

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Marcus Vinícius de Oliveira Pimenta

**PARTICIPAÇÃO E ESTABILIDADE NA TEORIA DEMOCRÁTICA
CONTEMPORÂNEA**

Belo Horizonte

2006

Marcus Vinícius de Oliveira Pimenta

PARTICIPAÇÃO E ESTABILIDADE NA TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do Curso de Especialização em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Junho Anastásia.

Belo Horizonte

2006

O ANALFABETO POLÍTICO

O pior analfabeto
é o analfabeto político.
Ele não ouve, não fala,
nem participa dos acontecimentos políticos.
Ele não sabe que o custo da vida,
o preço do feijão, do peixe, da farinha,
do aluguel, do sapato e do remédio
dependem das decisões políticas.

O analfabeto político
é tão burro que se orgulha
e estufa o peito dizendo
que odeia a política.

Não sabe o imbecil que
da sua ignorância política,
nasce a prostituta, o menor abandonado
e o pior de todos os bandidos,
que é o político vigarista,
pilantra, corrupto e lacaio
das empresas nacionais e multinacionais.

Bertold Brecht (1898-1956)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
1.1 Justificativa	7
1.2 Breve revisão acerca da democracia representativa	8
2 AS POLIARQUIAS DE ROBERT DAHL	13
3 SAMUEL HUNTINGTON: Participação <i>versus</i> Institucionalização	26
4 ROBERT PUTNAM: Comunidade Cívica e Qualidade na Participação	32
5 CONCLUSÃO	43
5.1 Experiências relevantes da participação	44
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O tema central desta monografia é a Participação Política e suas influências sobre a Estabilidade. Seu embasamento é fornecido por uma análise dos argumentos oferecidos pelos renomados autores Robert Alan Dahl, Samuel P. Huntington e Robert D. Putnam, objetivando compreender:

- As relações entre participação e estabilidade;
- Se há impacto da participação sobre a estabilidade, e;
- Em caso afirmativo, como a participação influencia a estabilidade.

A título de informação, entende-se aqui o termo participação, como participação política, ou seja, nos moldes da democracia participativa, a criação de canais institucionalizados de participação (e também vocalização de preferências) do *demos* na produção de políticas públicas juntamente aos governos, estabelecendo uma cooperação Estado / sociedade.

O termo estabilidade, por sua vez, será aqui conceituado de forma análoga à governabilidade, entendendo este último como às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder. (ANASTASIA & AZEVEDO, 2002).

Desta forma, acredita-se que, assim como vem sendo amplamente debatido no meio acadêmico, se a efetiva participação do *demos* nos processos decisórios favorece a boa governança¹, esta por sua vez, influenciará a capacidade de os governos serem responsáveis e *responsivos*, ou seja, agirem em prol dos melhores interesses dos cidadãos e estarem sujeitos a serem julgados pelos mesmos, recebendo as recompensas ou punições apropriadas. Tal contexto influenciaria diretamente os padrões de governabilidade vigentes na sociedade.

¹ Entende-se governança como o modo de uso da autoridade política, envolvendo as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas. (ANASTASIA & AZEVEDO, 2002).

Nesta Introdução, procurou-se, além de apresentar as considerações iniciais, compor uma conceituação dos termos-chave utilizados no presente estudo, apresentar os demais capítulos, justificar a pertinência da abordagem e fazer uma rápida revisão acerca da democracia representativa, fornecendo argumentos de autores clássicos como Hobbes e Locke no tocante à constituição do Estado de Direito e à delegação de poderes a um representante escolhido.

No Capítulo 2: As Poliarquias de Robert Dahl, o argumento do autor é abordado com maior ênfase, não apenas pela contribuição encontrada em sua obra para as indagações presentes neste estudo, mas, principalmente, por esta contribuir de forma abundante com os fundamentos teóricos da teoria democrática contemporânea, desde Madison, passando pelo populismo, até a constituição de um modelo inovador de democracia ao qual o autor chamou de *Poliarquia*. Ao abordar as teorias clássicas de democracia, madisoniana e populista, o autor fornece muitos dos termos e conceitos elementares que serão utilizados ao longo de todo o estudo. No que se trata da apresentação e da decorrente explanação das minúcias acerca da teoria poliárquica, o autor fornece material consistente acerca da influência da participação sobre o desempenho dos regimes democráticos, sejam recentes ou tradicionais. Indo além, ele ainda aborda questões sobre a institucionalização das poliarquias, grau de informação (e de contestação) dos eleitores, impactos do desenvolvimento econômico e industrialização sobre a população, efeitos da desigualdade sobre a natureza da participação, etc.

No Capítulo 3: Samuel Huntington: Participação versus Institucionalização, a principal contribuição presente no argumento do autor que motivou a sua abordagem, foi justamente, como diz o enunciado, o desenvolvimento da variável participação juntamente ao desenvolvimento da variável institucionalização. Segundo o autor, os efeitos da ordem em que cada variável se desenvolveu são contundentes sobre a estabilidade do regime em questão, uma vez que cada nação contou com um processo democratizante em particular, onde a inclusão de novos atores na arena política se deu de maneira mais ou menos estruturada, sendo precedido, ou não, por um processo formal e planejado de institucionalização da expansão de direitos. Traços do argumento de Dahl podem ser identificados em

Huntington, especialmente quando o primeiro trata da transição de regimes hegemônicos em poliarquias.

No Capítulo 4: Robert Putnam: Comunidade Cívica e Qualidade na Participação são abordados os estudos do autor no caso da Itália Moderna, nos quais o mesmo empreende uma pesquisa que resultou numa série de índices que o possibilitaram mensurar a eficácia dos governos locais da Itália em áreas como agricultura, habitação e saúde. No entanto, o cerne de seu argumento é encontrado no tocante ao impacto da comunidade cívica sobre a boa governança, comprovado empiricamente ao se confrontar a eficácia governamental e a eficiência das instituições democráticas nas regiões marcadas por maiores e menores índices de civismo na população. Segundo afirma Putnam, as regiões onde há um maior número de associações cívicas, de leitores de jornais, de eleitores politizados e menos clientelismo contam com governos mais eficientes. Por outro lado, o autor esclarece que muito mais importante do que os aspectos quantitativos da participação para um melhor desempenho dos governos e das instituições democráticas, são os aspectos qualitativos da mesma. O argumento de Putnam também se alinha tanto com as afirmações de Dahl sobre a capacidade de um público melhor informado de reivindicar maior participação nos assuntos públicos, quanto com Dahl e Huntington, no que se refere ao histórico do desenvolvimento das regiões e a maneira como elas se tornaram regiões cívicas ou não-cívicas.

No Capítulo 5: Conclusão, são apresentadas as considerações acerca dos argumentos dos três autores, apresentando a forma como tais argumentos se complementam e indicam a mesma direção no que diz respeito à criação de canais institucionalizados de vocalização popular, ou seja, à incorporação do *demos* na arena política, seus efeitos sobre a governança e sobre a estabilidade democrática e também suas ressalvas sobre a forma como tal expansão de direitos deve ser feita, evitando que os impactos desta sejam negativos e comprometam a eficiência das instituições.

1.1 Justificativa

Entende-se como pertinente, a proposição de estudos em torno de temas como os de estabilidade política e participação popular no processo decisório, atributos fundamentais para o bom funcionamento de um sistema democrático, especialmente num momento marcado por sucessivas discussões que extrapolam o meio acadêmico acerca do que tem sido chamada de *A Crise Política*, amplamente deflagrada pela mídia em torno do governo federal, em especial na segunda metade do primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Acredita-se que um cenário adverso, marcado por demonstrações vexatórias do uso indevido do poder e da coisa pública é favorecido quando se faz presente a suposição de que o representante deve agir sem vínculo direto com os seus eleitores.

Conseqüentemente, a independência entre governantes e governados não pode ser completa, pois o exercício democrático da representação poderá estar comprometido, abrindo caminho a mazelas como a usurpação e a corrupção, denegrindo a credibilidade do governo e dificultando o desenvolvimento de uma democracia legítima, estável e eficaz. Vale citar a máxima maquiavélica segundo a qual *os homens são maus quando não têm necessidade de serem bons*. (MAQUIAVEL, 1999).

De acordo com o argumento aqui apresentado, tais problemas podem ser minimizados quando é adotada uma estrutura de governo mais transparente e fiscalizável, conjugada com a presença de um público atento e participante, que certamente irá contribuir para o fortalecimento da governabilidade e o aperfeiçoamento do regime democrático.

“Para que a democracia não defínhe e possa crescer, a América Latina precisa trabalhar incansavelmente para que as instituições democráticas, (...) sejam transparentes, prestem contas dos seus atos e desenvolvam as aptidões e capacidades necessárias para desempenhar suas funções fundamentais. Isso significa que será preciso assegurar que o poder, em todos os níveis de governo, seja estruturado e distribuído de tal forma que dê voz e participação real aos excluídos. Além disso, ele deve proporcionar mecanismos pelos

quais os poderosos, sejam eles líderes políticos, empresários ou outros atores, fiquem obrigados a prestar contas de suas ações.” (PNUD, 2004:10).

Na democracia representativa, o sistema eletivo por si só, tem servido apenas como um modo de legitimar o poder dos governantes, marginalizando a idéia de que os mesmos possuem como obrigação a prestação de contas e a submissão à influência popular. No entanto, *“democracia é mais que um conjunto de condições para eleger e ser eleito (democracia eleitoral); é também uma maneira de organizar a sociedade com o objetivo de assegurar e expandir os direitos das pessoas (democracia de cidadania)”*. (O’DONELL *apud* PNUD, 2004:32).

