

Memória política e constituição da cultura política brasileira

Political memory and constitution of Brazilian political culture

Marcello Baquero¹
nupesal@yahoo.com.br

Resumo

Neste trabalho examino a situação atual da democracia brasileira numa perspectiva teórico-histórica, focalizando a influência de fatores histórico-estruturais na constituição da cultura política no país. Avalio, também, aspectos relacionados aos males sociais contemporâneos (corrupção, patrimonialismo, entre outros) e o seu impacto na formação de cidadãos desconfiados e céticos da política. Busco, com base nessa discussão, identificar quais são os valores e normas políticas que os brasileiros internalizam e que formam a sua memória empírica. Utilizando dados de pesquisa (survey), os resultados mostram que, de maneira geral, os brasileiros naturalizam valores negativos a respeito da política, formando, assim, uma memória empírica que tende a desvalorizar os princípios democráticos.

Palavras-chave: Brasil, memória empírica, corrupção, cultura política.

Abstract

The main objective of this paper is to examine the present stage of Brazilian democracy from a theoretical-historical perspective, in which the influence of historical-structural factors in the country's political culture is highlighted. It also evaluates elements related to contemporary forms of social malaise (corruption, patrimonialism, among others) and their impact on generating cynicism and distrust among Brazilians. Based on these concepts, the paper tries to identify what political values and norms are internalized by Brazilians and produce their empirical memory. Relying on data from a survey analysis, the results indicate that Brazilians show a tendency to naturalize negative political values producing an empirical memory that devalues democratic principles.

Key words: Brazil, empirical memory, corruption, political culture.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Av. Bento Gonçalves 9500, IFCH, Prédio C2, sala 228, Bairro Agronomia, 91501-970, Porto Alegre, RS, Brasil.

Introdução

Muitos dos países que passaram com sucesso de regimes autoritários para democracias razoavelmente pluralistas enfrentam, presentemente, diferentes desafios, destacando-se, entre os mais importantes, aquele que diz respeito a como proporcionar uma melhor qualidade de vida social e econômica para a maioria dos cidadãos. Este é o caso do Brasil, considerado uma das principais democracias contemporâneas, onde as reformas econômicas implementadas pelos diferentes governos, embora tenham reduzido os déficits sociais, estabilizado a moeda, controlado a inflação e produzido um crescimento econômico estável, não têm obtido o mesmo sucesso na redução das desigualdades e injustiças sociais, promovendo, em alguns casos, situações de violação dos direitos humanos e civis da população. Os setores menos organizados frequentemente enfrentam o crescimento de problemas sociais, principalmente o aumento do crime e o colapso de uma rede de segurança social.

Este desempenho democrático presente no país pode gerar, no imaginário coletivo das pessoas, a ideia de que a democracia não funciona e, conseqüentemente, o fortalecimento de valores antidemocráticos e uma cultura política caracterizada pela presença simultânea de uma dimensão de resignação (sentimento de que nada pode ser feito para alterar a situação das pessoas) e hostilidade (sentimento de ceticismo e apatia em relação às instituições políticas).

Embora, nos últimos anos, tenha se institucionalizado no Brasil uma linha de pensamento que argumenta que vivemos um ciclo virtuoso da democracia: existem regras e procedimentos que regulam a vida política, eleições ocorrem regularmente, há um pluripartidarismo e as eleições são transparentes, seria um equívoco sugerir que há uma cultura política assentada em valores democráticos. Tal assimetria tende a reproduzir valores e crenças que não fomentam relações sociais republicanas, materializada numa sociedade com legitimidade jurídica, mas sem legitimidade social. Decorre dessa situação a importância de avaliar, para além dos fatores institucionais, como as atitudes influenciam a estabilidade democrática. A este respeito Linz e Stepan (1996, p. 6) consideram que

[u]m regime democrático só está consolidado quando uma maioria da opinião pública acredita que os procedimentos e as instituições democráticas constituem o modo mais apropriado de governar a vida coletiva numa sociedade como a deles, e quando a opção de alternativas antissistemáticas é pequena ou isolada da atitude predominante entre as forças pró-democráticas.

