más diversos y opuestos. No sólo porque se repite en la batalla política y porque numerosas fuerzas políticas de los distintos países, especialmente después de la segunda guerra mundial, lo han usado como símbolo, como palabra mágica en torno a que agregar los mayores consensos posibles, sino también porque desde hace siglos há sido objeto de atención y reflexión del pensamiento político occidental.

Tal aspecto, fez com que Sartori (1994) se referisse a contemporaneidade como a “era da democracia confusa”. O que tem feito com que alguns autores muitas vezes, prefiram abandonar o uso do próprio termo democracia, à medida que estão tratando de questões de cunho empírico. O que inevitavelmente, acaba remetendo a discussão para o campo do debate estabelecido entre os que acreditam que a democracia enquanto conceito, só existe como valor, sem nenhuma possibilidade de vir a existir na vida real. E os que defendem que, mesmo com seu teor profundamente normativo, a democracia se apresenta enquanto uma possibilidade real.

Ainda de acordo com Sartori, o debate contemporâneo sobre a democracia teria se constituído a partir das tensões existentes entre dois tipos de abordagem, primeiramente estão aqueles que atribuem maior destaque a dimensão do *fato* enquanto elemento determinante de toda e qualquer abordagem sobre os fenômenos políticos e, do outro lado, estão os que priorizam uma dimensão mais *valorativa*, defendendo uma postura crítica com relação à tentativa de se separar aspectos normativos e empíricos quando o assunto é a política. E embora tais questões sejam importantes para se pensar

o cenário do qual se está tratando, o das reflexões sobre a democracia, foge um pouco aos interesses imediatos do trabalho.

Logo, retornando ao problema da dificuldade, ou até mesmo da impossibilidade, de apropriação de um conceito único de democracia, algo se destaca como de vital importância, a visão de que, mesmo com toda essa pluralidade conceitual, a adoção de uma definição teórica mínima da democracia é pré-requisito para que se possa realizar qualquer tipo de avaliação sobre a mesma. Isso significa dizer que, se não é tão plausível falar de um único conceito de democracia existente, é preciso deixar claro, quando da realização de um estudo que tem como centro de suas considerações a democracia, a partir de quais referências, inclusive conceituais, normalmente se está partindo. E embora não seja a intenção, ventilar todas as definições possíveis utilizadas pela ciência política na atualidade, faz-se necessário mencionar algumas das principais abordagens, as quais têm se destacado como as que exercem uma maior influência sobre os estudos mais recentes em torno da democracia. Inclusive deixando um pouco de lado a tendência normalmente observada quando se trata da democracia, que seria a de sua discussão e definição a partir da própria etimologia da palavra.

Em uma das definições que mais influenciaram o estudo da democracia nos últimos anos, Schumpeter (1984) reduz a democracia a um tipo de recurso institucional que permitiria a tomada de decisões políticas. Nas palavras do autor, o que se convencionou chamar de método democrático, representaria um tipo de instrumento institucional que conduziria à tomada de decisões políticas, a partir da competição em busca do voto popular entre aqueles que visam possuir o poder de efetivamente decidir. Tal definição teria sido responsável pela rotulação ou consideração de Schumpeter como um dos principais representantes da concepção elitista da democracia. Uma vez que para ele, o papel e a participação dos cidadãos junto aos governos deveriam restringir-se ao momento da participação nos pleitos eleitorais, quando da escolha de seus representantes.

É bem verdade que parte dos aspectos que constituem a definição schumpeteriana de democracia antecede o autor e remontam as colocações já feitas anteriormente por Max Weber (1999), que em função da sua teoria social, via a democracia com certo pessimismo, identificando-a com uma

situação na qual imperaria a passividade cidadã, sendo dominada pelas burocracias partidárias que disputam entre si os espaços de poder.

Entretanto, independentemente do pessimismo, identificado com esse teor elitista da teoria de Schumpeter, ou de certo realismo de sua abordagem, importa enfatizar que uma das principais contribuições do trabalho do autor remonta a centralidade que os aspectos procedimentais da democracia possuem em sua obra. E que esse ponto de vista vem influenciando a grande maioria dos trabalhos que foram escritos posteriormente, seja no sentido de adotar integralmente a visão apresentada por Schumpeter, ou mesmo no sentido de atacar tal concepção arduamente, na defesa da adoção de outras formas de compreensão dos regimes democráticos. Obviamente que, isso não significa que outros aspectos não se façam presentes na reflexão do autor, todavia, são os fatores relacionados com o procedimento que acabam por se sobressair.

Normalmente identificado como alguém que compartilha com a visão schumpeteriana, Lipset (1959) define a democracia como um tipo de sistema político, o qual garantiria certas oportunidades constitucionais regulares que permitiriam a mudança ou alternância dos funcionários do governo. Assim, a democracia seria possuidora de um mecanismo social que permite a grande maioria da população escolher entre aqueles que competem pelos cargos públicos, podendo algumas vezes, inclusive influenciar certas decisões.

E muito embora possa parecer que o conceito apresentado por Lipset apresente algumas diferenças quando comparado com a noção trabalhada por Schumpeter, o fator principal é o mesmo, mantendo a compreensão dos regimes democráticos restrita a seus aspectos procedimentais. Ou seja, ambas as definições enfatizam o papel que têm as eleições no interior das democracias. Inclusive, seria esse mecanismo que garantiria aos cidadãos a posse de certa parcela de poder, uma vez que caberia a estes as escolhas daqueles que farão parte dos governos.

Outros autores como Downs (2004) e Sartori (1994), embora mantenham certa ênfase em relação aos aspectos institucionais e de procedimento, tentam agregar a suas discussões também outros valores. Para o primeiro, para que um regime seja considerado realmente democrático é necessário que além de eleições periódicas, decididas segundo a regra da

maioria e onde cada eleitor conta com um voto, também é preciso que existam pelo menos dois ou mais partidos que disputem entre si os cargos do governo e que um partido ou coalizão de partidos seja eleito para ocupar tais cargos. Já para Sartori, a democracia seria entendida como uma espécie de sistema “ético-político” no qual a influência das maiorias é confiada ao poder de minorias concorrentes, e sobre as quais as primeiras exercem influência mediante os mecanismos de participação eleitoral.

A partir desses aspectos e definições, em acordo com o que nos apresenta Morlino (1988), pode-se falar de uma primeira indicação do que seriam alguns dos elementos essenciais em uma democracia. Em primeiro lugar haveria a centralidade da competição, e, portanto, da existência de oposição, enquanto fator importante. Depois, fica clara a presença ou existência das minorias governantes. E por fim, o papel que teria o voto popular. O que sob certos aspectos não fugiria muito do papel de destaque que seria concedido, de maneira mais particular, aos aspectos procedimentais, ou seja, as regras do jogo.

De acordo com esses critérios, é possível concordar com Morlino quando da tentativa de destacar, entre os autores que trabalham com a questão da democracia, um que melhor utilize essa noção de democracia. Possuidora desses contornos mais gerais e refletindo uma preocupação com a possibilidade de sua observação empírica, destaca-se nesse contexto os trabalhos de Robert Dahl.

Na tentativa de estabelecer uma conexão entre uma avaliação normativa e uma reflexão empírica da democracia, Dahl (1998) considera que o termo democracia é antes de tudo um termo polissêmico, à medida que agrega duas dimensões bem diferentes. Por um lado diria respeito a um ideal de regime de governo, e por outro lado, também se referiria a regimes de governos reais que nada mais representariam do que simples aproximação de uma concepção ideal de democracia.

A originalidade de Dahl está em seu uso do conceito de *poliarquia* para se referir as democracias existentes, e mais, em definir os critérios que permitiriam afirmar se um dado país é ou não uma poliarquia, mesmo que se destaque certo viés eleitoral: a) liberdade de formar e aderir a organizações; b) liberdade de expressão; c) direito ao voto; d) elegibilidade para cargos públicos;

e) direito de líderes políticos disputarem votos; f) fontes alternativas de informação; g) eleições livres e idôneas; e h) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras formas de manifestação das preferências (DAHL, 1994).

Desse modo, Dahl assim como os demais autores até o presente momento mencionados, permite a possibilidade de pensar alguns critérios a partir dos quais se pode instituir uma definição mínima de democracia, baseada em princípios como sufrágio universal; eleições livres, competitivas, periódicas e corretas; mais de um partido; fontes distintas de informação; e a qual, embora não se apresente enquanto a única possibilidade para se pensar a democracia, acaba se fazendo presente na maioria dos estudos sobre o fenômeno democrático na atualidade. Inclusive é tal concepção que permite pensar como mais ou menos se organizam a maioria das investigações que têm sido feitas nos últimos tempos sobre as democracias. Tanto no sentido de reforçar tais aspectos como em relação à possibilidade de ampliá-los e de melhor discutí-los.

Nesse sentido, e como forma de superar supostas limitações com relação à ênfase dada a um quadro específico de características, normalmente identificadas com uma concepção minimalista ou apenas procedimental da democracia, é cada vez maior o número de trabalhos que embora considerando o valor que os aspectos procedimentais possuem, preferem agregar outros aspectos que permitam, de certo modo, superar as lacunas deixadas pelos estudos anteriores. Alguns desses novos estudos buscam chamar a atenção para a importância que certas instâncias da vida social teriam, quanto ao aprimoramento da democracia. Defensores de uma concepção mais substantiva de democracia, segundo a qual a democracia seria algo além das regras, esses autores tratam do valor que teriam a igualdade econômica, a cultura, a confiança e as instituições informais. São exemplos desses trabalhos as obras de Almond e Verba (1965), Putnam (2006), Diamond e Morlino (2005), dentre outros.

E sem o intento de esgotar os escopos das discussões sobre a temática, bem como os autores que dela tratam, a apresentação de um panorama geral mais sistemático sobre a maneira como têm se estruturado as investigações sobre a temática da democracia, tendo como ponto de partida, a própria

distinção entre as formas como a democracia é percebida pelo conjunto de alguns autores, permitiria uma maior clareza sobre o impacto dessas análises sobre a compreensão de realidades particulares, como é o caso do Brasil. Nesse sentido, embora se possa indentificar que não existam definições distintas de democracia, tantas quantas sejam as abordagens sobre as mesmas, os autores se diferem quanto à ênfase dada a determinados aspectos.

1.2. Analisando a democracia

Conforme dito até o presente momento, embora não se possa falar de uma definição exclusiva sobre a democracia, alguns aspectos se tornaram comuns no âmbito das discussões sobre a mesma. O que acaba oferecendo condições inclusive para que se possa avaliar parte dos trabalhos desenvolvidos acerca da mesma, a partir do seu enquadramento em certos blocos temáticos, identificados segundo a ênfase atribuída a um dado ou a dados aspectos a partir dos quais se desenvolve a argumentação dos autores sobre a problemática da democracia. Ou seja, é possível traduzir tais análises em termos de uma tipologia dos modelos de análise da democracia.

Entretanto, esta tipologia dos modelos de análise não deve ser confundida com o esforço de definição de uma tipologia da democracia. Esta última seria definida pela tentativa de configuração de um sistema de classificação, o qual estaria preocupado exclusivamente em identificar diferenças existentes entre as diversas democracias existentes no mundo, no sentido de poder afirmar que embora possam ser consideradas democracias do ponto de vista mais geral, alguns países possuem diferenças quanto à organização e funcionamento das mesmas. Um exemplo desse tipo de classificação seria a instituída por Lijphart (2003) ao definir a existência de dois tipos básicos de arranjos democráticos, o modelo majoritário e o modelo consensual, sendo definido o pertencimento de um dado país a um ou outro modelo, segundo aspectos de ordem institucionais, como a relação entre Executivo e Legislativo, o sistema partidário e eleitoral, a estrutura organizativa

do Legislativo – Bicameral ou Monocameral –, autonomia ou a não-autonomia do Banco Central, etc.

O esforço a ser realizado no presente momento se preocupa em avaliar a ênfase que é dada a certos aspectos como definidores do maior ou menor sucesso no processo de institucionalização e manutenção das democracias. Nesse sentido, se privilegiará muito mais as características, dimensões, variáveis e aspectos teóricos e metodológicos contemplados pelos autores e trabalhos, do que necessariamente os resultados que apresentam.

Em verdade, a adoção da determinação que torna a posse de certas características estruturais como associadas à democracia – eleições competitivas, alternância de poder entre os partidos políticos, divisão de poderes, dentre outras – embora, importante por estar presente entre a maioria dos trabalhos dos especialistas que estudam a democracia, dificulta um pouco a compreensão de que esses estudiosos se diferem entre si, inclusive se considerado o papel que muitas desses aspectos possuem no processo de caracterização mesma da democracia, e quanto ao grau de importância de cada um deles. E mais do que isso, muitos desses autores possuem diferenças marcantes quanto à compreensão que muitos deles têm sobre as condições necessárias ao próprio surgimento da democracia.

Já faz mais de meio século que vários autores vêm analisando o impacto de determinadas variáveis sobre o aumento da democracia, desde aspectos estruturais, como o desenvolvimento econômico, até as características culturais de um dado país – confiança interpessoal. Bollen (1980) em um de seus trabalhos intitulado *Issues in The Comparative Measurement of Political Democracy*, apresenta alguns dos estudos que teriam produzido ou definido os primeiros índices de avaliação da democracia. Estão inclusas na análise de Bollen, os trabalhos de Lerner, Lipset, Coleman e Cutright, publicados entre 1959 e 1963.

Segundo o autor o trabalho de Lerner, por exemplo, utiliza o percentual da população que participa das eleições nacionais como a variável principal para se medir o grau de democracia política de um determinado país, embora o uso dessa variável como mecanismo de avaliação das democracias não deva ser considerado uma exclusividade do trabalho de Lerner. Outros autores como Smith, Jackson, Couter e Stack na década de 1970, também utilizaram a

participação em votações nacionais como variável para medir o grau de democracia.

Nesse caso, embora a participação através do voto possa se fazer presente em países não democráticos, seria como se esse tipo de participação se convertesse em um “símbolo” da democracia política. Ponto de vista que fora muito questionado, uma vez que, para alguns críticos dessa concepção, a participação eleitoral em nada significaria a possibilidade de que se instituisse algum tipo de controle sobre os governos, e que conforme já mencionado, muitas ditaduras também poderiam ser caracterizadas, nesse aspecto, como formas de governo participativo. Isso sem falar na impossibilidade de se avaliar o papel que realmente teria essa variável quando está se falando de contextos nos quais o exercício do voto é obrigatório.

Desse modo o que importava para Lipset era o que ele designava como a estabilidade política, entendida como a estabilidade do sistema político. Ou seja, para Lipset o que era definidor no processo de desenvolvimento da democracia era a continuidade da democracia política, considerando como marco inicial a Primeira Guerra Mundial. Então, os países que conseguiram garantir a ocorrência de eleições livres e a estabilidade do sistema político desde a Primeira Guerra teriam vivenciado um processo de maior institucionalização de suas democracias.

Mas, teria sido Cutright e o índice por ele criado que teriam tido maior impacto sobre os estudos em relação à democracia nesse período e se estendido até os anos de 1980. Tal índice se definia pela utilização de um critério de pontuação anual para as instituições legislativas e executivas dos governos, onde receberiam uma pontuação superior, os países que possuísem em seu Parlamento ou Legislatura, representantes de pelo menos dois ou mais partidos, cujo partido minoritário ocupasse pelo menos 30% das cadeiras, bem como, um Executivo eleito em eleições livres.

No entanto, autores como Bollen, tentam apresentar uma proposta alternativa, a partir da criação de um índice próprio e revisado de avaliação da democracia política. Com a melhoria e aplicação de várias técnicas do campo da estatística, como o uso de correlações, regreções e análise fatorial. Bollen pretendia propor um modelo mais preciso que estabelecesse os critérios mínimos para que um país fosse considerado democrático.

Não obstante, independentemente das intenções iniciais que motivaram a análise feita por Bollen, importa ressaltar que a mesma permite reforçar ainda mais quão complexo é o universo dos estudos sobre a democracia e a tentativa de pensar critérios que possam ser considerados legítimos do ponto de vista acadêmico. Uma vez que, a maioria dos indicadores e das medidas pensadas para medir a democracia, apenas refletem o esforço em tentar inferir até que ponto as democracias reais aproximam-se dos sistemas democráticos pensados idealmente.

Todavia, principalmente a partir da década de 1970, graças à ampliação no número de países que se tornaram democráticos, principalmente nas regiões consideradas zonas periféricas, novas estratégias de medição surgiram e com parâmetros particulares a partir dos quais o problema do desenvolvimento da democracia passa a ser considerado. Sendo necessário para fins do presente trabalho, melhor situar como tais estudos têm se posicionado com relação à avaliação das democracias.

Desse modo, destacando os principais trabalhos produzidos nas últimas décadas, o presente trabalho adotou um sistema de classificação que divide os referidos trabalhos e estudos, bem como seus autores em quatro categorias básicas de classificação, concordando com a divisão anteriormente proposta por Ballabio (2010), e que os agrupa segundo as variáveis normalmente privilegiadas pelos mesmos. Sendo assim, os trabalhos atualmente escritos em torno do tema da democracia podem ser pensados da seguinte maneira: a) os que privilegiam a dimensão das instituições democráticas; b) os que preferem enfatizar a relação entre a política e o desenvolvimento econômico-social; c) a cultura política e, por fim; d) os trabalhos mais recentes e que tratam da problemática da democracia a partir da reflexão sobre a qualidade democrática.

Faz-se necessário agora, para melhor análise, discutí-los separadamente. Sem perder de vista, obviamente, o fato de que, a redução aqui feita em termos do enquadramento dos estudos sobre a democracia, em nada pretende esgotar tão amplo campo de estudo. Trata-se apenas de uma opção de ordem metodológica que visa uma maior sistematização desse campo do estudo, sem que necessariamente pretenda reduzi-lo ao que está sendo exposto, nem tão pouco definir padrões fixos de análise autoexcludentes. Inclusive, o fato de alguns trabalhos terem sido considerados

como representativos em um dos grupos da classificação, não significa que em tais trabalhos não existam elementos ou aspectos identificados como representativos de outro grupo da classificação.

1.2.1. Instituições democráticas

Conforme é possível observar quando diante da literatura que versa sobre o tema da democracia, a preocupação com os sistemas democráticos em termos de suas diferenças a partir das particularidades dos sistemas de partido, dos sistemas de governo e do sistema de representação, se mostra como algo que permeia a obra de um número relativamente amplo de autores. No entanto, poucos trabalhos teriam tido a preocupação crucial em analisar de forma agrupada as principais diferenças existentes entre os sistemas democráticos de modo a construir um sistema de classificação que estabelecesse critérios gerais para que se possa inferir sobre o grau de aprimoramento das democracias.

Dentre alguns dos trabalhos que podem ser mencionados como tendo esse tipo de preocupação em suas análises, estão os trabalhos de Lijphart (2003), Colomer (2001), Linz e Valenzuela (1994), Mainwaring e Scully (1994), e O'Donnell (1982, 1991, 1996 e 1997).

Com relação ao primeiro autor, especificamente em relação à obra *Modelos de Democracia* (2003), o que se observa é uma preocupação em relação à necessidade de, uma vez considerado que em termos institucionais as democracias se distinguem dos regimes não democráticos, se construir uma classificação sistemática dos principais tipos de democracia existentes no mundo a partir de suas variações quanto aos tipos de instituições governamentais. Segundo Lijphart, é possível, tendo como base a análise comparativa em termos institucionais, identificar claramente que existem dois tipos de modelos de democracia: o modelo majoritário e o modelo das democracias consensuais. Contrariando inclusive alguns autores que acreditavam que a democracia seria definida apenas em termos das características inerentes ao primeiro modelo.

Assim sendo, em termos mais gerais, esses dois modelos se distinguem na medida em que, o primeiro se referiria a uma concepção mais difundida de democracia, a qual é entendida como o regime político no qual um partido é possuidor da titularidade do governo e onde a representação parlamentar permitiria que outros partidos desempenhassem apenas a função da oposição política. Já o modelo consensual, diria respeito à compreensão da democracia enquanto um sistema inclusivo que permitiria a incorporação de todos os partidos possuidores de representação, nas atividades executivas e legislativas dos governos.

Tal diferenciação se apresenta como o resultado da análise que Lijphart faz dos 36 países por ele estudados e segundo a qual seria possível definir as características principais da organização institucional dos modelos de democracia majoritário e consensual. De acordo com essa visão, o modelo majoritário teria como principais características: 1) a concentração do Poder Executivo em gabinetes majoritários sob o controle de um só partido; 2) predomínio do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo; 3) sistema bipartidário; 4) sistema eleitoral majoritário; 5) um sistema pluralista de grupos de interesse; 6) governos unitários e centralizados; 7) concentração do Poder Legislativo em uma única câmara; 8) flexibilidade constitucional; 9) ausência do recurso de revisão constitucional; e 10) bancos centrais dependentes do Poder Executivo. As democracias consensuais, por sua vez, teriam suas características definidas a partir da oposição com relação às presentes no primeiro modelo, com ênfase a um maior equilíbrio de poderes entre o Poder Executivo e Legislativo, a formação de gabinetes multipartidários, sistema eleitoral proporcional, federalismo, a existência de uma constituição escrita, bicameralismo, recurso da revisão constitucional e banco central independente.

Definidas tais características, Lijphart considera que os países que são democracias, se encaixam em um ou outro tipo de arranjo. Isso não quer dizer que esses países são possuidores de cada uma das dez características por ele definidas como correspondendo a cada um dos modelos de organização democrática, havendo a possibilidade da presença de características atípicas em países indetificados como representativos do modelo majoritário e vice-versa.

Tal esforço realizado por Lijphart, para além de uma simples diferenciação em termos das democracias existentes no mundo, acaba trazendo a tona à discussão sobre quais dentre os modelos acabariam produzindo melhores resultados do ponto de vista do que se espera de governos democráticos. Principalmente com relação à produção de ações e políticas mais inclusivas e descentralizadas. Ou nos termos de Lima Júnior (1997), que melhor definam a(s) relação (relações) entre *demos* e *pólis*. E nesse sentido, as instituições do modelo consensual seriam mais eficientes.

Colomer, por sua vez, em sua obra *Instituciones Políticas* (2001), elabora uma perspectiva de análise de certo modo semelhante à desenvolvida por Lijphart, no entanto, distingue as democracias considerando três aspectos básicos: quem vota, como se contam os votos e para que se vota. Este último aspecto se referindo as instituições para as quais os cargos são elegíveis e as maneiras como estas instituições interagem entre si. Nesse sentido, a análise de Colomer busca distinguir os tipos de instituições democráticas existentes e permitiria uma avaliação quanto ao grau de eficiência das mesmas, se pensado o seu papel na geração de satisfação social. Essa avaliação tenderia a destacar as vantagens de instituições mais inclusivas e pluralistas que permitiriam um contexto de múltiplos ganhadores, em relação as disputas em pleitos eleitorais.

Já Linz e Valenzuela (1994) realizam a sua análise acerca da democracia, incorporando a análise dos sistemas de governo como fator primordial quanto ao funcionamento e estabilidade da mesma. Assim sendo, em *The Failure of Presidential Democracy*, os referidos autores assumem uma postura extremamente crítica em relação aos sistemas presidencialistas e a possibilidade de que os mesmos sejam capazes de gerar governos estáveis, ou mesmo garantir as condições mínimas a uma gestão política eficiente. Tal ponto de vista se justificaria pelo fato de que a principal característica dos regimes presidencialistas, em termos da composição dos poderes Executivo e Legislativo, seria a presença de uma dupla autoridade que é mutuamente independente, gerando assim uma situação de constantes impasses ou de paralisia decisória.

Logo, sobre esse ponto de vista, os sistemas presidencialistas são percebidos como inferiores aos parlamentaristas, especificamente no que se

refere à manutenção e sobrevivência da própria democracia. Stepan e Skach (1993, p. 234-235), outros dois autores que trabalham com esse mesmo tipo de abordagem, por exemplo, defendem a seguinte tese:

Podemos agora afirmar que o parlamentarismo é um quadro metainstitucional mais apropriado porque apresenta as seguintes tendências empiricamente observáveis e teoricamente previsíveis: porque esse quadro mostra-se mais apto a proporcionar aos governos a maioria de que necessitam para implementar seus programas; porque ele facilita a operação de governo num contexto multipartidário; porque é menor a tendência dos principais Executivos de governar no limite da Constituição e maior a facilidade de destituí-los caso o façam; porque é menor sua suscetibilidade a golpes militares e maior sua tendência a viabilizar ligações duradouras entre partido e governo, gerando lealdade e propiciando experiência a sociedade política.

Essas tendências analiticamente separáveis do parlamentarismo interagem de tal forma a moldar um sistema de apoio mútuo. Esse sistema, enquanto sistema, aumenta o grau de liberdade dos políticos para agirem no sentido de consolidar a democracia. As tendências analiticamente separáveis do presidencialismo também constituem um sistema altamente interativo, mas servem, ao contrário, para impedir a consolidação democrática, pois limitam o grau de liberdade dos políticos.

Outros autores como Mainwring (1990 e 1993) e Shugart e Carey (1992), tentaram sofisticar ainda mais a reflexão sobre os sistemas presidencialistas e chamaram a atenção para a necessidade de se considerar não apenas as características próprias desses sistemas isoladamente, mas sua relação com outros aspectos que compõem a realidade institucional dessas democracias, como por exemplo, os sistemas partidários.

Mainwring e Scully (1994) em *Building Democratic Institutions: party systems in Latin America*, consideram o nível de institucionalidade dos sistemas partidários como uma importante variável explicativa para o desenvolvimento das democracias nos países da América Latina, garantido maior poder as legislaturas, legitimidade e governabilidade. E como forma de determinar o grau de institucionalidade dos sistemas partidários, os autores estabelecem que é importante avaliar: a estabilidade do sistema partidário; a profundidade do vínculo existente entre os partidos e a sociedade; o papel dos partidos durante as eleições e sua maior ou menor influência na determinação de quem irá governar; e a organização interna dos partidos. E com base nesses critérios os autores falam em três tipos de sistemas partidários, os institucionalizados, os não institucionalizados e os hegemônicos em transição.

Mas, qual seria de fato o papel do sistema partidário em relação ao aprimoramento da democracia? O grau de institucionalidade do sistema partidário garantiria uma maior credibilidade em relação ao sistema político, ou seja, quanto mais institucionalizado é o sistema partidário, tanto mais a população tenderia a transpor sua confiança nos partidos para o sistema político dos quais esses partidos fazem parte, fazendo com que, em contrapartida, também as organizações políticas tenham interesses em garantir ainda mais essa confiança. Isso sem falar no processo de fortalecimento dos próprios partidos e maiores expectativas quanto a menor ocorrência de fraudes com relação aos resultados eleitorais.

Também O'Donnell tem sido um dos principais autores que têm devotado a sua atenção para o contexto das democracias latino-americanas, preocupando-se principalmente em seus trabalhos, com o problema dos governos burocrático-autoritários, da transição para a democracia, a necessidade de institucionalização dos regimes democráticos e a questão da *accountability*.

De acordo com a análise de alguns dos trabalhos de O'Donnell (1982, 1991, 1996 e 1997) é possível identificar certa complementaridade em termos da forma como ele constrói o seu argumento sobre as democracias na América Latina. Segundo ele, considerando o contexto de formação dos estados burocrático-autoritários, os quais se definiriam como formas “subótimas de dominação burguesa”, seria preciso pensar a melhor maneira de se chegar à democracia como o caminho para se chegar a uma sociedade que tenha como valores principais o desenvolvimento e o acesso aos direitos políticos. No entanto, O'Donnell estabelece como condição para esse movimento o que ele chama de “ressureição da sociedade civil”. Para ele, em função do processo de surgimento dos estados burocrático-autoritários, a sociedade civil vivenciaria um constante estado de despolitização profunda ou de apatia política, por medo das ações repressivas do estado, então, apenas com a repolitização da sociedade se criariam as condições para se chegar à democracia. Isso implicaria na adoção de novas formas de associação, diferentes das que já existiam até então, como organizações de moradores, movimentos sindicais de base, instituições populares, etc.

Mesmo porque essa ressurreição da sociedade civil, também permitiria a apresentação de uma série de demandas que foram postergadas pelos estados burocrático-autoritários. Desse modo, de acordo com O'Donnell, o problema de uma democratização viável está estritamente relacionado à consolidação do poder e permanência dos atores. É por isso que em alguns de seus trabalhos sobre transição de regimes, o mesmo afirma que os processos de democratização vivenciados pelos países latino-americanos, normalmente concebem dois tipos distintos de transição que se complementam.

Primeiramente, haveria entre os países da América Latina, um tipo de transição e a qual se caracterizaria pelo processo de passagem do regime anterior (autoritário) até a instalação de um governo democrático. Já o segundo aspecto da transição, refere-se ao momento posterior a instalação do primeiro governo democrático, pós período autoritário, e vai até o momento de consolidação da democracia, definindo a efetivação do regime democrático.

O parâmetro estabelecido por O'Donnell para pensar os regimes democráticos são os mesmos definidos por Dahl (1997), quanto a sua concepção de poliarquia, no entanto, para além das 8 (oito) características definidas por este último, O'Donnell acrescenta ainda outras 3 (três). São elas: 1) as autoridades eleitas (bem como autoridades designadas, a exemplo dos juízes dos tribunais superiores) não podem ser depostas de forma arbitrária, antes de concluir seus mandatos constitucionais; 2) as autoridades públicas não devem ser submetidas a qualquer tipo de restrições ou vetos severos, nem mesmo serem excluídas quanto ao acesso a certas esferas políticas por parte de outros atores, como as forças armadas; e 3) deve existir um território pacífico no qual é definido claramente as pessoas que votam. Além disso, o referido autor atribui um papel central no processo de consolidação das democracias aos próprios políticos, sendo os mesmos encarregados de coordenar a passagem do governo autoritário até a vigência efetiva do regime democrático. Logo, é como se para O'Donnell, o que ele chama de segunda transição, dependesse exclusivamente da qualidade dos dirigentes políticos identificados com a democracia, uma vez que são eles que de fato desejam e melhor entendem, o significado da prática institucional da democracia política.

É bem verdade que, uma vez finalizado o processo de transição da maioria dos países da América Latina, o que se observa são formas distintas

de institucionalização dessas democracias. Essas particularidades do processo de institucionalização dessas democracias, associada à instabilidade econômica e social vivenciada pela maioria desses países, bem como a dificuldade em garantir a sobrevivência de certas instituições-chaves, teria criado um tipo particular de democracia, o qual teria se tornado amplamente difundido entre os países latino-americanos, e que O'Donnell chamou de democracias delegativas (1991).

Segundo O'Donnell, as democracias delegativas seriam definidas segundo a premissa de que aqueles que vencem as eleições presidenciais estão autorizados a governar como acreditam que seja o mais conveniente, restringidos apenas pelo término do mandato. No entanto, a principal preocupação de O'Donnell com relação a esse tipo específico de arranjo institucional, refere-se à baixa capacidade de institucionalização dos aspectos que seriam de extrema relevância dentro do processo de aprimoramento da democracia. Inclusive, em *Uma Outra Institucionalização* (1996), o autor reafirma como um dos principais problemas das novas poliarquias, o fato de não estarem ou estarem pobremente institucionalizadas. Por sua vez, essa baixa institucionalização acaba trazendo consigo algumas consequências, das quais se destacam as questões relacionadas ao exercício da *accountability*, tanto em sua dimensão vertical eleitoral, como em sua dimensão horizontal.

Para além do papel que possui o processo eleitoral em uma democracia, e a maneira como esse processo é conduzido e vivenciado pelos cidadãos, permitindo uma maior atuação destes últimos junto a seus representantes, uma poliarquia formalmente institucionalizada implicaria na presença de certas agências, as quais seriam possuidoras de certa autoridade legalmente definida, que as permitissem fiscalizar e eventualmente sancionar ações ilegais empreendidas por outros agentes estatais. Cenário um tanto quanto distinto do que se observaria na maioria dos países da América Latina. O que se observa são contextos nos quais as ações por parte de certos setores do próprio Estado, basta olhar para as características que definem a atuação dos Poderes Executivos nesses países, é um reflexo do baixo compromisso com condutas que normalmente intencionam fortalecer os mecanismos de *accountability* horizontal existentes.

Desse modo, o que fica claro em relação não apenas a grande parte do trabalho de O'Donnell, mas de todos os autores até aqui mencionados, é o valor que os aspectos institucionais acabam desempenhando com relação à institucionalização e manutenção dos regimes democráticos. Sem instituições que desempenhem o seu papel de forma satisfatória, a probabilidade de sucesso dos regimes democráticos acaba sendo drasticamente reduzida. Assim sendo, é possível afirmar que para esse tipo de abordagem, qualquer análise que se proponha a discutir a democracia desprezando o caráter predominante que possui a dimensão institucional, está fadada a incorrer em erros gravíssimos. Mas, muito embora, esse seja o ponto de vista que acabou se tornando hegemônico em relação aos estudos sobre a democracia, outros referenciais podem ainda ser mencionados.

1.2.2. Política e desenvolvimento econômico e social

Um segundo grupo de abordagem considera que a democracia precisa ser avaliada levando em consideração sua relação direta com o nível de desenvolvimento econômico e social de um dado país.

Esse modelo de análise tem como um de seus principais referenciais Seymour M. Lipset (1959), o mesmo teria iniciado o processo de discussões sobre a importância que teriam fatores econômicos sobre a legitimidade e estabilidade da democracia. Para tanto, Lipset realizou um estudo que incluía não apenas a Europa como também os países americanos e até a Austrália e Nova Zelândia. Estes são agrupados em dois grupos distintos de países, o primeiro congrega o grupo das democracias estáveis em contraposição às democracias instáveis e ditaduras, e referem-se aos países europeus, América do Norte, bem como a Austrália e a Nova Zelândia. Já com relação ao segundo grupo, e o qual se refere aos países da América Latina, ele ainda os diferencia classificando-os como democracias e ditaduras instáveis, e ditaduras estáveis.

Tais grupos de países são diferenciados na análise de Lipset considerando-se alguns indicadores que o autor considera importantes quanto à avaliação do grau de desenvolvimento sócio-econômico. São exemplos desses indicadores: o contingente eleitoral, os recursos de difusão da informação, grau de industrialização, grau de educação e nível de urbanização.

A partir desses indicadores, Lipset afirma que os países mais democráticos são possuidores de níveis médios de desenvolvimento, estes, por sua vez, superiores aos daqueles países que são considerados menos democráticos ou regimes ditatoriais. Obviamente, os argumentos apresentados pelo autor foram fortemente criticados.

Larry Diamond (1992), por exemplo, chamou a atenção para o fato de que era notória a presença de algumas contradições nos resultados apresentados pelo trabalho de Lipset, uma vez que, ao analisar as variáveis identificadas com o processo de desenvolvimento, Diamond observou que não só os países de democracias estáveis, mas também os países não democráticos da Europa apresentavam níveis médios de desenvolvimento superiores aos das democracias na América Latina. O que poderia dificultar, pelo menos a princípio, a manutenção de um argumento que tenta estabelecer uma relação de causalidade, ou mesmo uma relação direta, entre o grau de desenvolvimento econômico e a instauração de regimes democráticos.

No entanto, o próprio Diamond reconhece que o problema do trabalho de Lipset, residiria apenas na desconsideração de alguns aspectos que melhor o teriam auxiliado quando da utilização dos índices de desenvolvimento econômico e que o próprio chamou de “qualidade física de vida”. E os quais dizem respeito a aspectos como nível de analfabetismo e expectativa de vida da população dos países investigados.

Entretanto, existiriam ainda outros problemas relacionados ao tipo de explicação construída por Lipset, pois uma vez que o nível de desenvolvimento econômico é considerado como fator principal do processo de favorecimento da democracia, qualquer ação ou tentativa de aprimoramento da democracia apenas surtiria efeito a partir de uma influência indireta desse processo, ou seja, seria sempre preciso priorizar os aspectos que fortalecessem o desenvolvimento econômico. Como se essa fosse uma condição invariável a toda e qualquer situação histórica. O que remete a outro problema no trabalho de Lipset e que diz respeito à construção de seu argumento baseado em uma percepção linear da história, segundo a qual os diferentes países vivenciariam os mesmos estágios em seu processo de “evolução” ao desenvolvimento e conseqüentemente a democracia.

O que levou Barrinton Moore Jr. (1966), também familiarizado com os pressupostos da concepção do desenvolvimento econômico e da teoria da modernização, a discordar de uma percepção linear do processo de desenvolvimento econômico. Segundo este último, tendo como ponto de partida uma visão macrohistórica, existiriam três caminhos distintos que poderiam levar ao desenvolvimento: o caminho das revoluções burguesas, o dos regimes facistas e o do comunismo. Todos conduzindo ao mesmo fim e distinguindo-se entre si apenas pelas alianças de classe realizadas ao longo do processo de desenvolvimento dos países. O que permite a Moore Jr. afirmar que a associação encontrada em Lipset só se aplicaria a um grupo reduzido de países. Não possuindo assim, o grau de abrangência a que se propunha.

Na verdade houve quem fosse além e, não bastasse o descrédito relacionado ao grau de aplicabilidade dos modelos construídos por Lipset, defendesse a idéia de que o desenvolvimento econômico poderia surtir justamente o efeito oposto do que se esperava. Segundo Samuel P. Huntington (1968) o aumento no grau de desenvolvimento econômico ou do processo de modernização tenderia a gerar instabilidade política, conduzindo, como forma de garantir a sua própria manutenção, a eliminação da democracia. Para ele, é como se o desenvolvimento econômico e a democracia, em contextos contemporâneos fossem inversamente proporcionais. Pois, em regimes democráticos os governos são incentivados a atenderem a demandas crescentes, constantemente apresentadas pela sociedade em termos da busca por redistribuição de renda, o que inviabilizaria o processo de desenvolvimento, já que seria difícil continuar direcionando investimento para esse processo.

Ainda assim, embora passível de amplas considerações quanto aos seus limites, o argumento em defesa da conexão entre os níveis de desenvolvimento econômico e as democracias se manteve presente nas principais interpretações e estudos sobre as democracias, conforme inclusive constataram Przeworski e Limongi (1997). Senão a partir de uma relação de determinação segundo estabelecem suas concepções mais clássicas, pelo menos em termos representativos de correlação, conforme se pode perceber em Przeworski (1991) e Przeworski *et al* (2000).

1.2.3. Cultura política

Agora, em relação ao que se pode considerar um terceiro modelo de análise sobre a democracia, vale considerar o papel importante ocupado pela cultura política nos trabalhos mais contemporâneos sobre o referido tema.

Todavia, é preciso ressaltar inicialmente que, o conceito de cultura política é utilizado pela ciência política desde a década de 1950 e tende a ser considerada como o conjunto de valores, concepções e atitudes que são orientadas especificamente para o âmbito político, ou seja, todo o conjunto de elementos que configuram uma espécie de percepção subjetiva de uma determinada sociedade a respeito do poder (Peschard, 2001).

Mas, na verdade a maior influência em relação ao uso na concepção de cultura política se deu principalmente a partir dos anos sessenta e setenta, se constituindo inclusive enquanto um programa de investigação, em especial nos Estados Unidos, via a intencionalidade de poder analisar os comportamentos políticos de certas sociedades a partir do uso de técnicas de pesquisa qualitativa, na tentativa, principalmente, de se poder compreender e/ou explicar porque os membros de uma dada sociedade se comportam de certa maneira.

Dois dos principais nomes influentes no campo da pesquisa em relação à cultura política foram Gabriel Almond e Sydeney Verba que, em sua obra *The Civic Culture* (1965), realizaram um estudo amplo sobre as atitudes dos membros de determinadas sociedades frente a seus respectivos sistemas políticos. Nesse sentido, importavam para os autores, enquanto elementos explicativos, aspectos como o conhecimento dos membros da população que formavam essas sociedades em relação ao tema da política, a identificação desses mesmos indivíduos com o sistema político e a avaliação dos mesmos sobre este último. Nesse sentido, o núcleo básico do modelo de Almond e Verba seria composto por três dimensões básicas, uma de ordem cognitiva, uma segunda de caráter afetivo e a última de caráter avaliativo.

Tudo isso na tentativa de estabelecer critérios a partir dos quais se pudessem estabelecer parâmetros razoáveis que permitissem realizar comparações entre os regimes democráticos de diferentes países, tendo como elemento central dessas comparações a preocupação com relação ao quanto a cultura cívica possibilitaria o desenvolvimento da democracia em um

determinado país, em termos inclusive da criação das condições necessárias a sua estabilidade.

Com isso Almond e Verba sugerem a existência de três tipos de cultura política, tendo como base os países por eles analisados em seus estudos – Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e México –, são eles: à cultura paroquial, baseada em interesses locais e correspondendo a uma estrutura política tradicional e descentralizada; à cultura de sujeição, que seria responsável por certo estímulo a passividade política dos indivíduos, correspondendo portanto a estruturas autoritárias; à cultura da participação, que acompanha a estrutura democrática. Havendo inclusive a possibilidade de que esses três tipos pudessem ser combinados formando tipos híbridos de conduta e comportamento político. Logo, para os autores a manutenção de qualquer sistema político democrático estaria relacionada ao desenvolvimento concreto da cultura cívica entre os membros dessas democracias.

Desse modo, conforme nos coloca Heras Gómes (2002), a cultura cívica deve ser percebida como aquele aspecto que acaba exigindo dos cidadãos comuns, uma participação mais ativa dentro do contexto dos sistemas políticos, e a qual, diferentemente do que as primeiras impressões podem levar a acreditar, baseando-se em um cálculo racional e informado, e não emocional.

O fato é que, com o trabalho de Almond e Verba, o estudo da cultura política passou a ser largamente abordado no campo da Ciência Política, embora tenha sofrido amplos questionamentos, especialmente por parte de sociólogos e antropólogos, que acreditavam que a apropriação da noção de cultura política por parte da Ciência Política, refletia apenas um modelo ocidental, particularmente norte-americano, de orientação capitalista e liberal democrático, insistindo na necessidade de se considerar a reflexão sobre a cultura política a partir de um escopo muito mais extenso e que considerasse o amplo universo dos valores, significados e instituições que compõem a idéia de cultura, logo, a partir de uma dimensão muito maior. O que acabou fazendo com que a própria Ciência Política tivesse que desenvolver novos enfoques, os mesmos cada vez mais aprimorados, inclusive no uso das técnicas quantitativas de pesquisa.

É nesse contexto que vão se destacar os trabalhos em política comparada de Ronald Inglehart (1977, 1988, 1990), Larry Diamond (1994 [1989]), John Gibbins (1989), Stephen Welch (1993) e Robert Putnan (1999).

Inglehart, por exemplo, em sua obra *The Renaissance of Political Culture* (1988), defende a idéia da cultura política como parte fundamental para a estabilidade das democracias, já que considerando a variável desenvolvimento econômico, esta última não poderia ser contemplada como fator exclusivo e determinante do desenvolvimento democrático, sendo desse modo influenciada pela cultura política.

Também associados à problemática do valor atribuído aos aspectos culturais, quanto à compreensão dos fenômenos sociais e políticos, estão os estudos e análises sobre capital social, e conseqüentemente sobre confiança, como fatores importantes na geração de equilíbrios estáveis e desejáveis em qualquer contexto democrático. E com relação à discussão específica sobre capital social, em sua relação com a idéia de cultura cívica, um dos autores que obviamente se destaca é Robert Putnam (2006). Do ponto de vista das análises de Putnam, capital social é entendido e definido a partir de três fatores básicos e interrelacionados: confiança, normas e cadeias de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Não é a toa que Francis Fukuyama (2002: 155) vai definir capital social como:

Um conjunto de valores ou normas informais compartilhados por membros de um grupo que lhes permite cooperar entre si. Se esperam que outros se comportem confiável e honestamente, os membros do grupo acabaram confiando uns nos outros. A confiança age como lubrificante, levando qualquer grupo ou organização a funcionar com mais eficiência.

Todavia, com essa afirmação não se pretende difundir a idéia de que todo e qualquer valor ou norma, produzem, por si só, capital social. Nem desconsiderar o fato de que, mesmo sendo virtudes inclusivas nas normas que produzem capital social, “falar a verdade, cumprir obrigações e exercer reciprocidade”, assim como o próprio capital social, não estão presentes nas sociedades unicamente como incentivadoras da criação de uma sociedade civil institucionalizada e ativa como já destacara o próprio Putnam (2006). Haja vista que, aspectos como a coordenação, podem estar presentes em atividades

sociais diversas, sejam elas boas ou ruins, como no caso de organizações criminosas, a exemplo da máfia.