Em síntese, diante do acima exposto, pode-se simplificar a problemática do estudo com a seguinte questão: existe alguma relação, e se sim qual, entre a participação popular e a estabilidade política?

1.2 Breve revisão acerca da democracia representativa

Está instituído que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (CF, art. 1º, Parágrafo Único). É o anúncio formal da soberania popular, que deverá ser exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular. (CF, art. 14).

O sufrágio universal, condição indispensável dos regimes democráticos modernos, consiste no direito de os cidadãos escolherem os seus representantes através do voto e é a essência da democracia representativa. Muitas vezes, no entanto, as eleições ocupam o papel central e a participação dos cidadãos se restringe à designação de um corpo político, que irá propor, deliberar e implementar políticas públicas.

“Segundo DAHL (1991), foi a invenção da representação que permitiu a vigência da democracia nas sociedades contemporâneas, que são complexas e heterogêneas, compostas por milhões de pessoas e atravessadas por múltiplas clivagens e fontes plurais de formação de identidades coletivas. Em sociedades como estas o

exercício exclusivo da democracia direta, como se fazia na polis grega, seria inviável". (ANASTASIA & NUNES, 2006: 17).

Pode-se dizer que uma democracia representativa é poliárquica quando realiza eleições competitivas, freqüentes e justas; os princípios democráticos de soberania popular e igualdade são praticados e respeitados; aos cidadãos são assegurados os direitos de expressão e de associação; e existam fontes alternativas de informação. (DAHL, 1989).²

No processo eleitoral, alguns são perdedores e outros vencedores. Os atores políticos aceitam a derrota por terem a expectativa de que no futuro poderão ser vencedores. As instituições democráticas fornecem as regras do jogo e garantem os resultados.

Todavia, nem toda democracia é representativa e nem toda representação é democrática. Representação democrática refere-se não só ao direito de todos os membros de uma coletividade escolher seus representantes (*accountability vertical*), mas também à idéia de que o poder das autoridades públicas deve ser passível de controle público nos interstícios eleitorais (*accountability horizontal*). Caso contrário, os representantes colocarão seus próprios interesses e objetivos, ou os de parcelas minoritárias da população, acima das preferências e necessidades da maioria dos cidadãos, ferindo com isso o conceito de responsividade.

"A solução propiciada pelo método representativo ensejou, porém, a produção de novos e diferentes problemas, relacionados: (1) à natureza dos laços que unem representados e representantes; (2) à capacidade de os primeiros vocalizarem suas preferências perante os segundos e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões; (3) e à vontade e à capacidade de os segundos efetivamente agirem em nome dos cidadãos e na defesa de seus melhores interesses". (ANASTASIA & NUNES, 2006: 18).

De acordo com a literatura clássica, o conceito de representação política é aplicado no momento de fundação e conservação do Estado, onde estão presentes as idéias de alienação e autorização como garantia de estabilidade política na saída do Estado de Guerra (Estado de natureza hobbesiano), onde não há poder político. Os

² O conceito de poliarquia de Dahl (1989) será mais bem abordado no Capítulo 2: As Poliarquias de Robert Dahl.

homens concordam em instituir um poder comum e superior por meio de um contrato, cedendo e transferindo seus direitos de governarem-se a si próprios a um homem (Soberano) ou assembléia de homens. Neste argumento, só são admitidos atos ofensivos contra o Soberano, quando suas ações ameaçam a vida, a segurança e o bem-estar dos governados. Na eventual dissolução do Soberano por causa interna ou externa, os homens retornam ao Estado de Natureza. A soberania, portanto, é absoluta e indivisível, não há participação dos súditos. A representação se dá de forma a substituir completamente os representados. (HOBBS, 1974).

Numa outra perspectiva, a soberania é absoluta, mas divisível em áreas, o objetivo primordial do poder político é proteger a propriedade, a vida, a liberdade e os bens e evitar a tirania. A concessão dos poderes Executivo e Legislativo em mãos diferentes constitui uma importante medida preventiva contra um possível domínio tirânico e arbitrário. A sociedade, detentora do poder de julgar e castigar os que atentam contra a propriedade, designa outros ocupantes aos poderes Legislativo e Executivo, sem o regresso ao Estado de Natureza. (LOCKE, 1979).

O sistema eletivo por si só, não garante que o poder do representante será responsável e *responsivo*; apenas que será legítimo e autorizado. Ou seja, a realização de eleições periódicas e competitivas é insuficiente para garantir que as autoridades políticas dirijam suas ações para o melhor interesse dos cidadãos.

“(...) é preciso demonstrar aos cidadãos que os governos democráticos estão cuidando dos problemas que verdadeiramente preocupam os povos, que são capazes de responder a essas indagações e que estão sujeitos ao efetivo controle da cidadania quando não o fazem”.(PNUD, 2004:11).

A conduta do representante durante a relação de representação consiste em um importante aspecto do conceito de representação política que nem sempre decorre na idéia de governabilidade democrática, que consiste na capacidade de os governos serem responsáveis e *responsivos* perante os governados. (ANASTASIA & AZEVEDO, 2002).

“Dadas as condições prevalecentes, os governantes efetivamente fizeram o melhor que podiam, na consecução dos interesses da

população, ou limitaram-se a cumprir promessas de campanha em um contexto no qual havia alternativas disponíveis para fazerem mais e melhor?” (ANASTASIA, 2000).

Uma alternativa plausível aos mandatos delegativos ou independentes seria o incremento da representação por meio da incorporação institucional da participação popular (maior envolvimento do *demos* nos assuntos públicos) e mecanismos de controle aplicáveis durante o exercício do mandato dos governantes, questões que emergem ao se levar em consideração a representação democrática (*responsividade* com responsabilidade).

“Além da democracia representativa, em que os cidadãos elegem certas autoridades a intervalos determinados, manifestaram-se nos últimos 25 anos diversas outras instâncias de participação da cidadania. Algumas delas são os mecanismos de democracia direta, tais como plebiscitos, iniciativas legislativas, referendos contra leis, consultas e petições de cassação de mandatos. Abriam-se também novos espaços de participação através de agências públicas especializadas, tais como as entidades de defesa da população, as procuradorias de direitos humanos e as promotorias especializadas. Os mecanismos de democracia direta sem dúvida enriquecem a política e complementam a democracia representativa. Houve ocasiões, porém, em que transbordaram do quadro constitucional ou desestabilizaram o regime político.” (PNUD, 2004:42).

Antes de se concluir esta pequena revisão sobre o conceito de democracia representativa, é importante chamar a atenção para o fato de que não se pretende aqui contrapor as práticas e métodos representativos aos participativos. Acredita-se que democracia representativa e democracia participativa não são oponentes, mas complementares uma à outra. A incorporação de canais formais de participação popular aos tradicionais processos de representação política são desejáveis e saudáveis ao processo democrático. Aliás, conforme já apresentado, é justamente a amplitude do impacto do aumento da participação sobre a estabilidade democrática o que inspirou o presente trabalho.

Para ANASTASIA & INÁCIO (2006), representação, deliberação de participação são os instrumentos através dos quais são produzidos os atributos da estabilidade política, da representatividade e da *accountability*. Ainda no argumento das autoras, a deliberação não é atributo exclusivo dos processos representativos e, muito menos, é atributo exclusivo dos processos participativos. A deliberação, nas

democracias contemporâneas, deve estar, necessariamente, em ambos os pólos – representação e participação.

“(...) não apenas as Casas Legislativas devem ser instâncias deliberativas, como o que nelas se delibera deve ecoar e reverberar, da melhor forma possível, os processos de deliberação em curso nas entidades de participação política da sociedade civil. Para tanto, requer-se que haja canais permanentes, institucionalizados e deliberativos de interação entre as instâncias de representação e de participação política”.(ANASTASIA & INÁCIO, 2006).

Desta forma, o argumento aqui exposto será sempre no sentido de aprimorar a relação de representação entre eleitores e eleitos, a fim de dar aos primeiros instrumentos formais de vocalização de preferências e de controle sobre os segundos, no intuito de assegurar que os representantes ajam sempre em prol dos melhores interesses dos representados.

2 AS POLIARQUIAS DE ROBERT DAHL

O primeiro autor abordado neste estudo, por razões teóricas e cronológicas, é Robert Dahl, que contribuiu amplamente com o debate acerca dos fundamentos da teoria democrática e por consequência, para com a ciência política como um todo. Não se pode recorrer à teoria dahlsiana sem se referir às suas amplas explicações sobre a *poliarquia*, conceito cunhado pelo autor como uma alternativa mais realista do que o tradicional conceito de *democracia*.

Segundo DAHL (1989:11), “a teoria de democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os seus líderes”. Esta pressuposição em tudo diz respeito ao presente estudo, uma vez que o referido *controle* exercido por *cidadãos comuns* representa um conceito que em muito tem a ver com a *estabilidade democrática*, objeto de análise deste trabalho.

A responsabilidade política pode ser testada no processo eleitoral, quando os cidadãos têm a oportunidade de aprovar ou não os atos dos governantes, reconduzindo-os ao cargo ou levando-os à derrota. Entretanto, as eleições (*accountability vertical*) por si só não bastam. Para proporcionar níveis satisfatórios de responsabilidade e *responsividade* (capacidade de resposta dos governos às necessidades e preferências dos cidadãos) é necessário um desenho institucional complexo constituído por uma série de mecanismos e procedimentos de cobrança e prestação de contas de forma a garantir intervenções governamentais eficazes.

O autor considera que uma característica-chave da democracia é a *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, salientando: “(...) gostaria de reservar o termo *democracia* para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 1997:25).