No cenário descrito, os papéis sociais se estruturam a partir de bases plasmadas por práticas negativas de constituição de identidades coletivas, adquiridas por meio do jogo de discursos e ações que tornam as pessoas, ao mesmo tempo, livres (no sentido de soberania sobre a sua vida) e mais frágeis, na medida em que a definição de sua identidade se torna problemática. Por exemplo,

a mulher tem sido incluída em certos âmbitos, mas continua sendo segregada a trabalhos piores do que os dos homens. Por outro lado, setores inteiros da população têm ficado excluídos dos empregos formais e, conseqüentemente, da proteção da seguridade social, devido à ineficiência do Estado em aplicar os ganhos do crescimento em áreas socialmente prioritárias.

Nessas circunstâncias, a relação entre Estado e Sociedade vem se esboçando através da definição de direitos e deveres recíprocos – o que compete a cada uma das partes em questão. No Estado-nação, como sugere Bendix (1964, p. 74), todos os cidadãos se colocam de tal forma em “uma relação direta com a autoridade soberana do país, que a codificação de seus direitos torna-se um dos elementos centrais para a construção de uma nação”. Não obstante, para o autor, não é esta relação que vai determinar maior acesso à cidadania, mas sim “o quanto inclui, ou quanto exclui a definição de cidadania”. Desse modo, é importante considerar que, apesar de existir uma igualdade formal perante a lei, esta beneficia particularmente os cidadãos que, por sua independência social e econômica, podem garantir o uso e a defesa de seus direitos legais.

Por esse motivo, ao lado de uma cidadania instituída formalmente, como fruto de um processo de racionalização do Estado (cidadania racional), desenvolve-se um processo de mobilização social que pressiona o sistema político para que lhe seja assegurado o direito de pertencer e de estar incluído de fato no sistema social.

Trata-se, portanto, de um processo de extensão da cidadania que se articula *pari passu* com: (i) a configuração e natureza do Estado moderno; (ii) a pressão dos grupos sociais pelo acesso e garantia da cidadania, e (iii) a necessidade do Estado reconhecer e legitimar, pelo menos em parte, as reivindicações desses grupos.

Sem dúvida é importante considerar que a ampliação da cidadania tem apresentado avanços significativos, ao longo do processo de formação do Estado brasileiro. Contudo, é preciso realçar que estamos longe de alcançar uma cidadania plena em termos de igualdade de direitos civis, políticos e sociais.

Segundo Weffort (1988), a Constituição de 1988 avançou na construção de uma cidadania social e nisso coincidiu com o espírito do conjunto de textos, marcados pela preocupação de alguns em remover as profundas desigualdades sociais que limitam a possibilidade de igualdade política na sociedade brasileira. No entanto, ainda hoje a vida cotidiana da maioria da população se vê cercada por instituições que não correspondem a suas necessidades nem aos seus direitos como cidadãos, por falta de acesso a recursos tão triviais como um telefone ou tão cruciais como os serviços médicos.

Uma dos desafios dos cientistas políticos é tentar explicar o (mau) funcionamento dos regimes democráticos, considerando a dimensão social. Nesse sentido, abordo o problema do desempenho democrático a partir de uma perspectiva diferente da tradicional, que enfoca unicamente a dimensão institucional e coloca a dimensão social em segundo plano, e argumento que a forma como se estrutura uma cultura política define, significativamente,

o tipo de memória política que os cidadãos constroem e sua postura em relação aos assuntos políticos.

A hipótese que proponho é de que atualmente, no Brasil, temos uma cultura política híbrida que mistura dimensões formais procedimentais e informais tradicionais, onde as instituições políticas geralmente carecem de legitimidade. Para entender, num primeiro momento, por que prevalecem essas características é necessário examinar o impacto das variáveis histórico-estruturais na cultura política brasileira e situar o desenvolvimento da democracia no contexto atual.