Sem falar no fato de que, a reflexão sobre capital social e sobre cultura política, de um modo mais específico, em nada significa à exclusão ou desconsideração do papel que os aspectos institucionais possuem no âmbito da estabilidade dos regimes democráticos. Na verdade a questão do capital social se torna importante na medida em que funciona como um dos fatores que tem obtido bastante destaque em se tratando da discussão sobre o aprimoramento da democracia (PUTNAM, 2006). Mesmo porque, o princípio básico que norteia esse tipo de abordagem, é a centralidade da idéia de que as instituições, ou mesmo toda e qualquer mudança e inovação em relação às democracias, seriam muito mais exitosas, eficientes e mesmo mais legítimas, em lugares que tradicionalmente teriam certo histórico quanto a participação política, em termos de uma sociedade civil mais ativa. Bem como em lugares, os quais possuiriam sólidas redes de relações sociais recíprocas (confiança). Nesse aspecto, quanto mais a uma dada sociedade falta essas características, ou mesmo onde essas redes e essa participação são debilitadas, a democracia correria o sério risco de comprometer a qualidade de seus resultados.

Todavia, um dos grandes problemas desse tipo de abordagem, diz respeito às dificuldades inerentes ao processo de aferição e medição dos aspectos normalmente utilizados para avaliar o grau de desenvolvimento da cultura cívica em uma dada sociedade. Inclusive são muito comuns as críticas relacionadas ao grau de confiança que se poderia depositar em estudos que se propõem a fazer uso de aspectos muitas vezes, muito subjetivos.

1.2.4. Qualidade da democracia

Como último foco das análises aqui realizadas sobre os modelos de análise sobre a democracia no contexto geral da ciência política, resta mencionar os principais trabalhos que têm sido desenvolvidos nos últimos anos e os quais têm adotado o tema da qualidade da democracia como foco central de suas considerações.

Tal movimento teria se dado em função do fato de que, uma vez que tem se observado certa estabilidade com relação à manutenção e durabilidade dos

regimes democráticos, seria preciso a partir de então, voltar o foco para os aspectos que geram melhores resultados em termos do desempenho da democracia. De acordo com Altman e Pérez-Liñán (1993: 83):

Durante los últimos años, la mayor parte de los regímenes políticos han preservado la estabilidad democrática, lo que significa que la variable dependiente no muestra ninguna variación significativa. Esta situación ha conducido a los especialistas a nuevas y más sutiles preguntas sobre las condiciones para la consolidación democrática, así como a un análisis más detallado de las características institucionales de las nuevas democracias. Más aun, se está despertando un creciente interés, por la calidad de la experiencia democrática, un factor que varía claramente de país en país.

Daí porque, discutir democracia a partir de um novo princípio como o da qualidade da democracia. Obviamente que, o problema de adotar tal princípio gera uma preocupação central, relativa à dificuldade de conceituar ou definir o que representa qualidade da democracia. Bem como o fato de que, grande parte dos autores que são analisados como representantes dessa perspectiva, sobre certos aspectos podem ser muito bem identificados com alguns dos modelos analíticos anteriores.

Mas, em relação ao problema da conceituação em relação à qualidade da democracia, Diamond e Morlino (2005), por exemplo, a partir da utilização que normalmente é feita do termo “qualidade”, nas esferas próprias do contexto industrial e comercial, sugerem três maneiras diferentes de se pensar o problema da qualidade. O primeiro quanto ao processo, o segundo quanto ao conteúdo e o terceiro quanto aos resultados.

Quanto ao processo ou ao procedimento, os autores afirmam que a qualidade de um dado produto é definida pela exatidão e eficiência em relação ao controle exercido sobre os métodos e tempo empregados na sua produção. Já com relação ao conteúdo, a qualidade é identificada como algo inerente as características estruturais do produto, tais como *design*, material utilizado em sua confecção e funcionamento. Por fim, em se tratando dos resultados, a ideia principal é que a qualidade de um produto ou mesmo de um serviço, se deve ao grau de satisfação do cliente em relação ao mesmo, inclusive muitas vezes, desconsiderando-se a forma ou a maneira como o produto é produzido, ou mesmo aspectos relativos ao seu conteúdo.

A partir dessas definições, especificamente em sua relação com os elementos normalmente aceitos como representativos de um contexto democrático, é que, de algum modo, pode-se falar em qualidade da democracia. Desse modo, e inicialmente, uma democracia de qualidade, segundo o ponto de vista dos autores, deve ser aquela que proporciona aos seus cidadãos um elevado grau de liberdade, igualdade política e a possibilidade de exercer controle sobre as decisões políticas, através da existência de instituições estáveis e eficientes. Grosso modo, a democracia é de qualidade quando conta com a legitimidade e satisfação dos cidadãos quanto a suas expectativas em relação ao desempenho dos governos (qualidade em termos de resultados). Quando os seus cidadãos, associações, partidos políticos e outras formas de organização social, gozam de liberdade e igualdade políticas amplas (qualidade em termos de conteúdo). E principalmente, quando os próprios cidadãos são possuídores de um poder soberano que os torna capazes de avaliar a atuação dos governos, a partir do monitoramento da eficiência e equidade das respostas políticas apresentadas as suas demandas (qualidade em termos de procedimento) (DIAMOND & MORLINO, 2005).

Ainda assim, o que se observa com relação à utilização da noção de qualidade da democracia é que, há certo grau de divergência com relação ao que de fato representa essa qualidade. Sobre isso, Altman e Pérez-Liñás (1999) sugerem que existiriam pelo menos dois pontos de vista a partir dos quais a reflexão sobre a qualidade da democracia se desenvolve. O que conseqüentemente acaba definindo a existência de pelo menos dois grupos distintos de pesquisadores, ao se considerar o foco que tais abordagens priorizam quando o assunto é a qualidade democrática. Assim os autores afirmam que:

Las democracias pueden “mejorar” em función de múltiples aspectos, y resulta discutibles que cada uno de estos constituya una dimensión válida del concepto. Los comparativistas han confrontado este problema de dos maneras. Mientras que algunos han considerado la idea de CD (cualidad democrática) como la mera extensión de la idea de democracia, otros han acentuado aspectos particulares que se relacionan con la política democrática, pero no necesariamente son parte de concepto-matriz de poliarquía.

Los comparativistas em el primer grupo se han preguntado “¿qué países son más democrático?”, mientras que los comparativistas del segundo

grupo se cuestionan “¿qué democracias son mejores democracias?”. Apesar de sus evidentes semejanzas, ambas preguntas han abierto diferentes sendas de investigación. (ALTMAN e PÉREZ-LIÑÁS, 1999: 84).

Desse modo, segundo Altman e Pérez-Liñás, o primeiro grupo de autores comparativistas estariam preocupados em tratar a qualidade da democracia como o resultado de um contínuum que se estende desde os regimes totalitários até as democracias perfeitas. O que assemelha este tipo de abordagens aos estudos mais tradicionais sobre a democracia, os quais estariam apenas preocupados em medir, através de um índice, o grau de evolução dos países em direção a democracia. Inclusive, esse tipo de abordagem os autores denominam de *perspectiva unidimensional*, já que a qualidade da democracia seria pensada apenas em sua articulação direta com a democracia, e desse modo, como um mero prolongamento do próprio conceito de democracia. O que resultaria, segundo os autores, em alguns problemas quanto à avaliação correta em relação ao desempenho dos regimes políticos.

Tais problemas resultariam do fato de que, os indicadores utilizados para avaliar o grau de qualidade das democracias, por autores como Cutright (1963), Bollen (1980), Gastil (1991) e Diamond (1996), dentre outros, seriam pouco sensíveis as variações existentes entre o grau de qualidade da democracia em diferentes poliarquias, pois, os índices teriam sido pensados de modo a que fossem sensíveis apenas a variações mais bruscas entre regimes, sendo assim mais eficientes quando da análise de mudanças de regime, não conseguindo identificar as diferenças existentes entre países democráticos. Sem falar na crítica que Altman e Pérez-Liñán acabam fazendo ao uso de variáveis como, melhoria no acesso a direitos e a liberdade política enquanto elementos chaves para avaliar a qualidade da democracia.

Já o segundo grupo de autores considerados por Altma e Pérez-Liñán consideram que a qualidade da democracia dependeria de um conjunto de condições sociais e políticas, as quais podem fortalecer ainda mais as poliarquias, sem que os primeiros sejam necessariamente dependentes das condições básicas para institucionalização de uma poliarquia. Logo, seria possível a existência de uma poliarquia sem que, necessariamente, a mesma conte com os atributos que a tornam uma boa poliarquia. Por essa razão, é

possível afirmar que diferentemente do primeiro enfoque, este último apresenta uma *perspectiva multidimensional* ao problema da qualidade das democracias. Mesmo porque, se considera que certos regimes podem ter, quanto a sua dimensão institucional, um alto nível de democracia e mesmo assim, essa democracia pode ser deficitária quanto a outras dimensões. Como por exemplo, em relação ao exercício de uma participação cidadã, ou mesmo em relação ao respeito à lei. O que permitiria, desse modo, distinguir níveis diferenciados de qualidade das democracias. Entre os representantes dessa perspectiva estariam autores como Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), Diamond e Morlino (2005), O'Donnell, Cullell e Iazzetta (2004), ou mesmo Putnam (2006).

O que importa de fato para esses autores é tentar discutir o problema do aprimoramento da democracia em termos de outras variáveis que não aquelas já tão largamente trabalhadas e as quais reduzem a democracia a termos estritamente institucionais e formais.

1.3. Avaliando alguns aspectos importantes

De acordo com o que foi discutido até o presente momento, é possível constatar a multiplicidade de análises e paradigmas a partir dos quais a problemática da democracia pode ser considerada. E que embora, muito provavelmente alguns desses estudos possam ser considerados, sob certos aspectos complementares entre si, quando não redundantes, uma vez que certos autores são considerados como representantes de mais um dos modelos analíticos aqui contemplados, cada uma dessas abordagens possui elementos distintivos, que as tornam particulares e merecedoras de certa atenção.

Conforme inclusive podemos constatar no Quadro 1, o qual apresenta de forma resumida alguns dos principais aspectos identificados como representativos de cada um dos grupos de análise, não se pode falar da existência de um consenso entre as obras e autores mencionados. Tal esforço, do ponto de vista do presente trabalho, se mostra como relevante, na medida em que a partir da preocupação com os estudos realizados sobre a democracia

brasileira, e a partir da ênfase na influência exercida por duas das correntes de abordagem que foram mencionadas, no caso particular a vertente institucionalista e da cultura política, se pretende avaliar os aspectos inerentes aos resultados normalmente produzidos pelos estudos que priorizam esses tipos de modelos, tentando avaliar suas principais implicações quanto aos resultados apresentados e limitações que lhe são identificadas em termos da avaliação que fazem da democracia brasileira.

QUADRO 1: MODELOS DE ANÁLISE SOBRE A DEMOCRACIA

		PRINCIPAIS REFERÊNCIAS	ASPECTOS CENTRAIS DA ARGUMENTAÇÃO	IMPLICAÇÕES
VERTENTES ANALISADAS	Modelo Institucionalista	Lijphart (2003); Colomer (2001); Linz e Valenzuela (1994); Mainwaring e Scully (1994); O'Donnell (1982, 1991, 1996 e 1997);	As instituições são consideradas como as variáveis primordiais na determinação da adoção e do grau de aprimoramento das democracias existentes; São consideradas instituições importantes na avaliação dos regimes políticos, principalmente, os sistemas de governo, os sistemas de partido e os sistemas eleitorais; São criadas categorias de diferenciação não apenas entre os regimes democráticos e não democráticos, como entre os próprios regimes democráticos considerando-se o grau de eficiência das instituições quanto a sua inclusividade em termos eleitorais, o controle (<i>accountability</i> vertical e horizontal), maior centralização e descentralização das decisões políticas e garantia de estabilidade do regime;	Qualquer análise que venha a minimizar o valor que teriam as instituições em relação à manutenção dos regimes democráticos, normalmente é considerada, de difícil aplicabilidade explicativa;

	<p>Modelo Desenvolvimetista</p>	<p>Lipset (1959); Diamond (1992); Moore Jr. (1966); Huntington (1968);</p>	<p>O grau de desenvolvimento econômico e social de um dado país é condição necessária para este tornar-se uma democracia e para que esta última se mantenha;</p> <p>São utilizados como indicadores de desenvolvimento sócio-econômico, por exemplo, o contingente eleitoral, os recursos de difusão da informação, grau de industrialização, grau de educação e nível de urbanização;</p> <p>Diferenciação entre os adeptos dessa percepção em relação à existência ou não de uma linearidade quanto ao processo de desenvolvimento das diferentes sociedades;</p> <p>O argumento em defesa da conexão existente entre os níveis de desenvolvimento econômico e as democracias se manteve presente nas principais interpretações e estudos sobre as democracias contemporâneas, senão a partir de uma relação de determinação segundo estabelecem suas concepções mais clássicas, pelos menos em termos representativos de correlação;</p>	<p>Os resultados muitas vezes apresentados por parte de alguns pesquisadores foram amplamente criticados por não possuírem o grau de generalização a que se propunham;</p> <p>Para que fossem apresentados resultados mais consistentes seria necessária a incorporação de outras variáveis;</p> <p>Na medida em que o nível de desenvolvimento econômico é considerado fator principal do processo de favorecimento da democracia, qualquer ação ou tentativa de aprimoramento da mesma dependeria necessariamente da influência indireta do nível de desenvolvimento sócio-econômico;</p> <p>Sobre certos aspectos às vezes se pretende a defesa de uma visão linear da história, embora essa não seja um constante entre os diferentes autores que se identificam com essa corrente;</p>
--	-------------------------------------	--	---	---

	<p>Modelo Culturalista</p>	<p>Almond e Verba (1965); Inglehart (1977, 1988, 1990); Diamond (1994 [1989]); Gibbins (1989); Welch (1993); Putnan (1999);</p>	<p>Utilização do conceito de cultura política como elemento fundamental para o desenvolvimento e estabilidade da democracia, sendo este considerado como o conjunto de valores, concepções e atitudes que são orientadas especificamente para o âmbito político;</p> <p>Preocupação em relação ao quanto à cultura cívica possibilitaria o desenvolvimento da democracia em um determinado país;</p> <p>Associados à discussão sobre o valor atribuído aos aspectos culturais, quanto à compreensão dos fenômenos sociais e políticos, estão os estudos e análises sobre capital social e confiança;</p> <p>A reflexão sobre o capital social e sobre a cultura política, normalmente em nada representam, à exclusão ou desconsideração do papel que os aspectos institucionais possuem no âmbito da estabilidade dos regimes democráticos;</p>	<p>Embora os aspectos institucionais, quando da análise dos regimes democráticos, não sejam negligenciados, alguns estudos tendem a estabelecer uma relação de hierarquia na qual os aspectos culturais se colocam em primeiro lugar;</p> <p>Dificuldades em relação à avaliação quanto a grau de influência exercida por fatores subjetivos em relação a estabilidade da democracia;</p>
--	----------------------------	--	--	---

	<p>Modelo da Qualidade Democrática</p>	<p>Altman e Pérez-Liñás (1999); O'Donnell, Cullell e Iazzetta (2004); Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001); Diamond e Morlino (2005); Putnam (2006);</p>	<p>Preocupação em definir níveis diferenciados de qualidade das democracias;</p> <p>Alguns autores comparativistas estariam preocupados em tratar a qualidade da democracia como o resultado de um contínuum que se estende desde os regimes totalitários até as democracias perfeitas;</p> <p>Outros autores consideram que a qualidade da democracia dependeria de um conjunto de condições sociais e políticas, as quais podem fortalecer ainda mais as poliarquias, sem que os primeiros sejam necessariamente dependentes das condições básicas para institucionalização de uma poliarquia;</p>	<p>Dificuldade em relação à própria definição do que seria a qualidade democrática;</p> <p>Alguns trabalhos seriam pouco sensíveis as variações existentes entre o grau de qualidade da democracia em diferentes poliarquias, pois, os índices teriam sido pensados de modo a que fossem sensíveis apenas a variações mais bruscas entre regimes;</p>
--	--	---	--	---

Fonte: Elaborado a partir das reflexões feitas por Ballabio (2010).

CAPÍTULO 2

Análises hegemônicas e o papel das instituições no cenário político nacional: a democracia brasileira como objeto de estudo

Embora considerada relativamente jovem, já faz algum tempo que a democracia brasileira vem sendo alvo de diferentes análises, e as quais têm como objetivo principal avaliar o grau de aperfeiçoamento da mesma.

De fato, são inúmeros os trabalhos preocupados em analisar os aspectos relacionados com o funcionamento da democracia brasileira, bem como suas principais características, as quais em grande parte foram definidas após o fim do regime militar e a promulgação da Constituição de 1988. Mesmo assim, frente a essa grande diversidade de estudos, é possível identificar certa regularidade em relação ao foco que normalmente tem sido dado pela maioria dos estudiosos da democracia brasileira. O qual seja, o do papel que teriam as certas instituições em relação à democracia no Brasil.

Tal ponto de vista considera, antes de mais nada, que as instituições devem ser definidas como “as regras do jogo numa sociedade ou, em termos mais formais (...) as restrições inventadas pelo homem para modelar a interação humana” (Douglas North *apud* AMES, 2000, p. 22). Ou como afirma Elster (1994: p. 134) “como um mecanismo de imposição de regras” e estas últimas, por sua vez, “governam o comportamento de um grupo definido de pessoas, por meio de sanções (*e incentivos*)¹ externas(os) e formais”. Sem deixar de considerar, obviamente, que estas mesmas instituições são criadas por indivíduos e estão sujeitas aos interesses e comportamento desses atores.

Tais aspectos são considerados de extrema importância na busca por um melhor entendimento sobre porque certos arranjos institucionais proporcionam dados resultados políticos, inclusive distintos, em função da interface que se estabelece em relação a cada um desses aspectos.

Nesse sentido, a maior parte dos trabalhos que se voltam para a reflexão em torno da democracia brasileira, se preocupa principalmente com o impacto que teriam determinados arranjos institucionais sobre a mesma. O que tem feito com que a consideração de outros aspectos ocupe um lugar secundário dentro do referido modelo de análise.

Para os autores que trabalham segundo essa perspectiva, é possível dizer muito mais sobre o funcionamento das democracias e os resultados

¹ Acréscimo e grifo meus.

políticos que por elas são gerados, se observado apenas quais tipos de instituições cada democracia em particular adota, bem como a forma como essas instituições acabam desenvolvendo, entre si, padrões de interação e de influência mútua. Inclusive, a ponto de definirem os limites para a conduta dos atores que estão sujeitos as regras que por estas são definidas.

Assim, no caso da democracia brasileira, dentre as principais instituições que têm sido constantemente foco de amplos estudos e análises, podem ser citadas o Executivo e o Legislativo nacionais, com ênfase na Câmara dos Deputados. Em termos não apenas das características particulares de cada um, mas também em relação aos padrões de interação que têm sido identificados como caracterizando a relação entre ambos.

Além dessas, outras duas instituições que têm sido vastamente analisadas são o sistema partidário e o sistema eleitoral brasileiros. Considerando-se particularmente os efeitos que o modelo de sistema partidário e eleitoral adotados no Brasil, teriam sobre a geração de responsividade – *responsiveness* – e *accountability* políticas.

Não à toa, o objetivo do presente capítulo é justamente analisar os aspectos relativos ao conjunto das reflexões que são realizadas em torno dessas principais instituições, dado de fato o grande número de estudos realizados acerca dessas instituições, com o intuito de compreender melhor os resultados a que se têm chegado, pensando em seus reais alcances explicativos e, em um momento posterior, suas possíveis limitações.

Isso não significa dizer que não existam outras instituições que também tenham sido foco de análise por parte da ciência política brasileira ou do estudo de *brasilianistas*. Entretanto, uma vez que as instituições aqui mencionadas ocupam um percentual significativo dos trabalhos que têm sido produzidos no país, nada mais adequado do que tratá-los com uma maior atenção.

Todavia, é preciso ressaltar que embora possam ser analisadas separadamente, não se pode negar que cada uma das referidas instituições fazem parte de um contexto muito mais amplo, a do arranjo institucional da democracia brasileira, o que permite perceber a influência direta ou indireta que cada uma exerce sobre as outras.

Também, seria necessário ressaltar que os trabalhos que serão aqui analisados, dentre os quais se destacam os trabalhos de Abranches (1988),

Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2003), Amorin Neto (2004, 2006), Mainwaring (2001), Ames (2003) e Melo (2007), não constituem um movimento uníssono que permita que os principais autores e trabalhos discutidos compartilhem de pontos de vista semelhantes ou cheguem a resultados iguais. O que se observará na verdade é que, mesmo existindo em comum entre eles, o maior destaque atribuído às relações entre Executivo e Legislativo nacional, ao sistema partidário e ao sistema eleitoral, são identificadas diferenças importantes quanto aos pontos de vista em relação aos efeitos gerados pelo arranjo institucional da democracia brasileira. Com tudo, ressaltando que, o foco nas discussões, em termos da problematização, se dá sobre o sistema político² e não necessariamente sobre o regime³. Tal ponderação se mostra como de extrema importância, na medida em que muitas vezes não há por parte da literatura, certa clareza sobre o fato de tais conceitos não designarem a mesma coisa.

2.1. Executivo e Legislativo brasileiros: estratégias presidenciais, processo decisório e formação de coalizões

Um dos principais eixos de reflexão sobre as instituições políticas brasileiras trata dos aspectos relativos ao processo de estruturação e articulação dos poderes Executivo e Legislativo, quase que majoritariamente, a partir dos contornos definidos pelo processo de redemocratização e pela promulgação da Constituição de 1988. No entanto, é possível afirmar que toda essa discussão tem suas bases criadas já na década de 1980, quando se tinha

² O conceito de sistema político aqui considerado parte da definição de David Easton (1953) que considera o sistema político como "aquele sistema de interações, em qualquer sociedade, através do qual são feitas e implementadas as alocações autoritativas de valores". A preocupação principal é que em qualquer sociedade, deve existir algum mecanismo mediante o qual as disputas possam ser resolvidas e que esse mecanismo deve ser autoritativo, ou seja, deve ser capaz de resolver as disputas que surgem na sociedade em conformidade com um padrão mais ou menos estável, dando-lhes solução final.

³ Regime político, por sua vez, deve ser entendido como um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram determinada concepção de Estado e de sociedade, e que inspiram seu ordenamento jurídico; antes de tudo, pressupõe a existência de um conjunto de instituições e princípios fundamentais que informam determinada concepção política do Estado e da sociedade, sendo também um conceito ativo, pois, ao fato estrutural há que superpor o elemento funcional, que implica uma atividade e um fim, supondo dinamismo, sem redução a uma simples atividade de governo.

uma preocupação em avaliar o grau de desempenho dos sistemas de governo adotados principalmente entre os países da América Latina.

Grande parte desses estudos tinha como principal ponto de convergência a adoção de uma postura crítica em relação aos sistemas de governo presidencialistas, forma de governo preferida pela maior parte dos países latino-americanos. Desse ponto de vista, tais trabalhos tendiam a identificar nos regimes presidencialistas uma série de problemas considerados intrínsecos a essa forma de governo e os quais afetavam diretamente a estabilidade da ordem democrática nos países que a adotavam (LINZ & VALENZUELA, 1994).

Com isso, um grupo de especialistas, principalmente no Brasil, iniciou uma série de pesquisas as quais serviram, antes de tudo, como um esforço para tentar refutar as principais teses até então apresentadas, principalmente em relação ao grau de instabilidade e de geração de déficit democrático por parte dos regimes presidencialistas. Segundo esses autores, democracias presidencialistas, como é o caso da democracia brasileira, seriam capazes sim de produzir razoáveis índices de estabilidade política, obviamente que com ênfase no “jogo” formal, bem como de proatividade por parte do poder Executivo, já que este último conseguiria criar e manter de forma razoavelmente eficiente, bases de apoio a sua agenda política. Fugindo assim, do fantasma da paralisia decisória, tida como uma condição dos países de matrizes presidencialistas.

Tal visão pessimista teria se desenvolvido considerando-se o fato de que, conforme apresentam Shugart e Carey (1992), os sistemas presidencialistas possuiriam como uma de suas singularidades, a separação clara entre as fontes de origem e de sobrevivência dos poderes Executivo e Legislativo. O que levou alguns estudiosos a defenderem o princípio de que nesse tipo de sistema de governo haveria uma tendência a um estado permanente de paralisia decisória.

Assim, de modo a contrapor os argumentos de autores como Linz e Valenzuela (1994) e que acreditavam na inviabilidade da adoção de regimes presidencialistas, quando da busca por estabilidade democrática, o que as novas pesquisas realizadas principalmente por parte da ciência política brasileira buscavam entender, é a lógica de manutenção da ordem

democrática, a partir das características que seriam próprias a esse tipo de sistema político. Assim sendo, o que os estudiosos da democracia brasileira estão na maioria das vezes preocupados em demonstrar, é que os problemas da mesma não estão relacionados com uma suposta situação de instabilidade, inerente simplesmente a adoção do presidencialismo.

Para uma avaliação do grau de alcance dessa tese, basta olhar para a lógica de organização do próprio Executivo e Legislativo brasileiros. Tomando como referência inclusive, a discussão acerca dos mecanismos de separação de poderes e de *checks and balance*. Não é por acaso, portanto, que essas instituições são aqui pensadas de forma relacional.

Um dos primeiros trabalhos que vai tratar dessa problemática da relação entre o Executivo e o Legislativo federais no caso brasileiro, a partir dessa ótica de uma reflexão que toma como elemento de partida os aspectos institucionais definidos pela Constituição de 1988, é o de Abranches (1988). Na verdade, um pouco antes da promulgação da referida Constituição, Abranches já chamava a atenção para o que ele denominou de “o dilema institucional brasileiro”.

Segundo ele, a maior dificuldade imposta à democracia brasileira naquele contexto era a de se conseguir criar um arranjo institucional que fosse capaz de, ao mesmo tempo em que regulasse o exercício da autoridade política dos governantes – especialmente em relação aos presidentes –, também fosse capaz de solucionar os conflitos gerados pela própria diversidade das bases sociais responsáveis pela sustentação política dos diferentes governos e dos diferentes processos de representação.

É por essa razão que o sistema presidencialista brasileiro vai, segundo Abranches, tomando alguns contornos que lhe são próprios, fazendo inclusive com que o próprio autor intitule o mesmo de *presidencialismo de coalizão brasileiro*. Dada a necessidade do chefe do Executivo nacional, em organizar seu apoio político, principalmente junto ao Legislativo, a partir da formação de amplas coalizões. Estas últimas, em relação à análise proposta, se estruturariam a partir da observação de dois eixos básicos. Um primeiro de caráter partidário e o outro de caráter regional.

Tal identificação remete a dois outros aspectos, o dos caminhos galgados em termos factuais para que uma coalizão venha realmente a existir e funcionar de maneira eficiente, bem como o do grau de fracionamento ou de

concentração de uma dada coalizão. Mas, para uma compreensão mais clara desses aspectos é preciso antes de tudo considerar que, o processo de formação de coalizões envolve, segundo Abranches, basicamente três momentos. Em um primeiro momento são pensadas as alianças eleitorais, e as quais demandam certo grau de negociação em torno de uma definição mínima sobre as diretrizes programáticas mais gerais que irão reger as alianças, além de algumas pré-condições que precisariam ser observadas quando da composição dos governos no caso de uma possível vitória eleitoral.

Após o primeiro momento, e uma vez ocorrido à vitória eleitoral, dá-se início à fase de composição dos governos, caracterizada pela disputa entre os membros da aliança, por cargos e compromissos referentes à definição de um programa mínimo de governo, mesmo que de modo ainda muito genérico. Por fim, na última fase o que se observa é a transformação da então inicial “aliança eleitoral” em “coalizão efetivamente governante”. Momento no qual emerge “o problema da formulação da agenda real de políticas, positivas e substantivas e das condições de sua implementação” (ABRANCHES, 1998, p. 28).

Considerados tais aspectos, podem se discutidas a partir de agora questões relacionadas com o grau de fracionamento ou de concentração de uma coalizão, assim como da eficiência das mesmas.

Em relação à problemática do impacto exercido pelo maior ou menor fracionamento das coalizões sobre as ações do presidente da república, Abranches chama a atenção para o fato de que ambas as situações podem gerar efeitos positivos e negativos sobre a autoridade e capacidade decisória do chefe do Executivo. Por exemplo, ao se considerar o alto fracionamento da coalizão, o que poderia acontecer seria a criação de uma situação que permitiria uma maior liberdade aos presidentes, já que esse fracionamento lhe possibilitaria retirar forças de uma possível manipulação das posições e dos interesses dos membros da coalizão. No entanto, considerando que nesse tipo de situação, o partido do presidente pode não ser o partido que possua o maior número de cadeiras, quando pensado o contexto do Legislativo nacional, o mesmo pode acabar se tornando uma espécie de prisioneiro de compromissos muito diversos que poderiam comprometendo suas ações.

Já no caso de se estar lidando com a presença de coalizões concentradas, tais coalizões podem conferir uma maior autonomia em relação

às atuações dos presidentes no que se refere aos parceiros menores que compõem as alianças, em função do fato de que nesse tipo particular de situação os partidos dos mesmos tendem a serem os partidos majoritários. Não obstante, esse tipo de situação acabaria obrigando os presidentes a definirem um tipo de relação muito mais estreita com o seu próprio partido. Assim, caso esse partido venha a ter certa heterogeneidade interna, ou do tipo regional, o efeito provocado será praticamente o mesmo das coalizões de caráter amplamente fracionado, restando ao presidente, enquanto opção de ação, recorrer aos partidos minoritários que compõem a aliança.

Mas, de um modo mais amplo, é necessário considerar que ambas as situações representam o que constituiria, de acordo com Abranches, algumas das principais características ou dificuldades enfrentadas no presidencialismo brasileiro: a instabilidade de auto-risco, relativa aos aspectos intrínsecos a negociação, potencial de conflito, posição ideológica e pragmática no interior das coalizões; bem como a dependência que se criaria em relação à capacidade de atuação do governo, frente aos acordos e compromissos formulados no momento de constituição das coalizões. O que inevitavelmente torna a presidência da república o epicentro para o qual convergem todas as forças envolvidas no processo de composição dessas coalizões, assim como dos ônus de todas as crises que, por ventura, também venham a ocorrer.

Grande parte dessas reflexões presentes na análise produzida por Abranches acabaram por desempenhar um papel fundamental dentro do processo de realização de amplas discussões sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo federais na ciência política brasileira. Inclusive, na tentativa de aperfeiçoar grande parte das questões apresentadas pelo autor. Não é por acaso, que a maioria dos estudos sobre o sistema político brasileiro, passa a se preocupar com a maneira como operam os mecanismos institucionais de regulação interna de cada uma dessas instâncias, de modo a tentar entender melhor os elementos que definem os padrões de relações entre o poder Executivo e Legislativo, com ênfase particularmente, nas prerrogativas constitucionais dos presidentes e na organização interna do Congresso. Já que ambos interfeririam diretamente na atuação e produção do próprio Legislativo, bem como sobre a capacidade do Executivo de implementar a sua agenda de ação política, permitindo que o mesmo, assim, governe.

Dentre os principais trabalhos publicados posteriormente ao texto de *Abranches* e que tratam pontualmente dessas questões, podem ser mencionados inicialmente os estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2005, 2006), com destaque especialmente para o livro intitulado *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, publicado no ano de 1999. Nesse trabalho os autores buscam retratar como se dá a “organização institucional do sistema político brasileiro sob a Constituição de 1988” bem como “seus efeitos sobre o papel dos poderes Legislativo e Executivo na formulação de políticas públicas” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999: p. 07), tendo como foco o processo decisório em nível de sua articulação no âmbito do Congresso Nacional.

Para tanto, os autores estabelecem uma comparação entre os dois períodos democráticos da história brasileira, o primeiro de 1945 a 1964 e o segundo pós 1988. Com isso destacam as semelhanças e diferenças entre os dois momentos, bem como tentam pensar alguns aspectos relativos à existência de certa “continuidade legal” entre o atual período democrático e o período autoritário que o antecedeu. E é a partir dessas identificações que os autores apresentam as variações existentes entre os dois períodos democráticos. Nos termos dos próprios autores:

O quadro institucional que emerge após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de produzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação a Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, como já observamos em outra oportunidade, neste ponto, a Constituição de 1988 manteve inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1999: p. 19 e 20).

Tais distinções são identificáveis quando consideradas as variáveis priorizadas pelos autores visando uma explicação alternativa as análises anteriormente produzidas e que privilegiavam, “uma estrutura de incentivos

determinada exogenamente” – legislação eleitoral e forma de governo. Por conseguinte, as variáveis das quais se utilizam Figueiredo e Limongi são os mecanismos internos de organização (coordenação) existentes no âmbito do próprio Legislativo e que são geradores de incentivos a uma lógica de centralização no que diz respeito à realização das atividades características da instituição, com ênfase no papel dos partidos políticos frente a esse processo; assim como a ampliação dos poderes legislativos do presidente, que aumentavam largamente o poder de agenda do chefe do Executivo.

Primeiramente, em relação a este último aspecto, a dos poderes legislativos atribuídos – criação ou ampliação –, em relação ao presidente da República brasileiro, após a Constituição de 1988, tais poderes são responsáveis pela concentração, na mão do chefe do Executivo, da capacidade de determinar a agenda política do país. Isso significa dizer que, o presidente, em última instância, determinaria que propostas serão ou não apreciadas pelo Congresso Nacional, como também o momento em que isso ocorrerá – *conteúdo* e *timing*. Tal atribuição permite, portanto, que o Executivo interfira na realização dos trabalhos legislativos, minimizando os efeitos do processo de separação de poderes à medida que induz os membros do Congresso a cooperação em relação aos seus interesses.

Isso se tornaria possível, em razão das capacidades concedidas aos presidentes em exercício, relacionadas à iniciativa exclusiva em relação a matérias orçamentárias e de administração pública, o pedido de urgência, o controle sobre as pastas ministeriais, e o poder de editar medidas provisórias em caso de relevância ou de urgência.

É bem verdade que, antes mesmo de Figueiredo e Limongi, Shugart e Carey (1992) já chamavam a atenção para os efeitos decorrentes da posse de poderes legislativos por parte de presidentes latino-americanos. Todavia, distintamente destes últimos que afirmavam que a posse de poderes legislativos incentivaria entre os presidentes a adoção e utilização recorrente de ações unilaterais em relação ao Legislativo⁴, Figueiredo e Limongi (1999: p. 26) afirmaram que “os poderes de agenda presidenciais não devem ser vistos exclusivamente como armas para vencer resistência no Legislativo”, já que

⁴ Maiores incentivos a negociação entre Executivo e Legislativo, só ocorreria quando da ausência de poderes legislativos a disposição dos chefes do Executivo.

esses poderes possibilitariam ao Executivo moldar as preferências dos legisladores de forma a induzi-los a cooperação.

Notadamente, essa cooperação não resulta apenas da posse dos poderes legislativos por parte do presidente, mas também, da relação entre este fator e o sistema partidário, assim como a presença de outros recursos não-legislativos que, em último caso, estão relacionados com o processo de organização legislativa.

Mas, quanto à relação desses aspectos com os incentivos gerados pela dinâmica do sistema partidário, a ênfase aqui dada pelos autores refere-se à idéia de que a atuação dos legisladores se dá a partir de um contexto no qual seria possível falar da existência de uma forte “disciplina” partidária, própria da arena legislativa, e que fornece maiores condições ao Executivo de requisitar cooperação frente aos membros do Legislativo. Essa importância dirigida aos partidos no âmbito do Legislativo se dá pelo fato de que a distribuição de direitos e recursos parlamentares se realizaria via partidos políticos – “proporcionalidade partidária” –, a exemplo, da composição da Mesa Diretora e das Comissões Técnicas.

Logo, os líderes partidários, função reconhecida pelos regimentos internos de ambas as Casas Legislativas no Brasil – Câmara dos Deputados e Senado – e que possuem como sua instância de representação e alocação o Colégio de Líderes criado com a Constituição de 1988, além de definirem quem são os parlamentares que comporão as comissões, acabam, por uma série de prerrogativas regimentais, controlando o fluxo dos trabalhos legislativos, o que implicaria na neutralização da ação das comissões e dos parlamentares individualmente.

Uma das prerrogativas a disposição dos líderes partidários é o requerimento de urgência que retiram das comissões as matérias que estão em discussão e as encaminham para apreciação direta do plenário, alterando o ritmo da tramitação de certas matérias e limitando a capacidade do parlamento de emendar os projetos votados nessas condições. Desse modo, assim como o chefe do Executivo, os líderes partidários possuem também fortes poderes de agenda.

Consequentemente, tendo em vista o processo de centralização da organização dos trabalhos legislativos por via dos partidos políticos, o chefe do

Executivo teria maiores condições de execução da sua agenda política, tendo em vista que a composição de uma coalizão majoritária de apoio ao governo e que fornecesse garantias de acesso a benefícios políticos aos que apóiam a coalizão, observaria um critério partidário, o que resultaria em uma maior estabilidade dessa coalizão de apoio. Ou seja, tanto o controle que acaba sendo exercido por parte do presidente como dos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos no Legislativo e do processo decisório, acabam tendo efeitos sobre o desempenho e manutenção da coalizão de apoio ao presidente.

Por essa razão é que Figueiredo e Limongi afirmam que o funcionamento de governos de coalizão em regimes presidencialistas – presidencialismo de coalizão –, como no caso do Brasil, se aproxima do que ocorrer em regimes parlamentaristas, principalmente em termos da estabilidade que geralmente é atribuída a estes últimos. Isso se verifica porque, quando dos dois períodos democráticos analisados pelos autores – 1946-1964 e pós 1988 – se percebe “um aumento significativo na coesão partidária e um padrão mais previsível e estável das coalizões” (FIGUIREDO & LIMONGI, 2006: p.274).

De modo semelhante, Fabiano Santos em *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão* (2003) também fundamentou grande parte de suas análises a partir da comparação entre os períodos democráticos de 1946-1964 e pós 1988, pois mesmo que esses períodos possam ser identificados como similares quanto ao sistema político adotado no país e possam existir algumas similitudes quanto à dinâmica de funcionamento das instituições políticas nos dois períodos, ainda assim, existem diferenças que seriam emblemáticas entre cada um dos mesmos. Não apenas em relação aos aspectos de ordem institucional, como já tratados por Figueiredo e Limongi, mas também, quanto à utilização de recursos para a manutenção do apoio político a agenda do chefe do executivo. Em razão disso Santos afirma:

No período 1946-1964, o principal recurso para a busca de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte de deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originalmente responsáveis pela aprovação do programa presidencial na Câmara. Por conta disso, e pelo fato de a Constituição de 1946 ter preservado importantes prerrogativas decisórias do Legislativo, a agenda política do período pode ser considerada como uma agenda compartilhada.

Em contraposição, o período atual expressa a enorme supremacia do Executivo, quer pela capacidade decisória deste Poder vis-à-vis o Legislativo, quer pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara. Sendo assim, a agenda política atual assume contornos de uma agenda imposta. Em suma, o argumento, se minimamente correto, corrobora a visão de que as regras que regulam, o conflito e a cooperação política, e não apenas as preferências e interesses dos atores, também definem o resultado da interação Executivo-Legislativo (SANTOS, 2003: p. 60).

Com essa afirmativa, Santos, entretanto, não quer dizer que a patronagem foi um recurso amplamente utilizado de 1946-1964 e que posteriormente deixou de o ser. Para Santos, seriam dois os recursos básicos para a formação e manutenção de coalizões de apoio, são eles: a patronagem e o poder de agenda. E segundo ele, a utilização estratégica da patronagem, é mais eficiente, quando acompanhada do poder de agenda, o que forneceria colaborações parlamentares mais seguras do que quando a patronagem é utilizada de forma isolada.

Não se pode esquecer que a Constituição de 1988 foi uma facilitadora desse processo de convergência de utilização momentânea dos dois recursos na mão do chefe do executivo.

Para Santos, o que aconteceu foi que o Brasil teria migrado de uma situação do tipo “presidencialismo fragmentado em facções”, próprio do período de 1946-1964, para um “presidencialismo de coalizão racionalizado”⁵. Certamente que, a identificação da existência de certa racionalidade própria desse segundo período, principalmente em termos da ação e das estratégias realizadas e montadas pelo Executivo, já havia sido mencionada também por Figueiredo e Limongi (1999), entretanto, de maneira muito mais sutil e sem a sistematização realizada por Santos em razão da importância que ele atribui aos conceitos para entender o comportamento dos atores políticos inseridos em cada um desses momentos.

No primeiro contexto institucional, o que se verificava era a existência de “fontes alternativas de distribuição de benefícios”, o que tornavam as estratégias individuais de busca por esses benefícios eficientes, ainda mais, frente à baixa relevância dos partidos para seus membros individualmente

⁵ Esse conceito remete a John Huber, visto que o mesmo utiliza-se da noção de parlamento racionalizado “para explicar como a adoção de regras restritivas para a aprovação de leis relevantes conferiu previsibilidade e estabilidade à atividade parlamentar sob a Quinta República Francesa” (SANTOS, 2003: p. 21).

considerados e a existência de uma agenda política compartilhada entre Executivo e Legislativo. Já no segundo momento, o que se verifica é o “monopólio do Executivo sobre a iniciativa em matéria orçamentária”, poder de agenda concentrado nas mãos do presidente e organização dos legisladores em partidos mais disciplinados no âmbito da “arena congressual”.

Essa passagem de um momento ao outro, juntamente com suas implicações institucionais se deu pela transferência de poderes decisórios para o Executivo, iniciada com o golpe militar de 1964 e ratificada pela Constituição de 1988, a qual criou fortes incentivos para que os deputados federais tendessem a se organizar em partidos, aumentando assim a coesão e a disciplina dos mesmos e a previsibilidade do comportamento dos parlamentares em plenário, bem como funcionou como mecanismo de geração de estabilidade na formulação de políticas oriundas do Legislativo em razão do direito exclusivo, em posse do Executivo, de iniciativa em matérias orçamentais e que também é um forte instrumento de barganha perante os congressistas.

Com base nisso é que o autor estende sua reflexão considerando os efeitos gerados pelo sistema eleitoral em termos da garantia da maior concentração de poder por parte do chefe do Executivo. Santos, destaca o fato de que, o funcionamento do sistema de representação proporcional de lista aberta atua como um incentivo negativo ao princípio dos pesos e contrapesos – *checks and balance* – do sistema presidencialista, bem como, distintamente do que normalmente é apresentado pela bibliografia especializada, quanto às características que são inerentes ao sistema eleitoral brasileiro – pequeno número de deputados que são eleitos com seus próprios votos, transferência de votos intrapartidariamente e entre partidos⁶ – faz com que os deputados sejam incentivados a agirem de modo a nacionalizar seu comportamento, em contraposição ao que seria esperado de acordo com a *teoria do voto personalizado*, e a qual defende a tendência a comportamentos predominantemente paroquialistas quanto ao comportamento dos legisladores brasileiros.

⁶ Tanto há transferência de votos daqueles que acabaram sendo derrotados nas eleições, dentro do próprio partido, como há transferência de votos em razão das alianças e coligações eleitorais.

Mas, para que essa nacionalização se torne possível os legisladores acabam transferindo e ampliando as prerrogativas decisórias a disposição do Executivo e são essas modificações na capacidade decisória do Executivo que provocam também transformações no nível de disciplina dos partidos e de previsibilidade da ação dos legisladores na arena legislativa – fatores importantes para garantir o apoio legislativo ao Poder Executivo – gerando uma dissociação entre esta última e a arena eleitoral.

Tais implicações – coesão, disciplina e previsibilidade –, uma vez que são consideradas enquanto um dado, seriam também decorrentes da capacidade do presidente de monopolizar, tanto a distribuição de patronagem como de benefícios paroquiais que acabam sendo direcionados para os redutos eleitorais dos políticos e que compõem suas bases de apoio. O que se percebe então é que, embora o paroquialismo não deixe de ser um fator a se considerar quanto à relação entre Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro, sua importância é minimizada pela miopia eleitoral.

Dessa forma é que se concretizaria o processo de formação de coalizões de apoio presidencial, que dependeria, mesmo que em um grau menor, da identificação com o programa de governo do presidente eleito e de seu partido – seja essa identificação ideológica ou não –, mas também, e em um maior grau, da utilização estratégica da patronagem, do poder de agenda e do acesso a cargos governamentais – especialmente ministérios – “que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais” (SANTOS, 2003: p. 65).