Não é por acaso que atualmente há uma preocupação constante por parte dos governos com a *accountability* (prestação de contas) e a *responsividade*, pois sua legitimidade depende cada vez mais do atendimento a demandas sociais.

Ao iniciar seu argumento, o autor apresenta a *democracia madisoniana*, à qual aborda amplamente, estabelecendo uma série de definições e hipóteses que organizam tal teoria de forma lógica e hierarquizada. Como não é o propósito deste estudo aprofundar nesta “espécie” de democracia, serão apresentados sobre ela alguns pontos interessantes que certamente contribuirão com o pensamento aqui expressado.

Como mencionado acima, o autor apresenta algumas importantes definições acerca do argumento madisoniano, podendo-se extrair delas, principalmente as definições de república, que consiste num “*governo que deriva todos os seus poderes direta ou indiretamente do povo e é administrado por pessoas que exercem seus cargos enquanto assim agradar ao povo, por um período limitado e enquanto tiverem bom comportamento*”. (DAHL, 1989:18).

Nesta definição, está presente o velho conceito de democracia que se encerra no próprio significado do termo, literalmente, poder do povo. Também aí, pode-se notar claramente a idéia de eleições periódicas, onde os representantes exercem seus cargos por um período limitado, podendo ser reeleitos caso se comportem ou rejeitados caso não agradem ao povo. Entende-se ainda, que um governo que deriva seus poderes direta ou indiretamente, seja um governo com possibilidades para o exercício da democracia direta e da democracia representativa, respectivamente.

A definição de controle externo apresentada também contribui para o argumento ao ser este considerado como a “*aplicação de recompensas ou penalidades, ou na expectativa de que serão aplicadas por alguma fonte que não o próprio indivíduo*”. Além das eleições periódicas, mecanismo de controle natural do sistema eletivo, existe a possibilidade de que o controle seja exercido também durante os mandatos, podendo ser aplicadas *recompensas ou penalidades*. (DAHL, 1989:15).

Algumas hipóteses, também do argumento madisoniano, vêm complementar a definição acima, como aquela segundo a qual, “*eleições populares freqüentes não criarão controles externos suficientes para impedir a tirania*”. A tirania, de acordo com a definição madisoniana, “*é toda grave privação de um direito natural*”. (DAHL, 1989:15-19).

Uma vez definidos controles externos, e tirania, podem-se acrescentar as hipóteses do argumento madisoniano que dizem que “*na ausência de controles externos, qualquer dado indivíduo ou grupo de indivíduos, tiranizará os demais*”; que “*uma minoria de indivíduos tiranizará uma maioria de indivíduos*” ou ainda; que “*uma maioria de indivíduos tiranizará uma minoria de indivíduos*”. Ainda concernindo os controles externos, estes seriam extintos, caso todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário fossem concentrados nas mesmas mãos. Segundo o próprio autor, “*o objetivo que deve ser colimado, (...) é uma república não tirânica*”. (DAHL, 1989:16-37).

Finalizando momentaneamente com os argumentos da democracia madisoniana apresentados por DAHL (1989), uma última definição deve ser registrada, pois será de grande utilidade mais à frente. Tal definição diz respeito a “*certo número de cidadãos (...) unidos e motivados por algum impulso comum de paixão, ou de interesses, contrário aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e conjuntos da comunidade*”, aqui chamados de facção. (DAHL, 1989:22).

Em suas análises sobre a *democracia populista*, o autor inicia o seu argumento demonstrando como ao longo da história, diversas correntes de pensamento que se enveredaram por definições e teorias de democracia, tiveram suas tentativas de equiparar a democracia ao poder ilimitado de maiorias, acompanhadas por tentativas de incluir nas definições algum conceito de restrições às mesmas. Segundo expõe, todos os defensores de democracia e também as mais generosas definições da mesma, incluem a idéia de restrição às maiorias. Essas restrições, de acordo com o autor podem ser internalizadas no comportamento do indivíduo, por intermédio de sua consciência ou de sistemas de doutrinação social; controles sociais recíprocos de vários tipos, ou ainda; controles constitucionais.

As considerações acima serão bastante úteis adiante, quando forem abordadas questões como a das “minorias intensas”, por ora, tal qual mencionado acerca da *democracia madisoniana*, o aprofundamento na análise da *democracia populista* também não está incluído nas propostas do presente estudo, todavia, julga-se de grande utilidade a sua abordagem, ainda que de forma superficial, uma vez que também ela contribuiu para que o autor chegasse à suas definições de *democracia poliárquica*.

Assim como feito na abordagem da *democracia madisoniana*, o autor determina uma série de definições no tocante à *democracia populista*, a saber:

“DEFINIÇÃO 1: Uma organização é democrática se, e apenas se, os processos para se chegar à formulação da política pública são compatíveis com a condição de soberania popular e a condição de igualdade política; **DEFINIÇÃO 2:** A condição de soberania popular é satisfeita se, e apenas se, acontece que quaisquer que sejam as opções de política identificadas, a alternativa escolhida e posta em prática como política pública é a que contou com a preferência da maioria de seus membros; **DEFINIÇÃO 3:** A condição de igualdade política é satisfeita se, e apenas se, o controle sobre as decisões do governo é compartilhado de tal maneira que, quaisquer que sejam as alternativas de política identificadas, na escolha daquela a ser feita cumprir como política pública, à preferência de cada membro é atribuído valor igual. **Proposição 1:** A única regra compatível com o processo decisório em uma democracia pluralista é o princípio da maioria; **DEFINIÇÃO 4: A REGRA:** O princípio da maioria preceitua que, na escolha entre alternativas, a preferida pelo maior número é escolhida. Isto é, dadas duas ou mais alternativas x , y , etc., para que x seja a política do governo é condição necessária e suficiente que o número dos que a preferem a qualquer outra alternativa seja maior do que o número que prefere qualquer outra alternativa a ela. **Proposição 2:** A democracia populista é desejável, pelo menos para as decisões governamentais, como apelo final quando os demais processos estabelecidos foram esgotados, e entre cidadãos adultos”. (DAHL, 1989:44, grifo nosso).

O autor apresenta, ainda, uma série de objeções à *democracia populista*, às quais classifica arbitrariamente em técnicas, éticas e empíricas. No entanto, todas elas se resumem em uma série de possibilidades em que suas definições e proposições teriam o seu funcionamento comprometido ou até mesmo anulado. Uma das objeções à *democracia populista* é que ela ignora as diferenças em intensidade de preferências. Segundo o autor, “ela rejeita as comparações interpessoais de utilidades. (...) x é ligeiramente preferido a y por uma maioria enquanto y é

fortemente preferido a x por uma minoria. A definição de igualdade política não leva em conta esse fato e a Regra o ignora". Uma outra objeção que de acordo com o autor é determinante no que se refere à *democracia populista* é de que *"ela postula apenas duas metas a serem maximizadas – a igualdade e a soberania popular"*. Segundo ele, *"qualquer ética política que estabeleça regras apropriadas apenas ao atingimento de uma ou duas metas é inadequada"*. (DAHL, 1989:45-51).

"(...) as metas da democracia populista, e a Regra simples delas deduzida, não nos fornecem nada parecido com uma teoria completa e acabada. Um de seus defeitos básicos é que não contribui com nada mais que uma redefinição formal de uma regra processual necessária ao atingimento perfeito ou ideal da igualdade política e da soberania popular". (DAHL, 1989:67).

Uma postura desenvolvida pelo autor foi questionar até que ponto a frustração de minorias ativas, provocada pela vitória da maioria passiva, reflete na estabilidade democrática. Segundo argumenta, é problemático considerar que uma maioria pouco motivada possa eleger um candidato, em detrimento de uma minoria bastante participativa e interessada, mas que não consegue o número suficiente de votos para vencer. *"Transformando o mais preferido no equivalente ao preferido pela maioria ladeamos deliberadamente um problema crucial: o que acontecerá se a minoria preferir sua alternativa muito mais ardentemente do que a maioria prefere a alternativa contrária? Fará ainda sentido o princípio da maioria? Coloca-se aqui o problema da intensidade"*. (DAHL, 1989:93).

Baseado na análise da *democracia madisoniana* e da *democracia populista* e consciente de suas qualidades e imperfeições, o autor sugere a construção de uma nova teoria democrática que consistiria em especificar um conjunto de metas a serem maximizadas e analisar as características distintivas e as condições necessárias e suficientes às organizações sociais geralmente classificadas como democráticas.

Segundo ele, nenhum sistema mundial é plenamente democratizado. Assim, poliarquias seriam então *"como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram*

substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública". (DAHL, 1997:31).

O autor define a poliarquia como um sistema político situado num continuum e definido por oito condições. Quanto mais uma organização social avança no cumprimento de cada uma dessas condições preestabelecidas, mais poliárquica e por conseqüência mais democrática ela se torna. Seguem as oito condições:

“Durante o período de votação:

1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é, votando;
2. Na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo;
3. A alternativa com o maior número de votos é declarada vencedora;

Durante o período entre votações:

4. Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua(s) alternativa(s) preferida(s) entre as apresentadas à votação;
5. Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas (fontes alternativas de informação);

Durante o período pós-votação

6. As alternativas (líderes ou políticas) com maior número de votos vencem as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos;
7. As ordens dos servidores eleitos são executadas;

Durante o estágio entre votações

- 8.1 Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras;
- 8.2 Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;
- 8.3 Ambas as coisas.”(DAHL, 1989:85).

De acordo com o argumento do autor, não restam dúvidas de que a participação é um das duas dimensões fundamentais dos regimes poliárquicos. No entanto, o seu real significado para o caráter poliárquico de um dado regime só pode ser de fato avaliado se, ao lado da participação, levar-se em consideração também o grau de contestação pública (ou competição política) existente.