Retrospectiva histórica de fatos histórico-estruturais no Brasil

Para avaliar o atual estágio democrático no Brasil, é fundamental fazer uma retrospectiva histórica da influência de fatores histórico-estruturais na evolução do sistema político.

O Estado brasileiro, ao contrário das nações europeias, nunca foi capaz de expressar sua própria história e tem sido, antes de tudo, um receptor aberto da história do Ocidente desenvolvido. Com efeito, a compreensão da especificidade histórica do país é condição indispensável para reconceituar o sentido da política e a natureza das relações sociais aí existentes.

Frequentemente se constata, e com certa razão, na bibliografia sobre a evolução do Estado no Brasil, a influência de um passado de instabilidade política e econômica, bem como de um legado autoritário que tem obstaculizado a construção de uma memória política orientada para a valorização ética e republicana e uma cultura política verdadeiramente democrática no país.

A perspectiva teórica culturalista que dominou o pensamento político brasileiro por certo tempo dizia respeito ao impacto dos fatores étnico-culturais na formação da sociedade. Essa abordagem, trabalhando num plano simbólico-ideológico, examinou de que forma se institucionalizou o poder político no país, buscando identificar as raízes do caráter nacional da nação.

Entre os autores mais significativos associados a esta linha de pensamento encontram-se Joaquim Nabuco, Alberto Torres, Oliveira Viana, Azevedo Amaral, Gilberto Freire, Guerreiro Ramos e Francisco Campos. O ponto de convergência entre eles está na tentativa de resgatar as matrizes estruturais da sociabilidade brasileira. Esta linha de análise destaca a influência do clientelismo, o personalismo e a suposta incapacidade da sociedade em se mobilizar autonomamente para fiscalizar e modificar o processo político. A forma de evolução do Estado teria propiciado a socialização, por parte das pessoas, de valores de distanciamento e apatia, tornando sua influência na política improvável, ao mesmo tempo em que fortaleceu uma memória política afeita a valores e práticas políticas atrasadas.

Essa tendência não participativa era consequência de governos e de uma estrutura social que favoreciam muito mais a desmobilização e a inércia do que a participação ci-

dadã. Estabeleceu-se um consenso generalizado de que o país não tinha capacidade de reformar efetivamente as estruturas tradicionais do Estado, gerando um descompasso entre um acelerado desenvolvimento econômico e uma estagnação do desenvolvimento político, materializado na ausência de uma cidadania organizada e eficaz na defesa de seus interesses, ao que se somou uma deficiente mediação entre Estado-sociedade e partidos.

Tais elementos deram suporte ao surgimento da tecnocracia, que serviria de eixo catalisador do "desenvolvimento" do país a partir dos anos 1950, colocando a participação popular como algo secundário. A tecnocracia surge, portanto, como o principal ator da industrialização no Brasil. Assim, enquanto o núcleo das decisões estatais ficou a cargo dos técnicos insulados nas agências estatais, deixou-se o espólio do sistema para o uso da política de clientela e do corporativismo; práticas que seriam realizadas, aí sim, pela classe política situada no Parlamento. Como o Parlamento passa a desempenhar um papel historicamente secundário na esfera das grandes decisões estatais no Brasil, decorrente dessa dinâmica, a hipertrofia do Poder Executivo passou a ser uma característica prevalecente.

Uma das consequências desse pensamento culturalista, por exemplo, foi a compreensão de Oliveira Viana e de seus seguidores de que somente um sistema autoritário e centralizador poderia construir o verdadeiro Estado nacional. Nesse sentido, o Estado dominado pela tecnocracia e por procedimentos clientelísticos, personalistas e corporativistas propiciava a institucionalização do chamado Estado patrimonialista (Uricoechea, 1978).