Sobre esse último aspecto Octávio Amorim Neto, em seus primeiros artigos – Amorim Neto (1994, 2000) –, bem como em seu livro intitulado *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas* (2006), nos apresenta alguns aspectos do que caracterizaria a relação entre sistema de governo e formação de gabinetes no Brasil.

Assim como os autores mencionados anteriormente, Amorim Neto considera que, no caso brasileiro, a junção de um sistema de governo presidencialista, um sistema de representação proporcional e o multipartidarismo, geram fortes incentivos na caracterização do processo decisório, e em última instância acaba definindo os contornos da relação estabelecida entre as instâncias executiva e legislativa. Todavia, Amorim Neto

chama a atenção para a necessidade de se atribuir certo destaque ao papel que ocupa a organização federalista e o bicameralismo como aspectos também responsáveis pela conformação do presidencialismo de coalizão.

E mais especificamente, isso ocorre com o intuito de “medir” o quanto tais aspectos fornecem incentivos no processo de formação de gabinetes presidenciais, dimensão importante dentre as opções de estratégias e mecanismos a disposição do presidente.

Essa importância concedida por Amorim Neto ao mecanismo da formação de gabinetes se apresenta como uma resultante da definição que o mesmo adota para regimes presidencialistas, na qual tais regimes se caracterizariam pela: 1) existência de eleições populares para chefe do Executivo; 2) o fato dos mandatos tanto para o Executivo como para a Assembléia serem fixos e não dependentes de mútua confiança e 3) pelo fato do chefe do Executivo eleito poder nomear e dirigir a composição do governo. Tal definição se aproxima da definição de presidencialismo apresentada por Shugart e Carey (1992), menos pelo fato de que estes últimos apresentam como uma última característica a posse por parte do presidente, de poderes legislativos autorgados pela Constituição. No entanto, a diferenciação não se verifica pela negação da existência de tais poderes, mas, por perceber que esta característica estaria implícita na capacidade do chefe do Executivo em compor e dirigir a composição do seu governo, ou seja, “a importância dos poderes legislativos reside no fato de que afetam as estratégias decisórias dos presidentes e o desenho dos seus gabinetes” (AMORIM NETO, 2006: p. 26).

Não obstante, a importância da definição de presidencialismo adotada por Amorim Neto, a identificação dos objetivos dos presidentes, também fornece amplos indícios para se pensar o porquê da ênfase atribuída à formação de gabinetes. Para o presente autor, os dois principais objetivos dos chefes do Executivo em regimes presidencialistas são: 1) a consecução de suas metas programáticas e 2) o controle sobre o aparato burocrático a disposição do Poder Executivo. Nesse caso, o poder de nomeação para postos ministeriais é um recurso de incontestável importância e que está à disposição dos presidentes para que os mesmos possam realizar tais objetivos. Nas palavras do autor, o processo se verifica da seguinte forma:

Os principais objetivos perseguidos pelos presidentes quando formam seus gabinetes são dois: (1) a implementação do seu programa de governo ou a tradução de suas preferências políticas em decisões de governo; e (2) maximizar o controle sobre a burocracia do Poder Executivo. Porém, o segundo está claramente subordinado ao primeiro, porque afinal de contas, os presidentes querem controlar a burocracia estatal para poderem justamente realizar seu programa de governo (AMORIM NETO, 2006: p. 29).

Mas efetivamente, o que caracteriza os gabinetes presidenciais? Primeiramente, por gabinetes presidenciais deve-se entender o conjunto de ministros de estado e/ou conjunto de assessores nomeados pelo presidente com *status* ministerial. A relação que se estabelece entre um presidente e seus ministros é uma relação do tipo “mandante-agente” (AMORIM NETO, 1994) – *principallagent* –, na qual o primeiro delega autoridade aos segundos com o intuito de resolver três problemas de coordenação das tarefas do Executivo: a) execução de políticas de governo; b) integração dos diferentes departamentos administrativos do governo e; c) obtenção de apoio político, principalmente na legislatura. É a esta última dimensão que se dará um maior destaque.

Mas antes, é preciso termos conhecimento que Amorim Neto (1994) distingue quatro tipos distintos de gabinetes: os de coalizão, os unipartidários, os de cooptação e os apartidários. Os primeiros são aqueles compostos por mais de um partido via estabelecimento de um acordo entre os mesmos e o chefe do Executivo, e onde logicamente, o critério de seleção dos ministros é partidário. Já o segundo, caracteriza-se pela realização de um acordo entre o presidente e apenas o seu partido, e por essa razão o critério de seleção também é partidário. No terceiro caso, inexistente um acordo prévio entre partidos e presidentes, porém, o critério de seleção de ministros continua sendo partidário. E por fim, no caso dos gabinetes apartidários, além da ausência de acordos com partidos, também não se adota o critério partidário de seleção dos ministros.

Essa classificação é ela mesma importante, pois fornece os elementos a partir dos quais é possível inferir-se sobre a existência permanente no Brasil de um arranjo institucional que possibilite uma estrutura do tipo presidencialismo de coalizão.

De acordo com Amorim Neto (1994), os gabinetes presidenciais no Brasil se alternaram entre gabinetes de coalizão e de cooptação, com raros casos de gabinetes apartidários e nenhum caso de gabinete unipartidário.

Essa última identificação é importante, pois, diferentemente de Santos (2003) que afirmou que toda a experiência presidencial brasileira acabou se traduzindo em um típico caso de presidencialismo de coalizão, mesmo quando da diferenciação entre os períodos democráticos, e conforme também nos leva a crer Abranches (1988), Amorim Neto vai no sentido “contrário” afirmando que no Brasil existiram momentos em que o presidencialismo brasileiro funcionou nos moldes do presidencialismo de coalizão, mas em outros não. Isso ocorreria mediante a identificação de um gabinete de coalizão ou de outro tipo.

Assim sendo, a concepção de presidencialismo de coalizão na obra de Amorim Neto está relacionada ao processo de composição de gabinetes presidenciais de coalizão, o que depende das opções do chefe do Executivo quando este escolhe suas estratégias de ação. Se a principal intenção de um presidente é perseguir seus objetivos programáticos via projetos de lei, isso requererá que tais projetos sigam seu curso normal em termos do processo legislativo, o que gera a necessidade de compor bases de apoio majoritárias com a composição de coalizões de governo. Em contrapartida, se a intenção do presidente para alcançar seus objetivos for através das prerrogativas que o mesmo tem a sua disposição, muito provavelmente a sua opção será compor gabinetes com tecnocratas e outros. Ou seja, para Amorim Neto não existe no Brasil um único padrão de governança, pois, na história do país existem exemplos de gabinetes majoritários como também minoritários, os primeiros resultando em governos multipartidários – *cartéis multipartidários* – e os segundos em governos multipartidários minoritários – ausência de um cartel partidário (AMORIM NETO; COX & McCUBBINS, 2003)

Inicialmente, a dificuldade, em termos da institucionalização de um gabinete de coalizão estaria, segundo Amorim Neto (1994), vinculada ao alto grau de indisciplina partidária, típica do sistema político brasileiro, e por essa razão o autor também se diferencia dos autores anteriores que tratam da existência de um alto grau de coesão e disciplina partidária, principalmente na arena legislativa. Contudo, o autor posteriormente reconsidera seu posicionamento com relação a essa questão, uma vez que a variável disciplina

partidária não seria facilmente identificável como influenciadora de coalizões de apoio majoritário (AMORIM NETO, 2006).

Todavia, além da variável disciplina legislativa dos partidos políticos, outras variáveis devem ser agregadas quando da classificação de um gabinete como sendo de coalizão e de suas possibilidades de manutenção, são elas: o grau de coalescência dos gabinetes presidenciais, o decurso do mandato presidencial, a diversidade ideológica do ministério, a própria estrutura institucional brasileira, o apoio da bancada partidária e a taxa de recompensa ministerial.

Quanto à variável grau de coalescência, ela deve ser entendida como uma variável contínua que se refere ao nível de distribuição proporcional dos ministérios entre os partidos representados no gabinete em função do peso parlamentar desses partidos. E tanto essa variável, quanto as demais, são de ampla importância para a manutenção das coalizões, e, portanto, servem de incentivo para definição dos contornos que delimitam as possibilidades das ações possíveis de serem realizadas pelos atores políticos envolvidos nesse contexto.

Todavia, a despeito de grande influência que essa literatura trabalhada até o presente momento tenha sobre o escopo das reflexões em torno do Executivo e do Legislativo brasileiros, existe uma segunda vertente de análise, e a qual defende uma postura muito mais crítica em relação ao grau de estabilidade política que pode ser gerado a partir das relações estabelecidas entre estas duas instituições. Uma vez que, mesmo com todas as mudanças e mecanismos criados pela Constituição de 1988, o que se observaria seria uma dinâmica muito mais descentralizada e prioritária dos interesses individuais em detrimento da atuação organizada, por exemplo, em torno de partidos políticos disciplinados em associação com o chefe do executivo.

Como exemplos dessa perspectiva podem ser mencionados os trabalhos de Scott P. Mainwaring (2001) e Barry Ames (2003), os quais acabaram tornando-se os mais emblemáticos. Principalmente o último que, a partir do título atribuído a seu livro – *Os Entraves da Democracia no Brasil* – tenta demonstrar como os aspectos relacionados à forma de funcionamento e os incentivos gerados pelo próprio arranjo institucional da democracia brasileira acabam gerando impedimentos para o funcionamento de suas instituições.

Tendo como referência o problema da governabilidade, entendida como o grau de eficiência com que os poderes Legislativo e Executivo de um dado país conseguem elaborar programas e políticas públicas, bem como a capacidade de um governo em garantir a execução e continuidade desses programas, Ames apresenta um exame das relações existentes entre algumas das principais instituições políticas nacionais – “regras e práticas da política eleitoral e parlamentar” (AMES, 2003, p. 16) – tentando avaliar o grau de probabilidade de um dado governo, no contexto brasileiro, conseguir adotar novos programas ou realizar novas ações relacionadas a uma agenda política transformadora.

Tal preocupação leva o autor à seguinte constatação: “No Brasil, o Poder Executivo muitas vezes não conta sequer com maiorias parlamentares nominais e depende de deputados que só se preocupam com sua própria sorte, com benefícios paroquiais de retorno eleitoral garantidos ou em defender interesses estreitos” (AMES, 2003, p.17). Esse tipo de argumento se contrapõe quase que totalmente as conclusões apresentadas por Figueiredo e Limonge, ou mesmo por Santos.

Isso se daria por que, segundo Ames (2003, p. 18):

As instituições políticas geram incentivos para os políticos. Esses incentivos motivam ações que ou facilitam ou atrapalham a adoção de políticas públicas capazes de melhorar a vida do cidadão comum. No caso brasileiro, as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos. Alguns políticos resistem a esses incentivos, mas têm de lutar para aprovar leis relativas a questões de interesse nacional e com frequência se engajam em batalhas cada vez mais duras e geralmente mal sucedidas.

Desse ponto de vista, a avaliação feita por Ames é a de que, em razão da ineficácia das instituições políticas brasileiras, com foco em um sistema partidário pouco institucionalizado, cujas lideranças têm escasso controle sobre seus filiados, e em um Legislativo que se organiza com base na geração e distribuição de recursos de forma individualizada, dificilmente, qualquer que seja o governo, se consegue no Brasil a implementação de ações governamentais que se desviem do *status quo*, em que são privilegiados os interesses paroquiais em detrimento dos interesses nacionais, dada a

quantidade de atores que detêm o poder de obstrução de mudanças, ou mesmo de decisão – *veto-players*. E diz mais, “o surgimento de um grande número desses atores cruciais é inerente à estrutura institucional brasileira” (Ames, 2003, p. 29), criada a partir da atuação das próprias elites econômicas e políticas do país, assim como pelos incentivos gerados pela organização federalista, pela disseminação do empreguismo e do fisiologismo. Sem falar nos acontecimentos históricos que acabaram criando padrões institucionais bem específicos.

De qualquer modo, pensando em termos mais gerais a discussão acerca dos elementos que definem o padrão das relações estabelecidas entre o Executivo e o Legislativo federal brasileiro, e a despeito das diferenciações que podem ser identificadas entre os autores aqui tratados, o que se pode perceber é justamente a preocupação com os aspectos institucionais que acabam estabelecendo certos padrões de conduta e ação, segundo os quais o funcionamento do sistema político brasileiro é pensado. O foco está justamente na construção de um argumento fortemente respaldado em um conjunto de análises e estudos sistemáticos, e que tem como elemento primordial a preocupação com o papel das instituições executiva e legislativa e sem as quais seria impossível a compreensão da política nacional.

2.2. O sistema partidário, institucionalização e democracia

Do mesmo modo como foi possível observar em relação à discussão em torno das relações entre o Executivo e Legislativo brasileiros, bem como em termos das características próprias de cada uma dessas instituições, também em termos da discussão sobre o sistema partidário no Brasil, o que se observa é justamente a presença de basicamente dois tipos de posicionamentos. O primeiro refere-se aos pesquisadores que, dada as identificações das principais características do nosso sistema partidário, adotam uma postura efetivamente crítica no sentido da construção de uma percepção segundo a qual a partir daí se explicariam uma parte das controvérsias e debilidades relacionadas a democracia brasileira, principalmente em termos da geração de governabilidade, representação e *accountability*.

Já o segundo tipo de posicionamento, embora reconheça uma série de problemas que são intrínsecos à dinâmica de funcionamento do sistema partidário brasileiro considera que algumas mudanças vêm ocorrendo nas últimas décadas, e as quais têm permitido a minimização desses problemas.

O interessante é que, partindo de premissas comuns cada um dos pontos de vista mencionados acabasse chegando a conclusões diferentes, inclusive ao considerar o contexto de interação do sistema partidário com outras dimensões do arranjo institucional da democracia brasileira. No entanto, é necessário tentar entender melhor tais similitudes e distinções.

Em relação ao primeiro ponto de vista mencionado, a principal referência ainda continua sendo o livro de Scott Mainwaring, *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil* (2001). Mainwaring traz para a reflexão, a idéia de que, para uma análise mais qualificada dos sistemas partidários das democracias de terceira onda, para além das dimensões já consideradas por Sartori (1976) como o número de partidos e o grau de polarização ideológica, uma dimensão de extrema importância também seria o grau de institucionalização desses sistemas. Para Mainwaring (2001, p. 56)

O conceito de institucionalização diz respeito a um processo pelo qual uma prática ou organização se estabelece e é amplamente reconhecida, quando não universalmente aceita. Os atores criam expectativas e desenvolvem orientações e comportamentos baseados na premissa de que tal prática ou organização continuará existindo em um futuro previsível. Na política, o conceito de institucionalização implica que os atores têm expectativas claras e estáveis a respeito do comportamento de outros atores. Nas palavras de Huntington, “institucionalização é o processo pelo qual organizações e processos adquirem importância e estabilidade” (1968:12).

E prossegue afirmando em relação aos sistemas partidários, de forma mais particular.

Um sistema pouco institucionalizado se caracteriza pela grande instabilidade dos padrões de competição interpartidária, pelo frágil enraizamento dos partidos na sociedade, pelo grau relativamente baixo de legitimidade e pela fraqueza das organizações partidárias. Sistemas de baixa institucionalização funcionam de maneira muito diferente dos sistemas altamente institucionalizados, e isso tem importantes implicações para a democracia (MAINWARING, 2001, p. 32).

Nesse sentido, as principais preocupações do autor são, a de definir os aspectos que caracterizam a baixa institucionalização dos sistemas partidários,

como se pode perceber no quadro abaixo (Quadro 2), em que é possível uma clara comparação entre um sistema com alto grau de institucionalização e o Brasil entre os anos de 1979 e 1996; ao mesmo tempo em que avaliar o grau de impacto da baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro sobre o seu processo de democratização. Ou seja, a questão central em Mainwaring se volta para a fraqueza do sistema partidário brasileiro e como isso gera “problemas subsequentes” ao processo de poliarquização do país.

QUADRO 2: PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DO BAIXO GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

SISTEMAS PARTIDÁRIOS COM ALTO GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	SISTEMAS PARTIDÁRIOS COM BAIXO GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO (BRASIL: 1979-1996)
1. Estabilidade dos padrões de competição entre os partidos;	1. Alta volatilidade eleitoral, que reflete a incapacidade dos partidos quanto à conquista de um eleitorado estável e fiel;
2. Existência de raízes partidárias profundas na sociedade, de modo a criar padrões de identificação entre os eleitores e os partidos, fazendo com que os primeiros votem com a simpatia que alimentam por estes últimos;	2. Ao invés de votar na legenda, a maioria dos eleitores vota em candidatos individuais, logo, a filiação partidária do candidato não se apresenta como um critério de peso no momento das eleições;
3. Os partidos e as eleições possuem legitimidade pública;	3. Os partidos têm pouca credibilidade frente ao público;
4. Baixa fragmentação;	4. Alta fragmentação;
5. Presença de um claro distanciamento ideológico entre partidos de direita e de esquerda;	5. Presença de grande distância ideológica entre os partidos de direita e de esquerda entre meados da década de 1980 e início da década de 1990, mas que estaria diminuindo com o passar do tempo;

Fonte: Mainwaring (2001).

Para tanto o autor faz quatro grandes considerações básicas, as quais obviamente estão diretamente relacionadas a outras questões, também de expressiva relevância. Primeiramente, considera que o sistema partidário brasileiro possui uma baixa institucionalização, aparecendo como um dos casos excepcionais de fragilidade partidária, mesmo frente a sua razoável experiência com governos democráticos. Tal fragilidade poderia ser percebida ou avaliada, a partir da frequência com que partidos apareceram e desapareceram na história política nacional. Fruto da própria descontinuidade existente entre os vários sistemas partidários criados desde o surgimento dos primeiros partidos. Justamente porque, os partidos seriam caracterizados como

possuindo “raízes tênues na sociedade e escassa legitimidade” (MAINWARING, 2001, p. 33). O que interferiria inclusive na capacidade desses partidos em interferir ou exercer alguma influência nas decisões e ações realizadas por seus representantes no âmbito do Congresso.

Mas, que razões levam à baixa institucionalidade do sistema partidário brasileiro? Essa questão nos leva justamente a segunda das considerações feitas por Mainwaring e diz respeito à necessidade de que, para se entender as limitações de um dado sistema partidário, é preciso compreender as questões mais amplas que envolvem a formação e as transformações ocorridas nos próprios partidos políticos. E sobre esses aspectos ele destaca três fatores que teriam, de forma determinante, gerado a baixa institucionalidade do sistema partidário brasileiro.

Inicialmente, é preciso considerar que a formação dos sistemas partidários de um modo geral, esta relacionada à existência de certos fatores estruturais. No caso do Brasil, esses fatores basicamente teriam impedido o surgimento de “modernos partidos de massa”⁷, ou mesmo criado obstáculos à sua institucionalização. Estes fatores estruturais se referem, por exemplo, a questões como a restrição a participação política, bem como a extrema fragilidade da sociedade civil brasileira, aspectos vivenciados na maior parte do século XIX.

Em segundo lugar, ainda com relação ao processo de formação do sistema partidário brasileiro, é preciso ressaltar o papel das elites políticas e das lideranças estatais que, de acordo com Mainwaring, criam e organizam partidos políticos visando de forma exclusiva à promoção de seus interesses particulares, e privilegiando assim uma dinâmica personalista da política. De fato a história brasileira está repleta de momentos emblemáticos e nos quais o Estado determinou de cima para baixo a criação de partidos e a dissolução de sistemas partidários, gerando assim efeitos desagregadores.

Por fim, um último aspecto a ser considerado diz respeito às regras institucionais formais, as quais contribuiriam para a definição da “natureza do

⁷ Um esclarecimento aqui se faz necessário. Em termos gerais, grande parte da Ciência Política Brasileira não reconhece, exceção parcial feita ao PT, a existência de partidos de massa na história dos seus sistemas partidários. No entanto, é preciso ressaltar que, no caso do trabalho de Mainwaring (2001), o mesmo se refere ao surgimento de partidos de massa a partir do ano de 1945.

sistema partidário”. De acordo com esse critério, aspectos como a definição da maneira como será conduzida a competição eleitoral, favorecem ou não o surgimento de partidos descentralizados, indisciplinados e individualistas. Logo, as regras estabelecidas para o sistema eleitoral – sistema proporcional de lista aberta – acabam acentuando ainda mais os fatores responsáveis pela baixa institucionalidade dos partidos políticos, já que todo o processo de estruturação das campanhas e disputa eleitoral se daria a partir da atuação dos próprios candidatos e não dos partidos políticos. São inclusive inúmeros os trabalhos e pesquisas que apontam para um alto percentual de identificação entre eleitores e candidatos a cargos eletivos a despeito dos partidos aos quais esses candidatos estão filiados.

Mas, uma vez identificados os elementos que fazem parte do processo de formação dos partidos brasileiros, é possível retornar a terceira e quarta considerações feita por Mainwaring, de modo inclusive a poder compreender de forma mais clara, as questões anteriores.

De acordo com as observações feitas pelo pesquisador, uma vez que se tenha identificado à baixa institucionalidade do sistema partidário brasileiro, assim como as razões que levam a esse fenômeno, resta identificar quais são seus efeitos sobre o bom funcionamento da democracia no país.

Para o autor, a baixa institucionalidade associada com a prática do clientelismo político, cria dificuldades reais aos presidentes da República, quanto à possibilidade destes em conseguir apoio político via canais partidários, de modo a viabilizar sua agenda política. Restando para os mesmos a utilização de recursos como a patronagem, o que geraria efeitos devastadores a administração e a implementação de políticas. Nos termos colocados por Mainwaring (2001, p. 34)

Partidos fracos limitaram a representação popular, ajudando por esse meio a sustentar uma comunidade política elitista. Os políticos individuais se tornaram os principais veículos da representação, padrão que beneficiou as elites mais poderosas com as quais eles mantinham conexão. Os problemas criados pela fraqueza dos partidos também contribuíram para corroer a legitimidade democrática e dificultaram a accountability, isto é, a responsabilização política dos representantes e do governo, que se faz por meio dos partidos. A cobrança de responsabilidades políticas através das eleições depende da capacidade dos eleitores de recompensar ou punir os políticos individuais e/ou os partidos. Mas nos países em que as legendas partidárias mudam com muita frequência, em que partidos importantes desaparecem e outros entram em cena, em que políticos trocam de partidos

impunemente, em que a disciplina partidária é limitada e as alianças partidárias são usuais, mas de vida curta e não têm alcance nacional, obstaculiza-se a responsabilização dos políticos por intermédio de partidos.

Por fim, Mainwaring afirma que a debilidade dos sistemas partidários acaba contribuindo para problemas relacionados à escolha de lideranças políticas e toma como exemplo emblemático a chegada de Collor à Presidência da República, bem como seu governo catastrófico. Dificilmente em um sistema partidário institucionalizado isso teria sido possível.

Desse modo, o que se pode concluir de todos os aspectos levantados no trabalho de Mainwaring, como característicos do sistema partidário brasileiro, é que o mesmo traz graves problemas para a materialização e bom funcionamento da democracia no país. E os quais só poderiam ser resolvidos mediante o processo de institucionalização do sistema partidário.

Todavia, essa institucionalização estaria vinculada a outras sete regras e aspectos institucionais do sistema político. Seriam eles: 1) a escolha do sistema de governo; 2) o grau com que as normas eleitorais estimulam a fragmentação do sistema partidário; 3) o grau de controle exercido sobre os partidos quanto à ordem de eleição de candidatos; 4) a sequência de realização de eleições; 5) a definição de quem controla a seleção de candidatos; 6) a escolha por um sistema unitário ou federativo de governo; e 7) a posse por parte de presidentes da prerrogativa de poder de legislar via decreto.

Muito facilmente, é possível afirmar que, do ponto de vista de Mainwaring, as melhores opções estão sempre relacionadas com uma maior tendência à centralização do controle exercido pelos partidos e o incentivo a mesma, tanto nas relações que são estabelecidas entre o sistema partidário e o sistema eleitoral, como em termos das regras estabelecidas para atuação do chefe do Executivo ou mesmo em relação ao processo de organização legislativa. Tal ponto de vista não difere das de outros autores, como o próprio Ames (2003), mencionado já anteriormente.

Todavia, muito embora esse tipo de interpretação acerca do sistema partidário brasileiro tenha sido largamente difundido e tenha conseguido muitos adeptos, não apenas entre autores brasilianistas, mas entre um número

relativamente amplo de cientistas políticos brasileiros. Alguns autores tomaram outro caminho em suas interpretações, e embora reconhecendo a veracidade de alguns aspectos levantados por Mainwaring quanto às características do sistema partidário brasileiro, acabaram chegando a conclusões distintas das apresentadas pelo mesmo.

Um dos trabalhos que pode ser mencionado como representante dessa outra perspectiva de análise, é o artigo de Carlos Ranulfo Melo intitulado *Nem Tanto ao Mar, Nem Tanto a Terra. Elementos para uma Análise do Sistema Partidário Brasileiro* (2007). No referido texto, Melo inicia sua discussão em torno do sistema partidário brasileiro, reconhecendo que em relação aos partidos políticos no Brasil, o que se verifica de fato não é existência de um alto grau de institucionalização, se comparado aos partidos políticos existentes no contexto europeu. A idéia é que de fato, não haveria no país, partidos “fortes”, enraizados, e cuja identidade e ascendência em torno de certo eleitorado “cativo” tenha se constituído ao longo do processo de desenvolvimento de uma democracia de massas.

Isso porque, conforme já foi afirmado anteriormente, o que se observa na história política brasileira é uma constante variação no cenário partidário nacional desde o surgimento dos primeiros partidos até os dias atuais, acompanhando inclusive a alternância dos regimes políticos vivenciados no país.

Não obstante, embora reconheça a relevância de tais aspectos na compreensão das dinâmicas próprias do sistema partidário brasileiro, Melo chama a atenção para o fato de que o desenho institucional criado com a promulgação da Constituição de 1988 permitiria a construção de um cenário distinto daquele apresentado por aqueles que possuem um posicionamento mais crítico em relação à combinação institucional criada pós 1988 e que basicamente combina presidencialismo, federalismo, Congresso bicameral e representação proporcional, no caso da Câmara dos Deputados.

Isso é importante, principalmente se são relacionados tais aspectos com o alto grau de fracionamento e competitividade partidária, vivenciados no Brasil. Sem sombra de dúvidas o multipartidarismo é um dos traços principais da democracia brasileira. Entretanto, distintamente do que teria sido observado na primeira experiência democrática brasileira (1945-1964) e no início do

processo de redemocratização, ao menos até 1994, estaria se observando no cenário político brasileiro um movimento de reestruturação do sistema partidário, superando-se assim contextos de maior instabilidade e se encaminhado para um contexto de contornos mais nítidos, com a competição política assumindo uma dinâmica moderada, estruturada em torno de “quatro partidos maiores, entre quatro e seis organizações de porte médio e um número indefinido de pequenas legendas” (MELO, 2007, p. 284).

Tais resultados estariam estreitamente vinculados ao ciclo das eleições presidenciais. Nas palavras do próprio Melo

A chave para se entender a evolução do sistema partidário nos anos 1990 está na sequência das eleições presidenciais. Ao contrário do que vem acontecendo em países como Venezuela, Peru, Equador, Bolívia, Colômbia, no Brasil têm sido os partidos, e não movimentos criados em torno de candidatos, os atores responsáveis pela condução do processo sucessório para a Presidência da República. Dessa forma a dinâmica presidencial vem gerando um efeito estruturante sobre o sistema partidário (MELO, 2007, p. 280).

E continua em trabalho publicado anteriormente

Meu argumento é que o quadro de maior estabilidade verificado em torno das disputas presidenciais tem possibilitado, aos partidos que nelas melhor se têm posicionado, supremacia no interior do sistema partidário nacional (MELO, 2006, p. 168).

Ou seja, na medida em que as eleições presidenciais têm sido conduzidas pelos partidos, a sequência dessas eleições acabou gerando uma espécie de “retroalimentação de caráter positivo” em relação ao sistema partidário, contribuindo para uma melhor estruturação do mesmo.

Também é importante ressaltar que, conforme se pôde observar anteriormente em relação aos aspectos relacionados à definição das relações entre Executivo e Legislativo federal (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003), dadas as características da organização legislativa, definidas a partir de 1988, os partidos passaram a controlar de forma muito mais expressiva o processo decisório no âmbito do Congresso, neutralizando assim, tendências de caráter distributivas por parte dos legisladores eleitos com base no voto personalizado, a partir dos incentivos gerados pelo sistema proporcional de lista aberta. Ou seja, existe uma descontinuidade entre os

sistemas partidários no plano eleitoral e parlamentar, onde embora o sistema de lista aberta faça dos candidatos a figura central do processo eleitoral, na Câmara dos Deputados são privilegiados os partidos, não dispondo os legisladores de amplos recursos para influenciar individualmente a agenda e o processo legislativo.

Com isso, o que Melo pretende comprovar é que o sistema partidário brasileiro obteve “evidentes ganhos de estabilidade⁸” desde as últimas décadas. Todavia, com isso o autor não pretende negar quão fluido ainda é o mesmo. Basta observar a manutenção das trocas de legendas no interior da Câmara, por exemplo, o que dificulta a dedução em termos de um possível comportamento disciplinado dos deputados. Melo ainda afirma que

O sistema partidário manterá um elevado grau de fragmentação, em função do efeito combinado da representação proporcional mais o federalismo. A ausência de uma cláusula de barreira, a existência de distritos de elevada magnitude e o fato de que o quadro de partidos assume características distintas a depender do estado atua em sentido contrário à dinâmica presidencial, garantindo a sobrevivência dos partidos pequenos e possibilitando aos de porte médio alguma influência sobre o processo decisório. É provável também que, no que se refere à relação com a sociedade, o quadro se mantenha precário, pois, para além de outros fatores, o arranjo institucional vigente incentiva a elite política a adotar, no cenário eleitoral, estratégias que valorizam os indivíduos em detrimento dos partidos. Nesse cenário, a criação de identidades partidárias relativamente estáveis não é algo em que se deva apostar (MELO, 2007, p. 295).

Desse modo, o autor também acredita na necessidade de reformas pontuais no arranjo institucional brasileiro de modo a viabilizar uma maior institucionalização do sistema partidário. Embora isso não faça com que o mesmo compartilhe com alguns pontos de vista que prescrevem a necessidade de mudanças mais radicais. Como, por exemplo, em relação à mudança do sistema de governo.

Esses seriam então os contornos mais gerais construídos em torno da discussão sobre o sistema partidário brasileiro, inclusive em termos de sua relação com outros aspectos do arranjo institucional adotado pós 1988, mesmo que a intenção não seja a de esgotá-la.

⁸ Entenda-se estabilidade como a centralidade da sistemática da atuação partidária centrada em poucos partidos políticos.

2.3. Sistema eleitoral: entre a paróquia e a nação

Com relação ao último fator que aqui será tratado, o próprio subtítulo já possibilita certa antecipação das questões que basicamente norteiam o cenário das discussões em torno do sistema eleitoral brasileiro. A partir da utilização de parte do título de um artigo escrito por Amorim Neto e Santos (2002), o que se busca apresentar é justamente os dois principais grupos de análise que têm se tornado amplamente difundidos no cenário dos estudos sobre a democracia brasileira, reproduzindo inclusive o que se verificou quando da discussão em torno das relações executivo-legislativo e com relação ao sistema partidário.

Como bem se sabe, o sistema eleitoral brasileiro estabelece a realização de eleições majoritárias para os cargos do executivo, em todas as suas instâncias – federal, estadual e municipal –, bem como para a escolha dos senadores e utiliza o voto proporcional de lista aberta para escolha dos membros da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. No entanto, grande parte das discussões com relação ao sistema eleitoral se dá a partir das eleições para cargos ocupados via representação proporcional.

Nesses termos as discussões sobre o sistema eleitoral se definem a partir de dois pontos de vista básicos. O primeiro considera a atual configuração do sistema eleitoral baseado na escolha dos legisladores, ao menos a maior parte, em um sistema proporcional de lista aberta e que incentiva a personalização eleitoral, como prejudicial à democracia brasileira. Pois acaba trazendo efeitos desastrosos para a política do país, principalmente em termos da atuação dos eleitos. O que conseqüentemente, prejudica o funcionamento de outras instituições, como o sistema partidário e o Legislativo. Interferindo na materialização de princípios como representatividade e *accountability*, comprometendo assim, o grau de aprimoramento da democracia. Embora isso esteja amplamente associados a outros fatores como amnésia eleitoral (ALMEIDA, 2006) e o “dilema do rico”⁹ (RENNÓ, 2006), mas

⁹ Lucio Rennó utiliza a expressão “dilema do rico” para se referir a uma situação muito comum durante as eleições proporcionais, embora não se restrinja a estas, que é a presença de muitos candidatos frente à possibilidade do eleitor de fazer apenas uma escolha, o que poderia acabar afetando negativamente o conhecimento do eleitor sobre seu candidato e prejudicar suas escolhas.

que são questões que também estão diretamente relacionados com as regras definidas pelo próprio sistema eleitoral.

Segundo Ames (2003), conforme já fora mencionado, o sistema de representação proporcional adotado no país gera um amplo processo de personalização da política, o que afetaria diretamente as motivações subjacentes a atuação de candidatos e parlamentares. Desse modo, a idéia central aqui apresentada defende que

Por conta dos incentivos paroquiais gerados principalmente pelo sistema eleitoral de lista aberta da Câmara dos Deputados, os candidatos a cadeiras parlamentares teriam como melhor estratégia de campanha o cultivo do voto personalizado em detrimento de estratégias que enfatizassem a sigla e o nome do partido. Por outro lado, a consecução eficaz de estratégias centradas no voto personalizado levaria os candidatos a tentar capturar estreitas clientelas eleitorais, de base geográfica ou setorial, dentro dos seus respectivos estados. Por último, os parlamentares, assim eleitos deveriam, em sua atuação legislativa, patrocinar leis que canalizassem benefícios para suas clientelas eleitorais a fim de maximizar suas chances de reeleição (AMORIM NETO & SANTOS, 2002, p. 93)

Não é por acaso que toda a discussão em Ames sobre a política brasileira se dá a partir dos efeitos gerados pelo sistema eleitoral, principalmente quanto à definição de uma taxionomia representativa dos padrões de distribuição espacial do voto, tendo com foco municípios e estados brasileiros. Isso demandaria por parte dos legisladores que visam à reeleição, o esforço de construir uma reputação pessoal junto a sua base eleitoral. O que levaria esses legisladores a uma atuação, junto ao Congresso, de caráter amplamente distributivista e clientelista em favor de seus redutos eleitorais.

Tais aspectos conduzem a idéia de que o interesse do Legislativo brasileiro é, por sua vez, amplamente fragmentado. O que nos leva mais uma vez ao problema já mencionado da paralisia decisória, já que tal característica constituiria impedimento real para a aprovação da agenda governamental. Ainda mais quando tais circunstâncias são reforçadas pela total falta de controle dos partidos sobre seus membros. O fato é que, toda a análise em torno do sistema eleitoral brasileiro gira em torno dos “efeitos perversos” gerados pelo mesmo.

Entretanto, existe outra corrente de interpretação que considera que os possíveis efeitos gerados pelas regras adotadas pelo sistema eleitoral, principalmente em termos da personalização do voto, não conseguiriam

interferir de forma definitiva e decisiva quanto ao controle partidário e consequente quanto à organização em termos partidários da atuação legislativa em torno do processo decisório. Mesmo porque, a idéia central aqui presente é a de que, o próprio sistema eleitoral criou regras que minimizaram os efeitos do personalismo eleitoral.

Também existe o fato de que, assim como da mesma forma que o sistema eleitoral pode acabar exercendo algum tipo de influência sobre a lógica de organização e atuação de outras instituições dentro do sistema político, essas mesmas instituições podem coibir, via suas regras e aspectos institucionais, os efeitos gerados pelo sistema eleitoral, via a influência que também exercem sobre ele.

Conforme nos apresenta Santos (2003) para que se pudesse confirmar a tese de que deputados tendem a investir recursos na constituição de reputações pessoais, bem como em atuações prioritariamente distributivistas e clientelistas, seria necessário que os mesmos fossem capazes de “identificar com clareza sua *constituency* eleitoral”, no entanto, segundo o autor, tal premissa é insustentável. Isso se dá porque, o número de deputados que conseguem se eleger com os próprios votos seria muito reduzido, sendo a vitória eleitoral definida a partir da transferência de votos que ocorre intrapartidariamente e entre partidos de uma mesma coligação eleitoral.

Esse aspecto traz consigo a necessidade, por parte dos deputados, de tentar aproximar-se, tanto quanto possível, do chefe do Executivo Federal. Uma vez que os deputados não possuem clareza sobre os limites que constituem suas bases eleitorais, fica difícil para os mesmos definirem que tipo de políticas e atuação devem privilegiar. Desse modo é preciso que estes possuam uma fonte por meio da qual eles possam emitir sinais sobre seu posicionamento junto a sua base eleitoral. Essa fonte é o presidente.

Por isso, pode-se afirmar que a transferência de prerrogativas do Legislativo para o Executivo não decorre, como imagina a teoria do voto personalizado, do paroquialismo dos representantes eleitos no contexto do sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Ao contrário, *o surplus de voto a ser adquirido pelos deputados brasileiros só pode advir da nacionalização de seu comportamento*. Todavia, tal nacionalização implica transferir, tanto quanto for possível, prerrogativas decisórias para o presidente (Santos, 2003, p. 48).

Quanto ao maior controle exercido pelas lideranças partidárias sobre os membros de sua bancada no âmbito do Legislativo, uma vez que as novas regras definidas pela Constituição de 1988 atribuem um maior grau de centralidade a figura das lideranças partidárias e, conseqüentemente aos partidos políticos no que tange ao processo de organização interna do próprio legislativo, torna-se inviável ou pelo menos muito custosa uma atuação individualizada e fragmentada por parte dos legisladores. Embora, isso não signifique que os deputados sempre agiram e agirão em conformidade com os interesses e orientações do partido do qual fazem parte, nem mesmo que não existam alternativas para que os legisladores busquem conseguir recursos com fins paroquialistas (Figueiredo e Limongi, 2005; Amorim Neto e Santos (2003).

Importa apenas perceber que existem formas diferenciadas de se interpretar o mesmo problema. Muito embora o foco permaneça o mesmo: avaliar os efeitos ocasionados pelas regras definidas pelo sistema eleitoral sobre a democracia brasileira.

2.4. Instituições e política brasileira: uma variável determinante

Considerando todos os aspectos até aqui analisados e que têm como principal preocupação a reflexão em torno do desempenho da democracia brasileira, com ênfase nos efeitos gerados pela adoção de um determinado arranjo institucional e conforme apresentado no Quadro 3. O que se percebe de fato é o papel privilegiado que possuem as instituições no âmbito dessas análises, como principal variável explicativa – *variável independente*. Não por acaso, pensar a própria melhoria da democracia brasileira passa quase que exclusivamente, por uma reflexão em relação a uma mudança na estrutura institucional do sistema político. Em detrimento inclusive, da necessidade de reflexão sobre os aspectos mais gerais relacionados com o regime.

Quando uma instituição ou instituições geram externalidades negativas que se tornam intoleráveis, a remodelagem é a solução. O cerne da questão é definir quando as externalidades se tornam tão negativas a ponto de justificar mudanças. Evidentemente, as externalidades negativas devem ser pensadas juntamente com as positivas e a razão entre as duas que provoca

a mudança institucional não é uma constante no tempo e no espaço (SOARES e RENNO, 2006, p. 09).

No entanto, como será possível perceber, embora esse tipo de prioridade tenha trazido e ainda traga excelentes contribuições no campo das reflexões sobre a democracia brasileira, isso não exime tais concepções de serem consideradas a partir de um olhar crítico, considerando as implicações que resultam desse processo.

QUADRO 3: QUADRO ANALÍTICO A PARTIR DAS ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS

PRINCIPAIS AUTORES TRABALHADOS	PRESSUPOSTO BÁSICO	ARGUMENTO
Abranches (1988); Figueiredo e Limongi (1999); Santos (2003); Amorin Neto (2004, 2006); Mainwaring (2001); Ames (2003);	<i>As instituições são consideradas como as variáveis primordiais na determinação da adoção, funcionamento e do grau de aprimoramento da democracia brasileira;</i>	<i>1. É possível dizer muito mais sobre o funcionamento da democracia brasileira e os resultados políticos que por ela são gerados, se observado apenas as instituições adotadas pelo país – Executivo, Legislativo, Sistema Partidário, Sistema Eleitoral –, bem como a forma como essas instituições acabam desenvolvendo, entre si, padrões de interação e de influência mútua;</i>

Fonte: Elaborado a partir das reflexões feitas no presente capítulo.

CAPÍTULO 3

Análises hegemônicas e o papel das instituições no cenário político nacional: considerações sobre um dado modelo de abordagem

O esforço que será realizado a partir do presente momento, não tem como interesse principal negar ou mesmo desconsiderar todas as contribuições, do ponto de vista analítico, oriundas dos estudos realizados pelos autores e trabalhos mencionados no capítulo anterior e que têm como foco central de suas análises os aspectos institucionais da democracia brasileira.

Adotando uma postura completamente oposta, faz-se necessário que se registre o quanto tais estudos foram importantes do ponto de vista da própria profissionalização da ciência política brasileira e do amadurecimento das reflexões que vinham sendo realizadas tendo como foco a política nacional. Inicialmente, em se tratando do contexto brasileiro, a maioria dos estudos era realizada, muito mais, a partir do ponto de vista de uma sociologia política, de uma história das idéias políticas, de uma história das instituições políticas ou até mesmo de uma história da própria política brasileira do que em termos de uma reflexão propriamente de ciência política.

Conforme relatado por Forjaz (1997):

[...] durante muito tempo a política foi encarada naquele país como um "ramo" da ciência-mãe, da ciência síntese, a Sociologia. Tratava-se, então, de afirmar a independência da Ciência Política num ambiente intelectual em que ainda eram vigorosas as correntes de cientistas sociais tendentes a encarar a política como uma seção da Sociologia, ou da Economia. A análise comparativa do desenvolvimento da Ciência Política permite constatar que as décadas de 60 e 70 foram extremamente favoráveis ao florescimento dessa disciplina tanto na América Latina quanto em alguns países europeus carentes de institucionalização científica na área.

Logo, com o processo e institucionalização da ciência política brasileira, observa-se a busca por se definir os contornos de uma disciplina autônoma, que percebe a esfera política como um campo particular e independente, em suas considerações sobre a organização político-institucional do país.

Isso permitiu que estudos mais sistemáticos, comprometidos inclusive com a quantificação, análise estatística, e voltados para a reflexão em torno de questões como a organização e funcionamento do sistema de governo no Brasil, as instituições legislativas, o sistema partidário e eleitoral, se desenvolvessem de uma forma ainda mais promissora. Tudo isso fruto da

influência muito forte dos centros de pesquisa, instituições acadêmicas e intelectuais estrangeiros, principalmente, norte-americanos.

E distintamente do que se possa pensar, tal influência não resultou necessariamente no privilegiamento de uma única tendência do ponto de vista teórico ou metodológico, no que diz respeito à produção dos cientistas políticos brasileiros.

Entretanto, mesmo considerando a qualidade dos estudos e a diversidade e pluralismo definidos como característicos da ciência política brasileira. Faz-se necessário, para os fins a que o presente trabalho se propõe, avaliar alguns aspectos, principalmente do ponto de vista teórico e metodológico, que norteiam os estudos referendados no capítulo 2, os quais abrangem em sua grande maioria trabalhos que se tornaram referência na ciência política brasileira, mas também aqueles estudos que têm como foco o cenário político brasileiro e que foram realizados por autores de outros países, uma vez que estes também são considerados como extremamente representativos no cenário das análises que vêm sendo desenvolvidas sobre a democracia brasileira e suas principais instituições.

Desse ponto de vista, embora partindo de focos diferenciados ou mesmo chegando a conclusões distintas, os trabalhos até agora considerados e que têm como foco principal o papel desempenhado pelas instituições, acabam congregando pelo menos dois aspectos em comum, a sua identificação com uma concepção minimalista ou até mesmo subminimalista da democracia (Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán, 2001), bem como a referência aos pressupostos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo – principalmente em suas vertentes da escolha racional e histórica – como fundamentação às explicações que foram construídas, isso pensando do ponto de vista teórico¹⁰.