“É desnecessário dizer que, na falta do direito de exercer oposição, o direito de participar é despido de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública. Teríamos, nesse caso, a aclamação e não a participação democrática (participação com direito à contestação)”. (DAHL, 1997:28).

Em suas análises, o autor identifica participação com sufrágio e, mais ainda, participação inclusiva com sufrágio universal, mas é preciso observar que, são consideradas possibilidades de aplicar o conceito a outros procedimentos, na medida em que identifica o sufrágio como uma forma específica de participação que deve ser diferenciada do “direito de participar” em geral. Por conseguinte, as duas dimensões que caracterizam a poliarquia (contestação pública e participação) podem ser aplicadas de maneira frutífera ao objeto de estudo do presente trabalho.

Para o autor, quando regimes hegemônicos³ e oligarquias competitivas aumentam as oportunidades de participação e contestação, e assim, também o número de indivíduos e grupos de interesses cujas preferências devem ser consideradas no processo decisório, da perspectiva dos governantes, são criadas novas possibilidades de conflito, principalmente considerando que seus objetivos, e os

³ Na acepção de DAHL (1997) aqui utilizada, regimes hegemônicos se referem a regimes fechados, autoritários, como por exemplo um regime ditatorial.

próprios governantes, podem eventualmente ser substituídos por novos representantes dos participantes recém-incorporados. (DAHL, 1997:36).

Nas palavras do próprio autor, *"quanto maior o conflito entre um governo e seus oponentes, mais difícil se faz a tolerância de cada um para com o outro"*. Desta forma, as transformações inerentes à inclusão de novos atores no processo decisório, para que não seja motivo de instabilidade, devem apresentar os menores custos possíveis àqueles já atuantes na cena política. (DAHL, 1997:36).

Com a diminuição dos custos esperados, será aumentada a probabilidade de um governo tolerar uma oposição. Do contrário, o caminho mais provável para a aceitação pelos governos de uma oposição iminente, de acordo com o autor, é o aumento dos custos de sua eliminação. (DAHL, 1997:36-37).

A segurança do governo é aumentada pela diminuição dos custos da tolerância, enquanto a segurança da oposição é aumentada pelo aumento dos custos de supressão. Tal pensamento é confirmado pelo seguinte axioma apresentado pelo autor:

"Quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo". (DAHL, 1997:37).

Algumas garantias são consideradas fundamentais pelo autor, para a efetiva existência de contestação pública e de participação, a saber:

"(...) oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois dos quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores". (DAHL, 1997:41).

A composição das lideranças políticas, assegura o autor, é modificada quando a participação combinada com a competição política são ampliadas. Tal mudança ocorreria principalmente nos cargos parlamentares, onde candidatos mais próximos às camadas recém-incorporadas seriam eleitos. Por outro lado, na medida em que o

sistema torna-se mais inclusivo e conseqüentemente mais competitivo, os políticos tendem a buscar apoio nos grupos que antes não participavam do processo político.

A arquitetura institucional da democracia compreende certos traços elementares, que são encontrados em todos os exemplos de democracia política. Entretanto, a amplitude e o grau em que tais condições institucionais estão presentes, em cada caso considerado, divergem de maneira expressiva. Ademais, as formas pelas quais o elenco de direitos, garantias e valores básicos constitutivos das poliarquias emergem e se institucionalizam variam amplamente. Tais variações têm relevância para o funcionamento das poliarquias, vale dizer, as singularidades da evolução histórica têm um impacto na qualidade da democracia, em termos de suas duas dimensões básicas, os direitos de oposição e de participação política. A consolidação institucional ao longo destas duas dimensões, liberalização ou competição política, por um lado, inclusão ou participação política, por outro, não se dá num mesmo ritmo e obedecendo a uma única seqüência.

Algumas trajetórias são mais favoráveis do que outras para assegurar com sucesso o trânsito para o regime poliárquico. O autor aponta dois caminhos principais: 1) a liberalização precede o alargamento da participação, percurso em que uma hegemonia fechada (baixa competição e baixa participação) aumenta as oportunidades de contestação pública transformando-se numa oligarquia competitiva, para, num momento posterior, expandir os graus de participação política e transformar-se numa poliarquia; 2) a inclusividade precede a liberalização, percurso que vai de uma hegemonia fechada a uma hegemonia inclusiva e daí a poliarquia, via institucionalização da competição política. Uma terceira modalidade é caracterizada como um atalho, percurso em que uma hegemonia fechada é abruptamente transformada em poliarquia por uma repentina concessão de sufrágio universal e direitos de contestação pública. Trata-se da via revolucionária, que encerra alto risco de instabilidade política. (DAHL, 1997:52).

Neste sentido, a estabilidade da poliarquia estaria associada à seqüência que se configurou historicamente na transição para a democracia. Países que seguiram a seqüência um, isto é, a liberalização antecedendo o alargamento da participação,

seriam mais estáveis em relação àqueles que seguiram o trajeto dois, no qual o aumento da participação precedeu a institucionalização da competição política.

Outro fator determinante para o autor no tocante à capacidade de um sistema político sustentar regimes competitivos diz respeito ao seu nível socioeconômico. Segundo afirma, quanto maiores os níveis de desenvolvimento socioeconômicos de um país, maiores são as probabilidades de manterem regimes políticos inclusivos e competitivos. Esta conexão pode ser explicada pela seguinte hipótese:

“As chances de um país desenvolver-se e manter um regime político competitivo dependem da medida com que a sociedade e a economia do país:
a) forneçam alfabetização, educação e comunicação;
b) criem uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada;
c) impeçam desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes “. (DAHL, 1997:85).

Para o autor, as chances de uma participação extensiva e de um alto grau de contestação dependem da disseminação de leitura, escrita, alfabetização, educação e jornais ou equivalentes. A extensão destes fatores está relacionada à urbanização e à industrialização. Uma economia desenvolvida produz tais fatores e deles depende para continuar existindo. Uma economia avançada gera automaticamente muitas das condições exigidas por uma ordem pluralista, reduzindo o analfabetismo, disseminando a educação em geral, ampliando as oportunidades de educação superior, etc.

Uma ordem pluralista, por sua vez, à medida que evolui, conta com mais membros reivindicando maior participação nas decisões através de meios mais apropriados a um sistema político competitivo.

Outro fator interessante para o qual o autor chama a atenção é o impacto que as desigualdades presentes em uma dada sociedade têm sobre a participação. Segundo seu argumento, em muitas circunstâncias, um ator pode influenciar o comportamento de outros atores, devido às diferenças na alocação de renda, riqueza, status, saber, ocupação, posição, popularidade. As desigualdades na

alocação destes recursos-chave equivalem a desigualdades na alocação de recursos políticos, o que influencia profundamente nos padrões de uso do poder.

Como mencionado anteriormente, uma sociedade economicamente desenvolvida tende a realocar benefícios e privilégios, modificando, portanto, a natureza das desigualdades entre os cidadãos. As novas necessidades e aspirações criadas pelo desenvolvimento das sociedades dispersam os recursos políticos, e mesmo que não eliminem as desigualdades, tende a reduzi-las significativamente. A diminuição das desigualdades extremas representa também uma melhor distribuição de recursos políticos.

*“As desigualdades extremas na distribuição de recursos-chave são desfavoráveis à política competitiva e à poliarquia porque esta situação é equivalente à desigualdade extrema na distribuição de recursos políticos chaves e passível de provocar ressentimentos e frustrações que enfraquecem o comprometimento com o regime.”
(DAHL, 1997:92).*

No tocante à institucionalização, o autor menciona que a eficácia de um governo pode ser influenciada pelo relacionamento entre o Executivo e as forças políticas importantes no país, a relação entre o Executivo e o Legislativo e o sistema partidário, que desejavelmente não deve ser por demais fragmentado.

Argumenta-se, nesta monografia, que os autores abordados – Dahl, Huntington e Putnam – muito têm em comum no tocante à inclusão de novos atores na esfera decisória. Vale ressaltar, aqui, que ao dizer que a teoria de democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um alto grau de controle sobre os seus líderes e ao reservar este mesmo termo a um sistema político caracterizado pela qualidade de ser responsivo aos seus cidadãos, DAHL (1989,1997) está corroborando justamente com as premissas de um sistema inclusivo e igualitário, onde os eleitos respondam aos eleitores e toda espécie de tirania seja combatida, seja aquela exercida por um indivíduo, por uma minoria ou até mesmo por uma maioria.

O autor aborda questões como a das minorias intensas bem como a idéia de restrições às maiorias, demonstrando que a soberania popular não deve ser exercida indiscriminadamente e que a toda regra cabe uma ressalva.

As oito condições apresentadas acerca da poliarquia dizem respeito a um regime que favorece a igualdade de direitos e em especial a quarta condição, que trata dos interstícios eleitorais, sugere a possibilidade de os participantes inserirem alternativas próprias à votação e gozarem de fontes idênticas de informação.

Para o bom funcionamento de uma poliarquia, o autor apresenta como condições preponderantes a participação e o direito à oposição (contestação pública). A transição de regimes hegemônicos a regimes poliárquicos inclui o aumento de atores no processo decisório, favorecendo a entrada de indivíduos e facções até então excluídos e exigindo dos antigos líderes a adoção de novas posturas e diálogos a fim de se manterem no poder. Quanto maior é a tolerância face aos novos conflitos e divergências entre os governantes tradicionais e as camadas recém incorporadas, melhor tende a ser o desempenho e a estabilidade do regime.