Uma discussão relevante a respeito do patrimonialismo encontra-se na obra de Raymundo Faoro (1989). Para o autor, o atraso político brasileiro, do ponto de vista da incorporação da sociedade civil, tem a ver com a forma de estruturação da burocracia no país. Fruto do avanço sistemático do poder político no controle da economia e da diferenciação social, o patrimonialismo ou mercantilismo estatal destruiu a institucionalização dos direitos individuais. Os burocratas da corte passaram a ter status maior do que os da fidalguia, que perderam seu poder econômico durante o processo de expansão comercial.

Esse conjunto de fatores da sociabilidade brasileira propiciou, segundo Sérgio Buarque de Holanda (1992), o estabelecimento de quatro elementos que caracterizam a organização social brasileira: ausência de tendência de autogoverno, a qual significava a ausência de solidariedade comunitária e de maneiras espontâneas de auto-organização política; virtudes inativas, ou seja, o ser social não reflete ativamente para transformar a realidade, mas procura uma razão externa à sua existência; e razão reflexiva, a qual provoca um pensamento que impede rompimentos, sustenta uma consciência conservadora e um domínio dos interesses pelas paixões.

De acordo com essa concepção, a sociabilidade brasileira nasceu influenciada pela pirâmide familiar, tendo como fundamento a organização patriarcal, a fragmentação social, as lutas entre famílias, as virtudes inativas e a "ética da aventura".

Originalmente o caudilhismo e, posteriormente, o coronelismo, que implicava a existência de lideranças carismáticas, substituíram a racionalidade dos interesses individuais e estabeleceram a matriz sobre a qual a organização social e as fundações da política e do Estado foram delineadas.

Com efeito, na medida em que as relações afetivas ou familiares precederam a constituição do espaço público, o poder público incorporou uma dimensão personalista em que o carisma e a dependência do homem comum gerariam uma atitude instrumental em relação à política.

Nos anos 1980, a abordagem culturalista se solidifica com a obra de Roberto DaMatta (1993) em sua análise dos fenômenos sociais e da linguagem, examinando as causas da desigualdade e das formas de hierarquia existentes no Brasil. Já no exame das representações sociais e das concepções de cidadania, verifica-se o confronto da autoridade social, baseada, de um lado, no personalismo e na identidade vertical, e, de outro, na lei positiva. Nesse contexto, segundo DaMatta, enquanto o conhecido medalhão determina as iniciativas da ação coletiva, o personalismo, como modelo típico desse tipo de relações sociais, institucionaliza-se.

A conclusão do autor é de que a sociedade brasileira pode ser caracterizada como sendo híbrida, pois combina uma identidade horizontal, tipicamente ocidental e baseada no direito natural, com uma identidade vertical, característica das sociedades não ocidentais, nas quais predominam as tradições e a continuidade cultural.

Nesse sentido, pode-se dizer que a experiência política brasileira tem se caracterizado pela predominância de formas autoritárias de governo, gerando, como consequência, uma restrição às possibilidades de uma participação política mais efetiva. O impacto do autoritarismo, ao longo das últimas décadas, não permitiu que se desenvolvesse um cenário no qual a ingerência da sociedade civil no Estado fosse significativa. Após 1974, com o processo de abertura política, o país atravessaria fases com amplas manifestações pelo *impeachment* do presidente Collor, a CPI dos anões e as várias CPIs que têm se instalado ao longo do tempo. Esses acontecimentos, entretanto, que poderiam constituir matrizes capazes de catalisar modalidades de participação mais duradouras e objetivas, bem como uma memória política orientada para as virtudes democráticas, acabaram sendo relegados a um segundo plano.

Da mesma forma, os instrumentos necessários para uma construção democrática caracterizada pela participação política estavam ausentes ou funcionavam de maneira precária ou com predisposições ideológicas determinadas. Um dos instrumentos de grande impacto, nesse sentido, são os meios de comunicação. Ao lado disso, sistemas partidários frágeis e com pouca credibilidade não têm constituído um instrumento de canalização, de mobilização e de participação política. Nesse contexto, os pleitos eleitorais têm se caracterizado, ao longo do tempo, por apelos subjetivos, emocionais, personalistas e clientelistas.