¹⁰ Vale ressaltar que, embora existam outros trabalhos e intuições que são contempladas pela ciência política brasileira, quando me referir à vertente institucionalista, estarei tratando prioritariamente dos trabalhos discutidos no capítulo 2 e que têm como principal eixo de suas discussões, os sistemas de governo, partidário e eleitoral.

QUADRO 4: COMO OS PRESSUPOSTOS DA TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL E DO NOVO INSTITUCIONALISMO APARECEM NAS ANÁLISES SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?

DIMENSÃO POLÍTICO- INSTITUCIONAL (CONCEPÇÃO MINIMALISTA DA DEMOCRACIA)		QUANTO AOS ATORES	QUANTO AS INSTITUIÇÕES
Relação Executivo- Legislativo	Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2003), Amorin Neto (2004, 2006)	<i>Atores Racionais</i>	<i>As instituições políticas criam incentivos restritivos que tentam minimizar a busca pela maximização dos ganhos pessoais, gerando assim uma situação de equilíbrio que favorece a relação entre os atores e instituições (Executivo e Legislativo).</i>
	Mainwaring (2001), Ames (2003)	<i>Atores Racionais</i>	<i>As instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizarem seus ganhos pessoais, gerando assim uma situação de conflito permanente entre os atores e instituições (Executivo e Legislativo).</i>
Sistema Partidário	Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2003), Melo (2007)	<i>Atores Racionais</i>	<i>Os partidos políticos são coesos e disciplinados do ponto de vista de sua atuação junto a seus membros, principalmente em relação às arenas legislativas e funcionam como mecanismos de resolução de problemas de ação coletiva. O que, por sua vez, tende a minimizar as possíveis distorções geradas em outros contextos de atuação dos partidos.</i>
	Mainwaring (2001)	<i>Atores Racionais</i>	<i>Os partidos políticos são frágeis do ponto de vista da coesão e disciplina que exercem sobre os seus membros, criando assim incentivos que estimulam a maximização dos ganhos pessoais e a não-cooperação, o que gera um problema de ação coletiva.</i>
Sistema Eleitoral	Santos (2003)	<i>Atores Racionais</i>	<i>O sistema eleitoral, embora crie incentivos que estimulam os políticos a maximizarem seus ganhos pessoais, tal tendência acaba sendo minimizada pelos incentivos gerados pela atuação de outras instituições.</i>
	Ames (2003)	<i>Atores Racionais</i>	<i>O sistema eleitoral cria incentivos que estimulam os políticos a maximizarem seus ganhos pessoais, assim como a competição intra-institucional.</i>

Esses aspectos se tornam de extrema importância, na medida em que, uma vez que tais paradigmas foram incorporados normalmente de forma irrestrita, sem que nenhuma ou quase nenhuma ponderação fosse feita sobre os possíveis limites e alcances dessas, tanto em relação à concepção minimalista da democracia, como em relação às teorias mencionadas, acabam por justificarem-se alguns esforços no sentido da apresentação de algumas críticas a tais trabalhos.

Mas, para que tais questões sejam melhor compreendidas, faz-se necessária uma discussão mais pontual sobre os aspectos que envolvem tanto a concepção minimalista da democracia, como os usos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo, para a partir daí se poder pensar como se atribuem certas limitações as análises hegemônicas que vêm sendo desenvolvidas sobre a democracia no Brasil.

3.1. Ênfase em uma concepção minimalista da democracia: o procedimento enquanto fator primordial

Em relação a uma concepção minimalista ou subminimalista, para alguns (Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán, 2001), da democracia, e a forma como tal concepção acaba sendo adotada pelos estudos em torno das principais instituições da democracia brasileira, o que deve ser destacado já de início é que, perpassa na grande maioria desses trabalhos um tipo de visão que está amplamente ancorada nos aspectos definidos pela abordagem shumpeteriana. Esta por sua vez, conforme já fora mencionado anteriormente, tende a compreender a democracia, principalmente embora não exclusivamente, enquanto um jogo sobre regras – um método competitivo – que permite a escolha de governantes dentre as elites disponíveis, e onde se privilegia os aspectos relacionados a realização das eleições sobre quaisquer outras dimensões da democracia (SCHUMPETER, 1984).

Todavia, o que acaba sendo mais emblemático em termos de uma visão minimalista é a ideia de que a democracia não prescinde de qualquer pré-

requisito senão os de natureza institucional. Logo, mesmo considerando-se que alguns aspectos como igualdade econômica, modernização, diversificação social, cultura nacional democrática, possam ter alguma relação com os resultados alcançados em regimes democráticos, seriam considerados dispensáveis do ponto de vista da manutenção e sobrevivência da democracia.

Se as principais instituições da democracia conseguem garantir a ocorrência de eleições e funcionam da forma esperada quanto à geração de *accountability*, responsividade e governabilidade, então, ótimo!

Não por acaso, nesse tipo de interpretação qualquer possibilidade de conexão de sentido, em se tratando do funcionamento dos procedimentos democráticos e a solução de conflitos societários, é considerada dispensável. Nem tão pouco, a institucionalização dos procedimentos democráticos remonta a construção de um consenso normativo, mas as vantagens reais e imediatas que esse processo pode gerar para as lideranças políticas, quando considerado, por exemplo, o contexto dos países que vivenciaram processos de transição. Segundo esse ponto de vista “não se escolhe a democracia para erradicar eventuais impedimentos à realização da “coexistência” como valor; a preferência pelas regras democráticas é instrumental” (MOISÉS, 1995, p. 53).

É bem verdade que, a tais considerações pode ser atribuído algum tipo de vantagem, ao considerar-se a discussão sobre a democracia, já que em último caso, esse tipo de abordagem acaba por minimizar as exigências para a ocorrência de democracias, tornando assim a mesma uma aspiração sempre possível. No entanto, o reducionismo que se torna característico dessa abordagem pode conduzir a determinadas implicações quando da análise sobre o fenômeno democrático.

Primeiramente, uma vez que privilegia uma visão instrumental da democracia e de suas instituições, o faz em detrimento do fato de que ao lado de supostas razões instrumentais, existem também, quanto às escolhas dos atores políticos pela democracia, motivações normativas e simbólicas. E esse é um aspecto muito importante.

Também, existe aí outra questão e a qual remonta ao problema mais geral da própria ideia de aprimoramento da democrática. Quanto a essa questão, seria necessário destacar a necessidade de se ir além do simples pacto em torno das normas democráticas e de sua suposta aceitação, embora

obviamente, esse seja um fator de extrema relevância. Entretanto, talvez fosse necessário pensar que a consolidação da democracia envolve também mudanças em termos do comportamento dos atores, que passam a reconhecer as instituições democráticas como único meio possível para a resolução de problemas.

Por essa razão, alguns autores chamam a atenção para a necessidade de se observar que certas condições econômicas, sociais e culturais identificadas com a democracia, embora sem que necessariamente sejam vistas como fatores determinantes, são indispensáveis para a viabilidade e manutenção das democracias.

Todavia, tais fatores têm sido normalmente desconsiderados quando realizada uma análise mais cuidadosa sobre os principais trabalhos que enfatizam a preocupação com a dimensão institucional da democracia brasileira a despeito de quaisquer outros aspectos. Mas, é preciso considerar que esse tipo de privilégio quanto à ênfase em uma visão minimalista da democracia acaba por ser reforçada quando se pensa os elementos teóricos que também respaldam tais reflexões. É preciso então, pensar essa questão em sua relação com a utilização dos pressupostos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo na ciência política.

3.2. “A Teoria da Escolha Racional como Teoria Social e Política”¹¹

A escolha por utilizar o título do livro do Bruno Carvalho (2008) como subtítulo do presente capítulo se justifica, na medida em que o mesmo da conta de toda a dimensão que é representativa da extensão ocupada pela teoria da escolha racional no âmbito das ciências sociais contemporâneas, sobretudo, na ciência política e na sociologia.

Basicamente, a teoria da escolha racional propõe uma concepção singular de compreensão das relações que se dão entre a estrutura social e a agência individual, a partir inclusive, de uma disputa direta, em termos da

¹¹ Título da obra de Bruno Sciberras de Carvalho publicada no ano de 2008 e intitulada *A Escolha Racional Como Teoria Social e Política: uma interpretação crítica*.

busca pela legitimidade dos postulados por ela definidos, com outras tradições teóricas. De acordo com Carvalho (2008, p. 19 e 20):

A demarcação das linhas gerais dessa vertente teórica coube aos precursores Kenneth Arrow, Anthony Downs, William Riker, James Buchanan, Gordon Tullock e Mancur Olson. Estes autores ressaltam, primeiramente, as falhas das análises que não levam em conta o que denominam 'microfundamentos', ou seja, as ações individuais que estruturam a sociedade e são caracterizadas por seus traços distintivos de maximização. De acordo com a nova teoria, a ação humana é resultante da reflexão pessoal que relaciona de modo eficiente meios escassos com fins construídos autonomamente. A noção de racionalidade passa a ser vinculada à idéia de consumidor da teoria econômica. Tal como assevera resumidamente Downs, a racionalidade se refere à cognição pessoal que intenta três elementos básicos: riqueza, prestígio e poder. Ainda que não seja representada exatamente a personalidade real dos homens, o pressuposto é que os agentes se dirigem "para toda situação com um olho nos ganhos a serem feitos, o outro nos custos, uma delicada habilidade em balanceá-los, e um forte desejo em seguir o que a racionalidade aponta"¹².

E continua:

A partir do conhecimento desses elementos comportamentais, a escolha racional aponta a possibilidade de previsão das ações que os sujeitos racionais tomam em sua situação de escolha. Por sua vez, a antecipação das condutas torna factível uma metodologia "positiva" que separa os fatores fundamentais das ações dos fatores secundários. Segundo Buchanan, o filósofo da sociedade deve tentar descrever o comportamento das pessoas no estado puro, ainda que imaginário, no qual podem ser removidas muitas das características não essenciais do processo social que são notadas em uma observação direta e não controlada. O estabelecimento de padrões predeterminados de ação conduz a teoria da escolha racional a abandonar postulados que abrangem valores ou crenças diversas.

Nesse sentido, a teoria da escolha racional se define a partir de dois pilares fundamentais, os quais sejam: o individualismo metodológico e o emprego do pressuposto da racionalidade. Assim, os autores da teoria da escolha racional acabam por ressaltar "o padrão da agência instrumental como hipótese central da conduta humana" (CARVALHO, 2008, p. 33). Logo,

A correspondência eficiente entre meios e fins e a atitude de maximização de interesses são os traços que definiriam o âmago das relações sociais, de modo que a teoria presume que as decisões são feitas racionalmente, mesmo que hajam outras dimensões presentes. A concepção de racionalidade se articula com uma metodologia que procura simplificar o ambiente da ação, tornando possível a previsão das decisões a serem tomadas em interação (CARVALHO, 2008, p. 34).

¹² Ver Downs (2004).

O que acaba acontecendo, portanto, no âmbito das análises baseadas nos pressupostos da teoria da escolha racional é uma tendência à desconsideração dos contextos socioestruturais, já que estes não teriam importância no processo de fundamentação das ações individuais. É o que se pode chamar de “dessubstancialização da pessoa” (CARVALHO, 2008). Segundo esse argumento, os indivíduos se apresentam como desprovidos de qualquer matéria simbólica e são interpretados como uma “entidade” encerrada em si mesma e desprovida de qualquer dimensão cultural ou social.

Isso se justifica, uma vez que, o que se busca é a padronização analítica da realidade social, reduzida em suas características mais essenciais ao comportamento racional e instrumental dos agentes. Não é por acaso que se assume, de forma recorrente, uma postura “positivista” em detrimento de outra de teor mais “normativo”. Tentando estabelecer uma fronteira clara entre a busca pelo conhecimento do que “é”, em contraposição a discussão de critérios sobre o que “deve ser”. Nessa perspectiva,

No caso específico do conceito de racionalidade, a consequência é a transformação de um mero valor circunstancial de pesquisa em uma forma comportamental exemplar que passa a ser o fundamento de um julgamento da realidade (CARVALHO, 2008, p. 61).

Ou ainda,

O objetivo é a definição de uma “Física Social” e de um determinismo preditivo assentados em conceitos de ferramentas do modelo matemático, de forma a se alcançar a legitimidade analítica das Ciências Exatas. Devido à suposição de que os objetos de investigação se comportam de modo a maximizar ou minimizar certas variáveis e a constituir certo equilíbrio, segue a compreensão de que os fatos sociais necessitam ser quantificados, e, por conseguinte, distanciados da complexidade descartável da realidade. Por outro lado, a regularidade do modelo descreve a necessidade de o mundo concreto tornar-se previsível, de modo que a vida ordinária se aproxime da teoria dos átomos individuais, que é mensurável, otimizada, estável e produtiva (CARVALHO, 2008, p. 65).

Pensando o contexto mais específico da inserção da teoria da escolha racional no âmbito das ciências sociais, merece destaque o fato de que, em relação à Sociologia, observa-se tal inserção como uma forte reação a uma tendência que durante muito tempo foi observada na mesma e que atribuiu

demasiada importância as estruturas sociais em detrimento dos indivíduos e sua faculdade de escolha, uma vez que as ações destes últimos seriam em última análise, determinadas pelas primeiras. Tendência que Boudon (1977), chama de *sociologismo*.

Essa tendência analítica teria acabado por impor a disciplina alguns custos de caráter proibitivos, já que a mesma acabaria tendo dificuldades em explicar, ou mesmo, melhor compreender aspectos importantes da dinâmica da vida social como os relacionados aos conflitos e mudanças sociais, por exemplo.

Não é por acaso que, o principal objetivo da teoria sociológica da escolha racional é entender as relações sociais a partir da ideia de que na verdade, estas se apresentam enquanto “um jogo dependente das práticas racionais” (CARVALHO, 2008, p. 130). Isso se baseia obviamente na consideração de que os indivíduos participam livremente e ativamente da constituição estrutural da sociedade, esta última vista como algo que representa “um conjunto de regras que limitam, mas não constituem as interações” (Ibid.). Assim,

O sistema social é visto como um sistema de trocas, de modo que as normas e os valores se tornam contingentes às preferências individuais. Por sua vez, a sociedade é o resultado do somatório de várias ações racionais desconexas. As práticas instrumentais constituem os microfundamentos dessa teoria sociológica, que se contrapõe às perspectivas que não ressaltam os interesses autônomos dos indivíduos em todas as situações (CARVALHO, 2008, p. 131).

Por conseguinte, as regras sociais são interpretadas como vinculadas a agência individual que seria anterior às suas próprias regulamentações. Por isso, as normas sociais são sempre circunstanciais, sendo desprovidas de qualquer autonomia e acionadas apenas quando estão de acordo com a aquisição estratégica de bens e serviços. O que leva a percepção das normas e valores de modo a-histórico e contingente.

Todavia, é preciso ressaltar que esse processo não representou uma efetiva substituição do *homosociologicus* passivo pelo *homoeconomicus* racional, como ator fundamental das explicações sociológicas. Mesmo porque, este último não poderia servir de paradigma geral para a sociologia.

Em relação à ciência política, o que se verificou é que, o conceito de racionalidade presente na teoria da escolha racional, uma vez que possui fundamentação na economia neoclássica, acabou por subordinar a política à economia. Ou seja, a esfera pública passou a ser definida a partir dos mesmos aspectos de ordem teóricos, utilizados para analisar a economia de mercado. O que conduz a noção complementar de que o espaço público deve ser percebido como um lugar de coordenação de diferentes indivíduos que buscam a maximização de recursos escassos, os quais estão disponíveis no “mercado político”. Por essa razão é que até mesmo a democracia passa a ser percebida enquanto “um jogo em equilíbrio”. E mais uma vez o que se visa é a padronização dos agentes, bem como suas subjetividades, a um paradigma quantificável.

De modo a entender melhor o processo de aproximação ocorrido entre a ciência política e a teoria da escolha racional, é preciso considerar o que Almond (1996) denominou de “curva de desenvolvimento científico do campo da ciência política”, ressaltando a ocorrência de três grandes transformações ocorridas no cenário dos estudos da política.

Primeiramente, observou-se a criação e organização de programas de pesquisa empírica, cuja uma das principais preocupações era a construção de modelos interpretativos de forte teor psicológico, tendo como foco a quantificação dos fenômenos políticos. Em um segundo momento, verifica-se a expansão de uma ciência política comportamentalista (*behavioral political science*) para vários países do mundo. E por fim, destaca-se a adoção, por parte da ciência política, de métodos dedutivos e matemáticos.

Todos esses fatores, conjuntamente, contribuíram para a aproximação da ciência política dos pressupostos da racionalidade e do compromisso com uma ciência dedutiva.

Com base no que foi exposto, muito embora o que foi exposto não tenha a pretensão de esgotar a discussão em torno da teoria da escolha racional, muitos questionamentos têm sido apresentados em relação aos pressupostos da teoria da escolha racional. Principalmente, em termos de uma reflexão sobre o cumprimento das pretensões a que se propõe a teoria.

Do ponto de vista mais geral, o primeiro aspecto que pode ser ressaltado com relação aos trabalhos que se baseiam nos pressupostos da teoria da

escolha racional é que, existe certa dificuldade em relação a identificação de uma definição “exata” do que se entende por ação racional. A verdade é que, mesmo que a maioria dos trabalhos e pesquisas realizados a luz do enfoque da teoria racional, destaquem a centralidade da cognição individual no processo de explicação dos fenômenos sociais, não se pode falar da existência de uma ideia precisa daquilo que se entende ou se caracteriza como uma conduta racional. Não por acaso, alguns consideram a existência de perspectivas que enfatizam o uso de uma concepção “fraca” de racionalidade e outros que falam de uma ação racional “forte”. Nas palavras de Carvalho (2008, p. 74),

A fim de procurar explicar tanto a agência individual quanto a estrutura de um ambiente social complexo, os trabalhos da escolha racional tendem a apresentar o conceito de racionalidade de forma dúbia, sem resolver as ambigüidades das definições forte e fraca. Na medida em que não indica claramente o que deve ser tomado como ação racional, a teoria passa a admitir qualquer ação em seu arcabouço, tornando questionável seu poder de explicação. Na maior parte das vezes, as análises pressupõem interesses específicos – dinheiro, prestígio e poder – definidos em oposição a sentimentos ou valores sociais. Entretanto, quando examinam fenômenos diversificados e contrários à atitude egoísta, o conceito de racionalidade passa a significar a simples busca coerente de preferências pessoais, efetuada por meio de um relacionamento eficiente entre meios e fins. Na verdade, a idéia de racionalidade fraca parece ser um instrumento a ser utilizado quando as noções dedutivas do comportamento egoísta não dão conta dos fatos empíricos.

E muito embora, esses elementos possam ser referendados como de extrema importância para pensar os limites do alcance da teoria da escolha racional, no sentido da aplicabilidade da própria noção de ação racional. É essa mesma indefinição de ordem conceitual que garante a teoria sua “utopia de um mundo previsível”. Ainda assim, o problema principal é que o modelo se torna tão maleável como a própria realidade que se propõe analisar.

Outro aspecto importante e que também remonta aos limites explicativos da teoria da escolha racional, diz respeito a negligência da mesma em relação à dimensão social. A grande maioria dos estudiosos não se dá conta de que “mesmo incorporadas ao conceito [de racionalidade] somente as noções de cálculo de custos e benefícios e de relação coerente entre meios e fins, não há como restringir a racionalidade a características subjetivas e egoístas” (CARVALHO, 2008, p. 78). É fato que tais noções podem ser definidas por

escolhas que estão vinculadas a uma dimensão social e a qual não é controlada pela ação individual. É preciso perceber que

a conexão das normas sociais com um tipo de razão que é distanciada da esfera restrita das preferências pessoais. Contudo, a teoria da ação da escolha racional tende a se limitar a um solipsismo que não prevê a dimensão das relações sociais que perpassa todas as coletividades. Uma questão que funda, afinal, a análise sociológica. Não se trata aqui de não observar a importância do comportamento maximizador na modernidade, mas de chamar atenção para a necessidade de uma perspectiva teórica que examine tanto os seus fundamentos sociais quanto a sua inscrição em uma conjuntura histórica que lhe dá suporte. Por outro lado, isto requer notar a centralidade das interações sociais que são constituídas pelos indivíduos, o que, por sua vez, permite explicar de modo satisfatório a emergência e a mobilização de organizações coletivas que suplantam interesses exclusivamente individuais. Por outro lado, essa perspectiva permite observar as conjunturas sociopolíticas às quais os indivíduos estão vinculados e que guiam e circunscrevem as suas ações, facilitando ou problematizando as perspectivas de ação (CARVALHO, 2008, p. 78).

O que é importante ressaltar aqui é a identificação da interdependência entre a atitude instrumental e a orientação por valores, entre a agência e a estrutura social. Ou seja, a ação não pode ser definida apenas por suas consequências pessoais, mas por seus resultados sociais abrangentes e mesmo circunstanciais formados pelos processos históricos. Logo,

Torna-se necessário examinar os interesses pessoais em uma perspectiva que não os define a priori, ressaltando os processos interativos e simbólicos criados historicamente que fixam certas “disposições”, ou seja, inclinações específicas para ações ancoradas em normas e rotinas coletivas provenientes das propriedades de um sistema social (CARVALHO, 2008, p. 168).

Já em relação à análise política, existe também um conjunto particular de críticas que remontam as análises da teoria da escolha racional. A primeira refere-se à proposição de existência de uma dada igualdade de recursos entre os agentes quando efetuam transações no mercado político, não enfatizando a dimensão estrutural do poder social. Já a segunda crítica, esta por sua vez, se volta para o caráter normativo da teoria, que exclui certos processos de identificação social ou dinâmicas desvinculadas das propriedades comportamentais instrumentais.

Outra questão da teoria política da escolha racional diz respeito ao fato de que são normalmente desconsideradas as manifestações sociais ou

públicas que não estão vinculadas a maximização pessoal. Assim, uma vez que a teoria postula que os indivíduos agem de forma autônoma, sem qualquer tipo de ligação com o ambiente externo, e que qualquer restrição social é considerada como algo que contraria a natureza humana, acaba-se gerando certa dificuldade, por parte da teoria, em lidar com as possíveis relações existentes entre preferências individuais e escolhas sociais. Já que, um sistema político só se torna coerente, quando é pensando como resultante de certo pluralismo de interesses divergentes e antagônicos.

Desse modo, a partir do momento em que a teoria da escolha racional tende a privilegiar os fins da eficácia econômica, o qual se baseia no livre exercício da racionalidade, a política torna-se um mero instrumento de escolhas dos meios mais eficientes para o alcance de objetivos. Por conseguinte, é como se a esfera pública se transformasse em algo que não mais reflete a legitimidade e abertura da representação política, rejeitando-se inclusive a noção de soberania que fundamenta as concepções tradicionais da democracia.

Na verdade, o discurso economicista tende a esvaziar a capacidade de transformação presente nas instituições democráticas, na mesma medida em que o mercado perde seu aspecto e construção humana para possuir uma conotação de transcendência, de forma quase divina. Os pressupostos de comportamento racional e a fundamentação da técnica burocrática, da chamada engenharia institucional, passam a caminhar juntas (CARVALHO, 2008, p. 125).

Isso implica que o tipo de abstração criado pela teoria da escolha racional, possui uma forte restrição analítica, na medida em que são inúmeros os fatores empíricos que ilustram o fato de que a dimensão política não pode ser limitada a características funcionais de satisfação das utilidades individuais. Mesmo porque, a política implica processos impossíveis de serem predeterminados e os quais apontam para algo muito mais abrangente do que um simples método mecânico de agregação das preferências. Não há como reduzir o voto e a prática política a momentos formalmente institucionalizados, estes são na verdade, produtos de uma dinâmica muito mais complexa que envolve debate público e inserção social, o que faz com que as referências individuais acabem sendo reelaboradas a partir das imagens e representações sociais que são criadas. Por consequência, se pode afirmar que

Os procedimentos formalizados da teoria da escolha racional possuem limites claros quanto à percepção da dinâmica ou da constituição dos processos políticos. Mesmo no ambiente hegemonicamente instrumental da modernidade, a dimensão pública não é somente um lugar de competição de interesses, mas também um “campo” e um “trabalho”. Um campo no sentido de ser um lugar de relacionamento da sociedade, que designa um sentido específico às ações do conjunto social. E, sobretudo, um trabalho, no sentido de que a espera do político qualifica o processo pelo qual um agrupamento humano toma progressivamente, por meio da discussão pública, a face de uma comunidade que compartilha regras e valores (CARVALHO, 2008, p. 126).

Fica claro, portanto, que a teoria da escolha racional subordina toda a dimensão pública à competição que é gerada a partir da conduta instrumental, desconsiderando a relevância de qualquer coisa que remeta as crenças dos indivíduos.

Todos esses questionamentos acabam conduzindo a duas outras questões importantíssimas e que estão na base do prestígio do qual goza a teoria da escolha racional junto a certos grupos de pesquisadores. O quanto efetivamente geral é a teoria da escolha racional? Ou seja, quão grande é o seu poder explicativo e se é possível aplicar a teoria da escolha racional a toda e qualquer situação de pesquisa?

Quanto a esta última pergunta, de pronto a resposta deve ser negativa, pois muito embora se reconheça que algumas ações individuais possam ser avaliadas considerando-se sua instrumentalidade, tal constatação, ao mesmo tempo, permite reconhecer que a ação individual pode ser também não-instrumental. Constatação que por si só já auxilia na apresentação de uma resposta negativa para a primeira das perguntas apresentadas, pois remete a necessidade de se pensar as limitações da teoria da escolha racional quanto as suas pretensões de ser uma teoria geral de explicação da ação humana.

Frente a tais limitações alguns pesquisadores tentam contornar os problemas oriundos à utilização da teoria da escolha racional como base de suas reflexões, incorporando a suas análises uma valorização do papel desempenhado pelas instituições, como forma de lidar melhor com as dificuldades de estabelecer uma mediação entre a dimensão da agência e da estrutura.

3.3. O novo institucionalismo como base para a análise política contemporânea

Conforme destacado por Bruno Théret (2003), o institucionalismo em suas vertentes mais contemporâneas, ou como se convencionou chamar, o novo institucionalismo¹³, apresenta-se como um paradigma intelectual que se distingue de outros paradigmas, principalmente aqueles que se baseiam na ortodoxia do individualismo metodológico, na medida em que busca levar em conta as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, a fim de que possa se compreender melhor as ações dos indivíduos e suas manifestações coletivas. E considera que essas fontes de mediação são justamente as instituições.

Considerado um movimento teórico iniciado nos anos de 1980, o qual tem como premissa principal o fato de que as instituições políticas teriam o poder de redesenhar as estratégias dos atores, fazendo com que os mesmos condicionem seus comportamentos, a partir da existência de um conjunto de regras formais e informais que orientam o funcionamento das próprias instituições.

Desse modo, conforme nos apresenta Immergut (1998) o novo institucionalismo é pensado como uma crítica as tendências que aceitam o princípio de que é o somatório das preferências individuais que explicariam o comportamento coletivo. E contra esse tipo de argumentação, os autores do novo institucionalismo defendem que a ação social, deve ser considerada quase que como determinada pelas instituições, e não pelo mero somatório das preferências. No entanto, é preciso ressaltar que, não é interesse dessa vertente recair numa espécie de estruturalismo que acaba por atribuir a uma dada estrutura social o poder causal de toda e qualquer situação social.

¹³ O termo “novo institucionalismo” aqui utilizado refere-se à perspectiva teórica muito utilizada na Ciência Política, principalmente após sua fase de expansão que ocorreu nos anos 80 e meados de 90. Esse esclarecimento é necessário porque, antes desse período havia o que Mark Blyth (2001) nomeou de *old institutionalism*, cuja principal preocupação seria com o estudo das constituições, leis, procedimentos parlamentares e demais instituições de caráter mais formal, tidas como possuidoras de funções bem específicas e ditas necessárias à manutenção e sobrevivência da própria sociedade. Mas, a partir dos anos 50 e 60 esse tipo de abordagem perdeu expressividade sendo revisitada e aprimorada nas últimas décadas do século XX.

A perspectiva neo-institucionalista tenta demonstrar a necessidade de combinar a agência (a capacidade dos indivíduos de transformar e alterar a estrutura) e a estrutura como forma de explicar os fenômenos e resultados sociais (aqui, naturalmente, incluem-se, além das dimensões estritamente sociais, a política e a economia) (NASCIMENTO, 2009, p. 98).

Logo, são considerados aspectos importantes do paradigma novo-institucionalista, em primeiro lugar, a premissa de que os agentes individuais, bem como os grupos buscam a materialização de seus interesses em um ambiente que lhes impõem uma série de constrangimentos, e que moldam seus motivos, desejos e preferências. Tais restrições se dão, a partir dos padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, que são criados e recriados no âmbito das próprias instituições, como o produto de processos históricos ou como resíduos de ações e decisões pensadas pelos próprios atores. O que pode representar uma vantagem para os indivíduos e grupos quanto à busca pelos seus projetos particulares. Ainda mais porque, as restrições podem preservar, representar e distribuir diferentes recursos de poder entre grupos e indivíduos distintos. Portanto, “as ações individuais e coletivas, contextualmente constrangidas e socialmente modeladas são o motor que conduz a vida social” (NASCIMENTO, 2009, p. 98 e 99).

Todavia, a nova tradição institucionalista está longe de representar um todo coeso e unificado. Verdadeiramente, existem amplas discordâncias entre os teóricos dessa corrente, principalmente em relação aos rumos que análise institucional deve tomar. Não por acaso existem diferenças quanto ao peso que geralmente atribuem a discussão sobre a gênese das instituições, aos conflitos de interesses e de poder ou à forma como se dá a coordenação entre os indivíduos. Bem como existem diferenças entre o papel que atribuem à racionalidade instrumental calculadora ou as representações e a cultura, na relação entre instituições e o comportamento dos atores. Estas divergências são identificadas a partir da diversidade existente entre várias disciplinas – ciência política, economia e sociologia – ou em termos de sua variedade no interior de uma mesma disciplina. Nesse sentido, o foco aqui será dado a partir da variedade no interior de uma mesma disciplina, a qual seja a ciência política.

Apesar de o novo institucionalismo ser composto de uma variedade muito ampla de tradições, como nos ilustra Lowndes (2001), que sugere a existência de pelo menos sete tradições dentro da corrente do novo

institucionalismo – *institucionalismo normativo, institucionalismo da escolha racional, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional, institucionalismo sociológico e institucionalismo em rede* – o consenso existente no âmbito da ciência política é que se desenvolvem junto à mesma, três novos tipos de institucionalismos (HALL & TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003), sendo eles: o novo institucionalismo histórico, o novo institucionalismo da escolha racional e o novo institucionalismo sociológico.

Todas estas versões, em consonância com os aspectos mais gerais do novo institucionalismo, surgiram como um movimento de reação contra as perspectivas *behavioristas* que foram predominantes nas décadas de 1960 e 1970, e possuem como principal característica comum à busca por “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL & TAYLOR, 2003: p. 144), embora as perspectivas que apresentem sejam inicialmente distintas.

Cada uma das vertentes, quando tentam entender as relações entre instituições e comportamento e/ou o surgimento e transformação das instituições, tende a privilegiar um enfoque de cálculo, ou um enfoque cultural. Até mesmo, é possível identificar uma postura mais eclética que tenta conciliar ambos os enfoques, em termos de um critério de caráter metodológico.

Quando o que se enfatiza é o enfoque do cálculo, o que deve ser privilegiado são os aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico. Desse modo, as instituições são importantes porque afetam o comportamento dos indivíduos ao incidirem sobre as expectativas dos atores em termos das ações de outros atores sociais e/ou políticos. Logo, as instituições existem porque são responsáveis pela geração de equilíbrios, ou seja, resolvem problemas de ação coletiva.

Tal enfoque está presente de forma muito mais representativa no novo institucionalismo da escolha racional, que dentre os demais, é o que ocupa um espaço de maior destaque entre os cientistas políticos e analistas da realidade política brasileira, mas que pode se estender a um contexto mais amplo, e o qual considera que “os atores compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 205). Logo, haveria uma tendência do novo institucionalismo da escolha racional em

ver a vida política como uma constante de dilemas de ação coletiva, que apenas seriam passíveis de solução mediante intervenção institucional capaz de produzir mecanismos de incentivos – positivos ou negativos (OLSON, 1999) – que regulariam a ação desses indivíduos de modo a diminuir tais problemas de ação coletiva. Todavia, um aspecto muito importante em relação ao fato das instituições serem pensadas como algo que é criado quase que exclusivamente para resolver dilemas de ação coletiva, é que esta concepção se baseia na noção da ocorrência de “acordos voluntários entre os atores interessados”.

Sendo assim, as instituições existem para estruturar os processos de interação entre os indivíduos e, portanto, surgem pelo cálculo racional dos atores. Contudo, as instituições dentro dessa perspectiva também são responsáveis por: a) processos de divisão do trabalho e dos procedimentos regulares; b) geração de incentivos a especialização (*expertise*); c) definição de jurisdição e; d) redução dos problemas de delegação provenientes da seleção equivocada, do risco moral e do oportunismo. Nos termos apresentados por Carvalho (2008, p. 214):

Devido à racionalidade limitada, as instituições surgem como mecanismos de economia dos custos de trocas, principalmente os que se referem às formas de estabelecimento de compromissos críveis entre os agentes inseridos em relações contratuais. Tal entendimento remete ao fato de que as transações dependem de um arcabouço social que lhes dá suporte e controle, o que implica a análise de ambientes mais ou menos eficientes. Nesse sentido, as instituições indicam, em contraposição às incertezas, previsibilidade nas relações sociais, orientando as estratégias dos indivíduos de acordo com as normas e arranjos formais e informais estabelecidos para esse propósito. As instituições operam a partir de dois mecanismos. O primeiro disponibiliza informações que possam gerar expectativas sobre as ações de um espaço social. O segundo mecanismo manifesta as sanções a serem impostas aos atores que não seguem as diretrizes institucionais a que estão vinculados. Fundamentalmente, as instituições são restrições que procuram regular as condutas. Logo, as escolhas não elaboradas de forma desregulamentada ou totalmente livre, mas em um “espaço de oportunidades” que gera antecipações sobre as ações dos jogadores envolvidos.

Para essa concepção, portanto, as instituições são vistas como um resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização do ganho dos atores. Por essa razão é que as mudanças institucionais são explicadas a partir do cumprimento das demandas para as quais as instituições foram criadas. Assim, uma vez que já não mais servem

aos propósitos para os quais foram criadas, as instituições são modificadas ou substituídas por novas instituições.

Já com relação a um enfoque de caráter cultural, o comportamento individual não é considerado como inteiramente estratégico, mas sim limitado pela visão de mundo própria dos indivíduos, ou seja, por mais que aceite a possibilidade dos indivíduos agirem racionalmente dadas as circunstâncias, o enfoque cultural alega que os mesmos normalmente recorram a protocolos previamente estabelecidos ou a “modelos de comportamento já conhecidos”, visando atingir os seus objetivos. Assim sendo, para essa perspectiva as instituições fornecem os “modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação”, (HALL & TAYLOR, 2003) e conseqüentemente, a permanência das instituições se explica pela idéia de que “muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser objeto explícito de decisões individuais” (HALL & TAYLOR, 2003), o que pode criar impedimentos a tendência de mudança. E mesmo quando as mudanças ocorrem, as instituições estruturariam as escolhas individuais no sentido das reformas.

Tendo como um dos principais representantes o novo institucionalismo sociológico, que tem suas bases na teoria das organizações, o enfoque cultural enfatiza a dimensão rotineira dos comportamentos e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator no processo de interpretação das diversas situações em que este está envolvido.

Assim, os adeptos dessa perspectiva tendem a fazer uso de uma definição de instituições que possuiu uma dimensão muito mais global que envolve, além de noções como regras, procedimentos ou normas. Noções como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, aspectos responsáveis pelo fornecimento de “padrões de significação” que guiarão a ação humana, levando assim ao rompimento de uma dicotomia conceitual existente e que coloca em lados opostos instituições e cultura. Para tanto propõe em seu lugar uma lógica de interpenetração entre ambas, muitas vezes definindo cultura como sinônimo de instituição. Assim, formas e práticas institucionais particulares são adotadas, em virtude da existência de certos valores que são amplamente reconhecidos em ambientes culturais mais amplos (HALL & TAYLOR, 2003).

Muito embora os enfoques calculador e cultural possam ser pensados inicialmente como representando posicionamentos extremos no contexto do novo institucionalismo, o novo institucionalismo histórico, como forma de diferenciar-se em relação aos outros dois, tentou, a partir de uma postura mais “ecclética”, conciliar ambos os enfoques (calculador e cultural). Segundo essa vertente, os atores são considerados inicialmente a partir de sua capacidade de calcular com base nos seus interesses, mas ao mesmo tempo, considera-se que estes atores possuem diferentes visões de mundos, em função de suas posições e contextos sociais. Logo os interesses não são dados, são construídos politicamente.

Cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas. As instituições não seriam entendidas, portanto, à maneira da teoria da ação racional, como o resultado intencional da ação de indivíduos otimizados, apesar de não deixar de ser admitido que elas poderiam ser suscetíveis de sofrerem a influência dos interesses e dos cálculos dos atores. Na verdade, as instituições – particularmente o Direito e a Constituição – desempenham um duplo papel. Constrangeriam e desviariam o comportamento humano, mas também forneceria os meios para a libertação das cadeias sociais (THÉRET, 2003, p. 228-229).

É fato que o novo institucionalismo histórico tinha como propósito inicial contrapor-se às análises políticas que à época eram dominantes e que priorizavam a importância da existência de grupos na sociedade, assim como uma compreensão estrutural-funcionalista dos fenômenos políticos. Todavia, o novo institucionalismo histórico não abandonou de todo os paradigmas até então dominantes e acabou utilizando-se de elementos pertencentes a ambos os enfoques que buscou combater, como por exemplo, a idéia da existência de conflitos entre os grupos rivais que formam dadas sociedades e também a idéia de comunidade política que é entendida como um sistema global composto de partes que interagem.

Não obstante, o que acaba se destacando no novo institucionalismo histórico é a adesão de seus seguidores a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, logo, tornando-se

[...] ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependet*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são

modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades estas herdadas do passado” (HALL & TAYLOR, 2003: p. 200).

Dessa forma, os adeptos do novo institucionalismo histórico priorizam a necessidade de se fazerem distinções no fluxo dos eventos históricos, períodos de continuidade e “situações críticas” das várias sociedades (MAHONEY e RUESCHMEYER, 2003; PIERSON, 2004). Assim, as instituições não são tomadas como o único fator que influencia a vida política, geralmente, procura-se “situar as instituições numa cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, em particular o desenvolvimento sócio-econômico e a difusão de idéias” (HALL & TAYLOR, 2003: p. 201).

O fato é que, embora o novo institucionalismo, tenha se colocado como uma alternativa para resolver os problemas das limitações das análises que tinham como fundamento exclusivo os pressupostos da teoria da escolha racional, e, diga-se de passagem, representou certo avanço. O mesmo não deixou de apresentar também alguns problemas quanto ao alcance de suas explicações.

Tais limitações devem ser consideradas, inicialmente, a partir dos aspectos particulares de cada uma das três vertentes aqui tratadas. Em primeiro lugar, pensando a maneira como as instituições afetam a agência. Em relação ao novo institucionalismo da escolha racional, as instituições são pensadas como modeladoras da ação, uma vez que elas oferecem oportunidade e criam restrições. O que implica dizer que, as instituições são importantes do ponto de vista teórico, dado seu efeito mediador sobre o cálculo dos atores.

Desse modo, embora as instituições ocupem um lugar importante na argumentação dessa vertente do novo institucionalismo, acaba que o processo político, em último caso, é conduzido pelos próprios atores. As instituições são mero contexto para a ação e não uma força autônoma (NASCIMENTO, 2009). Por consequência, o impacto das instituições sobre os atores, é sentido muito mais quanto à definição de suas estratégias, do que necessariamente sobre a definição de seus interesses e preferências, consideradas independentes do ambiente institucional.

Conforme nos apresenta Carvalho (2008, p. 217),

Ao indivíduo da teoria neoclássica e presente na teoria da escolha racional tradicional é adicionada uma dimensão social que o complementa e o regula. As instituições condicionam as orientações individuais e tornam os comportamentos contingentes ao contexto que estão inseridos. Entretanto, é fundamental notar que a esfera social, nessa perspectiva, não constitui o indivíduo, mas complementa a sua natureza instrumental, o que satisfaz uma concepção teórica que não abandona o sujeito universal neoclássico nem seu cenário específico, formado pelo mercado. O postulado de um agente racional e calculista, dotado de preferências autônomas, não é substancialmente questionado. As normas ou instituições são pensadas como artifícios externos, produzidas pelos problemas de informação e transação, e definidas como bens coletivos construídos mediante uma reflexão organizacional que une os interesses individuais a propósitos sociais.

Todavia, para alguns esse ponto de vista é considerado limitado, embora não seja negado em sua totalidade. Conforme sugerido por Douglas North (1990), uma melhor explicação precisa ir além, de modo a tentar esclarecer como os benefícios, ou mesmo os comportamentos, são alterados por estruturas institucionais distintas. Logo, North defendia que a reflexão sobre as instituições não pode se restringir a preocupações sobre como “a mente humana confere sentido ao mundo”, assim, é necessário pensar em termos conceituais, “os meios eminentemente sociais e culturais que dão significado às ações” (CARVALHO, 2008, p. 216).

A partir da concepção de *path dependency*, o novo institucionalismo histórico acredita que as instituições são formadas, ganham vida própria e em seguida passam a conduzir o processo político. Daí porque, o desenvolvimento e criação das instituições acabam resultando em consequências não-planejadas pelos atores (PIERSON, 2004). Na medida em que as instituições exercem uma influência poderosa sobre as ações, a autonomia dos atores torna-se limitada em nome do desenvolvimento e reprodução institucional.

No momento em que o ambiente de certeza do paradigma tradicional de racionalidade é questionado, uma problemática de algo para além dos indivíduos é estabelecida, passando a ser assumida analiticamente a esfera das regras e restrições sociais. Substantivamente, as instituições são “as regras do jogo em uma sociedade ou, mais fortemente, as restrições criadas pelo homem e que moldam suas interações. Como consequência, elas estruturam os incentivos das trocas humanas, sejam política, sociais ou econômicas”. Os agentes tomam decisões partindo de um contexto sociocultural que possibilita a redução dos custos de aplicação e preservação dos contratos estabelecidos, ainda que os interesses pessoais sempre envolvam a potencialidade da ambigüidade e da falta de transparência. Do ponto de vista analítico, a percepção dessa esfera sociocultural permitiria explicar a gênese das diferenças entre as

sociedades, definidas por padrões singulares de desenvolvimento econômico e eficiência política (CARVALHO, 2008, p. 216).

Esse elemento estruturalista aparece ainda mais forte no novo institucionalismo sociológico uma vez que as instituições são pensadas em termos de ideias, cultura e normas. De acordo com March e Olsen (1989), é preciso considerar que a conduta dos atores pode ser acionada por elementos outros que não o cálculo utilitário, mas como princípios, valores, normas, identidades e hábitos internalizados. De acordo com essa perspectiva, até mesmo a ideia de racionalidade deve ser pensada como um constructo cultural (NASCIMENTO, 2009). O que leva essa tradição a se posicionar em outro extremo da compreensão sobre o peso das instituições na determinação das ações dos indivíduos. Os indivíduos se tornam quase que “reféns” do contexto institucional ou cultural.

Essa observação nos leva a outro aspecto presente na reflexão novo institucionalista e que diz respeito à mudança institucional. De um modo geral, as vertentes do novo institucionalismo vêm a mudança institucional de uma forma limitada, uma vez que as mesmas se debruçam muito mais sobre a continuidade das instituições, assim, sua lógica analítica direciona seu foco muito mais sobre a reprodução institucional do que sobre a transformação. E este é um aspecto importante, na medida em que a mudança institucional apresenta-se como uma das pré-condições para a mudança política (NASCIMENTO, 2009).

Porém, embora haja essa predisposição geral entre os novos institucionalismos, quanto à priorização da ordem e da estabilidade, há entre eles aspectos que os diferenciam quando tentam pensar a problemática da mudança institucional. Os representantes do novo institucionalismo da escolha racional, por exemplo, possuem uma visão utilitária da mudança institucional. Como as instituições são criadas para o propósito de assegurar contatos ou reforçar regras, a mudança ocorre se, e somente se, as instituições passam a ter um caráter disfuncional ou subótimo. Logo, embora a fonte da transformação seja encontrada nas próprias instituições, esta última é sempre motivada e principiada pelas ações dos indivíduos.