A emergência e a decorrente institucionalização do elenco de direitos, garantias e valores básicos da poliarquia, variam de acordo com a evolução histórica de um dado sistema político. A consolidação institucional se dá em ritmos e seqüências diferentes em cada caso, muito embora, em linhas gerais, a trajetória mais favorável é aquela em que a liberalização precede o alargamento da participação, partindo de uma hegemonia fechada, para uma oligarquia competitiva e finalmente, convertendo-se em uma poliarquia.

Além da seqüência histórica sob a qual se configurou uma transição democrática, a estabilidade da democracia ainda estaria, segundo o autor, relacionada ao nível socioeconômico e ao grau de disseminação de leitura, escrita, alfabetização, educação e acesso a jornais ou equivalentes, características típicas de uma economia avançada, sobretudo industrialmente. Tal ordem pluralista conta com mais membros reivindicando maior participação nas decisões através de meios mais apropriados a um sistema político competitivo.

Em contrapartida, um sistema por demais desigual, seja na alocação de renda, riqueza, status, saber, ocupação, posição ou popularidade, é de forma equivalente, politicamente desigual na alocação de recursos políticos, influenciando negativamente os padrões de uso do poder.

3 SAMUEL HUNTINGTON: PARTICIPAÇÃO *versus* INSTITUCIONALIZAÇÃO

A principal contribuição da obra deste autor para o intento deste trabalho é a ligação direta estabelecida pelo mesmo entre participação, institucionalização e estabilidade política.

De acordo com o seu argumento, o que distingue os sistemas políticos é o grau de institucionalização política (alto ou baixo) e os níveis de participação política (baixo médio ou alto). Um baixo nível de participação demonstra que a participação na arena política se limita a uma pequena elite (tradicional, aristocrática ou burocrática); quando é médio, a participação se estende para a classe média; e quando é alto, a elite, a classe média e as massas em geral partilham a atividade política.

Desta forma, afirma o autor, o grau de estabilidade presente em uma comunidade política está diretamente relacionado ao nível de participação política *versus* nível de institucionalização política. O autor sustenta que a expansão da participação tem que ser acompanhada por um processo paralelo de institucionalização (complexidade, autonomia, adaptabilidade e coerência das instituições). Uma sociedade com baixos níveis de ambas é mais estável que outra com um nível de participação mais alto em relação ao nível de institucionalização.

Há uma clara distinção entre as comunidades políticas modernas e as comunidades políticas tradicionais quanto ao nível de participação política. Segundo argumenta, nas sociedades tradicionais, é mais comum que a participação se restrinja apenas à elite. Por outro lado, a diferença entre as comunidades desenvolvidas e as subdesenvolvidas diz respeito ao grau de institucionalização política. Nas comunidades políticas com alta participação em relação à institucionalização, é provável que se constituam sistemas políticos pretorianos, uma vez que as forças sociais, através de métodos próprios, atuam diretamente na esfera política. Em contrapartida, as comunidades políticas com participação acompanhada por processos paralelos de institucionalização consistem em sistemas políticos cívicos, onde os grupos políticos, através de canais institucionais de participação, atuam na arena política.

A estabilidade de uma comunidade política, então, é dada sob a forma *i/p*, onde *i* significa institucionalização política e *p*, participação política. Uma sociedade moderna e estável certamente apresentará níveis de participação política superiores àqueles percebidos em sociedades em transição, no entanto, estes altos níveis de participação são acompanhados com um grau ainda maior de institucionalização.

Citando Aristóteles, o autor afirma que as constituições certas são aquelas que levam em consideração o interesse comum, ao passo que as deturpadas são aquelas que levam em conta apenas os interesses pessoais dos representantes. Por conseguinte, os Estados legítimos, na concepção clássica, são aqueles que obedecem à lei, em que o interesse público, e não o particular, é quem move a ação política.

Ele ainda recorre a Kornhauser, em sua teoria da sociedade de massa e a Rapoport, em seu conceito de estado pretoriano, dizendo que *são equivalentes modernos da sociedade corrupta clássica*. A ausência de instituições faz com que as elites se relacionem diretamente com as massas, manipulando-as: *“na ausência de instituições, as elites são acessíveis às massas e as massas estão disponíveis para a mobilização pelas elites”*. No estado pretoriano, por sua vez, as ambições particulares preponderam sobre o senso de autoridade pública e o papel do poder, enquanto riqueza e força, é aumentado ao máximo. Trata-se de uma sociedade carente de comunidade política, em que a participação superou a institucionalização. Portanto, o autor conclui que a instabilidade é a marca-padrão da sociedade pretoriana. (HUNTINGTON, 1975:94).

A comunidade política altamente institucionalizada tem como característica distintiva o preço que ela impõe ao poder, ou seja, limitações nos recursos a serem utilizados na política; nos procedimentos pelos quais se pode adquirir o poder; nas atitudes daquele que detém o poder. Nas comunidades políticas cívicas, a autoridade política é estável, há um nível adequado de participação política, *“as instituições políticas são suficientemente fortes para proporcionar a base de uma ordem política legítima e de uma comunidade política que funcione”*. (HUNTINGTON, 1975:95).

A sociedade de massa e a sociedade participante (comunidade cívica) possuem elevados níveis de participação política, diferindo, contudo, na institucionalização de suas organizações e nos seus procedimentos políticos. Para o autor, o efeito da expansão da participação política é, em geral, o de desestruturar as instituições políticas modernas. Justamente por isso, ele acredita que as forças sociais que disputam o poder nas sociedades possuem um papel determinante no que se refere à estabilidade política. Na sociedade participante, o elevado nível de participação, envolvimento popular na política é organizado e estruturado através das instituições políticas.

“(...) cada força social deve transmutar suas fontes de poder e formas de ação em meios que sejam legitimados e institucionalizados pelo sistema político. A participação é ampla e está organizada e estruturada através dos canais legítimos” (HUNTINGTON, 1975:102).

A sociedade de massa, por outro lado, caracteriza-se por uma participação política não estruturada, inconstante, anômica e variada. As forças sociais procuram atingir seus objetivos através dos recursos e táticas em que são mais fortes (riqueza, conhecimento, potencial de violência). O movimento de massa, afirma o autor, constitui uma forma característica de participação política, combinando ações violentas e não-violentas, legais e ilegais, coercitivas e persuasivas, ao que complementa dizendo que:

“(...) a sociedade de massa carece de estruturas organizadas que possam relacionar os desejos e atividades políticas das massas com os objetivos e decisões de seus líderes. Em consequência, existe uma relação direta entre os líderes e as massas; no dizer de Kornhauer, as massas estão disponíveis para a mobilização pelos líderes e os líderes são acessíveis à influência das massas” (HUNTINGTON, 1975:102).

O envolvimento político da população, para o autor, é um aspecto que distingue a comunidade política moderna da tradicional. As instituições da comunidade política moderna desenvolvida precisam organizar a participação do grosso da população, enquanto as instituições da comunidade política tradicional desenvolvida devem estruturar a participação apenas de um pequeno segmento da sociedade. O partido político é a instituição que distingue a comunidade política moderna. O

desenvolvimento dos partidos políticos é paralelo ao desenvolvimento do governo moderno. Para o autor, são eles importantes para proporcionar legitimidade e estabilidade num sistema político em modernização.

“A organização partidária forte é a única alternativa a longo prazo para a instabilidade de uma sociedade corrupta, pretoriana ou de massa (...). O partido é a fonte de legitimidade porque constitui a corporificação institucional da soberania nacional, da vontade popular ou da ditadura do proletariado. As ações do governo são legítimas na medida em que refletem a vontade do partido” (HUNTINGTON, 1975:105).

Este não reflete, portanto o Estado; ao contrário, é o Estado que constitui o instrumento do partido. O pré-requisito para a estabilidade onde as instituições políticas tradicionais são fracas ou inexistentes é pelo menos um partido político altamente institucionalizado. Sua função é *“organizar a participação, congregar interesses, servir de veículo entre as forças sociais e o governo”*. (HUNTINGTON, 1975:105).

Para o autor, o grau de estabilidade presente em uma comunidade política está diretamente relacionado à relação observada entre o nível de participação e o nível de institucionalização política. Também para DAHL (1989), o grau de institucionalização política influencia a estabilidade do regime quando confrontado com o grau de participação política.

Segundo o argumento de Huntington, uma comunidade onde a expansão da participação for maior do que o aumento da institucionalização, certamente se constitui como um sistema político pretoriano, onde as forças sociais atuam através de métodos próprios. A instabilidade é a marca padrão da sociedade pretoriana.

Por outro lado, as comunidades políticas com participação precedida por processos de institucionalização adequados consistem em sistemas políticos cívicos, onde os grupos políticos atuam através de canais institucionalizados de participação. A autoridade política é estável, as instituições políticas são fortes e proporcionam uma ordem política legítima e uma comunidade política que funcione.

No entanto, um fator importante quando confrontados os argumentos de DAHL e HUNTINGTON é a forma como a participação é tratada por cada um. Para DAHL (1997), a participação é condição fundamental e desejável para o bom funcionamento da poliarquia. De acordo com o seu argumento, uma poliarquia sem a presença da participação perderia a sua legitimidade. HUNTINGTON (1975), por sua vez, demonstra suas reservas perante o aumento da participação. Para ele o aumento da participação é inevitável e desta forma, apenas afirma que este deve ser acompanhado ou até mesmo precedido por um aumento na institucionalização. Como prova da conotação que a participação possui para o autor, podem-se observar suas afirmações sobre a probabilidade de uma sociedade com baixo nível de ambas ser mais estável do que uma sociedade mais institucionalizada e participativa.