Diante desse cenário, cabe indagar: que tipo de memória política e cultura política está em desenvolvimento no Brasil?

O contexto atual da cultura política e sua influência na memória política no Brasil

Para muitos autores (Turner, 1993), a dependência das sociedades atuais em relação ao mercado para resolver os problemas políticos e sociais se constitui num ataque selvagem aos princípios da cidadania. Isto ocorre em virtude de um paradoxo que se estabelece não só no Brasil e que diz respeito à constatação da solidificação de um discurso que privilegia a democracia formal, simultaneamente com a fragilização das condições de vida da população e a desvalorização das instituições convencionais de mediação política.

Esse paradoxo cria uma situação histórica única, na qual estamos assistindo a um processo de deslegitimação ou desconsolidação democrática. Tal processo implanta-se em virtude do aumento da violência, praticada tanto por agentes estatais como no âmbito privado, e os responsáveis por ela, apesar do restabelecimento democrático, continuam a se beneficiar da impunidade e da imparcialidade da lei. Para Mendéz *et al.* (1999, p. 42), "a maioria das democracias na América Latina estão longe de serem capazes de assegurar liberdade e justiça para todos, apesar da crescente incorporação de normas legais sancionadoras da discriminação". Tal situação pode ser atribuída ao fato de que o processo de redemocratização no país não tem conseguido eliminar vícios antigos da política.

Numa perspectiva comparativa com os chamados países desenvolvidos, a expansão industrial, a robótica, o aumento da produtividade e o crescimento econômico observados no país não têm sido acompanhados por reduções significativas e duradouras da pobreza e da desigualdade social. Dados do PNUD (1980-2000) confirmam que o Brasil tem os índices mais elevados de desigualdade no mundo (Londoño, 1996). E, na virada do milênio, esta situação não tem melhorado, pois os índices de crescimento econômico estão longe de garantir uma melhor qualidade de vida para as pessoas.

A pobreza, as deficiências no acesso aos serviços de saúde, os baixos resultados na área educativa, as más condições de trabalho e a falta de representação política são mais a regra do que a exceção para grandes grupos populacionais. Outro ingrediente decisivo dessas tensões sociais é a existência de forças tradicionais de exclusão que fazem com que os resultados se vejam ainda mais deteriorados para certos grupos. Os segmentos da população que geralmente se encontram no lado "desfavorecido" da distribuição dos resultados podem ser identificados, em grande medida, com base em características visíveis tais como origem étnica, gênero e incapacidade física.

Desigualdades sistemáticas na participação política podem, por sua vez, viciar o processo político a favor dos melhor situados, criando um círculo vicioso onde as desigualdades políticas e sociais se reforçam, e explicam por que os que estão em desvantagem participam menos, tendo tal situação implicações

normativas. Enquanto a igualdade política formal é considerada uma das principais características do sistema democrático, este ideal democrático pode ser sistematicamente infringido em termos de substância (Dahl, 1997; Young, 2002).

Presentemente, em virtude da não alteração do modelo de mercado que privilegia a estabilidade procedimental em detrimento da estabilidade societária, continuando, nesse cenário, a penalizar as classes populares, a possibilidade de construir uma democracia socialmente justa torna-se difícil. A frustração da população aumentou em virtude do aumento das expectativas de implementação de um modelo político alternativo que foram criadas com a eleição de Lula.

O Brasil, atualmente, encontra-se no chamado "paradoxo de Tocqueville", segundo o qual países com situações de algum crescimento econômico podem gerar mais tensões sociais do que contextos onde a inexistência de mobilidade social convive com elevados níveis de desigualdade. Quando a situação social parece que pode ser modificada, o potencial de conflito aumenta.