Já os representantes do novo institucionalismo sociológico, avaliam a mudança institucional como “uma relação de convergência entre as instituições

e o cenário histórico-social” (NASCIMENTO, 2009, p. 108). Por essa razão, a transformação institucional é considerada não a partir da perda de eficiência, por parte das instituições, mas sim, a partir do fato de que elas não mais estariam em sintonia com a sociedade ou com os códigos culturais.

Finalmente, o novo institucionalismo histórico tenta formular uma alternativa explicativa, a qual tenta explicar a mudança institucional a partir das “tensões inerentes às próprias instituições” (NASCIMENTO, 2009, p. 109). Isso ocorre porque, uma vez que as instituições são criadas em diferentes períodos históricos, incorporando o panorama sociopolítico do momento em que foram criadas, quando há uma justaposição de várias instituições, possuidoras de modelos de reprodução distintos, criam-se tensões dentro do cenário institucional que, na medida em que alcança níveis insuperáveis, conduzem ao acionamento de um mecanismo de ajustamento (a mudança).

Conforme é possível perceber e se pode concluir, embora alguns analistas considerem o novo institucionalismo como uma corrente única, dada a preocupação particular e central que tem em relação à dimensão institucional, o que se verifica na maioria das vezes são respostas alternativas apresentadas a questões semelhantes. Não por acaso, as diferentes vertentes do novo institucionalismo podem ser comparadas (THÉRET, 2003). E esse mesmo processo, uma vez que cada uma das vertentes acaba identificando algum tipo de problema ou limitação em termos dos posicionamentos concorrentes, faz com que certas questões sejam levadas a reflexão, ocorrendo assim, reformulações quanto ao conjunto das análises.

Por isso, tem sido defendido por alguns autores, como forma de ampliar a capacidade e o escopo explicativo do novo institucionalismo, a construção de um posicionamento “mediano” que conduziria a uma “concepção das instituições e sua eficácia social mais rica, mais heurística, do que aquela privilegiada em cada pólo específico dos paradigmas” (THÉRET, 2003, p. 247). O que não representaria um posicionamento combinatório simplista, mas sim, de melhor articulação entre as dimensões micro e macro, permitindo a formulação de modelos explicativos inovadores que tenham como parâmetro arranjos institucionais dados. Nesse sentido, tem-se atribuído um valor muito grande ao novo institucionalismo histórico, uma vez que, tomando-se como parâmetro a ideia de um posicionamento mais eclético, que tenta conciliar,

tanto a dimensão do cálculo como a dimensão da cultura, estaria este mais próximo de um posicionamento mediano. Muito embora, este ainda esteja longe de ser considerado o posicionamento ideal, uma vez que ainda possui certas imprecisões quanto à maneira como se dá a mediação real entre as dimensões individual, institucional e o espaço social. O que pode servir como elemento explicativo para utilização da noção de capital social feita por Putnam (2006), por exemplo, em sua obra *Comunidade e Democracia*, enquanto uma referência importante em termos de uma ótima articulação entre elementos institucionais e sociais.

3.4. Racionalidade, instituições e democracia brasileira

Conforme pôde ser percebido, a incorporação da teoria da escolha racional, bem como do novo institucionalismo no âmbito dos estudos sobre a política, associadas à apropriação de uma concepção minimalista da democracia, representou certamente, um movimento de aprimoramento da ciência política, tanto do ponto de vista da realização de estudos mais sistemáticos, como em relação à produção de análises mais robustas e de maior alcance explicativo. E não foi diferente, por exemplo, ao se pensar o contexto particular da ciência política brasileira e daqueles trabalhos que têm como foco a política no Brasil.

Apesar disso, em relação principalmente as teorias aqui mencionadas, as mesmas apresentam algumas limitações do ponto de vista das contradições e limitações que são inerentes aos modelos e as quais foram mencionadas. Inclusive, independentemente das variações que existam quanto aos focos, às ênfases e conclusões a que chegaram os distintos autores que se debruçam sobre as instituições políticas brasileiras, tais limitações acabam também se fazendo presentes no âmbito desses estudos, já que estes últimos acabam utilizando como marco de suas abordagens teóricas os pressupostos de uma ou outra teoria, quando não das duas de forma simultânea.

Tanto Ames (2003) como Mainwaring (2001) em seus trabalhos, por exemplo, chamam atenção para o papel e a importância da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo, particularmente o novo institucionalismo

histórico, como norte para suas reflexões. Nas palavras de Mainwaring (2001, p. 36-37):

O institucionalismo histórico é útil para o estudo dos partidos políticos brasileiros por três razões. Em primeiro lugar porque, nos períodos democráticos, os padrões institucionais são importantes para o entendimento da política. Os padrões partidários, por exemplo, têm profundas conseqüências para a governabilidade democrática, para a determinação dos atores privilegiados na política e das formas prevaletentes de representação e responsabilização políticas.

Em segundo lugar, conforme demonstra as variantes de teoria da escolha racional do institucionalismo, instituições formais criam incentivos para o comportamento dos atores, inclusive os responsáveis pela formulação de políticas públicas. As instituições estruturam as regras do jogo e criam parâmetros dentro dos quais os atores fixam seus comportamentos. Elas proporcionam regularidade, estabilidade e previsibilidade à vida política.

[...] Por fim, [...] os arranjos institucionais influenciam as políticas públicas.

E continua,

A utilidade e a força da análise da escolha racional dependem do contexto e dos atores. Quando estes últimos têm objetivos claramente definidos e acreditam estar relativamente bem informados sobre como realizar esses objetivos, sua conduta se aproxima do que descrevem os modelos de escolha racional [...]. Nessa situação, os atores têm mais informação, estão mais interessados em lutar por suas metas, e têm muito mais a ganhar com uma ação bem sucedida.

[...] A situação dos políticos brasileiros (e muitos outros) na democracia é muito parecida com essa. Mais do que os outros atores, os políticos costumam ter objetivos relativamente claros e definidos, ainda que complexos e por vezes conflitantes. A maior parte dos políticos busca alguma forma de combinação entre promover a própria carreira e tentar aprovar as políticas que defende. A maioria é relativamente bem informada sobre como atingir seus objetivos políticos, pois conhecem bem o sistema e os "jogadores", e tem informações detalhadas sobre o mundo da política. Eles tendem para a ação racional na política porque são profissionais, têm objetivos bem definidos, têm mais a ganhar ou a perder, e dispõem de mais informações. [...] Nessas condições, as teorias da escolha racional ajudam a explicar importantes aspectos do comportamento dos políticos e o que isso implica para os partidos (MAINWARING, 2001, p. 38).

Ames, por sua vez, desenvolve sua análise acerca dos entraves à democracia brasileira a partir da centralidade que possui em seu estudo a noção de *path dependence* e a de sujeitos racionais. Tanto que ele destaca em suas considerações os incentivos gerados pelas instituições para os políticos brasileiros, no sentido da maximização dos ganhos pessoais e da manutenção de seus apoios políticos (eleitorado e patrocinadores políticos), sem falar na ênfase dada as continuidades históricas em termos de tradições institucionais, de pessoas e da organização política no plano estatal.

Outros atores destacam o elemento de racionalidade que norteia as ações dos chefes do executivo, como é o caso de Amorim Neto (2006) que desenvolve toda uma análise acerca do cálculo presidencial. Segundo a qual, o presidente toma decisões considerando sua situação frente a um conjunto de possibilidades de escolha, este por sua vez inserido em um cenário limitado de ações disponíveis, cada qual possibilitando um dado resultado provável. Criando assim, um modelo que relaciona preferências presidenciais, incentivos institucionais e condições econômicas.

Santos (2003) também, a partir do conceito de *sistema presidencialista racionalizado*, discute os aspectos relacionados à conduta dos chefes do executivo no Brasil, bem como em relação à conduta e organização dos deputados federais em termos partidários (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Com foco em uma perspectiva que privilegia uma concepção de instituições, muito próximo do que é definido pelo novo institucionalismo da escolha racional.

Mas, entre todos esses trabalhos, um aspecto acaba se colocando como geral a todos, e se destacando em detrimento de outros aspectos, a dificuldade em incorporar a dimensão social ao conjunto das análises, principalmente em termos da incorporação da dimensão cultural. E mesmo que, no caso dos autores que se baseiam no novo institucionalismo histórico, alguns aspectos do enfoque cultural se faça presente, mesmo assim, a importância das normas informais, em relação à influência sobre a conduta dos atores políticos, aparece como subsumida aos interesses pessoais e não adquirem autonomia. É como se a tentativa de estabelecer um *trade-of* entre valores e a busca pela maximização, apenas resguardasse alguma preponderância as crenças, quando “os custos individuais de assumi-las são relativamente baixos” (CARVALHO, 2008, p. 236).

O próprio movimento histórico é pensado, tendo em vista uma dada direção específica. E as mudanças substantivas, são limitadas às transformações institucionais motivadas pela busca em torno da materialização dos próprios objetivos dos atores, conforme já fora mencionado em momentos anteriores.

Tal concepção social indica um entendimento funcional da cultura. Consolida-se a idéia de que as relações sociais e as normas informais estão sempre voltadas para a produção previsível de trocas e contratos. Por vezes, a dimensão cultural vincula-se a uma perspectiva de evolução social. Nesse sentido, o desenvolvimento das instituições corre paralelo ao comportamento instrumental dos indivíduos e garante a coordenação das ações (CARVALHO, 2008, p. 237).

Sob esse ponto de vista, até mesmo a reflexão em torno da problemática da reforma política se torna, sob certos aspectos, algo extremamente difícil. Uma vez que se institui uma relação direta de dependência entre as possibilidades de reforma e o interesse direto dos atores políticos.

O grande problema da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo, e que acaba sendo transposto para as reflexões hegemônicas sobre a democracia brasileira, parecer ser, o problema da dificuldade em lidar com a reflexão sobre a especificidade das instituições e dos interesses pessoais em termos da sua definição.

Fundamentalmente, a teoria do novo institucionalismo não explica de onde surgem os aspectos socioculturais que manifestam as crenças estruturantes do comportamento individual. Os próprios “elementos não burocráticos da burocracia” que a teoria pressupõe como parâmetros analíticos centrais não são examinados satisfatoriamente. Ao mesmo tempo em que se sugere a conversão do indivíduo racional, que se despe de seus valores imediatos a fim de assumir determinados interesses coletivos, não são explicadas as relações sociais que condicionam uma sociedade ou um grupo de indivíduos a incorporarem de fato tais valores. As crenças ou normas sociais são sempre dadas e observadas como externas aos agentes, como se a teoria não pudesse almejar a compreensão dos processos pelos quais ocorre o condicionamento dos indivíduos. Essas questões refletem os problemas da teoria da escolha racional em geral para explicar certos fenômenos sociais a partir de um pressuposto restrito de racionalidade, mesmo na forma analítica mais sofisticada apresentada pelo novo institucionalismo (CARVALHO, 2008, p. 247-248).

O grande desafio que se apresenta, portanto, é como a partir da identificação de todos os limites e problemas relacionados com os estudos baseados nas matrizes da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo, sem que ao mesmo tempo se possam negar suas vitais contribuições para o estudo da política brasileira, pensar modelos de análise complementar, que possam contribuir para a construção de análises mais sofisticadas e mais realistas sobre a democracia brasileira.

3.5. Quanto só às instituições importam?

Inegavelmente, os estudos hegemônicos sobre a democracia brasileira têm enfatizado de forma expressiva o peso da variável institucional. Não obstante, uma vez que o sistema político também se baseia em valores, uma série de estudos vêm sendo desenvolvidos na tentativa de chamar a atenção para outros aspectos, destacando-se nesse cenário os estudos sobre cultura política e capital social.

Nos termos de Carvalho (2008, p. 240),

O capital social aparece como um recurso estrutural que pode ser estimulado socialmente, e “como todas as outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível o alcance de certos fins que não seriam atingidos em sua ausência”. Essa qualidade produtiva reflete uma dimensão singular e não tangível, uma vez que não está presente em um local específico, nem nos indivíduos nem nas ferramentas físicas da produção. O capital social é incorporado nas relações entre os agentes e se constitui como um bem público, indivisível e não passível de ser transacionado. Expressa o conjunto de atributos favoráveis das instituições informais e representa a sistematização de relações de confiança que geram reciprocidade nas trocas e obrigações de retornos sobre benefícios recebidos. Uma característica medular do conceito é manifestada pelo condicionamento dos interesses próprios pelos fins coletivos.

Na verdade, todo o movimento de valorização da dimensão da cultura política tem si dado em função da constatação de que, embora as instituições importem, elas não podem ser consideradas os únicos aspectos relevantes quando da avaliação do grau de aprimoramento das democracias existentes.

E dado esse aspecto de crescente relevância que tem sido conferida à dimensão cultural nos estudos sobre a democracia brasileira, seria interessante avaliar sob que aspectos tais estudos têm se diferenciado das concepções hegemônicas, para assim avaliar as reais possibilidades de interseção entre ambos os modelos de análise.

CAPÍTULO 4

Cultura política e democracia no Brasil:
valores, atitudes e confiança como
aspectos relevantes para a
consolidação democrática

Cada vez mais tem aumentado no universo da ciência política brasileira e entre os estudiosos sobre o Brasil, o número de pesquisadores que, em termos da análise sobre a democracia, especificamente a democracia brasileira, tem defendido a necessidade de não mais poderem ser negligenciados, aqueles aspectos que normalmente têm sido considerados como possuidores de um valor explicativo secundário. Isso quando não são considerados desprovidos de qualquer valor explicativo. Principalmente, quando o assunto é o funcionamento, estabilidade e o aprimoramento da democracia. É o que se observa, por exemplo, em relação à dimensão da cultura política.

Isso de dá a partir do reconhecimento, por parte de alguns autores, dos limites intrínsecos aos modelos explicativos que prioritariamente têm atribuído um peso maior a dimensão institucional, enquanto fator determinante, senão exclusivo, do bom funcionamento de toda e qualquer democracia.

Conforme nos apresenta Moisés (1990, p. 04):

A estabilização de um sistema político democrático supõe mais do que a realização periódica de eleições. É preciso, também, que uma parcela expressiva da população acredite que a democracia é a melhor forma de organizar a convivência coletiva e de solucionar conflitos na sociedade; isto é, que ela compartilhe de um conjunto de crenças e valores democráticos fundamentais, ou, dizendo de outra forma, de uma cultura política democrática. Por exemplo, é desejável, para uma democracia estável, que as pessoas não só votem, mas também acreditem que a competição político-eleitoral seja a melhor maneira de escolher os governantes.

Ou nos termos apresentados por Avritzer (1996, p. 20):

A democracia depende, para a sua reprodução, não apenas daqueles processos que ocorrem no sistema político *strictu senso* – aglutinação da opinião pública em partidos, atividades parlamentares e eleições –, mas depende também dos processos de formação e renovação de uma cultura política democrática.

Todavia, embora tais esforços analíticos tenham ganhado cada vez mais espaço e destaque com relação aos estudos sobre a democracia brasileira, não se pode afirmar que os mesmos são recentes, ou seja, não seria verdadeiro asseverar que apenas agora a preocupação com relação aos aspectos culturais tenha surgido, principalmente quando o assunto é a

realidade política brasileira. Na verdade, os estudos que consideram a dimensão da cultura política, em termos de Brasil, remontam a contextos nos quais se tentava pensar o papel que a adesão a valores tipicamente democráticos, poderia desempenhar em relação à passagem do regime autoritário iniciado no ano de 1964, para a democracia algumas décadas depois.

De modo a ser um pouco mais preciso, pode-se dizer que os estudos que consideram o impacto da dimensão cultural sobre a lógica da organização e funcionamento da política brasileira, remetem a estudos clássicos como os realizados por pensadores sociais do século passado, como é o caso de Gilberto Freire (2004a, 2004b e 2006), Sergio Buarque do Holanda (1995) e Raimundo Faoro (1998). Entretanto, o presente capítulo terá como foco de suas considerações apenas os trabalhos mais recentes, escritos a partir da década de 1980, preocupados especificamente com o aprimoramento e consolidação da democracia brasileira.

Para esses autores a cultura política deve ser entendida como se referindo a uma ampla variedade de atitudes, crenças e valores políticos – orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse em política, tolerância, confiança interpessoal e institucional – que afetam de algum modo o envolvimento das pessoas com a política. E por essa razão é que não acreditam que seja possível se desenvolver qualquer estudo sistemático sobre a democracia, sem que estes aspectos sejam considerados, uma vez que eles refletem diretamente o grau de adesão dos indivíduos ao regime político adotado.

No caso brasileiro, grande parte dos estudos sobre cultura política, principalmente em termos das opiniões e atitudes frente à democracia, têm sido realizados a partir da utilização de medidas desenvolvidas considerando-se a realização de estímulos nominais diretos. Desse modo, as pesquisas e *surveys* que visam investigar os aspectos da cultura política no país, priorizam a utilização de perguntas fechadas e estruturadas que mencionam a palavra democracia, conforme é feito inclusive em países da Europa e em outros países da América Latina, por consórcios como o *Eurobarômetro* e o *Latinobarômetro*.

Tais esforços levam em conta a memória do público sobre os regimes autoritário e democrático, tendo como objetivo captar o posicionamento dos entrevistados frente aos tipos de regime político, ou mesmo sua indiferença em relação a eles. Tentando associar, ainda, esses posicionamentos as diferentes experiências históricas e legados político-culturais. Portanto, o que se propõe com tudo isso, é realizar um teste para se avaliar o nível de envolvimento político e de preferência entre alternativas políticas dadas. No entanto, esse é apenas um dos aspectos que envolvem o processo de incorporação da dimensão da cultura política, junto às análises sobre a democracia brasileira.

Entretanto, o fato dos autores que trabalham com a dimensão da cultura política, considerarem a mesma, algo de extrema relevância para o estudo da política, entre os trabalhos que foram analisados, não se observa a adoção de uma postura determinista do tipo causal em relação a esta. Mesmo porque, para os autores trabalhados, é crucial o reconhecimento dos próprios limites normalmente atribuídos ao modelo culturalista puro de análise da democracia. Tanto que, distintamente do que ocorreu no capítulo 2, em que os trabalhos analisados puderam ser facilmente identificados com o modelo institucionalista de análise da democracia discutido no capítulo 1. Nesse capítulo não será possível enquadrar os estudos e estudiosos que tratam da dimensão da cultura política no Brasil como representativos, especificamente, do modelo culturalista de análise da democracia. Embora este último represente uma das bases de fundamentação desses estudos.

Isso porque, não é a intenção da grande maioria dos estudos analisados, defender uma relação de causalidade que venha a estabelecer que, para que haja democracia é necessária, antes de tudo, a existência de certos valores e pré-condições sem os quais a democracia se torna algo impossível. O fato, é que, em geral, a postura adotada reflete muito mais uma postura a favor da necessidade de se trabalhar de forma muito mais associativa e que envolve tanto a cultura política como as instituições, enquanto aspectos complementares no que diz respeito aos estudos e pesquisas sobre a democracia. Conforme sugere Baquero, (2008, p. 50):

Nesse contexto, a valorização da perspectiva culturalista da democracia contemporânea não deve ser vista como *alternativa* ao enfoque institucionalista. Tal postura seria ingênua e reduziria o debate sobre os

dilemas e desafios que a democracia contemporânea latinoamericana enfrenta a um mero exercício estéril. É óbvio que a sobrevivência e a eficiência do contrato social de uma sociedade precisa de instituições, leis e normas que regulem os conflitos sociais.

Ou também, nas palavras de Moisés (1990, p. 04):

O ponto fundamental a ressaltar é que uma cultura política democrática não existe de antemão e independentemente das instituições políticas da democracia. Quando as instituições funcionam bem, elas podem fomentar crenças democráticas que eram débeis ou mesmo inexistentes. Isto é não é preciso que exista primeiro uma cultura política de certo tipo para que o regime democrático possa se implantar.

Tal postura tem como objetivo, evitar também a naturalização de certos aspectos identificados com o sistema político brasileiro, como ocorre algumas vezes em relação às interpretações sobre certos fenômenos, a exemplo da corrupção. Muitas vezes considerada como uma “consequência natural da sociabilidade brasileira” (AVRITZER, 2011, p. 46).

Assim, tendo tais questões sido esclarecidas, importa agora, se debruçar sobre alguns dos principais aspectos que têm feito parte da grande maioria dos estudos que tem enfatizado o valor da cultura política, quando o assunto é a democracia brasileira. São exemplos desses trabalhos: Moisés (1986, 1989, 1995, 2010a, 2010b), Moisés e Carneiro (2010), Avritzer (1995, 1996, 2002, 2011), Baquero (2001, 2003, 2007, 2008a, 2008b) e Almeida (2007). Nesse sentido, destacam-se entre as discussões: a preocupação em torno das bases sociais e políticas que estão por traz do maior ou menor grau de adesão ao regime democrático; o problema da confiança e; a questão da consolidação da própria democracia. E muito embora, cada um desses aspectos esteja diretamente relacionado, os mesmos podem ser tratados separadamente, sem que se perca de vista o quanto estão imbricados. Tornando apenas mais fácil uma melhor compreensão de todos os aspectos que envolvem tais questões,

4.1. Bases sociais e políticas em sua relação com a democracia no Brasil

De um modo geral, a cultura política brasileira tem sido considerada a partir da noção previa de um conjunto rígido de padrões político-culturais, este último dotado de uma forte capacidade de continuidade, e que conjuga valores autoritários, hierárquicos e plebiscitários, herdados de nossas “raízes ibéricas”, com componentes “estatistas” e antiliberais, diretamente relacionados com o processo de formação do Estado brasileiro. Esses aspectos foram amplamente discutidos por José Álvaro Moisés em seu livro *Os Brasileiros e a Democracia* de 1995.

Mas existe também um outro trabalho intitulado *A Cabeça do Brasileiro*, e no qual, Alberto Carlos Almeida (2007), na tentativa de avaliar algumas das questões colocadas pela produção acadêmica do antropólogo Roberto DaMatta (1991 e 1997) acerca das características da sociedade brasileira, considera que a mesma, ao menos em maior parte e em termos de sua mentalidade, se identifica com os seguintes aspectos: a) apóia o “jeitinho brasileiro”; b) é hierárquica; c) é patrimonialista; d) é fatalista; e) não confia nos amigos; f) não tem espírito público; g) é favorável a “Lei do Talião”; h) é contrária ao liberalismo sexual; i) é a favor de mais intervenção do Estado na economia e; j) é a favor da censura (ALMEIDA, 2007, p. 26).

Obviamente, esse tipo de percepção não se pretende generalizante. O próprio Almeida reconhece que na verdade existe no interior da sociedade brasileira, enquanto tipos idealizados, dois brasis: um arcaico e outro moderno. O primeiro possuidor de todas essas características e o outro que se apresenta contrário a tudo isso. Sendo a variável independente que define o pertencimento a um ou outro grupo, o nível de escolaridade. Ou seja, a educação.

Esse ponto de vista, de certo modo complementa, embora a partir de uma perspectiva diferenciada, a visão de Avritzer apresentada em seu artigo de 1995, *Cultura Política, Atores Sociais e Democratização*, em que fala sobre o processo de transição para a democracia nos países da América Latina, e no qual ressalta a existência de dois tipos de atores políticos que passam a conviver e disputar entre si nesses países, são eles, os atores políticos

democráticos e os atores políticos tradicionais (não-democráticos). Os quais representam culturas políticas diferentes. Inclusive, em termos da democracia brasileira, o autor afirma:

A democracia, no caso brasileiro, significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizantes e uma outra, a predominante no nosso processo de modernização que persiste com suas práticas tradicionais. [...] A democratização brasileira virá, precisamente, se essa disputa encontra uma solução favorável à sociedade (AVRITZER, 1996, p. 148).

E acrescenta,

A democratização constitui o resultado de um tradeoff que permite aos atores sociais compensar a perda do controle sobre sua vida cotidiana através de mecanismos de limitação da operação do Estado e do mercado. A compreensão do processo de democratização a partir dessa óptica nos permitirá entendê-lo como uma disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais acerca da cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas (AVRITZER, 1996, p. 143).

Assim, sobre a cultura política brasileira, as imagens mais comuns que estão normalmente associadas a esta última são as do: clientelismo, populismo, atitude deferencial ante as autoridades, manipulação, apatia política, antipartidarismo e anti-institucionalismo. Nesse sentido, o que se verificaria seria justamente, um contexto segundo o qual, haveria uma maior tendência a proteção de certos segmentos ou grupos sociais tradicionais, através da sua representação dentro do Estado, evitando assim as ameaças vividas pelos mesmos, junto ao processo de modernização econômica e social.

Haveria também, o beneficiamento de amplos segmentos da “não elite”, que por serem socialmente heterogêneos e insuficientemente organizados, não teriam como acessar os recursos indispensáveis e que permitiriam que estes disputassem os bens disponíveis em nossa sociedade. Sem falar que, todo esse cenário, tornou possível a difusão e consolidação de uma concepção de participação política, na qual são extremamente valorizadas a personalização e a individualização das relações políticas, permitindo que o fenômeno do apoio político, materializado inclusive através do exercício do próprio voto, passasse a ser percebido, prioritariamente, enquanto “moeda de troca”, inviabilizando,

portanto, qualquer sentido dos vínculos de solidariedade em relação aos partidos e instituições como os parlamentos (MOISÉS, 1995).

No entanto, para Moisés, essa visão, a qual considera estes aspectos mencionados como parte integrante da cultura política brasileira, contrastaria com muitos dos novos aspectos gerados a partir dos processos de desenvolvimento político mais recentes, com ênfase particular ao processo de democratização, em termos da criação de novos parâmetros quanto “a dinâmica de interação entre a opção democrática das elites ‘relevantes’ e a formação de consenso democrático mínimo entre o público de massa” (MOISÉS, 1995, p. 107). Segundo o autor:

A transição política brasileira durou mais de uma década (1974-1985), gerando um amplo e complexo movimento de oposição ao regime autoritário, servindo tanto para redefinir o compromisso de parcelas das elites com o regime político (ou provocar a sua “conversão” democrática), como para generalizar as virtudes da democracia entre amplos setores da sociedade; no processo, os dois lados influenciaram-se (MOISÉS, 1995, p. 107).

As razões pelas quais esse processo se justificaria, encontram respaldo primeiramente, na experiência do terror de Estado vivenciado pelos brasileiros durante o regime autoritário, o que teria provocando mudanças nas atitudes dos diferentes atores políticos que viveram esse contexto. Ou seja, os constrangimentos políticos e legais à atividade política sofridos durante esse período, bem como a intervenção do Estado sobre amplos setores da sociedade civil, acabaram por fomentar junto à sociedade o apreço pelas “virtudes” da democracia em contraposição aos “vícios” de um regime autocrático.

Em segundo lugar, como no caso do regime autoritário brasileiro, manteve-se um sistema político semi-competitivo, criou-se as condições para o processo de deslegitimação do próprio regime. É como se, a realização periódica de eleições, logo a preocupação em termos do funcionamento do sistema, nesse momento, tivesse permitido o debate sobre os problemas inerentes ao regime, algo de proporções mais amplas, e as suas alternativas junto ao público de massa envolvido nesses processos de competição eleitoral.

Também o momento de transição para a democracia, teria coincidido com o agravamento das crises econômicas interna e externa, ampliando ainda

mais os níveis de insatisfação com o regime autoritário. Principalmente entre as elites empresariais.

Por fim, também seria preciso destacar os efeitos gerados pelo processo de modernização econômica e social pelo qual passou o país e que levou a uma contínua e intensa mobilização sócio-política em torno de novas expectativas e demandas, mais complexas e de maior volume, exigindo-se cada vez mais do poder público.

Tudo isso, teria levado a mudanças nas convicções políticas dos brasileiros e provocado a emergência de novos padrões político-culturais no país. Tal constatação foi feita, em um primeiro momento, por Moisés (1995), a partir da análise dos dados fornecidos por quatro *surveys* de âmbito nacional e que tinham como objetivo tratar da problemática da cultura política, todos realizados nos anos de 1989¹⁴, 1990 e 1993. De acordo com o autor,

O complexo de atitudes e de orientações para ação que caracteriza a atual cultura política brasileira não é tão rígido quanto a literatura mencionada faz crer; descartando o pressuposto de que a herança “ibérica” tenha capacidade de sobreviver às transformações provocadas pela passagem do tempo ou que o legado dos anos 30, relativo às relações entre Estado e sociedade civil, seja imune às transformações econômicas, sociais e políticas verificadas no país nos últimos 30 anos, sustenta-se que, a partir da experiência do autoritarismo e da crise política que lhe correspondeu, mudanças extremamente importantes estão ocorrendo nos padrões político-culturais vigentes no país (MOISÉS, 1995, p. 109).

Segundo esse ponto de vista, tais mudanças referem-se a aspectos como a formação de uma opinião pública muito mais atenta aos processos políticos. Tanto em relação à formação dos governos, quanto em relação as decisões tomadas por estes últimos. O que em último caso, representaria, sob certos aspectos, um aumento do interesse, por parte dos brasileiros, em relação à vida política do país. Muito embora, tal fenômeno esteja acompanhado de uma percepção de caráter negativa em torno da avaliação feita pelos próprios brasileiros sobre sua real capacidade de influenciarem as decisões tomadas no âmbito da comunidade política.

Outro aspecto importante, diz respeito ao reconhecimento da importância das instituições democráticas *per se*, ou seja, dos processos eleitorais e aqueles relativos à organização dos partidos políticos. Isso sem

¹⁴ Neste ano a pesquisa foi realizada em dois momentos distintos.

falar, na adesão normativa à democracia, em termos de uma maior preferência por esta última, em contraposição a alternativas do tipo autoritárias. Observou-se até mesmo a diminuição do número de indivíduos que se posicionavam de forma indiferente em relação ao regime político adotado no país.

Todos esses elementos relacionados com a mudança das orientações políticas dos brasileiros estariam, segundo nos apresenta a literatura especializada, identificados com o momento da transição do regime autoritário instituído na década de 1964 para a democracia. Um dos fatores decisivos para esse processo foi a perda de apoio eleitoral sofrido pelo regime autoritário a partir da década de 1974. O que acabou conduzindo a uma maior mobilização popular contra este último, reforçando a defesa das virtudes democráticas e aumentando a pressão em torno do retorno do sistema de eleições diretas para alguns cargos do Executivo.

Como forma de ilustrar essa tendência, alguns dos dados da pesquisa *Democratização e Cultura Política* (1989, 1990 e 1993) mostraram que entre os anos de 1972 e 1993 diminuiu o número de brasileiros que viam os militares como uma alternativa melhor para resolução dos problemas do país. Também segundo a pesquisa, cerca de 50% dos eleitores, diziam reconhecer a importância dos partidos políticos. Embora, tenha havido em todo o período de realização das pesquisas oscilações quanto a esse percentual¹⁵.

As pesquisas também teriam revelado a rejeição ao controle estatal no âmbito das atividades sindicais, bem como uma forte adesão a aquele que seria um dos procedimentos mais universais da democracia: a participação em eleições. Muito embora também possa se falar da identificação de certa inflexão, quanto a esses aspectos a partir dos anos 1980.

Finalmente, os dados apresentados pelas pesquisas mostraram que havia um aumento em relação ao interesse do público de massa, quando o assunto é a atividade política. Aproximadamente, 2/3 dos cidadãos brasileiros, dentre os entrevistados, mostravam-se a época interessados em acompanhar os rumos da política nacional.

Todavia, de modo a tentar entender melhor esses processos de mudanças ocorridos em relação à cultura política brasileira, as pesquisas

¹⁵ Interessante pensar que ao mesmo tempo, pesquisas como as realizadas pelo Latinobarômetro, mostram uma ampla rejeição ou pouca identificação com os partidos políticos.

permitem fazer algumas considerações importantes sobre o perfil social, demográfico e ecológico, da sociedade brasileira, em termos do que Moisés (1995) classificou de atitudes “democráticas”, “ditatoriais” e “indiferentes”, quando dos períodos de realização das mesmas. Isso sem falar em relação aos conteúdos, os quais os cidadãos brasileiros associam diretamente a noção de democracia.

Com relação ao perfil social, demográfico e ecológico, este por sua vez, acaba trazendo questões importantes em relação às bases estruturais que constituem supostamente a nossa cultura política. Não por acaso Moisés (1995, p. 128) afirma:

Como previam as hipóteses originais, diante dos efeitos desiguais do processo de modernização e, em particular, das duradouras desigualdades econômicas e sociais existentes no país, o perfil *atitudinal* dos “democratas”, dos “ditatoriais” e dos “indiferentes” é essencialmente heterogêneo, sugerindo a existência, no país, de distintas subculturas políticas.

É por isso que o referido autor tenta pensar a diferenciação com relação ao grau de adesão a democracia, em termos da preferência por esta última em detrimento de qualquer outra forma de governo tanto entre os sexos, como entre os grupos distinguidos pela idade, entre os que “trabalham” e os que “não trabalham”, entre os que possuem distintos níveis de escolaridade, entre os grupos de renda e, em relação ao porte dos municípios onde vivem os indivíduos que foram foco de análise de suas pesquisas.

Em relação às diferenças entre os sexos, o estudo de Moisés (1995) constatou que homens apresentariam uma postura mais consistente em relação às preferências que envolvem diretamente valores políticos, colocando-se favoráveis a democracia ou a ditadura. Já as mulheres, em termos percentuais, concentram-se em maior número entre os que expressam certa indiferença em relação a qual seria a melhor forma de governo, a democracia ou a ditadura. E muito embora isso reflita a presença de um maior grau de apatia política entre as mulheres em comparação com os homens, seria maior o número de mulheres que preferem a democracia à ditadura. Principalmente quando se está falando de mulheres que foram incorporadas à força de trabalho.

Quanto ao fator etário, não há como se falar que este seja um fator determinante em termos das variações quanto a preferência por um dado regime político. Todavia, foi possível identificar que aqueles que estavam na faixa etária dos 26 aos 40 anos, eram os que mais apoiavam, ou eram favoráveis a democracia nos períodos de realização das pesquisas. Talvez, porque entre os mais velhos, não houve tempo de se familiarizar com os procedimentos da democracia, e entre os mais jovens isso poderia estar associado a sua insuficiente experiência política, desconfiança ou baixa escolaridade.

Assim como permitiu um diferencial quanto à análise do perfil político das mulheres, fazer parte da força de trabalho, em termos gerais, foi considerado pela pesquisa como um fator determinante em relação a definição das preferências políticas dos indivíduos entrevistados. Primeiramente, em termos do posicionamento dos mesmos quanto à escolha de algum valor político, em contraposição as possibilidades de “não optar” ou mesmo “não saber responder”. Em segundo lugar, quanto a preferência pela democracia, com o passar dos anos observou-se, entre os que trabalham, a ampliação do número dos que eram a favor da mesma.

A mesma coisa se verifica em relação às preferências observadas considerando-se o nível de escolaridade e os grupos de renda. Ou seja,

A educação revela-se, portanto, como um determinante fundamental de classificação dos entrevistados, não tanto entre os que preferem ou não a democracia, mas entre os que têm ou não alguma preferência por valores políticos; por isso ela pode ser vista como um poderoso indicador dos níveis de “sofisticação” política dos entrevistados (MOISÉS, 1995, p. 138).

Também nos grupos de renda, havia uma tendência maior a expressar algum valor político, entre aqueles que possuem uma renda superior. Muito embora, no caso da problemática do nível de escolaridade, a pesquisa permitiu afirmar que, é menor entre os indivíduos com menor nível de escolarização, o número daqueles que preferem a democracia, frente aqueles que possuem um nível de escolarização superior, tendo passado mais anos na escola ou

chegado à universidade¹⁶. O que não foi possível fazer em relação aos que possuem um nível de renda diferenciado. Logo, entre estes o contraste em termos da adesão à democracia ou a ditadura, não é tão significativo.

Por fim, considerando o tamanho dos municípios, em termos populacionais, em que residiam os entrevistados, percebeu-se que a preferência pela democracia tinha se tornado cada vez mais frequente, principalmente nos municípios de pequeno e grande porte. Mantendo-se estável entre os municípios de médio porte.

A importância de tais aspectos na definição de uma estrutura básica na qual uma cultura política favorável a democracia pudesse florescer melhor, também foi tema das análises de Almeida. Em relação a este primeiro, o mesmo pensando os dois extremos da mentalidade do brasileiro, baseado na sua ideia da existência dos dois brasis e tentando definir uma conduta mais adequada a um contexto mais democrático, sugere que de um lado haveria como representação do ideal de mentalidade democrática: um homem, jovem, morador das regiões Sul e Sudeste, morador da capital e com nível superior completo. E como contraposição a esse ideal, representando justamente o oposto de uma mentalidade mais favorável à democracia o que se teria em termos da constituição de um tipo idealmente seria: uma mulher, idosa, moradora da região Norte ou Nordeste, moradora de uma cidade que não é a capital do estado e que não completou o ensino médio.

Esse tipo de idealização tenta chamar a atenção justamente para as sutilezas que podem existir quando se pensa as diferenciações quanto ao sexo, lugar de origem, nível de escolaridade e faixa etária, por exemplo, quando se trata da criação de condições mínimas do ponto de vista sócio-cultural, para a adesão aos valores que se identificam com a democracia. Destaque aqui mais uma vez para o peso que ganha no trabalho de Almeida o nível educacional dos cidadãos. Segundo ele, “o clima cultural criado por uma maioria de escolaridade baixa é bem diferente daquele gerado por uma maioria de escolaridade alta” (ALMEIDA, 2007, p. 41). E complementa:

¹⁶ De acordo com outros trabalhos e pesquisas, como a realizada por Almeida (2007), a relação que se define é justamente inversa. Quanto mais se avança em relação ao nível educacional, maior é a identificação com a democracia e seus valores.

A herança ibérica nunca será abolida do DNA da cultura brasileira, mas é possível tornar os brasileiros mais seguidores da lei por meio da educação formal. Portugal será sempre nossa pátria-mãe, mas para tornar o Brasil mais liberal na economia é preciso massificar, e muito, o ensino superior. História e herança não mudam, mas o nível de escolaridade traz alterações de consequências bastante profundas para qualquer sociedade (ALMEIDA, 2007, p. 277).

Sob certos aspectos Moisés (1995, p. 137), também concorda quanto afirma que:

Isso revela o papel crucial da educação para o exercício da cidadania: os setores cujo acesso a esse bem público ainda está bloqueado demonstrando não tanto tendências estruturais a favor do autoritarismo, mas uma incapacidade crônica de relacionar-se com exigências fundamentais da vida democrática: informar-se e decidir-se sobre as alternativas políticas diante das quais estão colocadas.

Entretanto, é importante ressaltar que, a despeito da semelhança quanto ao valor atribuído à educação em contextos que se proponham democráticos, os autores divergem em termos do foco a partir do qual conduzem suas considerações sobre essa questão. Almeida considera a educação enquanto uma variável independente e que exerce influência direta quanto ao perfil da mentalidade presente entre os brasileiros. Já no trabalho de Moisés (1995), a educação aparece como uma variável interveniente que, mesmo possuindo um alto grau de importância, precisa ser pensada em associação com outros aspectos de igual relevância.

Não obstante, importa aqui enfatizar o quanto o perfil social, demográfico e ecológico da adesão normativa aos regimes se coloca como um aspecto importante na reflexão sobre a cultura política para alguns autores. Entretanto, para Moisés (1995) é preciso ainda associar a reflexão sobre esses aspectos, a discussão em torno dos conteúdos atribuídos a democracia. Tal esforço revela a tentativa de tentar identificar qual a inclinação preferencial do público de massa no Brasil com relação à definição da democracia (procedimental ou substantiva) e com relação ao que mais valorizam (processos políticos – eleições e participação – ou os direitos de igualdade social dos cidadãos).

O que foi observado pela pesquisa *Democratização e Cultura Política* é que, no caso do Brasil, e conforme acontece em outros países, aqueles que aderem à democracia o fazem a partir de uma associação entre esta e a sua

dimensão procedimental, antes de qualquer outra coisa. E os ideais de igualdade social acabam ocupando um lugar apenas secundário em suas interpretações e/ou mesmo expectativas.

Todos esses aspectos são considerados por alguns autores, como sendo de fundamental importância para pensar as mudanças ocorridas em relação à cultura política dos brasileiros. Sem desconsiderar, obviamente, sua associação com as mudanças ocorridas na estrutura política. Nem tão pouco, o fato de que tais mudanças possuem certas limitações, já que sofrem também os efeitos das desigualdades presentes no âmbito da sociedade brasileira que, embora não tenham impedido que as transformações do ponto de vista político-cultural ocorressem, teriam criado empecilhos para a sua generalização. Fragilizando assim alguns componentes importantes para uma cultura democrática, principalmente porque, alguns segmentos da população, a exemplo dos mais pobres, acabam sendo distanciados das atividades políticas relevantes.

Como apresenta Moisés (1995, p. 153):

Ao lado de mudanças significativas, verifica-se, também, clara tendência a favor das continuidades: parte dos segmentos citados continuam não participando ou participando pouco da vida política, pelo simples fato de que não captam ou não compreendem bem o sentido das transformações em curso na ordem política.

Ainda assim, Moisés fala do processo de formação de um “consenso democrático semimajoritário”, articulado principalmente em torno das regras básicas do jogo democrático, mas que tende a considerar também, mesmo que apenas uma parte dos cidadãos, os ideais igualitários. Isso é importante, pois pode gerar o apoio e estímulos necessários para que as lideranças políticas fossem naquele contexto da transição, capazes de conduzir de forma ainda mais eficiente e inicial a democratização. E agora, seu papel se mantém em termo da busca pela consolidação da mesma.

Porém, um problema se apresenta do ponto de vista dos analistas. Muito embora seja crescente o número de brasileiros que se identificam com a democracia, se comparado com outros países, especialmente outros países da América Latina, o Brasil geralmente ainda apresenta alguns dos índices mais baixos de adesão a esse regime.

Isso poderia ser explicado em primeiro lugar pelo baixo desempenho econômico dos primeiros governos democráticos brasileiros. Entretanto, uma consideração que poderia complementar esse argumento, diz respeito ao fato de que no período autoritário, a experiência brasileira constituiu-se como um dos casos mais exitosos do ponto de vista econômico, bem como teria sido feito o uso de recursos de repressão muito mais brandos do que os verificados em outros países.

Ainda um terceiro elemento que se somaria a estes condicionantes, complementando os aspectos que determinam as escolhas políticas dos brasileiros, diria respeito a inexistência de uma tradição democrática mais arraigada e que diferencia o Brasil de outros países. Isso sem falar, no baixo desempenho normalmente atribuído as lideranças políticas brasileiras, quanto ao enfrentamento dos problemas e dilemas inerentes ao processo de democratização vivenciado aqui.

Isso implica dizer que, além da comparação dos cenários econômicos produzidos em cada regime e dos fatores estruturais, é importante considerar o impacto que a avaliação da atuação das lideranças políticas, inclusive junto a instituições como o Congresso Nacional e os partidos políticos têm sobre a adesão em relação ao regime democrático.

Logo, é importante ressaltar que, grande parte da discussão em torno das bases sociais e políticas de legitimação da democracia chamam a atenção para como certos aspectos relacionados a fatores estruturais podem interferir diretamente no grau de adesão dos indivíduos a uma determinada forma de governo. Para além disso, uma vez que esses aspectos estruturais são pensados em sua relação com avaliação política sobre os regimes, se percebe, no caso do contexto brasileiro uma certa contradição segundo a qual, ao mesmo tempo em que se observa um movimento de redirecionamento das preferências, tanto por parte da elite como da não elite que passam a aceitar menos os regimes ditatoriais e mais a democracia. Também se observa taxas de aceitação democrática relativamente baixas entre o público de massa no Brasil, principalmente quanto comparado ao contexto de outros países.

Seja por causa dos efeitos gerados pelos enormes índices de desigualdades econômicas e sociais, seja pelo processo ainda inacabado de modernização pelo qual passa o país. Ou até mesmo, porque as ações das

lideranças democráticas não conseguiram cumprir o papel inovador que delas se esperava, deixando incompleto o processo de institucionalização requerido após a mudança do regime.

Ainda assim, para Moisés as estimativas seriam bem promissoras.