Em PUTNAM (2005), será vista uma abordagem bastante inusitada no tocante à participação. Para o autor não são apenas os níveis de participação percebidos numa dada sociedade que dizem o quanto esta será ou não estável. Para ele o que deve ser levado em conta é a qualidade da participação. Desta forma, o que importa para o bom desempenho de uma sociedade não é apenas o quanto se participa e sim qual é a natureza desta participação. Aspectos qualitativos prevalecendo sobre quantitativos.

HUNTINGTON (1975) afirma que a organização partidária forte é uma alternativa em longo prazo para a instabilidade de uma sociedade corrupta, pretoriana ou de massa. Segundo argumenta, os partidos proporcionam legitimidade e estabilidade ao regime, tendo como função organizar a participação, congregar interesses e servir de veículo entre as forças sociais e o governo. Tal argumento encontra-se replicado no *Relatório sobre a Democracia* na América Latina do PNUD:

“Numa democracia, os partidos são o instrumento por excelência, para congregar e representar interesses, para canalizar a participação da cidadania, para formular agendas de governo, formar líderes políticos e educar o cidadão.” (PNUD, 2004:39).

Também em PUTNAM (2005) serão desenvolvidas colocações acerca da institucionalização da participação popular através da organização partidária. Para

ele, também aí deverá ser aferida a qualidade da participação, uma vez que numa comunidade cívica, esta será marcada por um partidarismo mais aberto, com líderes mais propensos a dirimir eventuais divergências, ao contrário da realidade observada entre os cidadãos das regiões menos cívicas, que embora possam ser tão engajados na política partidária quanto os cidadãos das regiões mais cívicas, mantêm um contato pessoal muito mais freqüente com os líderes políticos, no intuito de obter favor dos poderosos, favorecendo a chamada política clientelista. Não é o grau da participação política que caracteriza o civismo, mas a qualidade e a natureza dessa participação.

4 ROBERT PUTNAM: COMUNIDADE CÍVICA E QUALIDADE NA PARTICIPAÇÃO

Investigando sobre o porque de certos governos democráticos terem bom desempenho e outros não, o autor empreende uma pesquisa sobre uma série de índices a fim de mensurar a eficácia de governos da Itália Moderna em áreas como agricultura, habitação e saúde. Mas é quando o debate se envereda acerca das formas de associacionismo e sua contribuição para a boa governança é que fica comprovada empiricamente a importância da “comunidade cívica” no desenvolvimento de instituições eficientes.

A princípio, o que chama a atenção em seu estudo são as marcantes discrepâncias entre as regiões norte e sul da Itália, onde os governos regionais da primeira apresentam um desempenho institucional bastante superior aos da segunda. Sobretudo, antes de dar continuidade, julga-se pertinente entender o que quer dizer “desempenho institucional” na acepção do autor:

“As instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas alcançar acordo. Queremos que o governo faça coisas, não apenas decida coisas – educar as crianças, pagar os aposentados, coibir o crime, gerar empregos, conter a alta dos preços, inculcar valores familiares e assim por diante. (...) as instituições governamentais têm que agir pelo menos algumas vezes com relação a pelo menos algumas dessas questões. Tal fato deve condicionar a noção que venhamos a ter êxito ou fracasso institucional. (...) Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender essas demandas.” (PUTNAM, 2005:24-25)

O autor ainda menciona uma outra concepção utilizada por certos autores, para os quais instituições políticas representam basicamente as regras do jogo, as normas que regem a tomada de decisões coletivas, o palco onde os conflitos se manifestam e se resolvem. Ele complementa que para tais autores, o êxito dessas instituições significa capacitar os atores a resolver suas divergências da maneira mais eficiente possível, considerando suas diferentes preferências. Afirma ele, tal concepção das instituições políticas é pertinente, mas não esgota o papel das instituições na vida pública. (PUTNAM, 2005:24).

O autor identifica na literatura existente, três correntes de autores renomados, com suas respectivas teorias acerca de explicações para o desempenho das instituições democráticas: a primeira corrente de pensamento enfatiza o projeto institucional derivando dos estudos jurídicos formais das análises constitucionalistas do século XIX. A segunda corrente, por sua vez, enfatiza os fatores sócio-econômicos para explicá-lo; mas é na terceira corrente de pensamento, onde é destacada a importância dos fatores sócio-culturais, que o autor encontra fundamento para seus estudos, que examinam a conexão entre modernidade econômica, desempenho institucional e as influências neste último da natureza da vida cívica – ou simplesmente, comunidade cívica.

“A comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (PUTNAM, 2005:102-103).

A afirmação do autor sobre a comunidade cívica é de que antes de tudo, a cidadania nela se caracteriza pela participação nos negócios públicos. Citando Michael Waltzer, ele reforça que o *“interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica”*. Complementando, diz ainda que *“o significado básico de virtude cívica reside em um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular”*. (PUTNAM, 2005:101).

Recorrendo a Alexis de Tocqueville, o que faz durante todo o seu relato, o autor reconhece a dicotomia entre interesse próprio e altruísmo, afirmando que dificilmente um indivíduo abriria mão dos estímulos trazidos pelo interesse próprio, entretanto, ele prossegue dizendo que na comunidade cívica, os indivíduos não têm necessariamente que ser altruístas, eles devem sim, agir em favor do interesse próprio corretamente entendido, que esclarecido, se define dentro das necessidades públicas gerais, sensível aos interesses alheios. (PUTNAM, 2005:102).

Demonstrando o caminho contrário à referida virtude cívica, é fornecido como exemplo o caso de famílias que atuam em favor próprio, buscando vantagens imediatas e materiais para si, supondo que os outros agirão da mesma forma. De

acordo com o seu argumento, os cidadãos da comunidade cívica não são necessariamente santos, apenas consideram o domínio público algo superior a um campo de batalha para afirmação dos interesses pessoais.

No tocante à Igualdade Política, é descrito como os cidadãos da comunidade cívica devem ser sujeitos a direitos e deveres iguais. O convívio destes cidadãos deve ser pautado por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Estes cidadãos, não devem necessariamente renunciar às vantagens da divisão do trabalho ou de liderança política, no entanto, os líderes consideram-se responsáveis por seus liderados e os governantes devem ser responsáveis por seus governados. Para que não haja corrupção, não deve haver os extremos do poder absoluto ou da falta de poder. Quanto mais a política se aproximar dos ideais de igualdade e os cidadãos participarem preservando as regras de reciprocidade, mais cívica será esta comunidade. (PUTNAM, 2005:101).

Importante observação também é feita quando se tratando da existência de conflitos e do tratamento a eles dispensado na comunidade cívica. Não estando livre de conflitos e divergências, especialmente porque seus cidadãos possuem opiniões firmes sobre as questões públicas, o grande diferencial da comunidade cívica é a tolerância presente entre os oponentes. Uma vez virtuosos, eles são respeitosos, prestativos e confiantes uns nos outros. Imbuídos de espírito público, possuem uma confiança mútua que favorece, sobretudo os ideais da governança democrática. O oportunismo é superado, já que os interesses tendem a ser defendidos coletivamente, em detrimento a ações isoladas comuns aos contextos onde prevalece a desconfiança mútua. (PUTNAM, 2005:102).

Talvez um dos pontos mais importantes quando se tratando da constituição de comunidades cívicas, é o que diz respeito às práticas sociais de associação. Tais estruturas e práticas incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade cívica, uma vez que as associações civis contribuem, sobretudo, para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, atuando com efeitos internos sobre os indivíduos ao incutir sobre eles hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, promovendo maiores índices de consciência política, confiança social, participação política e competência cívica subjetiva. (PUTNAM, 2005:103).

O associacionismo ainda possui efeitos de âmbito externo sobre as sociedades ao promover uma densa rede de associações secundárias favorecendo a colaboração social e a agregação de interesses e contribuindo para um governo democrático eficaz.

É interessante a afirmação do autor de que o associacionismo é condição necessária para o governo democrático, não pressupondo que o objetivo manifesto da associação seja necessariamente político. Pertencer a associações de interesses heterogêneos de qualquer natureza (salvo os limites óbvios) desenvolve a autodisciplina, a cooperação e a moderação, diante da interação grupal e das múltiplas pressões existentes.

No caso da Itália Moderna, objeto de estudo do autor, ocupa lugar de destaque dentre os exemplos de associação secundária, os clubes desportivos, juntamente com outras atividades culturais e recreativas. Outro indicador interessante, diz respeito à conexão existente entre vitalidade cívica, associações e periódicos locais:

“Quando já não mais existem laços firmes e duradouros a unir os homens, é impossível obter a cooperação de um bom número deles, a não ser que se consiga convencer cada homem cujo auxílio é necessário de que ele estará servindo aos seus próprios interesses unindo voluntariamente seus esforços aos de todos os demais. Isso não pode ser feito habitualmente e convenientemente sem o auxílio de um jornal. Somente um jornal pode apresentar a mil leitores o mesmo pensamento ao mesmo tempo. (...) Portanto uma associação democrática dificilmente pode prescindir do jornal”. (TOCQUEVILLE apud PUTNAM, 2005:106).

O interesse dos cidadãos pelos assuntos comunitários é, segundo o autor, influenciado pelo número de leitores de jornais presente na comunidade, já que os leitores de jornais possuem mais condições de participar das deliberações cívicas, uma vez que são mais bem informados do que os não-leitores.