Essa situação, em minha opinião, tem agravado a política que o país vive atualmente, camuflada pela ideia de que vivemos uma estabilidade política. A perspectiva de instabilidade política se materializa na medida em que o sistema político não consegue resolver adequadamente as contradições por meio de ajustes via instituições convencionais da democracia representativa. Neste contexto, o quadro institucional se mostra cada vez mais incapaz de resolver os dilemas que o sistema produz, apesar das políticas de ajuste estrutural e de políticas sociais compensatórias que são desenhadas. Os sinais da instabilidade se materializam nos índices elevados de desigualdade, no crescente subemprego, na miséria, na perda da soberania do Estado-nação, no aumento da criminalidade, no afastamento dos cidadãos da arena política e na desconfiança e ceticismo político.

A presença desses fatores contribui para a manutenção de instituições e relações sociais e políticas arcaicas e injustas. Desta forma, a práxis política está fundamentada em duas questões básicas. A primeira é a contradição entre acumulação e democratização, a qual se inscreve na própria natureza do capitalismo periférico que viabilizou uma retração da ação estatal nos investimentos e no gasto social, com um impacto muito forte nas classes populares. Isto ocorre porque, no momento em que o Estado se retira do gasto social, ninguém assume os serviços de saúde, educação e a manutenção de uma infraestrutura. A segunda ocorre no campo político, ao institucionalizar-se uma concepção formalista e institucional da democracia. A democracia se reduz a um sistema de liberdades econômicas em benefício da acumulação privada. Uma democracia concebida nesses termos acaba sendo compatível com a degradação das maiorias e com uma queda na qualidade de vida da maioria dos cidadãos. Os cidadãos, em tal contexto, mostram uma tendência a afastar-se da arena política. Os cidadãos não veem as instituições como canais importantes para influenciar o processo decisório político-administrativo. Para os cidadãos, o contato direto com os gestores políticos locais, discussões públicas e publicadas nos meios de comunicação de massa são canais mais importantes do que instituições formais.

É possível ter uma memória política positiva em condições de instabilidade?

Iniciarei com a ideia sobre a qual me parece haver um consenso no Brasil, que sugere que a única maneira de combater a desigualdade social existente é por meio da consolidação e do aprofundamento da democracia social. Isto porque a história tem mostrado que o crescimento econômico em economias abertas não tem redundado na redução da desigualdade, indicando que a resolução dos problemas sociais vai além da dimensão econômica. Os aspectos substantivos da democracia devem ser levados em conta, tais como a confiança recíproca e a solidariedade. A mera existência de crescimento econômico dentro do mesmo modelo (neoliberal) reproduz os esquemas de concentração de renda existentes e os vícios da política tradicional, tais como o clientelismo, o patrimonialismo e o personalismo. Não causa surpresa, portanto, que, a partir dessa situação, a maioria dos brasileiros se mostrem cada vez mais pessimistas e negativos em relação ao futuro. A este respeito, Tezanos (1996) argumenta que o mundo em que nos encontramos não é, sem dúvida, o mundo do conformismo, da estabilidade e da paz social que os profetas do fim da história vaticinaram. Pelo contrário, o que se constata com crescente frequência é a fragmentação da sociedade e sérias ameaças ao contrato social vigente.

Tais ameaças já dão sinais de vida no processo de corrupção da democracia. Segundo Sanchez-Parga (2001), uma democracia corrompe-se quando atua em detrimento da inclusão e contra uma maior participação dos cidadãos. Tal situação pode ser observada pela existência de um regime democrático convivendo, simultaneamente, com um governo oligárquico. Em outras palavras, por um lado verifica-se a existência de instituições, leis, regras e procedimentos democráticos, mas estes são controlados, dominados e governados por poderes patrimonialistas de pessoas, grupos ou setores minoritários.