Ainda assim, um consenso democrático “semimajoritário” está se formando progressivamente no Brasil. Ele é relativamente frágil, comparado com o existente em outros países de tradição democrática mais forte, mas a disposição *atitudinal* que mobiliza pode ajudar a quebrar o círculo vicioso de uma tradição política antidemocrática ou pouco democrática. A questão seguinte é saber que iniciativas ou que inovações podem e dever ser tomadas para que essa base *atitudinal* inicial possa se expandir e, por exemplo, compensar os efeitos negativos da tradição democrática mais fraca existente no Brasil. Essa, em grande parte, é a tarefa dos políticos democratas; mas, em qualquer caso, a existência da base inicial referida é um fator positivo a ser levado em conta pelos que se interessam pela sorte da democracia no país (MOISÉS, 1995, p. 187).

Mas é preciso agregar alguns outros elementos que comumente se fazem presente nas considerações dos autores que aqui serão tratados. Dos quais a questão da confiança é um dos mais importantes.

4.2. Confiança, satisfação e legitimidade democrática

De acordo com Moisés (2010d) as democracias contemporâneas vivenciam o que ele chama de uma situação paradoxal. Por um lado, observar-se-ia, por causa de sua forma simbólica ou por questões relacionadas a cultura política, uma ampla adesão à mesma. Todavia, muitas vezes essa adesão divide espaço com uma forte desconfiança, por parte da maioria dos cidadãos, quando se trata de algumas das principais instituições democráticas e de certos governos. O que sugeriria a existência de certo distanciamento entre o ideal e a prática da democracia, segundo a percepção do público de massas (INGLEHART & WEZEL, 2005).

Não por acaso, em um livro organizado por Moisés (2010b) e intitulado *Democracia e Desconfiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*, essa questão é abordada de forma ampla e detalhada.

Para alguns autores, tais considerações são importantes porque, embora tal paradoxo não represente, a princípio, nenhum tipo de risco imediato

para a democracia, pode colocar em questão a relação dos cidadãos com o sistema democrático, principalmente em termos da prática da participação política. Como ocorreria, por exemplo, no caso brasileiro. Em relação a isso Moisés (2010d, p. 46) afirma que:

Enquanto nas democracias consolidadas os cidadãos críticos orientam sua desconfiança política primordialmente para a adoção de novos modos de participação e mesmo para a reforma do sistema representativo, nas novas democracias a desconfiança de parlamentos, partidos políticos, sistema judiciário e serviços públicos está associada com sentimentos negativos sobre a política, baixos níveis de participação ou de interesse por assuntos públicos e até a preferência por modelos democráticos que descartam os parlamentos e os partidos políticos.

Assim, a possibilidade de uma interpretação possível, tendo como foco o caso brasileiro, deve partir da consideração de que essa avaliação, compartilhada por grande parte da população, representa uma condenação moral à prática dos políticos e instituições de representação. O que pode conduzir os eleitores, a um posicionamento imobilista. Ou seja, a condenação moral não se combina com uma atitude de busca por mudança junto à situação vivenciada. E disso pode-se concluir que, certas ambigüidades, principalmente relacionadas com o processo de democratização no Brasil, uma vez que misturam instituições democráticas com elementos do passado autoritário, acabam por confundir e dificultar o próprio processo de institucionalização da democracia.

Por essa razão é que a discussão em torno da problemática da confiança acabou se convertendo em um dos temas centrais da reflexão sobre as democracias contemporâneas, incluindo nesse rol o Brasil. Confiança passa a ser entendida segundo Moisés (2010b, p. 09):

Algo que se refere à crença das pessoas na ação futura dos outros ou, dito de outro modo, é algo relativo à aposta de que, por meio de sua ação ou inação, os outros contribuirão para meu bem-estar ou, quando menos, se eximirão de impor prejuízos a mim; mas, uma vez mobilizada, a *confiança* envolve riscos, porque ela não assegura necessariamente certeza quanto a seus resultados. A *confiança* não se restringe, ademais, apenas à relação entre seres animados e, na esfera política, supõe-se que ela preencha o vazio derivado das dificuldades das pessoas comuns em mobilizar os recursos cognitivos necessários para avaliar e julgar a qualidade das complexas decisões políticas que afetam as suas vidas; nesse caso, ela envolve a crença e as expectativas das pessoas a respeito das funções singulares atribuídas às instituições no regime democrático, algo diretamente relacionado com sua qualidade.

Segundo Baquero e Prá (2007), uma das maneiras de se pensar o problema da desconfiança e descontentamento que tem se desenvolvido entre os brasileiros, seria em termos do que eles consideram como um processo de erosão dos laços sociais e de fragmentação da sociedade, e que conduzem à institucionalização do individualismo em detrimento da coletividade e da cooperação em ações coletivas. Tal fenômeno acaba por enfraquecer as instituições de mediação política, como os partidos. O que compromete a capacidade destas últimas, de intermediação entre o Estado e a sociedade.

Não por acaso, essas considerações acabam remetendo-se a discussão em termos da reflexão sobre capital social. Normalmente, a preocupação com relação a este aspecto da vida social e política, leva em consideração que a incorporação do mesmo aos estudos sobre a democracia, envolve a consideração de variáveis como confiança, comportamento associativo, relações de reciprocidade e formação de redes entre grupos na tentativa de que sejam resolvidos problemas em comum (BAQUERO & PRÁ, 2007). Mas, em suas pesquisas, os autores chegam à conclusão de que,

Os resultados a respeito do capital social mostram que o processo de democratização do país [Brasil] não gerou o capital social necessário para garantir uma base normativa de apoio a democracia. Apesar dos avanços na engenharia institucional, as pessoas continuam a demonstrar cinismo, ceticismo e pouca confiança na política e, também, nas relações interpessoais (BAQUERO & PRÁ, 2007, p. 191).

Outra questão que está por traz dessa ideia da confiança política, é que a mesma pode ser considerada um bem imprescindível para o sucesso da governança democrática. Por exemplo, quando se considera o contexto da adoção de políticas impopulares, é preciso contar com a confiança dos eleitores. Ou seja, a confiança em muitos casos funciona como uma espécie de “capital de governança”, “um facilitador da aceitação de decisões que, no ambiente de certezas provisórias que caracteriza o processo democrático, exigem amplo apoio público para serem bem-sucedidas” (MOISÉS, 2010d, p. 46).

No entanto, a confiança se apresenta como algo importante para os contextos democráticos, muito mais porque pode interferir diretamente no

funcionamento das instituições democráticas, especificamente, aquelas cujos seus fundamentos se remetem ao princípio da representação dos cidadãos.

Assim, a hipótese principal presente na análise feita em relação ao Brasil é que, a preservação de um padrão deficitário, quanto ao funcionamento das instituições políticas, associado à dificuldade dos governos democráticos para enfrentar de maneira adequada os problemas econômicos e sociais que assolam a sociedade brasileira, isso sem falar nos fatores culturais, acabam incentivando ou mesmo agravando o fenômeno da “desconfiança política” entre os brasileiros.

Assim, vale ressaltar que os contextos institucionais, bem como os históricos, acabam importando para se pensar o comportamento e a cultura dos cidadãos. Da mesma maneira que, os contextos político e econômico mostram-se relevantes como determinantes da confiança, já que interferem nas visões dos cidadãos sobre a economia, o funcionamento das próprias instituições, minando ou gerando relações de confiança (LOPES, 2004).

Isso é traduzido considerando-se taxas elevadas de avaliação negativa tanto dos políticos, como das instituições, ou em alguns casos da “performance” governamental. E muitas das vezes associando-se essas duas últimas dimensões, como compondo uma única dimensão. E aqui vale fazer um destaque as considerações de Álvaro Moisés (1995). Segundo ele, a severidade com a qual os cidadãos avaliam cada uma dessas dimensões aumentaria entre o que ele denominou de públicos mais “modernos” e mais “integrados socialmente”. Ou seja, entre aqueles que residem nos grandes e médios centros urbanos, que possuem um nível elevado de escolarização e cuja ocupação profissional é considerada de maior qualificação, existem maiores chances de uma avaliação de teor mais negativo sobre os políticos, instituições e ações governamentais.

Para Baquero & Prá (2007) a compreensão sobre a origem da desconfiança política nas democracias recentes, deve levar em consideração duas perspectivas, uma de ordem culturalista e outra institucionalista. A primeira parte da premissa de que a confiança nas instituições se dá por razões exógenas, originando-se fora da esfera pública. Assim sendo, a confiança/desconfiança em relação à política tem sua origem no processo de socialização política, a qual se materializa em crenças e valores culturais que

são transmitidos desde a infância. Já a perspectiva institucionalista percebe a confiança como um fator endógeno. Logo, é o bom funcionamento das instituições que gera confiança/desconfiança entre os cidadãos.

Em resumo, o fenômeno da desconfiança, sob certos aspectos, estaria associado em alguma medida, ao sentimento disseminado entre grande parte dos eleitores brasileiros de que não podem ou não têm capacidade alguma de influir em aspectos essenciais da vida pública. Ou seja, “se a maioria da população quer participar da vida pública, essa mesma maioria, entretanto, se sente alijada dos mecanismos de tomada de decisões fundamentais no sistema político” e “esse sentimento de exclusão se relaciona com a avaliação extremamente crítica e negativa que os eleitores fazem das instituições de representação, dos políticos e dos partidos políticos do país” (MOISÉS, 1990, p. 04). Para chegar a tal constatação, Moisés recorreu aos dados coletados em diversas pesquisas, as quais foram realizadas ao longo de pelo menos duas décadas.

Todavia, um aspecto de fundamental importância no esforço de Moisés em pensar o problema “confiança/desconfiança política” – relacionada principalmente com a avaliação que os indivíduos fazem das instituições democráticas – e da “satisfação/insatisfação com o governo”, é como esses aspectos se relacionam com o problema da legitimidade do regime democrático no Brasil.

Em relação a essa questão e com base nos dados por ele trabalhados, o mesmo afirma que, embora exista entre os brasileiros um certo mal-estar em relação ao funcionamento cotidiano da política, pode-se falar de uma “reserva preliminar de legitimidade democrática”, mantida em função do grau de adesão geral existente entre vários segmentos da opinião pública, em relação aos princípios normativos da democracia. No entanto, ao mesmo tempo Moisés não esconde certo receio quanto ao fato de que essa reserva de legitimidade pode não ser suficiente para a continuidade do regime democrático ao longo do tempo. Nas palavras do próprio autor (MOISÉS, 1995, p. 231):

Em face da ambigüidade política herdada do regime precedente [ditadura militar] não se pode excluir que tal “reserva” – a ser vista, também, como uma espécie de “lua-de-mel” ou “estado de graça” entre os cidadãos e o novo sistema político – não se deteriore rapidamente ou mesmo desapareça se perdurarem as distorções atuais que apresentam os políticos, a atividade

política e o funcionamento de instituições e governos, no Brasil, como algo sem conexão com a vida da população e com o seu sentimento de afeição à democracia. A evidência empírica sugere, ainda, que se os indicadores de efetividade política não excluem a existência de um efeito de “medição” que estimula tendências de comportamento anti-sistêmico e antidemocrático. A médio e longo prazos, tendências desse tipo podem ser fatais em sociedade que, ao mesmo tempo, se mostram persistentemente incapazes de solucionar seus graves problemas econômicos e sociais.

E muito embora, seja necessário fazer as devidas ponderações com relação ao contexto a partir do qual Moisés está falando, de pouco mais de uma década do retorno a democracia, o que importa é que a preocupação ainda continua a mesma. Ou seja, mesmo com o processo de contínuo aumento do grau de adesão a democracia, caso os políticos, governos e instituições políticas de um modo geral, permaneçam perpetuando as distorções que geralmente têm sido identificadas como definidoras da vida pública brasileira, sem que se desenhe a curto, no máximo médio prazo, algum tipo de aproximação com as expectativas criadas pelos cidadãos, relativas ao próprio cenário democrático, dificilmente se conseguirá chegar no Brasil ao nível de estabilidade política desejado para o regime.

Certamente, segundo o autor

A desconfiança dos cidadãos em relação às instituições cria o ambiente favorável a que os membros da comunidade política se sintam descomprometidos com a vida pública, podendo recusar-se a cooperar com as diretrizes do Estado ou ignorar as leis e as normas que regulam e organizam a vida social e política. Em consequência, a autoridade e a efetividade de governos e partidos políticos podem ficar comprometidas, e a legitimidade ou a crença em dimensões centrais da vida democrática, como a que assegura os direitos de cidadania, podem ser postas em questão (MOISÉS, 2010b, p. 10).

Entretanto, para Moisés isso não significa negar que algum grau de desconfiança, tratando-se de situações específicas, não seja benéfico para a democracia, já que representa certo distanciamento crítico dos próprios cidadãos em relação a uma dimensão da vida pública e sobre a qual possuem normalmente pouco controle. O problema estaria justamente, na desconfiança generalizada, crescente e duradoura, que embora, como já fora mencionado, não coloque em xeque a permanência da democracia ao menos em um curto espaço de tempo, conduz a uma percepção crítica ou negativa por parte dos cidadãos, a partir de suas experiências políticas, tendo em vista à capacidade

ou não das instituições públicas de operarem como meios através dos quais suas preferências e interesses possam ser viabilizados.

Em último caso, importa que, em relação à questão da problemática da confiança, a maioria dos autores que representam a literatura especializada, ainda estão preocupados, dentre outras tantas coisas, com a importância da existência de valores democráticos que fortaleçam o sistema democrático como um todo e assim acreditam que existe uma forte relação entre a confiabilidade do sistema político, dos governos ou de suas instituições e o enraizamento desses valores e princípios democráticos.

4.3. Aprimorando a democracia

Está última questão existe a partir de sua associação direta com as outras questões até o presente momento trabalhadas. Já que para a maioria dos autores que enfatizam o papel e o valor da cultura política em relação às análises sobre a democracia, é quase consensual que a qualificação e a manutenção de um regime democrático requerem, antes de qualquer coisa a “internalização de atitudes tais como tolerância, compromisso, respeito e lealdade a valores democráticos” (BAQUERO & PRÁ, 2007, p. 106). O que, entretanto, não permite que esses autores possam ser caracterizados pela adoção de uma postura passiva frente a essa problemática, muito contrariamente, a maioria desses autores tem chamado a atenção para a necessidade de que se desenvolvam ações que possam estimular melhor o aprimoramento da democracia brasileira.

Dentre algumas dimensões deste processo Moisés (1995, p. 270) destaca:

Se as lideranças democráticas se convencerem de que as mudanças requeridas pelo sistema político brasileiro são indispensáveis, isto é, que os problemas da representação política, da organização do sistema partidário e do controle público dos poderes – para mencionar apenas os mais prementes – têm de serem enfrentados e equacionados a curto prazo, então as novas atitudes favoráveis à democracia encontradas entre a maioria dos cidadãos mostrar-se-ão fatores decisivos para o sucesso da estratégia de reforma das instituições. Se isso acontecer, o Brasil completará, finalmente, o seu longo processo de reinstitucionalização política.

Isso porque, a existência dos déficits institucionais que afetam princípios como o primado da lei ou a responsabilização dos governos, na medida em que diminuem as expectativas em torno da capacidade do sistema político em atender às expectativas dos cidadãos, geram insatisfação com o próprio regime democrático e desconfiança em relação as suas instituições. O que por sua vez, pode levar a crença de que os direitos de participação e representação não permitem o enfretamento de problemas como à corrupção ou as dificuldades econômicas. Podendo então minar a legitimidade do regime democrático.

Segundo Moisés (2010b, p. 271):

Sem que os membros da comunidade política sejam motivados a recorrer às instituições e referenciar a sua ação por elas, as principais promessas da democracia – como a liberdade política, a igualdade dos cidadãos perante a lei, os seus direitos individuais e coletivos, e a obrigação dos governos de prestarem contas à sociedade de suas ações – ficam limitadas às formalidades da ordem constitucional. Criadas para assegurar a distribuição do poder na sociedade e também a possibilidade de os cidadãos, em sua condição de eleitores, avaliarem e julgarem o desempenho dos que governam em seu nome, o descrédito ou a desvalorização pública das instituições podem provocar o seu esvaziamento e a perda do seu significado.

No entanto, Baquero (2001) chama atenção para o fato de que, uma vez que é possível falar, no caso brasileiro, da institucionalização de uma cultura política fragmentada e de desconfiança, seria importante ultrapassar os limites de se pensar a consolidação da democracia apenas em termos do papel ocupado pelo processo de desvalorização pública das instituições. Segundo ele, é preciso reforçar a importância do desenvolvimento de associações informais, as quais deveriam, inclusive, funcionar concomitantemente com as organizações formais tradicionais, estimulando assim uma cidadania mais crítica e participativa, com mais capital social. Este último mostra-se de fundamental importância, já que sua própria definição se baseia, conforme nos afirma Baquero e Prá (2007), na ideia da participação das pessoas em organizações sociais, assim como na ideia de confiança entre membros de uma determinada comunidade.

Em relação ao Brasil, os autores consideram que as práticas autoritárias dos regimes autocráticos e que acabaram continuando após a promulgação da

democracia, contribuem para a erosão do capital social, ou mesmo para a criação de um capital social negativo que se materializa em situações que tendem a privilegiar o clientelismo, o particularismo e até mesmo a corrupção.

A alternativa a esse problema estaria justamente no estímulo ao desenvolvimento de ações solidárias e recíprocas que envolvessem o amplo conjunto dos cidadãos, enquanto uma forma de atividade pedagógica que permita o desenvolvimento de instrumentos que estimulem a capacidade cívica. Daí a ideia de *participatory publics* (públicos participativos) em Avritzer (2002) e os quais implicam em mecanismos de deliberação coletiva no nível público, tendo-se os movimentos sociais e entidades de associação voluntária como os portadores de práticas alternativas que viabilizem práticas democratizantes.

Todavia, o problema é que, as análises têm mostrado que o movimento de democratização do país ainda não teria gerado o capital social necessário para que se possa garantir a base normativa de apoio a democracia. O que leva Baquero (2008a) a considerar que, do ponto de vista do desenvolvimento democrático, a participação mais frequente e conseqüente dos próprios cidadãos, é considerada essencial. De acordo com Baquero (2008a, p. 398):

A hipótese básica é que quanto mais uma pessoa participa de redes e associações, maiores as possibilidades de desenvolver virtudes cívicas que tangibilizem o bem coletivo. Existe evidência empírica que mostra a existência de capital social na promoção de cidadãos ou consumidores mais efetivos da política, na medida em que mostram que a existência de estruturas comunitárias fortes está associada não só à promoção do desenvolvimento e da participação comunitária, mas também ao apoio a políticas públicas governamentais.

De acordo com essa perspectiva o capital social pode incidir na promoção de instituições mais confiáveis, embora esse posicionamento não exclua o fato de que ações governamentais e instituições eficientes e eficazes não possam contribuir para a criação de capital social. Só que no caso brasileiro, o que parece ocorrer é que “o governo não parece disposto a abrir sua estrutura de oportunidades políticas, desvalorizando, neste sentido, suas próprias instituições e gerando, paradoxalmente, a necessidade de produzir capital social oriundo da sociedade *lato sensu* para melhorá-las” (BAQUERO, 2008a, p. 398). Por isso a importância de mecanismos institucionais como o

orçamento participativo e outros tipos de instituições participativas (AVRITZER, 2008).

Entretanto, conforme nos retrata Baquero, em termos da cultura política brasileira, o que acontece é que essa mesma se caracterizaria como pouco participativa. Tanto em relação ao ponto de vista convencional da participação política como com relação à dimensão associativa. Isso porque, já que o déficit democrático existente é criado pelo mau funcionamento das instituições de representação, gera-se a necessidade da criação de mecanismos societários de fiscalização de gestores e instituições públicas. Tal fenômeno por sua vez demanda que as pessoas cada vez mais se voltem para a participação em grupos informais o que pode funcionar em caráter permanente quando se trata da fiscalização política em contextos democráticos.

Nesse sentido, o capital social como instrumento de *empowerment* das pessoas para agirem coletivamente pode ser o mecanismo que estava faltando para gerar uma democracia mais eficiente e com qualidade em que as demandas de grupos tradicionalmente excluídos não sejam esquecidas, ao mesmo tempo em que tais experiências fortaleçam o conceito de cidadania. Aceitar tal proposta, entretanto, envolve reconhecer que os paradigmas tradicionais que privilegiam soluções técnicas devem ser substituídos por outros que incorporem a dimensão subjetiva e social da democracia (BAQUERO, 2003, p. 104).

Em países em que predomina a presença de traços clientelísticos, personalistas e patrimonialistas, o capital social e o “empoderamento emancipatório” podem, segundo Baquero, se constituir em um dispositivo que permita a mudança de rumos no país.

Uma alternativa são as instituições de representação: orçamento participativo, conselhos de políticas e planos diretores municipais. As quais, embora se diferenciem quanto à maneira como a participação se organiza, são extremamente importantes para se pensar a efetivação da própria democracia.

Para Moisés (1986) a questão da democracia, portanto, aparece como um projeto a ser realizado. E muito embora não se possa afirmar que isso resulte da simples reconstrução e fortalecimento da sociedade civil, dimensão inclusive enfatizada por Avritzer, a organização desta funciona como um dos requisitos de organização da própria sociedade política e, por conseguinte, da democracia no país.

4.4. Cultura política e democracia brasileira: uma dimensão importante

Já que em termos da literatura especializada, a cultura política aparece como um elemento de mediação entre as práticas políticas e as experiências sociais. A mesma se apresenta para alguns pesquisadores como fator fundamental para se pensar a consolidação de estratégias realistas de construção e aprimoramento da democracia (MOISÉS, 1986; AVRITZER, 1995), conforme apresentado no Quadro 4.

Isso porque se considera que

Em realidade, os valores e os códigos simbólicos que informam a ação política sempre interagem fortemente com o contexto institucional que estimula, autoriza ou impede que certas opções sociais sejam feitas em detrimento de outras. O consenso normativo que fundamenta a cultura política é sempre um consenso sobre normas, regras de procedimento e valores compartilhados pelos diferentes grupos que formam a sociedade (MOISÉS, 1986, p. 123).

Então, se a dimensão institucional importa, a dimensão da cultura política também se mostra como possuidora de uma profunda importância. Não por acaso, ao falar de mudança política seria preciso considerar que a mudança institucional e a mudança na cultura política ocorrem quase que simultaneamente, “em um processo de mútua influência e de mútuo estímulo” (MOISÉS, 1986, p. 123).

Com isso Moisés quer chamar a atenção para o fato de que para ele,

A cultura política democrática não existe de antemão e independentemente das instituições políticas da democracia. Quando as instituições funcionam bem, elas podem fomentar crenças democráticas que eram antes débeis ou mesmo inexistentes. Isto é, não é preciso que exista primeiro uma cultura política de certo tipo para que o regime democrático possa se implantar. Mas, inversamente, quando as instituições funcionam mal, isso pode solapar a crença da população na democracia (MOISÉS, 1990, p. 04).

Isso é importante quando se pensa alguns dos aspectos que envolvem o perfil ou “modelo do cidadão brasileiro”, com destaque para duas características já identificadas por Moisés no início dos anos 1990.

a) É um eleitor despossuído, não apenas muito pobre, mas com baixíssima escolaridade e precário acesso à informação política qualificada, e isto apesar da intensa exposição aos meios de comunicação de massa (televisão e rádio); b) caracterizando-se, por isso mesmo, como um eleitor protestante, pois, não obstante sua crescente adesão ao regime democrático, sente-se pouco eficaz na política, não somente em função do “abismo” sócio-econômico acima referido, mas principalmente pela sensação de que o do Estado omite-se na solução dos problemas estruturais que reproduzem esta exclusão, e, daí, a generalizada reivindicação de reformas radicais sobre o controle do Estado e a crítica acerba ao caráter privatista da atuação dos parlamentares e instituições políticas (Congresso, Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais) que na opinião quase unânime deveriam se pautar somente pelo interesse público (MOISÉS, 1990, p. 02).

Daí surge então o ponto de vista segundo o qual, a democracia brasileira enfrente, já há algum tempo, uma situação paradoxal: apoio ao regime democrático *per se*, entre os brasileiros, e ampla desconfiança nos parlamentos, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia e serviço público. Conforme constatado em muitos dos trabalhos aqui analisados. O que tem gerado entre o público de massa uma certa insatisfação com o funcionamento concreto da democracia e levado os especialistas da cultura política a pensar elementos a partir dos quais possa ser contemplado de uma forma um pouco mais cuidadosa, o processo de aprimoramento da democracia brasileira, em termos da resolução desse paradoxo e dos problemas relacionados com o baixo grau de participação política dos brasileiros. Problemas este, geralmente negligenciado pelas abordagens institucionalistas. Não em termos, obviamente, do aprimoramento da democracia, já que este também é um aspecto presente nos estudos de vertente institucionalista, mas, em termos da incorporação de fatores externos a dimensão institucional.

QUADRO 5: QUADRO ANALÍTICO A PARTIR DAS ABORDAGENS DA CULTURA POLÍTICA

PRINCIPAIS AUTORES TRABALHADOS	PRESSUPOSTO BÁSICO	ARGUMENTO
<p>Moisés (1986, 1989, 1995, 2010a, 2010b);</p> <p>Moisés e Carneiro (2010);</p> <p>Avritzer (1995, 1996, 2002, 2011);</p> <p>Baquero (2001, 2003, 2007, 2008a, 2008b);</p> <p>Almeida (2007)</p>	<p><i>Não é possível se desenvolver qualquer estudo sistemático sobre a democracia, sem que sejam considerados aspectos como: atitudes, crenças e valores políticos;</i></p>	<p><i>1. A cultura política mostra-se um fator de extrema importância para se pensar o grau de adesão dos indivíduos a democracia e a possibilidade de aprimoramento desta última;</i></p> <p><i>2. A cultura política deve ser considerada a partir de sua associação com outros fatores, principalmente os aspectos institucionais. Evitando-se assim a adoção de uma postura determinista.</i></p>

. Fonte: Elaborado a partir das reflexões feitas no presente capítulo.

CAPÍTULO 5

Cultura política e democracia no Brasil:
considerações sobre um dado modelo
de abordagem

De modo a repetir o esforço realizado no capítulo 3, nesse momento a reflexão se volta para a discussão e análise dos trabalhos utilizados como referência anteriormente e que têm como aspecto em comum o compartilhamento da visão de que, não há como realizar um estudo mais aprofundado e mais sistemático da democracia brasileira, desprezando-se o papel que possui a cultura política no processo de sua instauração, manutenção e permanência. Tanto em termos da conduta dos cidadãos ou público de massas no Brasil, como em relação à garantia da legitimidade necessária e da qual prescinde o regime democrático.

Mais uma vez, não se pretende apresentar aqui uma crítica infundada de modo a negar as contribuições desses estudos para a reflexão em torno da democracia brasileira. Na verdade, uma vez reconhecido o valor dessa vertente analítica, o que se pretende é a realização de uma digressão do ponto de vista teórico e metodológico. De modo a que seja possível entender melhor como se processa a construção, modificação e manutenção de certos argumentos, assim como a valorização de certos aspectos em termos do seu grau de relevância quanto ao que se busca compreender e explicar.

Conforme foi exposto no capítulo 4, uma grande parcela dos autores analisados chama a atenção para o papel desempenhado pela cultura política no contexto da democracia brasileira, na medida em que consideram que as ações e decisões políticas não são realizadas no vazio. Reafirmando o princípio segundo o qual, o contexto das ações é totalmente “permeado pelas mediações impostas pela vida social” (MOISÉS, 1995, p. 29), as quais por sua vez são constituídas a partir dos sentidos e conteúdos político-culturais a elas associados, bem como, em termos da maneira como as relações entre Estado e sociedade se estruturam.

Moisés a partir de suas preocupações em relação ao aperfeiçoamento das análises sobre o processo de transição ocorrido na América Latina e pensando o fenômeno das “democracias delegativas”¹⁶ analisado por O’Donnell (1991) considera que:

¹⁶ As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: quem ganha a eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente, e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O

Fenômenos como a “democracia delegativa” não podem, no entanto, ser inteiramente explicados se se partir exclusivamente dos fatores endógenos que condicionam a preferência dos atores por ela; é preciso levar em conta, nesse caso, o que alguns autores chamaram o “contexto” ou os fatores exógenos da escolha dos atores [...]. A idéia é que a democracia, na América Latina, é “deformada” em virtude das condições sociais nas quais tem de operar e não porque a “delegação” implique em um contraste absoluto com os princípios da democracia representativa. Os comportamentos “delegativos”, como lideranças personalistas, eleições plebiscitárias ou voto clientelista, tanto por parte dos cidadãos como das lideranças políticas, explicam-se menos pelas escolhas de curto prazo e mais por causa de padrões que decorrem das condições de extrema desigualdade social vividas pela democracia em muitos países do continente; dessa forma, condições sociais, mas também comportamentos de curto, médio e longo prazos, bem como atitudes políticas, fazem parte da mesma cadeia de causas e efeitos. O argumento implica, portanto, em uma interpretação mais abrangente, que, sem se limitar os efeitos “contingentes” das transições (mas também sem desconsiderar a sua importância), pode ser estendida para dimensões da democratização como as que se referem às tradições políticas e/ou aos novos padrões político-culturais emergentes na América Latina após a transição (MOISÉS, 1995, p. 28).

De acordo com tal constatação é que é dada importância aos três elementos centrais destacados como referência em termos das discussões realizadas pelos autores: as bases sociais e políticas do país e sua relação com a democracia, a problemática da confiança e da satisfação em relação a legitimidade democrática e a problemática da consolidação desta última. Não por acaso em um de seus principais trabalhos Moisés afirmou:

O paradoxo da legitimidade democrática, no Brasil, consiste portanto em que perversões do passado, isto é, vícios políticos herdados do autoritarismo, persistem no presente, ameaçando virtudes novas como a tendência de valorizar e de viver a democracia. Do ponto de vista da consolidação democrática, a questão crucial converte-se, então, em saber se esse círculo vicioso pode, de algum modo, ser rompido. A resposta é positiva porque as mudanças recentes na cultura política dos brasileiros criaram condições para isso, ou seja, criaram as bases sócio-políticas da legitimidade democrática. Contudo, o rompimento desse círculo vicioso não é automático, nem é decorrência natural das mudanças constatadas. Essas oferecem uma base inicial para aquele rompimento, mas requerem, para que se realize efetivamente, a iniciativa dos únicos atores que nas democracias modernas podem tomá-las e torná-las efetivas, isto é, as lideranças democráticas (MOISÉS, 1995, p. 269-270).

presidente é, assim, a encarnação, o principal fiador do “interesse maior da nação”, que cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – afinal, ele foi autorizado a governar como achar conveniente.

Mas, quais são os pressupostos teóricos que estão por trás das afirmações de Moisés, bem como das análises de outros autores aqui já mencionados?

5.1. Entre o “minimalismo” e o “maximalismo” democráticos: em busca de um modelo mais balanceado

Conforme já fora mencionado no capítulo 3, em relação à concepção “minimalista” da democracia, o que predomina é basicamente a ideia da compreensão da democracia enquanto procedimento – um método competitivo para escolha dos que ocuparão os cargos de governo/um jogo sobre regras –, e de que a mesma não prescinde de qualquer pré-requisito como igualdade econômica e uma cultura política cívica enraizada.

E apesar do reconhecimento de que tais considerações possuem algum tipo de vantagem em relação à discussão sobre a democracia, já que são diminuídas as exigências para a realização da democracia, tornando assim a mesma algo mais fácil de realizar, esse reducionismo ao mesmo tempo pode limitar o alcance das análises sobre o fenômeno democrático.

Em primeiro lugar, por desconsiderar a existência das motivações normativas e simbólicas que norteiam o universo das escolhas dos atores políticos dentro do contexto democrático.

Em segundo lugar, com relação à consolidação da democracia, seria preciso ir além do simples pacto em torno das normas democráticas e sua suposta aceitação. Para que a consolidação da democracia realmente ocorra, é preciso ter-se em mente a necessidade de que também ocorram mudanças em relação ao comportamento dos atores, que precisam reconhecer as instituições democráticas como verdadeiro e como único meio possível para a resolução dos conflitos.

Por isso é que, alguns autores vão chamar a atenção para a necessidade de se observar que certas condições econômicas, sociais e culturais identificadas com a democracia, embora sem que necessariamente sejam vistas como fatores determinantes, são indispensáveis para a viabilidade e manutenção das democracias.

Nesse sentido, Huntington (1994), por exemplo, considera que a riqueza ou o crescimento econômico são requisitos essenciais da democracia e que estes precisam estar associados com processos mais complexos de transformações no âmbito da estrutura social e dos valores político-culturais de uma dada sociedade.

Entretanto, Huntington acaba condicionando o sucesso da democracia ao sucesso do desenvolvimento econômico dos países os quais analisou. Assim, embora considerasse a importância de variáveis culturais e políticas, as análises do mesmo, acabaram por condicionar a eficácia de tais fatores à presença ou mesmo ausência de “condições sócio-econômicas” que fossem favoráveis. O que retira das variáveis culturais e políticas sua autonomia frente ao processo de institucionalização das democracias, ou seja, desprovidos de qualquer dinâmica ou determinações próprias. Ainda assim, essa concepção apresenta um ponto de vista que se contrapõe a concepção minimalista.

Mas, é justamente, a partir do reconhecimento das limitações inerentes a cada um dos modelos, que os autores que analisam a democracia brasileira considerando o valor da cultura política, tentam adotar uma postura “mais balanceada”, tentando integrar em suas análises o que eles consideram “os fatores que afetam os processos de democratização”. Então, ao invés de se permitir influenciar de forma determinante por uma ou outra perspectiva, os autores tentam adotar uma postura conciliatória, na tentativa de extrair o melhor dos dois mundos.

Segundo essa perspectiva, é preciso considerar a atuação dos atores políticos, que possuem certo grau de liberdade, principalmente em termos das transformações realizadas no âmbito dos regimes políticos. Mas também, que existem alguns condicionantes que são impostos a esses contextos de transformação e mudança, tanto em termos da ausência como da presença de certas condições sociais, econômicas, políticas e também culturais. Para Moisés (1995, p. 74):

A democracia requer, ao mesmo tempo, iniciativas capazes de viabilizar o compromisso de “convivência” entre os atores que têm interesses e perspectivas diferentes e esforços por parte desses mesmos atores para que a disputa que tal “convivência” enseja se dê através de instituições aptas a processar e controlar os conflitos correspondentes. Enquanto as mudanças econômicas e sociais – induzidas pelos processos de

modernização – ampliam as bases a partir das quais essas iniciativas podem ser tomadas, cabe ao esforço de criação e de inovação das lideranças políticas gerar as condições de sucesso da democratização; por isso é tão importante se, além da escolha das elites, houver também disposição por parte das não-elites de apoiarem a democracia, a presença de um serve de base para a ativação do outro.

Disso decorre que se torna importante para pensar a institucionalização dos regimes democráticos, a criação de mecanismos que instituem garantias políticas e institucionais – normas para o sistema de controle derivado da separação dos poderes, responsabilidade pública etc. –, bem como, da presença de mecanismos que tornem os governos dotados de uma autoridade de fato que os permitam criar e implementar políticas públicas que sejam importantes para uma dada sociedade.

Isso também conduz a consideração de que, para que se possam cumprir as exigências de médio e longo prazo, em termos dos processos que envolvem a manutenção dos regimes democráticos, inclusive a introjeção de seus valores. É preciso que o mesmo abranja não apenas as lideranças/elites políticas como também o público de massa/não-elites. Não por acaso, autores como Baquero e Prá (2007, p. 190) falam que para se superar os dilemas enfrentados por algumas democracias é preciso fomentar o desenvolvimento de “ações solidárias e recíprocas que envolvam o conjunto dos cidadãos na sua comunidade ou no seu bairro, enquanto atividade pedagógica que proporcione os instrumentos de geração e capacidade cívica”.

Sem que se desconsiderem os “pré-requisitos estruturais” da democracia, ainda que sob a supremacia das iniciativas e capacidades das lideranças políticas, na tarefa de criação do ambiente institucional, político e cultural desejado para o desenvolvimento democrático.

Também, ainda relacionada à problemática da consolidação da democracia, outro aspecto importante, diz respeito ao protagonismo da sociedade civil, enquanto uma forma de solucionar parte dos problemas inerentes a geração de resultados de alcances mais amplos do ponto de vista dos bens públicos. Inclusive para alguns, a inovação da cultura democrática ocorre também e a partir da esfera societária.

Por fim, em termos da diferenciação tanto com as vertentes minimalistas que reduzem os elementos necessários ao estabelecimento da democracia a

realização de eleições, como com relação às vertentes maximalistas mais radicais que exigem uma lista extremamente ampla de atributos econômicos, sociais e políticos que garantam a segurança e estabilidade da democracia. Os autores trabalhados no capítulo anterior, a exemplo de Moisés, Avritzer e Baquero, podem ter suas análises sistematizadas a partir de três dimensões importantes: a) a dimensão institucional, a qual se refere à formalização dos procedimentos e regras democráticas e as quais todos devem se submeter; b) a dimensão atitudinal, que se refere ao conjunto das orientações intersubjetivas e que giram em torno do consenso sobre a democracia e; c) a dimensão comportamental, que envolve a totalidade dos hábitos políticos e que devem excluir o uso de alternativas não-democráticas (MOISÉS, 1995).

No entanto, os problemas que daí decorre, referem-se ao fato de que, uma vez que a existência da democracia passa a estar em muitos aspectos, “condicionada” a elementos não apenas puramente institucionais, o controle sobre o processo de qualificação da mesma passa a ser uma tarefa muito mais difícil. Já que depende não só da capacidade das instituições em gerarem certos resultados, mas do grau de adesão dos indivíduos a certo conjunto de valores e em torno das próprias instituições, bem como do quanto a democracia se expande para além da dimensão meramente política.

Feita tal constatação pode-se considerar agora como se dá a incorporação das abordagens culturalistas no trabalho desses autores e os aspectos relacionados às dimensões então mencionadas.

5.2. A influência das abordagens culturalistas

A reflexão em torno da existência de uma cultura política que fosse propícia a democracia, na verdade remonta a autores como Aristóteles, Montesquieu, John Stuart Mill e principalmente Tocqueville. No entanto, a discussão sobre a importância da cultura política perdeu relevância, recobrando seu espaço apenas na segunda metade do século XX.

Esta noção [cultura política] foi elaborada no contexto de independência dos países colonizados. A formação de novos Estados no Terceiro Mundo revelou que importação de instituições democráticas não era suficiente para

garantir o funcionamento da democracia. A sociologia [e a ciência política] foi levada então a se interrogar sobre os fundamentos culturais da democracia. Todo sistema político surge ligado a um sistema de valores e representações, ou seja, a uma cultura, característica de uma dada sociedade. Neste primeiro nível de reflexão, a noção de cultura política está muito ligada ao que se chamava de “caráter nacional” (CUCHE, 2002, p. 206).

A maior parte do crédito referente ao processo de revalorização do conceito de fato é atribuído a obra seminal *The Civil Culture* de Almond e Verba (1965), principalmente se for considerado o processo de valorização do conceito no âmbito da Ciência Política e sua utilização de forma mais sistemática. Nessa obra, o principal objetivo dos autores era justamente apresentar uma identificação dos valores, sentimentos, atitudes e crenças que sustentam um dado sistema político. Nas palavras dos próprios autores o que se pretendia era a identificação da “distribuição particular de padrões de orientações políticas em respeito a objetos políticos entre os membros da nação” (ALMOND & VERBA, 1965, p. 13).

Segundo Almond (1980) tal esforço se tornou possível, uma vez que finalmente o avanço na metodologia estatística e das ciências sociais – como o *survey* –, tornaram possíveis novas possibilidades de estudos focados nos indivíduos, o que criou uma nova forma de tentar observar os fenômenos políticos.

Em último caso, os autores estavam preocupados em estabelecer novos padrões de explicação que se diferenciavam das matrizes explicativas de forte ênfase institucionalista. E com isso,

Os autores distinguem três tipos de orientações políticas: 1) a “orientação cognitiva”, que significa o conhecimento do sistema político e a crença nele, nos seus papéis e nos seus titulares, seus inputs e outputs; 2) a “orientação afetiva”, que se traduz pelos sentimentos sobre o sistema político, seus papéis, pessoas e desempenho; e 3) “a orientação avaliativa”, significando o julgamento e as opiniões sobre os objetos políticos, que tipicamente envolvem a combinação de padrões de valor, bem como de critérios de valor com informações e sentimentos.

Tais orientações seriam avaliadas a partir de diferentes classes de objetos políticos, que iriam desde sentimentos mais genéricos, passando por processos políticos e administrativos, chegando até o papel do indivíduo. Do cruzamento entre as orientações com as classes de objetos políticos, resultariam três diferentes tipos de cultura política: a paroquial, a súdita e a participativa (BORBA, 2005, p. 149).

A cultura paroquial, baseada em interesses locais, corresponde a uma estrutura política tradicional e descentralizada. Já cultura de sujeição, por sua vez, a partir do incentivo a passividade dos indivíduos, corresponderia a estruturas autoritárias. E a cultura participativa é acompanhada da cultura democrática (ALMOND & VERBA, 1965).

Foi a partir daí que Almond e Verba concluíram que a cultura cívica, ou seja, os padrões político-culturais que mais se adéquam as necessidades relacionadas à emergência, consolidação e estabilização da democracia, devem conciliar de um lado, a participação política convencional, com atitudes moderadas de respeito das autoridades, por parte do público de massa.

Essa concepção de caráter holístico e determinista, na medida em que define uma relação de causalidade entre cultura e estrutura política, tornou a obra de Almond e Verba alvo de inúmeras críticas. Dentre as principais estariam o fato de que, em primeiro lugar, os proponentes do conceito de cultura cívica, trataram o fenômeno dos valores como um dado, ou seja, algo cuja causação não precisa ser definida em termos teóricos. Os críticos afirmam que a cultura política precisa ser considerada como algo que é fruto das interações sociais, o que por si só já coloca em xeque o determinismo culturalista presente nas hipóteses do estudo dos autores.

Almond e Verba, de fato, supunham que a estabilização do regime democrático ocorre, fundamentalmente, se e quando um conjunto de disposições político-culturais favoráveis à democracia se estabelece previamente à sua consolidação, adotando, assim, uma perspectiva que atribui à cultura política o status de uma variável independente de qualquer outro fator (MOISÉS, 1995, p. 93).

Com isso, a conclusão a que normalmente se chega é a de que o regime democrático é gerado pela generalização de certos valores, normas e procedimentos de caráter democráticos. Ponto de vista do qual discorda, por completo, Carole Pateman (1971). Segundo a autora, seria muito mais coerente admitir que é a existência do regime e o seu modo de funcionamento que acaba induzindo os cidadãos a se envolverem em política, gerando assim o sentimento de que podem influenciar nas decisões políticas relevantes, o que por sua vez gera a afeição pela democracia. Também Patman (1980) critica a presença na obra dos autores de uma concepção minimalista de democracia,

fiel a uma visão pautada no modelo liberal anglo-saxão de cidadania, e que toma este último como tipo ideal de democracia estável. De acordo com essa visão a participação política deve ser concebida separadamente em relação a outras esferas da vida social, o que torna a cidadania ativa nada mais que um mito.

No entanto, para Moisés (2010d) a crítica mais importante feita ao trabalho de Almond e Verba, diz respeito a relação entre cultura política e estrutura política. Para ele,

A distinção analítica entre as duas categorias, segundo os críticos, teria servido para Almond e Verba enfatizarem a necessidade de congruência entre elas, mas eles não teriam explicitado a natureza dessa relação, a sua dinâmica e o sentido de sua causalidade. Enquanto a maior parte dos críticos argumenta que a cultura política é apenas um efeito da estrutura política, que tenderia a se consolidar com o passar do tempo, os seguidores de Almond e Verba sustentaram, ao contrário, que o modelo analítico proposto supõe uma ligação efetiva entre as dimensões micro dos comportamentos individuais (captada por surveys sobre atitudes e opiniões) e macro relativa às estruturas do sistema, permitindo explicar a dinâmica da relação cultura-estrutura (MOISÉS, 2010d, p. 87).

O problema reside justamente no fato de que, se de um lado é problemático afirmar que a cultura política não é influenciada pelos incentivos gerados pelas instituições políticas, como se não existissem causas dos valores políticos. Por outro lado, não se pode limitar a resposta para essa questão à simples existência das instituições. O que ocorre é que, o ponto de vista que passa a ser representativo dessa discussão é aquele segundo o qual,

Na ausência de instituições democráticas adequadas, torna-se difícil desenvolverem-se práticas e hábitos democráticos, por exemplo, como a tolerância em face dos que pensam e agem diferentemente; mas, da mesma forma, se a aceitação da tolerância política ou da superioridade da lei para dirimir conflitos é reconhecida apenas como algo que sobrevive a circunstâncias que, em dada conjuntura histórica, justificam-nas para certos atores políticos, as instituições perdem a sua razão de ser, deterioram-se e, por fim, podem desaparecer (MOISÉS, 1995, p. 94).