Como um terceiro indicador, pode-se considerar o índice de comparecimento nas urnas como “termômetro” da participação política. Todavia, o autor justifica que no caso específico da Itália, este pode não ser um indicador tão adequado à participação cívica, por razões como a obrigatoriedade do voto, que levava às urnas cidadãos não motivados, influências partidárias descoladas do engajamento cívico

dos eleitores e práticas clientelistas que superam a participação cívica ao oferecer vantagens pessoais imediatas aos eleitores. Neste último caso, a prova vem com o baixo comparecimento dos eleitores em pleitos que não ofereciam vantagens pessoais imediatas em troca do voto, como é o caso de sucessivos referendos que convocaram a população a opinar sobre assuntos controversos entre 1974 e 1987.

O comparecimento a consultas populares da natureza dos referendos denota uma motivação baseada no dever cívico em decidir sobre questões públicas. Diante disso, demonstra o autor, regiões com maior participação cívica apresentaram em todos os pleitos, índices de comparecimento também superiores àquelas onde a participação é historicamente inferior.

Outra consideração do autor sobre as práticas de clientelismo, diz respeito às eleições gerais, que na Itália acontecem de modo a permitir o eleitor a escolher por uma chapa única, sendo as cadeiras do legislativo distribuídas proporcionalmente. No entanto, existe a possibilidade de os eleitores indicarem um determinado candidato dentro da chapa escolhida. Este voto preferencial é exercido apenas por uma pequena parcela da população, não coincidentemente situada em áreas tradicionalmente clientelistas.

O autor chama a atenção para a quantidade *versus* qualidade da participação política, uma vez que em ambos os casos, onde há e onde não há clientelismo, os cidadãos estão efetivamente participando, embora a natureza da política seja completamente distinta. Combinando os índices apresentados, pode-se averiguar que as regiões com maior comparecimento aos referendos e menor exercício do voto preferencial são também as mesmas onde existe um maior índice tanto de associacionismo quanto de leitores de jornais.

Ao comparar os índices e resultados acerca da comunidade cívica e do desempenho institucional, o autor é contundente ao afirmar e comprova que não só o civismo distingue as regiões com bom desempenho institucional das regiões atrasadas, como até mesmo as diferenças mais sutis de desempenho guardam estreita relação com a vida comunitária. Nesse sentido, julga-se que é com propriedade que o autor defende que a comunidade cívica é um fator mais forte que o desenvolvimento

econômico e que quanto mais cívica é a região, mais eficaz é o seu governo. Em seu entendimento, as regiões economicamente mais adiantadas têm governos regionais mais eficientes simplesmente porque nelas há maior participação cívica.

“As regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes”. (PUTNAM, 2005:113).

Em suas entrevistas, o autor ainda pode constatar, que nas regiões menos cívicas os cidadãos estabelecem contatos com seus representantes muito mais freqüentemente que nas regiões com maiores índices de civismo, admitindo ainda que ocasionalmente pedem ajuda aos políticos para obter licenças, empregos e outros favores, enquanto na contrapartida, as regiões mais cívicas além de apresentar menos contato com os políticos, quando o fazem geralmente é por motivações em torno de assuntos legais, políticos e administrativos.

Os líderes políticos das regiões menos cívicas caracterizam-se por posturas mais autoritárias e verticalizadas, preferindo favorecer a dependência característica do sistema clientelista. Tais indivíduos são provenientes de um grupo mais restrito da hierarquia social e propagam uma política predominantemente elitista. Nas regiões mais cívicas, ao contrário, os líderes políticos são de origem mais modesta e apóiam mais entusiasticamente a igualdade política, mostrando-se mais simpáticos à idéia de participação popular nos assuntos regionais.

“É impossível especificar as complexas conexões causais subjacentes a esse conjunto de relações entre elites e massa. É inútil indagar o que vem primeiro – o compromisso dos líderes com a igualdade ou o compromisso dos cidadãos com o engajamento. Não podemos saber até que ponto os líderes estão simplesmente reagindo à competência e ao entusiasmo cívico do eleitorado, nem até que ponto o engajamento cívico dos cidadãos foi influenciado pela disposição das elites para tolerar a igualdade e incentivar a participação”. (PUTNAM, 2005:118).

Segundo o autor, essas relações entre elite e massa nas regiões se definiram historicamente, caracterizando aquilo que são hoje. Torna-se mais fácil traçar um panorama deste desenvolvimento quando é analisada a trajetória dessas relações desde o passado. Para ele, a eficácia do governo regional está estritamente

relacionada com o grau em que o intercâmbio entre elite e massa se organiza horizontal ou hierarquicamente em determinada região, ressaltando ainda, que na comunidade cívica, a igualdade é uma característica essencial.

No que se refere ao partidarismo, o autor adianta, pois irá abordar esta temática mais profundamente posteriormente, que a comunidade cívica não está necessariamente menos sujeita a conflitos e controvérsias do que as regiões onde o civismo é menor ou inexistente. Dotada de um partidarismo mais aberto, seus líderes estão mais propensos a dirimir eventuais divergências fazendo acordos criativos, o que certamente é um outro fator impactante para um melhor funcionamento do governo.

Sendo a sindicalização um movimento voluntário e bastante significativo na Itália, sobretudo pela forte fragmentação político-ideológico e a prevalência de valores e tradições deste mesmo cunho sobre questões econômicas, este também se torna um fator importante para determinar o civismo nas regiões, quando as regiões mais cívicas chegam a apresentar índices duas vezes superiores às menos cívicas. O autor observa que as afiliações envolvem tanto *colarinhos brancos*, como agricultores, profissionais liberais, empresários autônomos, etc., mas que características como grau de instrução, faixa etária, urbanização e diferenças socioeconômicas não são precisamente fatores determinantes.

Na contramão dos indicadores mencionados, a religiosidade, sobretudo concernindo o catolicismo, influencia negativamente o civismo nas comunidades italianas. A influência exercida pelos clérigos é baseada na hierarquia eclesiástica, na obediência e na aceitação pelos fiéis, de sua própria condição social. Os vínculos verticais de autoridade fazem-se mais presentes nesta influência do que os vínculos horizontais de solidariedade social. Os índices de engajamento cívico são bem menores entre aqueles que mais freqüentam a igreja. Eles lêem menos jornal, discutem menos política e se mostram mais satisfeitos e conformados com a vida e com o regime político vigente.

De volta aos partidos políticos, fato curioso é percebido quando se observa que os cidadãos das regiões menos cívicas são tão engajados na política partidária quanto

os cidadãos das regiões mais cívicas. Além de falar de política tanto quanto os cidadãos da comunidade cívica, os cidadãos das regiões menos cívicas mantêm um contato pessoal muito mais freqüente com os líderes políticos. O que difere entre eles é a natureza do engajamento político e não necessariamente a intensidade. Nas regiões menos cívicas, como já foi tratado, obter favor dos poderosos é e continua sendo um fator preponderante. Os partidos são usados como instrumentos da política clientelista. Sendo assim, o autor ressalta que não é o grau da participação política que caracteriza o civismo, mas a qualidade e a natureza dessa participação.

“Não é tanto a quantidade da participação e sim a qualidade que os distingue. O caráter da participação varia porque a natureza da política é muito diferente (...). O comportamento político em certas regiões pressupõe que a política implica deliberação coletiva sobre as questões públicas. Já em outras, a política é hierarquicamente organizada e liga-se mais diretamente a vantagens pessoais.” (PUTNAM, 2005:110).

No entanto, mesmo diante do elevado grau de politização e dos favores recebidos dos políticos, o ambiente pouco cívico se caracteriza pelo sentimento de exploração, impotência, dependência e frustração. As desigualdades sociais são acentuadas e a alienação alcança até os mais instruídos. Há na comunidade cívica, ao contrário, honestidade, confiança e observância da lei, características da virtude cívica. Os cidadãos agem com os outros conforme esperam que os outros ajam com eles mesmos, tal também é a expectativa para com os governos.

É onde o civismo se faz menor que os cidadãos são mais inseguros e desconfiados e as leis mais são transgredidas. É também neste contexto que se percebe maior presença da corrupção nos governos e maior atuação da máfia e de suas variantes regionais. Para os cidadãos das comunidades não-cívicas, parece inútil seguir as regras quando o esperado é que todos os outros as infringem. Na falta de solidariedade e autodisciplina, a hierárquica e a força constituem a única alternativa à anarquia. Todavia, o governo rigoroso da comunidade não-cívica é enfraquecido pelo contexto social adverso, enquanto o governo brando da comunidade cívica é fortalecido pela cooperação e solidariedade social.

A felicidade mora numa comunidade cívica. É o que diz o autor ao descrever a maior satisfação com a vida demonstrada pelos cidadãos das regiões mais cívicas. O caráter da comunidade em que se vive é tão importante quanto circunstâncias pessoais como renda familiar e religiosidade para trazer felicidade pessoal.

Contrariando correntes de pensamento clássicas que afirmam que a comunidade cívica é incompatível com o mundo moderno, sendo mais características de pequenas comunidades coesas e pré-modernas, o autor afirma que assim como a sociedade moderna não necessita ser precisamente racionalista, impessoal e egoísta, a comunidade cívica não precisa ser necessariamente diminuta e intimista. Ele demonstra com os resultados de seu estudo que certas regiões tradicionais e conservadoras da Itália são pouco cívicas, bem como a região mais cívica é também uma das sociedades mais modernas, dinâmicas, abastadas e tecnologicamente desenvolvidas do planeta.

“As regiões mais cívicas da Itália – as comunidades onde os cidadãos se sentem aptos a participar da deliberação coletiva sobre as opções públicas e onde essas opções melhor se traduzem em políticas públicas efetivas – abrigam algumas das cidades mais modernas da península”. (PUTNAM, 2005:128).