Alguns dos seguidores de Almond e Verba defendem que as críticas direcionadas aos autores desconsideram que na verdade, em vez de uma concepção determinista, os mesmos teriam adotado o pressuposto de que cultura e estrutura na verdade se influenciam mutuamente. Logo, tanto os valores afetariam as escolhas das instituições, como o funcionamento destas

últimas, funcionem elas bem ou mal, moldam a cultura política. E nessa relação de “causalidade cruzada” entre ambas as dimensões “a estrutura institucional seria causa e efeito da cultura política, e vice-versa” (MOISÉS, 2010d, p. 87). Concepção adotada por grande parte dos atores tratados no capítulo 4.

Ainda assim, as críticas direcionadas ao trabalho de Almond e Verba acabaram fazendo com que a discussão em torno da cultura política ou da cultura cívica - termos intercambiáveis na obra dos autores –, acabe por ir arrefecendo, sendo recuperada apenas a partir do final dos anos 1970, mas mais intensamente a partir dos anos 1980 com os trabalhos de Ronald Inglehart (1988, 1990, 1997).

Recentemente e utilizando dados da *Pesquisa Mundial de Valores – World Values Survey (WVS)* –, Inglehart tentou definir os elementos que constituem a conexão entre o desenvolvimento econômico e a estabilidade democrática. Rebatendo grande parte das críticas direcionadas a possível imprecisão do conceito de cultura cívica, apresentado por Almond e Verba. O autor definiu esta última como um conjunto de elementos que constituem uma “síndrome coerente” de satisfação com a vida pessoal e com a política, bem como confiança interpessoal e apoio a ordem social. E está presente mais fortemente em democracias que gozam de uma maior estabilidade.

Um dos aspectos-chaves do trabalho de Inglehart diz respeito a sua reflexão em torno da mudança social pelas quais passaram as democracias estáveis. De acordo com ele, os altos níveis de prosperidade econômica pelos quais passaram algumas sociedades fizeram com que a preocupação central dessas sociedades que se direcionava para sobrevivência/subsistência, se voltasse para questões como as liberdades civis, o meio ambiente, a satisfação com o trabalho e a qualidade de vida. Tal movimento representaria justamente a adoção dos valores de uma sociedade pós-materialista, tendo denominado estes últimos de valores de auto-expressão.

Na verdade a reflexão de Inglehart sobre as mudanças vivenciadas pelas sociedades, principalmente em termos da variação envolvendo as orientações e valores sociais, é feita considerando-se duas dimensões: a dimensão dos valores tradicionais e racionais-legais; e a dimensão dos valores de sobrevivência e de auto-expressão. Com relação à primeira dimensão o mesmo afirma:

A dimensão tradicional/secular-razional reflete, acima de tudo, o contraste entre sociedades nas quais a religião é muito importante e as sociedades nas quais ela não é importante; mas também explora uma rica variedade de outras preocupações. A ênfase na importância das relações familiares e a deferência à autoridade (incluindo a aceitação relativa de governos militares) são temas de máxima importância, juntamente com a prática de evitar o conflito político e a ênfase no consenso e não no confronto. Sociedades do pólo tradicional ressaltam a religião, os padrões absolutos e os valores tradicionais da família; estimulam as famílias numerosas; rejeitam o divórcio; e adotam uma atitude a favor da vida nas questões de aborto, eutanásia e suicídio. Elas enfatizam a submissão social, em vez das conquistas individuais, preferem o consenso ao conflito político explícito, apóiam a deferência à autoridade e têm altos níveis de orgulho nacional e uma perspectiva nacionalista. Sociedades com valores seculares-razonais têm preferências opostas em todos esse tópicos (INGLEHART, 2002, p. 137).

Já a segunda dimensão

Envolve os temas que caracterizam a sociedade pós-industrial. Um dos principais componentes envolve a polarização entre valores materialistas e pós-materialistas. Há muitos indícios de que esses valores provocam uma mudança intergeracional, da ênfase na segurança econômica e física para a ênfase crescente na auto-expressão, no bem-mudança cultural é comum em todas as sociedades industriais avançadas; parece surgir entre grupos de nascimento que cresceram sob condições nas quais há garantia de sobrevivência. Esses valores estão ligados ao surgimento da ênfase crescente na proteção do meio ambiente, no movimento feminista e na demanda cada vez maior por participação nos processos decisórios da vida política e econômica (INGLEHART, 2002, p. 138).

Desse modo, além de fatores como a religião, o autor considera que o desenvolvimento econômico se coloca como uma variável interveniente ou elemento facilitador da emergência dos valores pós-materialista, que associados a uma cultura da tolerância, da participação e do bem-estar garantem a estabilidade do regime democrático. A ideia é que o “desenvolvimento econômico parece trazer mudanças culturais gradativas que tornam os públicos cada vez mais ansiosos por instituições democráticas e com maior probabilidade de as apoiarem fortemente” (INGLEHART, 2002, p. 151).

Também Robert Putnam (2006) se volta para a reflexão sobre a cultura cívica, tendo como foco específico de sua reflexão o contexto italiano. Comparando o norte com o sul da Itália, Putnam identificou que os governos do norte tiveram melhor desempenho institucional do que os do sul, o que segundo ele atesta a influência das virtudes cívicas no bom desempenho do

regime. Destaque para a honestidade, a obediência às leis e para a confiança, importantes porque são fundamentais para a existência da comunidade cívica.

Esse processo remonta ao que os especialistas denominam de “círculo virtuoso toquevilliano”. Para Putnam, a relação direta entre civismo e melhor desempenho das instituições democráticas, deve-se a ação de redes horizontais de relações sociais, as quais incentivam o estabelecimento de normas de reciprocidade, que facilitam o fluxo de informações, ajudando na resolução de dilemas de ação coletiva, aumentando os custos de deserção e desestimulando as ações individuais de soma zero.

São essas redes de solidariedade e de reciprocidade que permitem um melhor desempenho das instituições democráticas e que geram capital social. Tais aspectos também se mostram como igualmente importante para Fukuyama (1995, 2002), já que uma sociedade civil próspera depende dos hábitos, costumes e princípios éticos.

Mas voltando a Putnam, embora tenha admitido a primazia dos fatores determinantes do desenvolvimento econômico, o mesmo tentou evitar a polêmica sobre a direção das relações de causalidade entre cultura e estrutura. Para Putnam, toda sociedade é formada por redes de comunicação e de troca interpessoal. Por isso a confiança, a confiabilidade e a credibilidade, além da segurança íntima são fundamentais para as redes de solidariedade, e as quais são componentes importantes do capital social.

De acordo com o Banco Mundial, o capital social expressa à capacidade de dadas sociedades em estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com o objetivo de que sejam produzidos bens coletivos. Ou seja,

Capital social refere-se às instituições, relações e normas sociais que dão qualidade às relações interpessoais e uma dada sociedade. A coesão social é vista aqui como fator crítico para prosperidade econômica e para o desenvolvimento sustentado. Capital social é a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum (ARAÚJO, 2003, p. 10).

Mas vale ressaltar que, a base fundamental do capital social está nas relações sociais mediadas por dadas estruturas e que são percebidas como elementos básicos para se pensar o desenvolvimento econômico e social.

Destaque aqui para instituições como a família, as associações, a comunidade, o grupo de amigos e o setor público, dentre tantos outros.

Embora o conceito de capital social não seja um conceito homogêneo, o mesmo envolveria, antes de tudo, elementos sociais que são promotores da ação individual e coletiva. Logo, os indicadores mais utilizados para referir-se ao mesmo são o grau de participação das pessoas em organizações sociais, bem como o nível de confiança que se estabelece entre os membros de uma dada comunidade.

De fato, a confiança aparece como um dos aspectos centrais de uma cultura democrática e tem ocupado um lugar de destaque nos estudos sobre o Brasil, particularmente entre os pesquisadores que defendem a importância dos valores políticos como fator de extrema relevância quando se trata da efetividade da democracia brasileira. O que mais uma vez gera mais alguns problemas, quanto a como efetivamente considerar o peso dessas questões quando se pretende avaliar a democracia.

Ainda assim, a reflexão acerca do conceito e da problemática da confiança é fator central dos estudos sobre cultura política no Brasil.

5.3. Confiança e adesão a democracia

O conceito de confiança vem sendo utilizado pelas ciências sociais já há algum tempo, em função da tentativa de compreender uma ampla gama de fenômenos. E a despeito dos supostos riscos que são normalmente associados à utilização de tal conceito, o mesmo tem se tornado um recurso importante com relação a reflexão em torno da coesão necessária para o funcionamento “das sociedades complexas, desiguais e diferenciadas” (MOISÉS, 2010a).

Ao considerar que a falta de confiança gera situações que resultam na composição de resultados sociais que não os melhores ou os desejados pelos indivíduos, Bo Rothstein (2005) chama a atenção para o fato de sem a confiança os indivíduos podem incentivar o surgimento de situações que tragam prejuízos sociais e individuais para os mesmos (“armadilhas sociais” – *social trap*).

Pensando uma situação na qual, por exemplo, reformas são indispensáveis para o aprimoramento da democracia em certo país, e que para que essas reformas realmente aconteçam seja necessária a cooperação de um conjunto de atores sociais chaves, se esses atores não confiam uns nos outros ou na veracidade e eficiência dos acordos firmados, o que tenderá a ocorrer na verdade é a geração de uma situação pernicioso, não benéfica e incompatível com os anseios de uma sociedade que se pretende democrática. Tal situação é potencializada principalmente em países onde a corrupção se tornou institucionalizada, minando a confiança dos atores uns nos outros, nos políticos e nas instituições.

Assim, com os avanços ocorridos no âmbito da pesquisa comparada em relação aos processos de democratização, a utilização do conceito de confiança só ganhou mais adeptos. Esse movimento tem se concentrado no estudo das percepções, atitudes, assim como do comportamento da grande maioria das pessoas, principalmente em relação às instituições do sistema democrático. Isso se dá em função do fato de que os processos de democratização envolvem muita incerteza e expectativas quanto ao que se espera das instituições em termos do cumprimento de suas funções, em ambientes de ampla diversidade e competição política.

No caso das sociedades que, em diferentes regiões do mundo, enfrentaram ou ainda enfrentam o desafio de substituir a ordem política autoritária ou totalitária e consolidar a política democrática, espera-se que a confiança opere como um atalho facilitador da percepção dos cidadãos sobre as implicações da política e as condições que afetam sua participação na esfera pública (MOISÉS, 2010b, p. 10).

A partir de uma concepção bem generalizante, confiança pode significar segurança com relação a certos procedimentos ou mesmo a crença em outros indivíduos e com os quais se interage e convive. O interesse pelo conceito em ciências sociais justifica-se em função da preocupação com os processos informais, mas também formais, vivenciados pela maioria das pessoas em contextos de incerteza e imprevisibilidade. De acordo com Moisés (2010b), haveria ocorrido um processo de “reatualização” dos problemas de coordenação que estão relacionados com a origem do Estado moderno, passando a articular-se também com questões relativas à cooperação social.

Todavia, é preciso ressaltar que para que os indivíduos cooperem e se permitam coordenar, os mesmos precisam conseguir prever minimamente o comportamento dos outros, assim como a forma de funcionamento das regras, normas e instituições que afetam suas vidas.

Inicialmente, as pesquisas sobre confiança ganharam espaço nos estudos da psicologia social e a qual associava a confiança interpessoal a traços da personalidade dos indivíduos. Com isso, aspectos como a relação entre mãe e filhos, enquanto presentes no processo de individuação passaram a ser considerados como elementos determinantes quanto a geração e consolidação de atitudes de confiança.

A partir daí, a confiança passou a ser associada a determinadas condições sociais específicas e a experiência dos indivíduos em termos do seu pertencimento a grupos como famílias, etnias, religiões, associações profissionais e outros. Esse processo de interação face a face acabaria gerando normas de cooperação e de reciprocidade, que por sua vez, “funcionariam como fatores de coesão social e como elementos de contenção de abuso potencial de confiança” (MOISÉS, 2010b, p. 49).

O problema em relação a essa concepção remete ao fato de que a confiança se apresentaria como algo compartilhado apenas entre os membros de um grupo ou comunidade em particular. Assim, o mesmo não poderia ser ampliado para se pensar às relações entre membros externos do grupo. Ou seja, haveria uma dificuldade em se estabelecer princípios de confiança interpessoal a partir de uma concepção mais ampla que transcendesse os limites dos pequenos grupos.

Por essa razão, a confiança passa a ser considerada não apenas como algo que deva se restringir as relações entre parentes, amigos ou mesmo entre conhecidos que fazem parte de uma mesma associação ou grupo, mas como algo que precisa se estender a desconhecidos.

Confiar em estranhos, em quem não se conhece diretamente ou em quem é visto como diferente, e em pessoas com quem não se tem suficiente familiaridade implicaria uma disposição potencial para agir e cooperar com vistas a objetivos que extrapolam o terreno de estritos interesses individuais. A confiança funcionaria, nesse caso, como uma alternativa para indivíduos que se sentem vulneráveis nas condições de existência das sociedades complexas, mas que, ao mesmo tempo, compartilham uma perspectiva comum com os demais derivada de sua condição de cidadão;

como não têm meios para controlar individualmente os fatores que influenciam ou definem a sua vulnerabilidade, nem informar-se completamente sobre as circunstâncias que a envolvem, eles usariam a confiança como um recurso facilitador da coordenação necessária à realização de objetivos sociais de amplo alcance, como os que envolvem a garantia e a extensão de direitos de cidadania (MOISÉS, 2010c, p. 49-50).

Mas com todos os benefícios que podem ser identificados com relação aos aprimoramentos realizados em relação à discussão sobre a confiança social. Uma dificuldade enfrentada diz respeito ao questionamento sobre como a confiança social pode gerar confiança política. Inclusive porque, a própria noção de democracia surge atrelada a premissa liberal de que os indivíduos não são confiáveis, principalmente aqueles que possuem poder. Logo, a democracia implica na necessidade de supervisão e monitoramento constantes por parte dos cidadãos, em termos do exercício do poder.

Entretanto, para Sztompka (1999) a confiança é necessária para que a democracia possa obter sucesso. Inclusive ele menciona cinco práticas que nessa forma de governo estão diretamente relacionados com a confiança. São elas: a) a comunicação entre os cidadãos para que se possam definir objetivos de caráter público; b) a prática de tolerância e aceitação do pluralismo; c) o consenso mínimo em torno do funcionamento dos principais procedimentos democráticos; d) a civilidade necessária em um contexto onde os atores competem por objetivos diferentes e; e) participação dos cidadãos em associações da sociedade civil e em outras organizações de objetivos claramente políticos (MOISÉS, 2010b).

A isto se associaria a ideia de pensar a confiança com relação às instituições democráticas. Baseado no pressuposto de que a mesma implica a suposição de um conhecimento prévio em torno da noção inicial sobre a qual uma dada instituição assenta, ou em termos das funções normalmente atribuídas a mesma pela sociedade.

Regras institucionais democráticas como a imparcialidade em eleições, a proibição no uso de recursos públicos ou a igualdade de acesso à justiça ao “naturalizar” os direitos de cidadania gerariam expectativas sociais a respeito de seu desempenho, assim como de seus funcionários, e isto afetaria a relação dos cidadãos com elas. Ou seja, a confiança política dos cidadãos dependeria da coerência das instituições quanto à sua justificativa normativa, e é o repertório de significações resultantes do funcionamento das instituições que determinaria a medida dessa confiança, que pode ou

não se estender aos responsáveis por elas, conforme o comportamento deles seja compatível com aqueles objetivos (MOISÉS, 2010b, p. 54).

Não obstante, tal constatação levou a necessidade posterior, mesmo frente ao reconhecimento internacional oriundo do aprimoramento das pesquisas que trazem itens relacionados com a temática da confiança, de que se distinga o apoio a dimensão circunstancial ou momentânea do funcionamento do sistema democrático – desempenho dos governos e lideranças – e a dimensão das questões permanentes ou de fundo – o regime, suas instituições e sua justificativa.

Ainda assim são vários os pontos de vista a partir dos quais a discussão sobre a relação existente entre democracia e confiança pode ser desenhada, conforme inclusive é possível observar no Quadro 4.

QUADRO 6: MODELOS DE ANÁLISE SOBRE A CONFIANÇA POLÍTICA

MODELOS	CARACTERÍSTICAS
<p style="text-align: center;">Modelo Sociopsicológico</p>	Apropriação do conceito de confiança:
	<i>A confiança é explicada a partir dos tipos de personalidade e independe das experiências externas ao convívio com a família, associações ou grupos particulares;</i>
	Implicações:
	<i>A aproximação ou afastamento em relação à política ou de suas instituições em nada dependeria de valores sociais ou do desempenho de governantes e de instituições públicas;</i>
	<p>Críticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Propõe-se a explicar mudanças em orientações em populações nacionais a partir de traços psicológicos individuais;</i> • <i>Concentra-se na identificação de tipos como cínicos ou alienados, desconsiderando circunstâncias políticas ou sociais;</i> • <i>Não consegue explicar a existência de orientações divergentes quanto a aspectos da vida política (adesão a valores, a tolerância à diversidade política ou a crença na legitimidade das instituições) entre indivíduos que pertencem a uma mesma família, associação ou grupo;</i> • <i>Os indivíduos que confiam uns nos outros ou em organizações sociais não expressarão, necessariamente, atitudes de confiança em políticos ou em instituições públicas;</i>
<p style="text-align: center;">Modelo Cultural</p>	Apropriação do conceito de confiança:
	<i>A variação de confiança é explicada em termos das diferenças existentes entre os vários países quanto aos valores culturais e políticos de cada sociedade;</i>
	Implicações:
	<i>Papel central ocupado pelos processos de socialização e de ressocialização de membros da sociedade de modo a gerar a confiança;</i>
	Críticas:

	<ul style="list-style-type: none"> • Não conseguiu de forma exitosa demonstrar a conexão entre as dimensões macro e micro da política, o que demanda normalmente a agregação de outros fatores que não apenas a cultura política no processo de explicação da confiança política;
Modelo Econômico	Apropriação do conceito de confiança:
	Associa o fenômeno da confiança política ao desempenho econômico de governos e de lideranças políticas;
	Implicações:
	Quando governos e autoridades agem de forma eficaz e de acordo com as demandas reconhecidas pela própria sociedade, o apoio público se generaliza e estende ao regime político e suas instituições;
	Críticas:
	<ul style="list-style-type: none"> • Várias experiências refutam a tese de que resultados econômicos positivos influenciariam de forma positiva a avaliação que os cidadãos fariam dos governos e instituições; • A noção de desempenho precisaria incluir fatores extraeconômicos;
Modelo Institucional	Apropriação do conceito de confiança:
	A ideia plenamente difundida é a de que as instituições exercem uma influência decisiva na geração de confiança política e esta se distribui de forma aleatória entre diferentes tipos de personalidade individual, contextos socioculturais ou padrões de desempenho econômico de governos;
	Implicações:
	O valor determinante das atitudes de confiança é a qualidade do arranjo institucional;
	Críticas:
	<ul style="list-style-type: none"> • As atitudes de confiança não dependem apenas do desenho institucional, mas também de sua justificativa normativa; • Necessidade de maior exploração da relação existente entre a qualidade do desenho institucional e os componentes da cultura política;

Fonte: Quadro elaborado com as idéias presentes no trabalho de Moisés (2010b).

De fato, grande parte dos estudos mais recentes considera que a confiança política ou o apoio a democracia, estão diretamente associados com a experiência vivenciada pelas pessoas. Desse modo, os membros de uma determinada comunidade política acabam tornando-se aptos para avaliar de maneira adequada o desempenho das principais instituições democráticas, primeiramente, tendo em vista o processo de identificação com tais instituições. Isso, por meio de sucessivos esforços de transmissão do seu significado, e também por conta das experiências práticas vivenciadas junto a essas mesmas instituições – percepção sobre a eficácia das instituições.

O que acaba permitindo que, uma vez que as experiências vividas pelos cidadãos com relação às instituições podem ser as mais diversas, desenvolve-se uma base multidimensional na qual se institui o fenômeno da confiança

política. Por isso é que as abordagens recentes tendem a identificar pelo menos cinco níveis de apoio político: apoio à comunidade política *per se*; aos princípios do regime democrático; ao desempenho do regime; às instituições democráticas e; aos atores políticos (MOISÉS, 2010b, p. 67).

O primeiro nível refere-se à maneira pela qual os cidadãos se vinculam ao Estado-nação. A questão primordial aqui é que, a ligação dos cidadãos com a comunidade política, motivada por sentimentos como orgulho e lealdade, faz parte de um quadro que favorece a confiança social e o engajamento cívico. Em relação ao segundo nível, esse trata da adesão dos cidadãos ao regime democrático enquanto um ideal, isto é, aos valores que distinguem a democracia de outros regimes políticos. Já o terceiro nível refere-se ao funcionamento prático da democracia, ou seja, quanto a sua capacidade de solucionar problemas socialmente considerados como de maior relevância. O quarto nível enfatiza os objetivos das instituições e as expectativas que geram. Por fim, o quinto e último nível remete-se ao apoio dos cidadãos aos atores políticos, no caso líderes e membros da “classe política”.

Cada um dos aspectos que compõem esses diferentes níveis mencionados, principalmente em termos da adesão a democracia e com relação à avaliação feita sobre o funcionamento das instituições democráticas, acaba sendo percebido pela literatura especializada, inclusive no Brasil, como fatores primordiais para estabilidade da democracia.

5.4. Em busca da qualidade democrática

Como foi possível perceber no capítulo anterior, é cada vez maior, entre os estudiosos da cultura política no Brasil a reflexão em torno da necessidade de incorporar em suas discussões a problemática da qualidade da democracia.

Conforme já fora destacado, uma vez que a estabilidade já faz parte do dia a dia de grande parte dos regimes democráticos, a preocupação agora se volta para a problemática do desempenho da democracia.

Segundo essa perspectiva uma democracia de qualidade, é aquela que garante ao conjunto dos seus cidadãos um elevado grau de liberdade, igualdade política e a possibilidade de exercer controle sobre as decisões

políticas, através da existência de instituições estáveis e eficientes. Assim sendo, a democracia alcança certo grau de qualidade na medida em que conta com a legitimidade e satisfação dos cidadãos, por exemplo, em relação as suas expectativas sobre os governos.

Outro aspecto importante refere-se ao grau de liberdade e igualdade política do qual gozam cidadãos, associações, partidos políticos e outros tipos de organização social. Sem falar que seria muito importante, que os cidadãos sejam possuidores de um poder soberano que os torne capazes de avaliar a atuação dos governos, a partir do monitoramento da eficiência e equidade das respostas políticas apresentadas as suas demandas.

E muito embora exista certa discordância e divergência com relação à utilização da noção de qualidade da democracia, conforme nos apresenta Altmam e Pérez-Liñas (1999), interessa apenas saber, como isso impacta na reflexão geral sobre as democracias contemporâneas.

E entre os autores que trabalham com a perspectiva da cultura política no Brasil, mostra-se importante o fato de que alguns, a exemplo de Morlino (2010), têm chamado a atenção para o fato de que para que seja possível pensar o aprimoramento da democracia em termos de padrões de qualidade, é necessário considerar a relevância não apenas dos aspectos institucionais, mas também dos aspectos culturais enquanto garantidores da qualidade democrática. Para o autor,

Quando queremos pesquisar empiricamente a qualidade da democracia e consideramos as dimensões analíticas fundamentais dessa análise, como, por exemplo, a *accountability* e a responsabilidades políticas, crenças, valores, comportamentos e aspectos culturais mais gerais não podem mais ser ignorados (MORLINO, 2010, p. 41).

Isso porque, a qualidade da democracia passa a ser avaliada em primeiro lugar, a partir dos aspectos procedimentais – Estado de direito¹⁷,

¹⁷ De forma simples, Estado de Direito pode ser definido como uma situação jurídica, ou um sistema institucional, no qual cada um é submetido ao respeito do direito, do simples indivíduo até a potência pública. O estado de direito é assim ligado ao respeito da hierarquia das normas, da separação dos poderes e dos direitos fundamentais. Para O'Donnell (2005) afirma que ele permite a garantia dos direitos políticos, das liberdades civis e em último caso dos próprios mecanismos de *accountability* em torno dos quais se afirma a igualdade política dos cidadãos e a possibilidade de constrangimento a toda e qualquer forma de abuso do poder. O que faz perceber o quanto a problemática sobre o Estado de Direito está intimamente ligada as demais dimensões relacionadas a geração de qualidade para a democracia. Disso decorre

accountability, responsividade –, mas também a partir de aspectos substantivos – liberdade e igualdade – e de aspectos como a participação e a competição políticas. Em relação a esse último fator se destaca o fato de que a qualidade da democracia também dependeria do papel desempenhado pelos indivíduos-cidadãos e as diversas formas de associação com seus valores, tradições e objetivos comuns. Isso sem falar na avaliação sobre o desempenho das próprias instituições. O que define a maneira como os cidadãos interagem uns com os outros e com as instituições que fazem parte do cenário político democrático. Podendo assim interferir nos rumos da estabilidade democrática. Para Moisés (2010b, p. 301):

Embora seja evidente que o fenômeno da desconfiança das instituições democráticas não coloque em risco a existência da democracia em termos imediatos, o seu efeito impacta a qualidade da democracia em dois sentidos importantes: de um lado, a desconfiança das instituições mostra que o que está em jogo, desde logo, é o desempenho dessas instituições e a forma como os cidadãos as avaliam leva em conta a capacidade (ou incapacidade) delas de cumprir as expectativas que elas geraram, seja através do seu discurso autojustificatório, relativo à missão das instituições, seja através do seu esforço para obter a participação e o apoio dos cidadãos. De outro, a desconfiança das instituições também aparece associada tanto à tendência ao afastamento das pessoas comuns da esfera pública como à convicção de que a democracia pode prescindir das instituições de representação, como partidos e parlamentos. As instituições de representação se constituem, como sustentado por praticamente todas as abordagens do conceito de democracia, nos meios através dos quais os cidadãos expressam os seus interesses e as suas preferências mas, mais do que isso, são os instrumentos através dos quais, na dinâmica usual do regime, eles fiscalizam, controlam e corrigem as falhas do sistema democrático. Assim, a disposição de abrir mão dessas instituições – qualquer que seja a imagem que se faça do regime democrático – implica em prescindir de instrumentos de aperfeiçoamento da qualidade da democracia.

Assim sendo, a problemática da qualidade democrática torna-se um critério muito importante nas discussões mais recentes sobre a democracia, obviamente que, a partir de uma associação entre os aspectos institucionais e

que, uma das condições para a própria sobrevivência desse Estado de Direito, é a existência de um Judiciário independente associada a outras questões como o valor supremo concedido a Constituição, força policial profissional e eficiente, bem como corrupção controlada. E a principal forma de garantir o desenvolvimento desse Estado de Direito, seria através da difusão dos valores liberais e democráticos entre todos os membros de uma dada sociedade, principalmente entre os membros da elite, o que de certo modo já reflete as próprias dificuldades inerentes ao processo de garantir de fato uma maior viabilidade desse Estado de Direito em sociedades muito apegadas a valores hierárquicos muito arraigados, que enfrentam amplos problemas quanto a existência de clivagens sociais muito bem definidas.

sócio-políticos de uma dada realidade. Mas, mesmo aqui não desaparecem os problemas quanto a como tornar efetivamente, tal qualificação possível.

5.5. Cultura política, instituições e democracia no Brasil

Embora não possam ser considerados recentes, os estudos sobre a cultura política no Brasil têm ganhado cada vez mais destaque. A defesa feita pelos autores até o presente momento trabalhados e que compõem essa vertente de análise de que, é impossível se pensar a reflexão sobre a democracia apenas se restringido a mesma à discussão sobre a ótica dos desenhos institucionais de cada país, tem chamado a atenção para a necessidade de pensar o papel que possuem os valores, costumes e aspectos da dinâmica particular da sociedade brasileira como elementos complementares de uma realidade que ao mesmo tempo em que tem seus valores políticos definidos pela ação das instituições de representação, por exemplo, também esses mesmos valores interferem na atuação dessas instituições. Nas palavras de Álvaro Moisés (2010a, p. 298), “o fenômeno geral de adesão à democracia – assim como a satisfação com o funcionamento prático do regime democrático – está associado com indicadores tanto de cultura política como de desempenho das instituições democráticas”.

Obviamente, uma das principais preocupações aqui discutidas, é justamente de não adotar outro extremo, em termos das possibilidades de análises, evitando assim o erro cometido em trabalhos como o de Almond & Verba (1965), não tornando a cultura política como variável independente. Daí porque a ideia de *causalidade cruzada* quando se considera que tanto a dimensão cultural como a dimensão institucional são importantes para pensar a democracia brasileira.

Nesse sentido, pode-se afirmar que tais discussões têm conseguido desenvolver um modelo de análise sobre o funcionamento da democracia brasileira, que consegue de modo mais satisfatório, considerar a importância que pode ser atribuída, tanto aos aspectos institucionais, como também sócio-culturais. No entanto, ao que parece, o percurso a ser trilhado e o qual

represente uma maior aproximação entre as duas vertentes até então trabalhada, ainda não chegou ao fim.

CAPÍTULO 6

Instituições e cultura política:
argumentos que reforçam a
necessidade de uma perspectiva
analítica conciliatória para o estudo da
democracia no Brasil

Após a discussão sobre cada uma das duas vertentes de estudos aqui analisadas, a *institucionalista* e a da *cultura política*¹⁸, as quais têm como foco de suas reflexões a problemática da democracia brasileira, tentando pensar alguns dos aspectos que auxiliam a sua viabilidade, bem como, que elementos permitiriam pensar o aprimoramento da mesma. Restaria pensar, a partir das potencialidades e dos problemas apontados quanto a cada uma das vertentes, e pensando particularmente, o esforço de aproximação identificado com a vertente da cultura política, como seria possível viabilizar de uma forma ainda mais vigorosa, a aproximação entre as duas perspectivas.

De modo que inclusive, a que se possa trazer a essa reflexão, novos elementos para a discussão em torno do desenvolvimento de uma “perspectiva analítica de fronteira”. A qual tenta em último caso, conciliar, do ponto de vista analítico, aspectos objetivos e subjetivos em um único ponto de vista. E muito embora em termos do debate clássico sobre a democracia tais pontos de vista tenham se colocado muitas vezes, como pontos extremos de abordagem, inclusive em termos de uma divisão do trabalho. Tal mediação poderia representar enormes ganhos para as pesquisas sobre a democracia. Sem que necessariamente se perdesse de vista aspectos importantes como a parcimônia.

Em termos da ciência política brasileira, essa divisão reflete um pouco, o próprio processo de constituição da disciplina e seu anseio de distanciamento da sociologia – sociologia política. O que gerou até mesmo uma organização geográfica que colocou em lados opostos pesquisadores – USP, IUPERJ, UFMG.

Um esforço que tem sido destacado como uma tentativa de conciliar em um mesmo universo explicativo, os aspectos formais e informais, é o trabalho de Helmek e Levitsky (2006). Ao definirem instituições informais como “regras sociais compartilhadas, visivelmente não escritas, que são criadas, comunicadas e cumpridas fora dos canais de sanção oficial” (HELMKE & LEVITSKY, 2006: 05), os autores as diferenciam de outros fenômenos como

¹⁸ A preferência pela utilização do termo *vertente da cultura política* se justifica pela necessidade de evitar que se confunda a mesma com a *corrente culturalista*, na qual a primeira também busca elementos para a fundamentação de suas análises, sem, no entanto, adotá-la de forma irrestrita.

cultura, sociedade civil, clãs, máfia, corrupção, clientelismo, normas burocráticas e legislativas, e mesmo instituições formais. Mesmo porque, em relação a estas últimas, as instituições informais tendem a serem criadas a partir dos incentivos que podem ser gerados pelo mau funcionamento das primeiras, inclusive no intuito de complementar suas atividades, e na pior das hipóteses, podem substituí-la.

Todavia, o crédito que deve ser atribuído ao trabalho é justamente em relação ao esse esforço em conciliar dimensões subjetivas e objetivas dentro do processo de explicação sobre a lógica de funcionamento da democracia em alguns países.

Voltando a questão das explicações sobre a democracia brasileira, conforme foi possível perceber, um dos problemas reside no fato de que os autores da vertente institucionalista tendem a não considerar que aspectos como valores e atitudes, em último caso, que uma suposta cultura política, interfere no funcionamento dos regimes democrático, principalmente em termos de suas principais instituições (foco nos sistemas de governo, partidário e eleitoral). Segundo tal perspectiva, apenas certos aspectos de desenho institucional e a característica dessas instituições importam no que tange a explicação sobre os resultados gerados por uma dada democracia. Przeworski, Cheibub & Limongi (2003, p. 10), chegam a afirmar que “fatores econômicos e institucionais são suficientes para gerar uma explicação convincente da dinâmica das democracias sem que seja necessário recorrer à cultura”.

Já a vertente da cultura política, por sua vez, em termos da ciência política brasileira, tem tentado adotar uma postura que pode ser considerada mais promissora, tendo como referência o ideal da análise de fronteira, na medida em que tem tentado, a partir do distanciamento em relação à adoção de uma postura *culturalista reducionista*, a qual sugere a existência de uma relação determinista entre cultura política e dados regimes políticos, adotar um posicionamento, do ponto de vista teórico, que ressalta a importância de se considerar as duas dimensões – institucional e cultural – com igual grau de importância, quando o assunto é a estabilidade da democracia.

Por essa razão é que ao tratar da democracia, em termos da adesão a mesma, Moisés (2010a, p. 298) afirma:

Várias análises apontaram, com efeito, que o avanço do conhecimento nessa área, em vez de manter a suposta contraposição de pressupostos, hipóteses e procedimentos analíticos das abordagens culturalista e institucionalista, pode se beneficiar da adoção de uma estratégia analítica mais equilibrada, capaz de integrar de modo abrangente os diferentes fatores que influem nos processos de democratização, tornando, assim, os modelos de análise mais capazes de capturar analiticamente as inter-relações existentes entre as dimensões normativa e instrumental do apoio político.

Mesmo assim, é como se os esforços realizados por esses autores, ainda não fossem suficientes para suprir as necessidades que envolvem esse processo de estabelecimento de um diálogo mais criativo, do ponto de vista explicativo, entre as duas vertentes.

Sobre essa questão, da necessidade do aprimoramento do ponto de vista teórico, Baquero e Prá (2007, p. 14) afirmam:

[...] torna-se urgente encontrar abordagens teóricas alternativas, pois as perspectivas tradicionais não conseguem explicar o que está ocorrendo e muito menos por quê. Nessas novas tentativas é fundamental levar em conta, ao contrário dos paradigmas tradicionais, o papel do cidadão e o seu envolvimento na determinação do seu futuro no sistema político. No entanto, o processo de reorientação teórica tem sido lento e insatisfatório. Após quase três décadas desde que o processo de redemocratização começou no país, estamos longe de ter solidificado um modelo teórico que explique adequadamente os déficits democráticos, principalmente em relação ao bem estar social e econômico das pessoas.

Nesse sentido, alguns questionamentos se apresentam como fundamentais: Qual o alcance dos esforços atuais que têm sido realizados com o intuito de conciliar a dimensão institucional e da cultura política nos estudos sobre a democracia brasileira? Em termos de sugestão, o que ainda pode ser pensado visualizando que essa aproximação seja ainda mais efetiva? E finalmente, o que ganharia a ciência política e a democracia brasileira frente a esse esforço?

6.1. Aproximando instituições e cultura política nas análises sobre a democracia no Brasil: o que tem sido feito?

Tal discussão tomará como foco inicial de suas considerações as ideias presentes no artigo publicado por Leonardo Morlino (2010) intitulado *Teoria da*

Democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: ainda em “mesas separadas”.

No referido trabalho, o foco central é pensar o papel da pesquisa utilizando *survey*. Entretanto, é possível a partir do mesmo, pensar algumas questões interessantes em relação ao interesse ou não dos pesquisadores em relação à democracia, entorno dos esforços de construção de uma visão que tenta aproximar aspectos institucionais e de cultura política em uma única explicação.

Morlino destaca que, considerando-se as análises e teorias sobre o processo de democratização, alguns aspectos acabaram ocupando um lugar privilegiado junto à maioria dos estudos realizados, são eles:

- I. A necessidade de apresentação de uma definição, a mais adequada possível, do que seriam o regime ou a política democrática;
- II. Apresentação também de uma definição dos processos de mudança;
- III. A discussão sobre os impactos da estrutura institucional, principalmente pensando quais as diferenças existentes entre regimes presidencialistas, parlamentaristas e outras possibilidades de escolhas constitucionais;
- IV. A preocupação sobre que papel caberia aos partidos políticos tanto no momento da transição, como durante a consolidação dos regimes democráticos;
- V. Assim como, com relação ao papel da sociedade civil, dos sindicatos e grupos de interesses, e também em termos de ambos os processos;
- VI. A reflexão sobre o impacto das mudanças no sistema econômico sobre o sistema político;
- VII. Também os efeitos gerados pelas mudanças ocorridas no território e nas identidades em relação à mudança política;
- VIII. A importância concedida a aspectos socioeconômicos;
- IX. Quanto à influência de pressões internacionais e de atores específicos;
- X. Em termos dos processos de legitimação e de legitimidade conquistada;

- XI. Por fim, as razões da mudança institucional que são o resultado de outras experiências de democratização (MORLINO, 2010);

Independentemente das diferenças que sejam atribuídas aos trabalhos que tratam desses aspectos, pelo menos um fator se destaca na grande maioria deles. Em relação ao processo de transição para a democracia e de manutenção da mesma, as instituições aparecem como os fatores-chave para que a democracia seja alcançada e mantenha-se funcionando. Isso significa dizer que, a maioria desses estudos considera que as instituições, a exemplo, dos parlamentos, governos, normas legais, estruturas burocráticas e tantas outras, são consideradas enquanto variáveis independentes e de maior importância quando o assunto é a democracia. Essa é a marca das abordagens *institucionalistas*.

No entanto, como um “legado dos anos 1960”, novos modelos de abordagem também se desenvolveram no intuito de se apresentar enquanto uma alternativa, ao modelo institucionalista. Como exemplo disso podem ser mencionados os trabalhos que se baseiam em uma abordagem do tipo culturalista. O problema, desse outro modelo de abordagem, principalmente quando adota em sua perspectiva mais radical – *culturalismo reducionista* –, é o mesmo atribuído ao anterior, a priorização de uma visão determinista dos fenômenos políticos.

Para os primeiros, as instituições representam um fim em si mesmo. Logo, toda e qualquer explicação mais adequada sobre a democracia deve considerar o peso maior das instituições quanto às dinâmicas de funcionamento de dada democracia. Para o segundo grupo, esse papel cabe a cultura, que cria as condições prévias necessárias para a adoção de qualquer regime político. O que, inclusive, acabou instigando a “crença” de que certos países estariam fadados a viverem sobre a égide dos regimes autoritários.

Ambos os pontos de vista acabaram sendo muito criticados e movimentos intelectuais diferenciados e de tentativa de conciliação dos aspectos considerados importantes de ambas as abordagens, acabaram se desenvolvendo no âmbito da ciência política internacional e dos estudos sobre a democracia.

No caso do Brasil, o processo teria se dado basicamente da mesma forma, talvez por causa do próprio processo de institucionalização da ciência política no país, a partir da década de 1970, e a influência sofrida pelas teorias institucionalistas, principalmente em sua vertente mais recente – o novo institucionalismo.

Porém, no caso do Brasil, não se demorou muito para que fizessem presentes as abordagens que valorizassem o papel da cultura nas explicações sobre a política nacional. Logo, ambas as abordagens acabaram se fazendo presentes nos estudos sobre a transição e consolidação democrática, quase que concomitantemente.

O problema é que, mesmo os primeiros estudos que valorizavam a tentativa de refletir sobre a cultura política, acabaram por adotar uma postura que acabava por reconhecer o papel preponderante das instituições, em detrimento dessa dimensão cultural. Estabelecendo quase uma relação de hierarquia, na qual os arranjos institucionais seriam mais importantes que os aspectos culturais da sociedade brasileira (MOISÉS, 1989).

Obviamente, é preciso ponderar que está se falando de um contexto cuja principal preocupação era com as possibilidades reais de realização e manutenção do processo de redemocratização. Assim, estava por traz dessas discussões, tanto o desejo de evitar o fatalismo que a adoção de uma postura culturalista mais forte pudesse acarretar, como também havia o fato de que se estaria preocupado em seguir o movimento geral dos estudos que vinham sendo desenvolvidos fora do Brasil sobre transição de regimes. O problema, no entanto, é que tal posicionamento acabou por reforçar a hegemonia do papel atribuído as instituições acima de qualquer outro aspecto relacionado às dinâmicas da vida social.

Atualmente, os estudos apoiados em uma abordagem de ordem institucionalista permanecem ocupando mais espaço no âmbito das reflexões sobre a política e a democracia brasileira. Principalmente, os estudos sobre o poder executivo, legislativo, partidos políticos e sistema eleitoral¹⁹, com ênfase

¹⁹ Deve-se ressaltar que esses os estudos do ponto de vista institucional não se restringe a essas instituições, todavia, estas ainda são as que possuem maior destaque no cenário nacional. Por essa razão, bem como em termos das escolhas metodológicas, não foram discutidos os trabalho sobre Instituições Coercitivas, Judiciário, dentre outras.

nos aspectos de ordem formal. Normalmente, em detrimento de qualquer outro aspecto que não o arranjo institucional.

Tal ponto de vista em nada reduz a importância dos trabalhos de autores como Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2003), Amorin Neto (2004, 2006), Mainwaring (2001), Ames (2003) e Melo (2007). Conforme inclusive já foi colocado, esses estudos contribuíram fortemente para o próprio processo de profissionalização da ciência política brasileira, bem como têm permitido compreender de forma realista e qualificada, a dinâmica própria do funcionamento de cada uma das instituições aqui mencionadas.

Com isso, o que se percebe é o papel privilegiado que possuem as instituições no âmbito dessas análises, como principal variável explicativa – *variável independente*. Não por acaso, pensar a própria melhoria da democracia brasileira passa quase que exclusivamente, por uma reflexão em relação a uma mudança na estrutura institucional do sistema político. Em detrimento inclusive, da necessidade de reflexão sobre os aspectos mais gerais relacionados com o regime.

E muito embora isso possa ser entendido como algo típico do contexto competitivo que caracteriza o universo da ciência, onde paradigmas rivais disputam legitimidade no âmbito da comunidade científica. Ainda assim, posicionamentos como o apresentado por Przeworski, Cheibub & Limongi (2003, p.31) de que “as culturas parecem ter pouco efeito sobre o estabelecimento da democracia, e nenhum sobre sua sobrevivência”, parecem comprometer substancialmente a possibilidade da construção de modelos explicativos criativos e capazes de também poderem trazer reflexões interessantes sobre a realidade política brasileira, sem que isso signifique necessariamente que uma lógica se coloque como mais verdadeira do que outra ou potencialmente mais relevante.

Pensar em termos de análise de fronteira evitaria apenas, o estabelecimento de relações de causalidade unidimensionais, com foco exclusivo ou na dimensão institucional, ou da cultura política.

De fato, ainda podem ser considerados pequenos os esforços que têm sido realizados pelos estudiosos que têm focado suas análises nas instituições políticas brasileiras, em termos exclusivamente, no sentido de tentar incorporar em suas explicações outras variáveis, principalmente àquelas de caráter

exógeno. Na melhor das hipóteses, se considera o peso que possui a atuação de outras instituições sobre aquela que é foco das investigações. Nesse sentido, os estudos têm sempre privilegiado variáveis endógenas em suas considerações. Sem que isso necessariamente implique em perda de parcimônia ou qualidade dos trabalhos. Trata-se apenas do reconhecimento e da possibilidade de incorporações de variáveis como valor em termos da reflexão, por exemplo, sobre comportamento parlamentar.

Diferem um pouco dessa perspectiva, apenas trabalhos como os de Mainwaring (2001) e Ames (2003), uma vez que ao adotarem o novo institucionalismo histórico enquanto fundamento teórico de suas análises, acabam por incorporar os pressupostos essenciais que se relacionam com o mesmo.