Diante de tantas evidências, a conclusão do autor não poderia ser outra se não de que o contexto cívico é importante para o funcionamento das instituições. Vai além, dizendo que o principal fator que explica o bom desempenho de um governo é certamente até que ponto a vida social e política de uma região se aproxima do ideal da comunidade cívica.

Para PUTNAM (2005:24), *“uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender essas demandas”*. No entanto, antes de tudo, o autor destaca a influência da comunidade cívica no desempenho institucional. Comunidade cívica, que conforme afirma, *“caracteriza-se por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração”*. (PUTNAM, 2005:102-103).

De acordo com o seu argumento, os principais sinais de virtude cívica são marcados pelo interesse do cidadão pelas questões públicas e pela devoção às causas públicas. Uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse individual e particular. O convívio destes cidadãos deve ser pautado por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência.

Os líderes consideram-se responsáveis por seus liderados e para que não haja corrupção, também não deve haver extremos do poder absoluto ou da falta de poder. Os conflitos são resolvidos com marcante tolerância, presente entre os oponentes. Seus membros são imbuídos de espírito público, possuem uma confiança mútua que favorece, sobretudo os ideais da governança democrática.

As práticas de associacionismo contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, atuando com efeitos internos sobre os indivíduos, inculcando sobre eles hábitos de cooperação, solidariedade, consciência política, confiança social, participação política e competência cívica subjetiva.

Outro fator apontado pelo autor como responsável por exercer considerável influência sobre o interesse dos cidadãos por assuntos comunitários é o hábito de ler jornais, que confere ao leitor mais condições de participar de deliberações cívicas por estarem mais bem informados do que os não-leitores.

Para o autor, o que deve ser levado em conta quando se trata de participação política é a qualidade da participação, em detrimento à quantidade de participantes.

Além da eficiência do governo ser influenciada pela participação cívica, também o desenvolvimento econômico tende a ser maior nas regiões mais cívicas, uma vez que as regiões economicamente mais avançadas têm governos mais eficientes e quanto mais cívica é uma comunidade, mais eficiente é o seu governo.

O autor conclui que “*o contexto cívico é de suma importância para o funcionamento das instituições*” e diz que o bom desempenho do governo é influenciado pelo nível de civismo da comunidade na qual está inserido. Para ele, regiões onde há muitas

associações civis, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo contam com governos mais eficientes. (PUTNAM,2005:132).

5 CONCLUSÃO

Diante da análise dos argumentos dos autores abordados neste estudo, ao se perguntar se existe alguma relação, e se sim, qual, entre a participação política e a estabilidade, a resposta certamente é que sim, existe relação entre participação política e estabilidade. No entanto, se esta relação favorece ou desfavorece a boa governança; ou se ela provoca estabilidade ou instabilidade ao governo; se ela aumenta ou diminui a governabilidade de uma sociedade, dependerá especificamente de que sistema político se está analisando e de uma série de condições concernentes a este sistema, tais como os níveis de institucionalização política nele presentes e quão cívica é a participação de seus atores.

De acordo com o argumento dos autores abordados, no contexto de uma poliarquia desenvolvida, com bom desempenho socioeconômico e baixos níveis de desigualdade; com público participante bem informado e comprometido com o bem comum, o aumento da participação é bem vindo e tende a contribuir para a estabilidade e conseqüentemente para o bom desempenho do governo.

Neste sentido, teóricos do associativismo sugerem a compatibilização de estabilidade política com participação através da introdução de novas formas de fazer política que valorizam e incentivam a participação popular, uma vez que a idéia de que a estabilidade democrática estaria assegurada através da restrição da soberania popular vem sendo questionada arduamente nas ultimas décadas.

As mobilizações de massas que constituíram um risco para a democracia, no período entre guerras, cedem espaço na terceira onda de democratização a formas de ação coletiva, baseadas no principio da cidadania, como movimentos sociais e as associações comunitárias e civis. Os indivíduos se organizam não só por interesses materiais, mas também normativos como contra a corrupção. (HUNTINGTON, 1994).

A participação promove um ciclo de consciência política e a diminuição de desigualdades, conferindo à sociedade, poder legítimo na formação de opinião e de vontade comum. (AVRITZER, 2000).

Um bom exemplo do aumento da participação da sociedade civil se dá, muitas vezes, através da inclusão de novos atores, por sua organização em instituições não vinculadas ao governo ou ao Estado, representando os interesses da sociedade na solução das questões problemáticas das quais é objeto, a exemplo da formação de ONGs, que consistem em organizações não governamentais de tipos diversos, alheias ao mercado econômico convencional, compondo um “terceiro setor”, que se coloca entre os pólos estatais e privados, representando algo valioso no confronto entre esses pólos.

No Relatório sobre a Democracia na América Latina do PNUD, pode ser encontrado um contraponto interessante acerca da contribuição da sociedade civil para o avanço do processo democrático. Ele alerta para que a ampliação da participação e a mobilização popular não passe com o tempo a substituir as instituições políticas no exercício de funções originalmente pertencentes a elas:

“A participação viabilizada pelos meios de comunicação social ou por uma infinidade de organizações não-governamentais converge para a chamada sociedade civil. Embora esses atores contribuam, e de forma essencial, para a democracia, cumpre notar que eles não podem substituir as instituições propriamente políticas, uma vez que não se cingem ao princípio básico da representação democrática.” (PNUD, 2004:42).

Estas organizações acabam por culminar em uma ampliação dos processos de discussão e deliberação, e um maior envolvimento dos cidadãos com o poder político, também através da constituição de movimentos de minorias (homossexuais, negros, feministas), movimentos dos direitos humanos contra a violência, contra a fome, para a ética na política, dentre outros.

5.1 Experiências relevantes da participação

No Brasil, por iniciativa do Poder Executivo, têm sido operadas experiências inovadoras, sobretudo no âmbito municipal, na forma da criação de instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que

reúnem a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta (participativa). (AVRITZER, 2000).

Exemplos dessas experiências são os Orçamentos Participativos, onde por meio de assembléias populares, a própria comunidade delibera sobre o destino de parte do orçamento do município, e os Conselhos Setoriais, podendo ser consultivos ou deliberativos, em que os representantes de entidades civis, juntamente com os representantes do Estado, aprovam os projetos e fiscalizam sua execução, consistindo em alternativas deliberadamente formuladas dentro do espírito *ativo-propositivo*, voltados a romper o corporativismo pontual das demandas locais e a instaurar perspectivas para toda a coletividade, através de políticas regulatórias.

Acerca do Poder Legislativo, também devem ser destacadas, inovações institucionais introduzidas pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, como exemplos da interação bem sucedida que pode haver entre a sociedade civil e o Estado, através da realização de Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, Ciclos de Debates e Audiências Públicas Regionais e Municipais, nos quais os segmentos organizados da sociedade civil têm a oportunidade de expressar suas preferências, explicitar suas divergências e organizar um consenso, via deliberação política, que informa a produção legislativa nos temas em discussão. (ANASTASIA, 2000).

A utilização de instrumentos de democracia direta sob a forma de consulta popular, como o plebiscito e o referendo, ganha espaço na agenda atual, a exemplo da experiência recente por meio do Referendo 2005, que colocou à população o seguinte questionamento: “O Comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. A consulta, primeira na história brasileira, contou com um comparecimento de 78,15% dos eleitores às urnas, representando um número superior a 95 milhões de brasileiros.⁴ Até então, somente o plebiscito havia sido utilizado no país, por duas vezes, em 1963, sobre a substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo, e em 1993, sobre a forma de governo (presidencialismo ou monarquia constitucional) e sobre o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). Os defensores da consulta popular, já fazem proposta de que

⁴ Fonte: Justiça Eleitoral. Disponível em <www.justicaeleitoral.gov.br>. Acesso em 25/10/2005.

haja consultas periódicas à população sobre temas polêmicos, a cada dois ou quatro anos, junto às eleições.

Novos arranjos institucionais, inovações na ação coletiva, uma estrutura estatal descentralizada e aberta ao diálogo, elementos de sociedade organizada, desempenham um papel fundamental para a produção de uma democracia de maior qualidade, legitimidade, estabilidade e eficiência. Instrumentos de controle institucional dos governados sobre o comportamento dos governantes (*accountability* horizontal), são complementares frente aos desafios de maior responsabilização e *responsividade* por parte dos mesmos.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima. **Responsabilización por el Control Parlamentario**. In: Consejo Científico de CLAD (coord.). *La Responsabilización em la Nueva Gestion Publica Latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina. 2000.

_____; AZEVEDO, Sérgio. **Governance and Accountability in Institutional Design: Analyses of Experiments**. Paper apresentado no XVIII Congresso da IPSA, Quebec, Canadá. 2000.

_____; INÁCIO, Magna Maria. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. Belo Horizonte, 2006. No prelo.

_____; NUNES, Felipe. **A Reforma da Representação**. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2006. 271 p.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre**. Relatório Final do Projeto Civil Society and Governance. 2000.

PNUD. **Relatório sobre a democracia na América Latina: Idéias e contribuições: Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. New York: 2004. 86 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

DAHL, ROBERT ALAN. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989. 151 p.

DAHL, ROBERT ALAN. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997. 234 p.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. SP: Abril Cultural Coleção: Os Pensadores, 1974.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo: EDUSP. 1975. 496 p.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: 1994. 335 p.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. SP: Abril Cultural. Coleção: Os Pensadores. 1978.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. SP: Nova Cultural. Coleção: Os Pensadores. 1999.

PUTNAM, ROBERT D. LEONARDI, ROBERT. NANETTI, RAFFAELLA. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 4.Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 260 p.