De acordo com o que fora discutido em capítulos anteriores o novo institucionalismo histórico tende a chamar a atenção para a necessidade de que sejam feitas distinções em relação ao fluxo dos eventos históricos, períodos de continuidade e “situações críticas” das sociedades em análise. O que leva a necessidade de se pensar que as instituições não podem ser tomadas como o único fator que influencia a vida política. Inclusive, o que normalmente ocorre é que a reflexão sobre as instituições tenta levar em consideração que as explicações sobre o funcionamento e características das mesmas deve considerar que tal processo é fruto de uma cadeia causal, da qual fazem parte fatores como desenvolvimento sócio-econômico e a difusão das ideias.

Sem falar que os institucionalistas históricos (DOUGLAS NORTH, 1990; MAHONEY e RUESCHMEYER, 2003; PIERSON, 2004), defendem em suas análises a adoção de uma postura de perspectiva mais “ecletica” que considera que os atores políticos são racionais, dada a sua capacidade de calcular com base nos seus interesses, mas também, é preciso ressaltar que existem entre esses atores diferentes visões de mundos, em função de suas posições e contextos sociais.

É a partir daí que Mainwaring (2001) e Ames (2003) pavimentam suas explicações sobre o sistema partidário, o sistema eleitoral e outras instituições que compõem o escopo da democracia brasileira. O peso maior entre os fatores exógenos refere-se ao papel desempenhado pela estrutura política e

pelas elites políticas e estatais. Com relação ao primeiro desses aspectos ganha destaque, principalmente no trabalho de Mainwaring (2001) a fragilidade da sociedade civil brasileira, em decorrência dos vários processos vividos durante os vários momentos da história do país.

O problema é que ainda assim, os referidos autores não conseguiram de fato abordar de forma satisfatória os aspectos relacionados com a discussão sobre valores, concepções de mundo e atitudes, orientadas especificamente para o âmbito da política. É como se os mesmos tivessem conseguido avançar até um determinado ponto, mas daí não conseguisse passar já que possuem um compromisso muito mais forte com o institucionalismo e conseqüentemente com o papel central das instituições, no que diz respeito à estabilidade da democracia no Brasil. Falta talvez, conforme nos apresentou Thérét (2003) um esforço maior quanto a uma aproximação mais expressiva, em termos da utilização de um enfoque calculador e cultural. Não por acaso, Baquero e Prá (2007. p. 15-16) nos apresentam que

Não é tarefa fácil formatar caminhos que se oponham ao receituário teórico hegemônico, o qual coopta grande parte da intelectualidade latino-americana e reduz a democracia a um conjunto de procedimentos políticos formais. Nesta direção, não é incomum encontrar argumentos a sugerir que a cultura política brasileira está consolidada se pensada em termos de procedimentos, razão pela qual, segundo esses argumentos, a estabilidade política estaria garantida. Tal pensamento tem dirigido o estudo da democracia a um estágio de meramente procurar “na prateleira” acadêmica qual o procedimento a ser implantado de acordo com a natureza da crise que um sistema político exhibe. Já para quem se preocupa com a qualidade da democracia, sobretudo, na dimensão social, e sem deixar de reconhecer a importância de regras para o funcionamento de um sistema político, não há grandes motivos para comemorar.

Os próprios estudos baseados na cultura política no Brasil se desenvolveram inicialmente, de forma muito próxima do que se observou em relação aos estudos de Mainwaring (2001) e Ames (2003), a exemplo dos estudos sobre transição política. Não obstante, a medida que tais estudos foram se aprimorando, a dimensão da cultura política foi ganhando cada vez mais espaço, o que a levou a ser considerada uma variável tão importante quanto a dimensão institucional. Ao ponto inclusive de Moisés (2010c) falar de *causalidade cruzada* quando o assunto é a estabilidade da democracia, e uma

vez que se torna inclusive difícil tentar estabelecer qualquer princípio de determinação em termos de quem antecede o quê.

Muito desse processo se deve a realização de várias pesquisas empíricas, não só no Brasil, mas em todo o mundo. Exemplo disso são: a *Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey – WVS)*, as pesquisas realizadas por institutos como o *Latinobarômetro*, as pesquisas sobre *Democratização e Cultura Política*, a *Pesquisa Social Brasileira (PESB)* e tantas outras, que realizaram inúmeros *surveys* de opinião, atitudes e comportamentos políticos.

O que permitiu o acesso a informações e dados importantes, sem os quais a pesquisa sobre cultura política não seria possível. O problema é que, uma vez que a variável confiança ganhou destaque nas pesquisas que se utilizam das teorias sobre cultura política e capital social, não obstante, a importância da mesma nas reflexões sobre adesão a democracia e estabilidade do regime, os estudos foram fortemente criticados, justamente se considerando o grau de confiabilidade e alcance dos dados fornecidos pelas pesquisas de *survey*.

Para Rocha (2009, p. 876):

Não se pode negar que as avaliações expressas pelos cidadãos sobre as democracias, os sistemas institucionais e os governos são juízos a serem considerados por qualquer estudioso. Porém, como chamam a atenção alguns autores, além das palavras, as práticas devem ser uma unidade central de análise cultural. E há uma justificativa plausível para tal. O interesse em técnicas de *survey* focaliza a atenção em causas estruturais do comportamento, relacionando, por exemplo, concepções expressas sobre política com renda, nível educacional e outras variáveis. No entanto, negligencia sistematicamente a tarefa de estabelecer amarras sólidas numa teoria da ação intencional. Disso resulta uma atenção quase exclusiva à pesquisa em nível *macro*, com nenhum enraizamento no nível *micro*. O problema é que o contexto pode induzir a ações discrepantes com as concepções expressas pelos atores.

Isso sem mencionar as críticas direcionadas aos problemas de escala e mensuração, conforme destaca Lundásen (2002). Segundo a autora,

Há várias armadilhas na questão da confiança, tanto teóricas quanto práticas. É importante lembrar os efeitos de formulação e contexto que existem. Esses dois fatores tornam difíceis as comparações entre culturas e ao longo do tempo (LUNDÁSEN, 2002, p. 323).

Além disso,

Embora muita pesquisa de ciência política sobre confiança tenha usado a pesquisa psicológica como ponto de partida, nem sempre se deu a devida atenção à quantidade de pesquisas feitas pelas ciências comportamentais sobre mensurações e a composição de índices de confiança generalizada (*Idem*).

Em último caso o que a autora está tentando dizer é que é preciso ter cuidado em termos da utilização da pesquisa de *survey*, uma vez que os resultados de uma dada questão de *survey* sobre confiança podem variar em alguns pontos percentuais, variando conforme a formulação da pergunta, bem como em termos das relações estabelecidas com as questões anteriores.

Mesmo assim a pesquisa de *survey* ainda se coloca como uma ferramenta mais do que necessária, junto às análises que se preocupam com aspectos como crenças, valores, comportamentos e aspectos culturais mais gerais. E na verdade, tem permitido o acesso a dados que são de ampla importância para uma maior compreensão sobre como as dimensões institucional e cultural se relacionam.

Os autores filiados a abordagem da cultura política no Brasil têm se saído muito melhores que os estudiosos da vertente *institucionalista reducionista*, já que estes últimos não têm se esforçado muito em definir um caminho alternativo que permita a incorporação viável da dimensão da cultura política. Mas, há ainda muito por fazer. Logo, o que ainda pode ser feito de modo a viabilizar ainda mais a aproximação analítica entre esse dois universos, o das instituições e o dos valores?

6.2. Aproximando instituições e cultura política nas análises sobre a democracia no Brasil: o que ainda pode ser feito?

Embora os esforços realizados no sentido de tentar aproximar as abordagens institucionalistas e de cultura política tenham chegado a alguns resultados positivos, principalmente em termos da reflexão sobre as perspectivas em torno da estabilidade da democracia e sobre a relação entre cidadãos e instituições que mediam o processo de representação política,

como os partidos e o parlamento, alguns esforços ainda podem ser realizados para viabilizar de uma forma ainda mais efetiva essa relação.

Nesse sentido, algumas questões mostram-se como de extrema relevância. Em primeiro lugar é preciso considerar a necessidade de se intensificar ainda mais os estudos que tentam estabelecer os critérios que definem as relações entre instituições e a cultura política.

Conforme está presente em alguns trabalhos que tratam das bases sócio-políticas da legitimidade da democracia entre os brasileiros (MOISÉS, 1995; BAQUERO & PRÁ, 2007), há a necessidade de se perceber como os fatores históricos têm auxiliado na criação de certos padrões de funcionamento das instituições, assim como da conduta dos atores sociais.

O que se pretende com isso é justamente tentar perceber com uma maior riqueza de detalhes, como os fatores relativos à constituição da sociedade brasileira interferiram e interferem na distinção muitas vezes percebida entre o ideal previsto, em termos da atuação das principais instituições políticas, e a real dinâmica de funcionamento das mesmas. Uma vez que tais processos são responsáveis pela definição de contextos nos quais tais instituições são criadas e reformadas. Isso sem falar que, esses mesmos processos, a partir das relações estabelecidas entre os atores, acabam criando determinados padrões de convívio, o que por sua vez permite a difusão maior ou menor de determinados valores.

Não há como desconsiderar, conforme apresenta Ianni (2002, p. 6) que:

- (a) No Brasil, o Estado constitui a sociedade civil, já que esta seria pouco organizada, dispersa, gelatinosa; de tal maneira que o Estado se constitui em demiurgo da sociedade, realizando a sua articulação e direção, promovendo a mudança e tutela, sempre em conformidade com o descortínio das elites.
- (b) O Brasil seria um país cuja história está amplamente determinada pelos movimentos e exigências dos mercados externos, desde o colonialismo e o imperialismo ao globalismo, definindo-se por diferentes modalidades de sua inserção nos mercados externos.
- (c) O Brasil é visto como um país marcado pelo patriarcalismo, que se forma e desenvolve no curso dos séculos de escravismo, com desdobramentos no coronelismo, caciquismo e oligarquia; tudo isso no âmbito de algo denominado lusotropicalismo; sem esquecer a contínua e reiterada associação, mescla ou confusão entre o privado e o público.
- (d) O Brasil singulariza-se por ser uma “democracia racial”, a despeito dos séculos de regime de trabalho escravo e da forma pela qual são

tratados prática e ideologicamente o índio, o negro, o árabe, o japonês, o polonês e outros indivíduos e coletividades desse singular “laboratório racial”.

- (e) O Brasil tem sido visto como um país que se destaca por sua “história incruenta”, uma história de “revoluções brancas”, na qual floresce a “democracia racial”, “lusotropical”.

Obviamente, que a partir de tais aspectos não se pretende negar a relativa autonomia que é própria das instituições, nem tão pouco negar a racionalidade que também é inerente aos atores sociais. Mas chamar a atenção para o fato de que o funcionamento das instituições e a ação dos atores não se processam no vácuo. Elas ocorrem em dados contextos e tais contextos foram se delineando a partir de processos mais amplos que envolvem a interação entre instituições, atores e aspectos culturais, bem como históricos.

Talvez, muito da dificuldade em tentar pensar a dinâmica atual da democracia brasileira em termos tanto de sua dimensão institucional, como a partir dos aspectos relacionados com a cultura política, se dê cada vez mais pela ausência de análises que se proponham interdisciplinares, com a incorporação de referenciais diversos tanto do ponto de vista teórico como metodológico, e que não fazem parte do universo restrito dos cientistas políticos.

O que, por sua vez, leva a uma visão pessimista em termos dos movimentos observados nas ciências sociais brasileira e no mundo, quanto a cada vez maior departamentalização dos conhecimentos, identificável pela tendência em se criar cursos de graduação específicos para cada uma das áreas. Inviabilizando entre os estudantes a possibilidade de uma formação mais ampla que permita um olhar mais global sobre os problemas políticos, da sociedade brasileira, por exemplo.

De fato, em função da necessidade da ciência política se afirmar enquanto produtora de um conhecimento pretensamente científico, desvincilhada de outras disciplinas, a mesma tem se distanciado cada vez mais da sociologia, da antropologia e de outros campos do conhecimento. O que acaba dificultando a possibilidade de se pensar determinadas dimensões da vida social.

Voltando ao problema dos esforços necessários para que se possa incorporar em algumas reflexões a dimensão da cultura política como um fator importante nas análises sobre a democracia, faz-se necessário uma reformulação de aspectos relacionados à postura metodológica por parte de certos setores da ciência política brasileira.

A ciência política brasileira tem priorizado a utilização de métodos quantitativos. Tanto nos estudos de matriz institucional como da cultura política. O que representa ganhos consideráveis do ponto de vista da problematização e reflexão sobre determinados aspectos. Entretanto, muitas vezes, os dados apresentados por grande parte das pesquisas não permitem fazer inferências mais profundas, ao nível da consideração de aspectos como percepção, representação, significado²⁰.

Em relação às pesquisas de *survey*, que vêm sendo realizadas pelos trabalhos de autores como Moisés (1986, 1989, 1995, 2010a, 2010b), Moisés e Carneiro (2010), embora permitam estabelecer relações entre escolaridade, renda, ocupação profissional, confiança, valores e adesão democrática. Normalmente elas não permitem estabelecer certos padrões de mediação entre o que se busca observar e o que se processa em termos das práticas sociais.

Daí por que se tornam importantes a valorização, incorporação e utilização em pesquisas de ciência política, também, dos métodos qualitativos. Conforme apresenta Rezende (2011, p. 220), não é mais tempo “de considerar estes desenhos como antagônicos ou como oposições, como se fazia no passado, mas, sim de pensar mais frutiferamente sobre as condições epistemológicas que ‘tornam possível a integração ou a diferenciação’ entre as duas tradições”. A partir do que o autor denomina de “estratégias multi-método de análise”.

Então, um dos problemas da ciência política brasileira seria identificado com o estabelecimento de fortes tensões entre essas duas concepções, em termos inclusive da presença de uma lógica que supervaloriza, em termos hierárquicos, os métodos quantitativos em detrimento dos métodos qualitativos. O que acaba conduzindo a uma “falsa crença” sobre os alcances dos métodos quantitativos²¹. Por essa razão é que Rezende também chama a atenção para

²⁰ Um trabalho interessante nesse sentido é o trabalho do Gláucio Ary Dillon Soares (2006).

²¹ Ver também Veiga e Gondim (2001).

a necessidade de pensar as diferenças básicas existentes entre cada um dos métodos como forma de tornar o diálogo entre elas realmente possível. O mesmo afirma:

O reconhecimento sobre estas diferenças básicas permite com que as opções metodológicas sobre desenhos de pesquisa não sejam tratadas como uma questão de predileções, tradição, ou mesmo pré-noções, como usualmente se faz no Brasil, mas, sim com base em critérios essencialmente metodológicos, ampliando a qualidade do conhecimento produzido. Por outro lado, a compreensão sobre estas diferenças faz com que sejam ampliadas as bases de diálogo entre os métodos quantitativos e qualitativos, reduzindo as usuais fronteiras de tensão que usualmente se verificam na disciplina (REZENDE, 2011, p. 222).

E concluí:

Certamente se considera que as diferenças essenciais são necessárias para que se possa produzir pesquisa multimétodo em ciência política que tem tornado importante o conhecimento sobre uma variedade de técnicas e métodos que permitem explicar e inferir sobre os fenômenos políticos. Negar que os métodos qualitativos possam ser infrutíferos para produzir inferências causais seria recair num empirismo naíve ou numa ciência política sem os elementos fundamentais da política (REZENDE, 2011, p. 248).

É fato que, para uma melhor qualificação dos estudos que tentam desenvolver um esforço conciliatório quanto à incorporação tanto da dimensão institucional como da dimensão cultural, é importante também, começar a se pensar desenhos de pesquisa inovadores quanto a incorporação de métodos quantitativos e qualitativos de pesquisa.

Outro aspecto que precisa ser incorporado aos novos estudos sobre a democracia brasileira, diz respeito à realização de pesquisas junto aos espaços de participação e associação dos quais fazem parte os membros da sociedade, de modo a identificar distinções quanto à geração de recursos de cultura política. Um trabalho inicial que chama atenção para esse aspecto é o artigo publicado por Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003), no qual os autores analisam a cultura política enquanto um recurso desigualmente distribuído entre os diferentes grupos de atores que atuam nos conselhos municipais de Curitiba, agregando assim, novos aspectos para pensar, por exemplo, as bases para a desigualdade política. Na fala dos próprios autores:

O presente trabalho foi escrito tendo em vista duas preocupações teóricas. De um lado, abordamos o problema da relação de causalidade existente entre instituições e cultura política. Quanto a este ponto, seguimos uma linha de interpretação que reconhece a importância dos efeitos institucionais sobre a cultura política de seus membros e, ao mesmo tempo, o papel ativo que fatores externos às instituições analisadas exercem sobre a intensidade desses efeitos. De outro, percebemos que em geral, a literatura consagrada sobre o tema aborda o problema da cultura política como um atributo de grandes comunidades. Desse ponto de vista, as questões tratadas por esses autores referem-se, predominantemente, ao problema da estabilidade, da consolidação e da competência institucional dos regimes políticos. Outros autores, entretanto, sugerem pensar a cultura política como um recurso desigualmente distribuído entre os grupos que compõem as comunidades analisadas e que, portanto, pode ser uma das bases da desigualdade política (FUKS; PERISSINOTTO & RIBEIRO, p. 143).

Um aspecto de extrema importância e que complementa o ponto de vista apresentado pelos autores, diz respeito à necessidade de se pensar as diferenças entre as regiões e estados brasileiros, quanto à distribuição dos recursos de cultura política. Embora, alguns esforços já venham sendo feitos, nesse sentido, por alguns autores ainda são muito incipientes os estudos dessa natureza, principalmente se pensarmos as regiões centro-oeste, norte e nordeste e os respectivos estados que fazem parte de tais regiões.

Outro trabalho também interessante nesse sentido é o trabalho de Costa (2007) o qual tenta estabelecer padrões de relação entre instituições política e cultura política, pensando a atuação das elites empresariais no Brasil.

Tais esforços, mesmo na forma de estudos de caso, permitiriam a realização posterior de esforços de comparação que enriqueceriam ainda mais as análises sobre a qualidade da democracia brasileira.

Obviamente, que os aspectos aqui defendidos referem-se apenas a algumas das tantas possibilidades ainda existentes e que podem contribuir vigorosamente para os estudos sobre a democracia brasileira em seus aspectos institucionais e culturais.

6.3. Aproximando instituições e cultura política nas análises sobre a democracia no Brasil: por que isso realmente importa?

Para além do esforço de revalorização ou mesmo de valorização dos aspectos institucionais e culturais no que se refere aos estudos sobre a política

brasileira. O presente trabalho tem como uma de suas principais finalidades, chamar a atenção, mesmo que em termos muito mais ensaísticos, e a partir de uma discussão que já é clássica nos estudos sobre a democracia, que, o esforço em aproximar os estudos que tratam desses aspectos, já que normalmente tendem a ocorrer em “mesas separadas” (MORLINO, 2010) ou em termos de um “diálogo entre surdos” e os quais não dominam a linguagem de sinais. Pode trazer benefícios do ponto de vista prático, tanto para a ciência política, do ponto de vista das pesquisas promovidas pela mesma, como para a democracia brasileira em si, quanto ao exercício em busca de sua qualificação.

De fato, se levado em consideração o universo da ciência política brasileira o que se tem em vista é a possibilidade de construção de novos desenhos de pesquisa que tenham a possibilidade de incorporar a seu quadro de análises um contingente muito mais amplo de variáveis e as quais possam representar um retrato mais fiel dos vários aspectos que dizem respeito a uma dada sociedade. No caso específico aqui retratado, a sociedade brasileira.

É bem verdade que não há como se considerar qualquer estudo sobre qualquer coisa que diga respeito à política brasileira, sem que se leve em consideração o peso que os fatores institucionais e de racionalidade possuem nesse contexto. No entanto, a sociedade brasileira vivenciou e vivencia processos de conformação de sua realidade que resultaram na criação e difusão de certos valores que, quando não se tem certa clareza sobre quais os impactos que os mesmos exercem sobre as instituições e vice-versa. Fica difícil estabelecer padrões analíticos mais robustos e sem os quais a ciência política brasileira acabará, em relação à sociedade brasileira, produzindo sempre olhares reducionistas e limitados sobre uma realidade tão complexa.

Isso sem falar que, na medida em que se consolide uma visão de que tal aproximação, além de possível é desejada, uma vez identificado que o atual aparato de recursos metodológicos não é, por si só, suficiente para dar conta desse novo compromisso de pesquisa. Torna-se necessário um aprimoramento metodológico da disciplina, o que só traria benefícios para a mesma.

Em relação à democracia brasileira, uma vez que uma das funções da ciência política é apresentar pareceres sobre como têm funcionado as principais instituições relacionadas com o bom funcionamento da mesma e com a sua qualidade. Tal esforço permite pensar alternativas em termos da forma

como têm se dado os processos de mediação entre instituições e cidadão. Tentando assim reduzir os efeitos perversos de uma visão negativa sobre as principais instituições representativas, a exemplo de partidos e instituições legislativas.

Para não mencionar a possibilidade de reflexão acerca dos mecanismos de participação e de atuação dos cidadãos, os quais permitam justamente uma reestruturação nos graus de confiança. Tanto do ponto de vista institucional como interpessoal.

Isso sem falar nas possibilidades que podem se desenhar em termos de uma reflexão mais cuidadosa e promissora sobre as reformas políticas desejadas e possíveis quanto ao contexto brasileiro.

Conclusões

Foi possível observar no presente trabalho que a análise acerca do fenômeno democrático tem de fato ocupado um amplo espaço no *hall* das principais questões discutidas pela ciência política contemporânea. Assim, questões relativas à lógica de funcionamento desse tipo de regime, bem como a discussão sobre que aspectos melhor contribuem para a estabilidade da mesma, são algumas das principais preocupações que têm perpassado os trabalhos de um número relativamente amplo de teóricos, analistas e pesquisadores.

Tanto assim é que, a partir do que foi discutido, se pode constatar a multiplicidade de análises e paradigmas a partir dos quais a problemática da democracia pode ser considerada. Tanto que, se tentou demonstrar a impossibilidade de não se poder falar na existência de um consenso entre as obras e autores mencionados, sob pena de se negligenciar diferenciações do tipo conceitual, teórica e metodológica.

Foi partindo de tais considerações que se chegou aos estudos específicos realizados tendo como foco principal a democracia brasileira, com ênfase em duas correntes de abordagem, no caso particular à vertente institucionalista e da cultura política. E a partir daí se desenvolveu um esforço de se tentar avaliar os aspectos inerentes aos resultados normalmente produzidos pelos estudos que priorizam cada um dos modelos, de modo a ponderar suas principais implicações quanto aos resultados apresentados e limitações que lhe são inerentes em termos da avaliação que fazem da democracia brasileira.

Com relação aos estudos de matriz institucionalista, esses possuem um maior destaque frente a outros trabalhos. De acordo com essa perspectiva é possível dizer muito mais sobre o funcionamento das democracias e os resultados políticos que por elas são gerados, se observado apenas quais tipos de instituições cada democracia em particular adota, bem como a forma como essas instituições acabam desenvolvendo, entre si, padrões de interação e de influência mútua. Inclusive, a ponto de definirem os limites para a conduta dos atores que estão sujeitos as regras que por estas são definidas.

Por essa razão, no caso dos estudos sobre a democracia brasileira, observou-se que dentre as principais instituições que foram consideradas como

foco de amplos estudos e análises podem ser citadas, o Executivo e o Legislativo nacionais – com ênfase na Câmara dos Deputados –, o sistema partidário e o sistema eleitoral. E se pode chegar a conclusão de que predomina uma visão sobre o papel determinante que possuem as instituições no âmbito dessas análises, como principal variável explicativa – *variável independente*. Não por acaso, pensar a própria melhoria e o aperfeiçoamento da democracia brasileira passa quase que exclusivamente, por uma reflexão em relação a uma mudança na estrutura institucional do país.

No entanto, muito embora esse tipo de prioridade tenha trazido e ainda traga excelentes contribuições no campo das reflexões sobre a democracia brasileira, não restam dúvidas sobre a existência de algumas limitações desse modelo de abordagem.

Isso porque, os trabalhos analisados e que tem como foco principal o papel desempenhado pelas instituições, uma vez que possuem em comum, a sua identificação com uma concepção minimalista da democracia, bem como com os pressupostos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo – principalmente em suas vertentes da escolha racional e histórica –, acabaram incorporando muitas das limitações intrínsecas aos referenciais que foram incorporados aos trabalhos.

Mas de forma a tentar contornar algumas das principais limitações dos estudos de vertente institucionalista, uma vez que se deve considerar que o sistema político também se baseia em valores, uma série de estudos vêm sendo desenvolvidos na tentativa de chamar a atenção para outros aspectos, destacando-se nesse cenário os estudos sobre cultura política e capital social.

Todo o movimento de valorização da dimensão da cultura política tem sido dado em função da constatação de que, embora as instituições importem, elas não podem ser consideradas como os únicos aspectos relevantes quando da avaliação do grau de aprimoramento das democracias existentes. E para esses autores a cultura política deve ser entendida como se referindo a uma ampla variedade de atitudes, crenças e valores políticos – orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse em política, tolerância, confiança interpessoal e institucional – que afetam de algum modo o envolvimento das pessoas com a política. E é por essa razão que não acreditam que seja possível se desenvolver qualquer estudo sistemático sobre a democracia, sem que estes

aspectos sejam considerados, uma vez que eles refletem diretamente o grau de adesão dos indivíduos ao regime político adotado.

Mas, vale ressaltar entre as discussões sobre essa temática, a preocupação em torno das bases sociais e políticas que estão por traz do maior ou menor grau de adesão ao regime democrático, o problema da confiança e a questão da consolidação da democracia. E uma vez que, a cultura política aparece como um elemento de mediação entre as práticas políticas e as experiências sociais. A mesma se apresentando para alguns pesquisadores como fator fundamental para se pensar a consolidação de estratégias realistas de construção da democracia.

Daí surge o ponto de vista segundo o qual, embora a democracia brasileira possa ser considerada como relativamente consolidada, a mesma enfrente já há muito tempo uma situação paradoxal: apoio ao regime democrático *per se*, entre os brasileiros, e ampla desconfiança nos parlamentos, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia e serviço público. Conforme constatado em vários dos trabalhos aqui analisados. O que tem gerado entre o público de massa certa insatisfação com o funcionamento concreto da democracia e levado os especialistas da cultura política a pensar elementos a partir dos quais possa ser contemplado de uma forma um pouco mais cuidadosa, o processo de aprimoramento da democracia brasileira, em termos da resolução desse paradoxo. Problema este, geralmente negligenciado pelas abordagens institucionalistas. Não em termos, obviamente, do aprimoramento da democracia, já que este também é um aspecto presente nos estudos de vertente institucionalista, mas, em termos da incorporação de fatores externos a dimensão institucional em suas análises.

Obviamente, e conforme é possível perceber, uma das principais preocupações dos autores que trabalham com a vertente da cultura política é justamente de não se adotar outra postura extremista, não tornando a cultura política uma variável independente. Daí porque a ideia de *causalidade cruzada* quando se considera que tanto a dimensão cultural como a dimensão institucional são importantes para pensar a democracia brasileira.

Logo, pelo menos ao que parece, tais autores têm conseguido avançar um pouco mais, se comparados aos defensores da vertente institucionalista, quando se trata da construção de um modelo mais robusto sobre o

funcionamento da democracia brasileira. No entanto, conforme apresentado no presente trabalho, o percurso a ser trilhado no sentido da construção de uma agenda de pesquisa consolidada, que represente uma maior aproximação entre essas duas vertentes, ainda representa um longo caminho.

Após uma ampla discussão sobre cada uma das duas vertentes de estudos aqui analisadas, a *institucionalista* e a da *cultura política*, as quais têm como foco de suas análises a reflexão em torno da problemática da democracia brasileira, tentando pensar quais são os principais aspectos que a definem, bem como, que elementos permitiriam pensar o aprimoramento da mesma, foram apresentados alguns pontos de vistas sobre como seria possível viabilizar de uma forma ainda mais vigorosa, a aproximação entre as duas perspectivas.

Não por acaso algumas reflexões foram feitas tendo como foco principal três aspectos. O primeiro referente aos esforços que têm sido feitos no sentido de tentar aproximar as dimensões institucional e da cultura política nos estudos atualmente existentes sobre a democracia brasileira. Em segundo lugar, se buscou apresentar um panorama geral, muito embora não conclusivo, sobre as potencialidades do que ainda pode ser feito, muito embora alguns outros aspectos que possam ser considerados importantes tenham acabado ficando de fora. E finalmente, se tentou avaliar em que medida tais esforços trariam algum tipo de contribuição tanto para a ciência política brasileira como um todo como para os trabalhos que tenham como foco a democracia brasileira.

O que pode ser observado é que, muito embora alguns esforços venham sendo feitos, no sentido de aproximar as dimensões institucional e da cultura política, principalmente entre os trabalhos que não se limitam a adotar uma perspectiva institucionalista reducionista, ainda é preciso certo esforço para que tal movimento possa se consolidar de uma forma muito mais efetiva. E isso passa necessariamente, por questões do ponto de vista teórico metodológico, ou seja, de uma mudança na postura dos pesquisadores da área de ciência política.

O que se busca defender é justamente a possibilidade de construção de novos desenhos de pesquisa que tenham a possibilidade de incorporar a seu quadro de análises um contingente muito mais amplo de variáveis e as quais

possam representar um retrato mais fiel dos vários aspectos que dizem respeito à sociedade brasileira.

Mesmo porque, esta última vivenciou e vivencia processos de conformação de sua realidade que resultaram na criação e difusão de certos valores que, quando não se tem certa clareza sobre quais os impactos que os mesmos exercem sobre as instituições e vice-versa. Fica difícil estabelecer padrões analíticos mais robustos e sem os quais a ciência política acabará produzindo sempre olhares reducionistas e limitados sobre uma realidade tão complexa.

Como consequência, já que uma das funções da ciência política é apresentar pareceres sobre o funcionamento das principais instituições relacionadas com o bom funcionamento da mesma e com a sua qualidade. Tal esforço permite pensar alternativas em termos da forma como têm se dado os processos de mediação entre instituições e cidadão. Tentando assim reduzir os efeitos perversos de uma visão negativa sobre as principais instituições representativas, a exemplo de partidos e instituições legislativas.

Logo, um maior diálogo entre as duas vertentes se torna mais do que relevante, em termos principalmente da discussão sobre que aspectos são importantes pensar, do ponto de vista da qualificação da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro". *Revista Dados*, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-38.

ALMEIDA, C. A. "Amnésia Eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E 1998?" In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNÓ, L. R. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

ALMEIDA, C. A. *A Cabeça do Brasileiro*. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2007.

ALMOND, G. "The Intellectual History of the Civic Culture Concept". In: ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic culture revisited*. Newbury Park: Sage, 1980.

_____. "Political science: the history of the discipline". In: GOODIN, R; KLINGERMANN, H. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, 1996.

ALMOND, G. A. & VERBA, S. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown, 1965.

ALTMAN, D. & PÉREZ-LIÑAN, A. "Más Allá de la Poliarquía: uma proximación a la calidad de las democracias". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 11, 1999.

AMES, B. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. *Formação Ministerial em Sistemas Presidencialistas Multipartidários: o caso brasileiro (1946-1964)*. Rio de Janeiro: O Autor. **Dissertação (Mestrado)** – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, 1991.

_____. "Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação". *Revista Nova Economia*, Vol. 4, n. 1, 1994, p. 9-34.

_____. "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil". *Revista Dados*, Vol. 43, n. 3, 2000.

_____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

AMORIM NETO, O., COX, G. W. & MCCUBBINS, M. D. "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98". *World Politics*, n. 55, 2003, p. 550-578.

AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. "A Produção Legislativa do Congresso. Entre a Paróquia e a Nação". In: VIANNA, L. W. *A Democracia e os Três*

Poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

ARAÚJO, M. C. *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

AVRITZER, L. "Cultura Política, Atores Sociais e Democratização". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n. 28, 1995, p. 109-122.

_____. *A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

_____. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. "Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, 2008, p. 43-64.

_____. "Governabilidade, Sistema Político e Corrupção no Brasil". In AVRITZER, L. & FIGUEIRAS, F. (orgs.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BALLABIO, A. M. "Evaluación de la Democracia: evaluación conceptual y de su medición". *Trabalho apresentado no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política*. Buenos Aires: Argentina, 2010.

BAQUERO, M. "Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo". *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 15, n. 4, 2001, p. 98-104.

_____. "Construindo uma Outra Sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 21, 2003, p. 83-108.

_____. "Democracia Formal, Cultura Política Informal e Capital Social no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 14, n. 2, 2008a, p. 380-413.

_____. "Quando a instabilidade se torna estável: poliarquia, desigualdade social e cultura política na América Latina". *Revista Debates*. n. 2, v. 2, 2008b, p. 48-69.

BAQUERO, M. & PRÁ, J. R. *A Democracia Brasileira e a Cultura Política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BLYTH, M. "Institutions and Ideas". In: MARSH, D. & STOKER, G. *Theory and Methods in Political Science*. Second Edition, Oxford University Press, 2001, p. 292-310.

BOLLEN, K. A. "Political Democracy and the Timing of Development". *American Sociological Review*, Vol. 44, 1979, p. 572-587.

_____. "Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy". *American Sociological Review*, Vol. 45, 1980, p. 370-390.

BOLLEN, K. A. & GRANDJEAN, B. "The dimension(s) of Democracy: further issues in the measurement and effects of political democracy". *American Sociological Review*, Vol. 46, 1981, p. 651-659.

BORBA, J. "Cultura Política Ideologia e Comportamento Eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro". *Opinião Pública*, Vol. 11, n. 1, 2005, p. 147-168.

BO ROTHSTEIN. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BOUDON, R. *Efeitos Perversos e Ordem Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1977.

CARVALHO, B. S. *A Escolha Racional Como Teria Social e Política: Uma Interpretação Crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

COLOMER, J. *Instituciones Políticas*. Barcelona: Paidós, 2001.

CUCHE, D. *A noção de cultura nas ciências sociais*. 2ª Ed. Bauru: EDUSC, 2002.

DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

_____. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora da UnB, 1998.

DAMATTA, R. *A Casa & a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.

_____. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DIAMOND, L. *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner, 1994.

DIAMOND, L. & MORLINO, L. (eds.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press, 2005.

DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 2004.

EASTON, D. *The Political System*. New York: Knopf, 1953.

ELSTER, J. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 10, n. 29, 1995, p. 175-200.

_____. “Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso”. *Monitor Público*, n. 8, 1996, p. 27-36.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

_____. “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”. *Comparative Politics*, Vol. 32, n. 2, 2000, p. 151-170.

_____. “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”. *Revista Dados*, Vol. 48, n. 4, 2005, p. 737-776.

_____. “Poder de Agenda na Democracia Brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário”. In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNÓ, L. R. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

FIGUEIREDO, A. C. & VALENTE, A. L. “Governabilidade e Concentração de Poder Institucional: o governo FHC”. *Tempo Social*, Vol. 11, n.2, 2000.

FREYRE, G. *Sobrados e Mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. 15ª Ed. São Paulo: Global, 2004a.

_____. *Ordem e Progresso: processo de desintegração das sociedades patriarcal e semipatriarcal no Brasil sob o regime de trabalho livre: aspectos de um quase meio século de transição do trabalho escravo para o trabalho livre; e da Monarquia para a República*. 6ª Ed. São Paulo: Global, 2004b.

_____. *Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51ª Ed. São Paulo: Global, 2006.

FORJAZ, M. C. S. “A emergência da Ciência Política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais”. *RBCS*, Vol. 12, n. 35, 1997.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & RIBEIRO, E. A. “Cultura Política e Desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba”. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 21, 2003, p. 125-145.

FUKUYAMA, F. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press, 1995.

_____. "Capital Social". In: HARRISON, L. E. & HUNTINGTON, S. P. *Cultura Importa*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

GIBBINS, J. *Contemporary Political Culture: Politics in a Postmodern Age*. London: Sage Publications Ltd., 1989.

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. "As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Revista Lua Nova*", n. 58, 2003.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

HELMKE, Gretchen & LEVITSKY, Steven (orgs). *Informal Institutions e Democracy. Lesson From Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HERAS GÓMEZ, L. "Cultura Política: el Estado del arte contemporâneo. Convergencia". *Revista de Ciencias Sociales*, n. 9, 2002.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

_____. *A Terceira Onda*. São Paulo: Ática, 1994.

IANNI, O. "Tipos e Mitos do Pensamento Social Brasileiro". *RBCS*, Vol. 17, n. 49.

IMMERGUT, E. M. "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics and Society*. Vol. 26 (01), 1998, p. 05-34.

INGLEHART, R. *The Silent Revolution: Changing values and political styles in Advanced industrial Society*, Princeton University Press, 1977.

_____. "The Renaissance of Political Culture". *American Political Science Review*, Vol. 82, n. 04, 1988.

_____. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton University Press, 1990.

_____. *Modernization and Postmodernization: cultural, economic and political change in forty-three societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

_____. "Cultura e Democracia". In: HARRISON, L. E. & HUNTINGTON, S. P. (orgs) *A Cultura Importa*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

INGLEHART, R. & WENZEL, C. *Modernization, Culture Change and Democracy*. New York, Cambridge University Press, 2005.

KUHN, T. S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 4ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LIMA JÚNIOR, O. B. *Instituições Política Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1997.

LINZ, J. "Presidential versus Parliamentary Democracy: does it make a difference?" In: LINZ, Juan & VALENZUELA, Arturo (eds). *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, Vol. 2, 1994.

LINZ, J. & VALENZUELA, A. (eds). *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

LIPSET, S. "Some Social Requisites of Democracy: economic development and political legitimacy". *American Political Science Review*. Vol. 53, 1959, p. 69-105.

LOWNDES, V. "Institutionalism". In: MARSH, D. & STOKER, G. *Theory and Methods in Political Science*. Second Edition, Oxford University Press, 2001 p. 90-108.

LUNDÁSEN, S. "Podemos Confiar nas Medidas de Confiança?". *Opinião Pública*, Vol. VII, n. 2, 2002, p. 304-327.

MAHONEY, J. & RUESCHMEYER, D. *Comparative Historical Analyses in The Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MAINWARING, S. P. "Presidentialism in Latin America". *Latin American Research Review*. Vol. 25, nº 1, 1990, p. 157-179.

_____. "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, 1993, p. 198-228.

_____. *Sistemas Partidários em Novas Democracias. O Caso do Brasil*. Porto Alegre / Rio de Janeiro: Mercado Aberto / Editora da FGV, 2001.

MAINWARING, S. P. & SCULLY, T. "Introduction: Party Systems in Latin America". In: MAINWARING, S. P. & SCULLY, T. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; BRINKS, D. & PÉREZ-LIÑÁN, A. "Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999". *Revista Dados*, n. 4, Vol. 44, 2001.

MARCH, J. & OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.

MELO, C. R. “Sistema Partidário, Presidencialismo e Reforma Política no Brasil”. In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNÓ, L. R. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

_____. “Nem Tanto ao Mar, Nem Tanto a Terra. Elemento para uma Análise do Sistema Partidário Brasileiro”. In: MELO, C. R. & SÁEZ, M. A. *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

MOISÉS, J. Á. “Cultura política: crítica ao funcionamento das instituições”. *Informações Cedec*, nº 4, jun. 1990, p. 4.

_____. “Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política”. In: COVRE, M. L. M. (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986, pp. 119-150.

_____. “Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil”. In: MOISÉS, J. A. & ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *Dilemas da Consolidação Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 119-177.

_____. *Os brasileiros e a democracia - Bases sociopolíticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

_____. “Os Significados da Democracia Segundo os Brasileiros”. *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, 2010a, p. 269-309.

_____. (org.). *Democracia e Desconfiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010b.

_____. “A Confiança e os seus Efeitos sobre as Instituições Democráticas”. In: MOISÉS, J. Á. (org.). *Democracia e Desconfiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010c.

_____. “Democracia e Desconfiança das Instituições Democráticas”. In: MOISÉS, J. Á. (Org.). *Democracia e Desconfiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010d.

_____. “Cultura Política, Instituições e Democracia – Lições da Experiência Brasileira”. In: MOISÉS, J. Á. (Org.) *Democracia e Desconfiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010e.

MOISÉS, J. Á. & CARNEIRO, G. P. “Democracia, Desconfiança Política e Insatisfação com o Regime – O Caso do Brasil”. In: MOISÉS, J. Á. (Org.). *Democracia e Desconfiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

MORLINO, L. “Las Democracias”. In Pasquino, G (Org.) *Manual de Ciencia Política*. Alianza Editorial: Salamanca, España, 1988.

_____. “Teoria da Democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: ainda em “mesas separadas”? In: MOISÉS, J. Á. (Org.). *Democracia e Desconfiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

MORRE JR., B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*. Boston: Beacon Press, 1966.

NASCIMENTO, E. O. “Os Novos Institucionalismos na Ciência Política Contemporânea”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Vol. 1, n. 1, 2009.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

O’DONNELL, G. “Democracia Delegativa?” *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, 1991, p. 25-40.

_____. “Uma Outra Institucionalização: América Latina e alhures. *Lua Nova*, n. 37, 1996, p. 5-31.

_____. *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997.

_____. “Accountability Horizontal em Novas Poliarquias”. *Lua Nova*, n. 37, 1998, p. 5-31.

O’DONNELL, G. “Why the Rule of Law Matters”. In DIAMOND, L. & MORLINO, L. (eds.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press, 2005.

O’DONNELL, G.; CULLELL, J. V. & IAZZETTA, O. *The Quality of Democracy: theory and applications*. South Ben: University of Notre Dame Press, 2004.

OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva. Os Benefícios Públicos de uma Teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

PATEMAN, C. “Political culture, political structure and political change. *British Journal of Political Science*, 1971, p. 291-306.

_____. “The civic culture: a philosophic critique. In: ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown, 1980.

PESCHARD, J. *La Cultura Política Democrática*. México: Instituto Federal Electoral, 2001.

PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin American*. New York: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M. E.; CHEIBUB, J. A. & LIMONGI, F. "Modernization: theories and facts". *World Politics*, Volume 49, Number 2, p. 155-183, 1997.

_____. *Democracy and Development: political institutions and Well-Being in the world, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

_____. "Democracia e Cultura: uma visão não culturalista". *Lua Nova*, n. 58, p. 9-35, 2003.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RENNÓ, L. R. "O Dilema do Rico: número de candidatos, identificação partidária e *accountability* nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados". In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNO, L. R. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

REZENDE, F. "A 'Nova Metodologia Qualitativa' e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada". *Revista Política Hoje*, Vol. 20, n. 1, 2011, p. 218-252.

ROCHA, C. V. "Democracia em Duas Dimensões: cultura e instituições". *Sociedade e Estado*. Vol. 24, n. 3, 2009, p. 863-880.

SANTOS, F. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Revista Dados*. Vol. 40, n. 3, 1997, p.465-492.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. "Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão". In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNO, L. R. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

SARTORI, G. *Parties and Party Systems: a framework for analysis*. New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

_____. *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Editora Ática. Volume 1, 1994.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SHUGART, M. & CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University, 1992.

SOARES, G. A. D. "O Calcanhar Metodológico da Ciência Política no Brasil". *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 48, 2006, p. 27-52.

SOARES, G. A. D. & RENNÓ, L. R. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

STEPAN, A. & SKACH, C. *Estrutura Institucional e Governabilidade*. In LAMOUNIER, Bolívar & NOHLEN, Dieter (Orgs). *Presidencialismo ou Parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola, 1993a.

_____. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: parliamentarism versus presidentialism". *World Politics*, vol. 46, n. 1, 1993b, p. 1-22.

_____. "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective". In: LINZ, J. & VALENZUELA, A. (eds). *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, Vol. 1, 1994.

SZTOMPKA, P. *Trust – A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

THÉRET, B. "As Instituições entre as Estruturas e as Ações". *Revista Lua Nova*, n. 58, 2003.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UnB. Volume 2, 1999.

_____. *Conceitos Básicos de Sociologia*. 5ª Ed. São Paulo: Centauro, 2008.

WELCH, S. *The Concept of Political Culture*. Palgrave: Basingstoke, 1993.

VEIGA, L & GONDIM, S. M. G. "A Utilização de Métodos Qualitativos na Ciência Política e no Marketing Político". *Opinião Pública*, Vol. VII, n.1, 2001, p. 1-15.