Na ausência de uma sociedade civil vibrante e participativa, os cidadãos geralmente recorrem a mediadores privados, à margem das instituições tradicionais de mediação política, principalmente os partidos políticos. Isto ocorre porque, de maneira geral, o Brasil pode ser caracterizado como uma sociedade de massas superpostas a uma configuração estrutural de caráter patrimonialista. Numa sociedade deste tipo, o Estado detém praticamente o poder absoluto na determinação das políticas públicas e a sociedade tem um papel insignificante, decorrente de um processo histórico onde o Estado se estruturou antes da sociedade. Nessa situação, não existe autonomia doméstica, não podendo os cidadãos influenciar eficientemente as decisões governamentais que os afetam. Em tal contexto, o Estado, mesmo sendo democrático, não está submetido a regras eficientes de fiscalização e é muito mais responsivo às pressões externas do que às demandas internas, razão pela qual os investimentos sociais não correspondem adequadamente às necessidades da população.

No sentido das relações sociais, a configuração de uma sociedade de massas se caracteriza pela desconstrução das

relações primárias (familiares, de grupo, baseadas na afetividade). As instituições que deveriam assumir o papel de construção de identidades coletivas num contexto de modernização, no caso os partidos políticos, não têm conseguido alcançar este objetivo. Dessa forma, as relações secundárias ou intermediárias são frágeis, levando a que os cidadãos sintam-se desprotegidos e desamparados pelo Estado e suas instituições. Paradoxalmente, esse sentimento de desamparo contribui para a manutenção e o fortalecimento de práticas políticas atrasadas, como é o caso do clientelismo e do patrimonialismo num contexto de "pós-modernidade".

Em tal cenário, é inevitável a institucionalização de relações terciárias (identificação direta com líderes políticos à margem das instituições formais de mediação política), as quais se materializam em âmbito nacional. Não é por acaso, portanto, que, quando pesquisas de opinião pública são realizadas, constata-se que os cidadãos estabelecem uma diferença entre o governante e o governo, como se fossem duas entidades separadas. Tal fato ocorre pela centralização da identidade política do cidadão com o Estado e suas agências. O resultado não poderia ser outro senão o surgimento de uma memória política vulnerável a apelos demagógicos e populistas, mantendo, no máximo, uma democracia instável, na qual os partidos são vistos negativamente; os representantes eleitos não sabem a quem representam; os eleitores, de maneira geral, não lembram em quem votaram na última eleição, diminuindo, nesse sentido, a capacidade de fiscalizar os gestores públicos. Em outras palavras, como se pode fiscalizar alguém de quem não nos lembramos?

Este processo histórico reproduz práticas políticas tradicionais: (i) a falta de credibilidade e confiança nos partidos políticos; (ii) a indiferença dos cidadãos em relação ao tipo de sistema político no país (em média, 52% dos brasileiros não se importam se o governo é democrático ou autoritário) (PNUD, 2004); (iii) a instabilidade política, a despeito dos procedimentos poliárquicos, é a regra; (iv) a impossibilidade de construir uma tradição e valores próprios; (v) uma crise de identidades coletivas e (vi) a dificuldade em qualificar e empoderar a cidadania.

Avaliação recente sobre a saúde da democracia no Brasil tem sinalizado para o déficit institucional que dificulta ou restringe o exercício da fiscalização. Tais déficits das instituições tradicionais de controle convivem com uma série de ações promovidas pelos cidadãos, movimentos sociais, ONGs e outros meios que exigem e monitoram a legalidade das ações de funcionários e de políticas públicas, por meio de ações de mobilização, midiáticas e judiciais.

A confiança como fator de estabilidade política

Em que pese o fato de que, no Brasil, a democracia formal está relativamente consolidada, paradoxalmente as instituições políticas continuam a ser objeto de uma desconfiança generalizada e continua por parte dos cidadãos. A confiança nas insti-

tuições políticas, ao contrário da confiança interpessoal, envolve fatores mais complexos, pois implica predisposições atitudinais e comportamentais em relação a outros (desconhecidos). A bibliografia está repleta de trabalhos que consideram que não há uma associação entre confiança social e confiança política (Sztompka, 1999); pressupõe-se que é a confiança política que gera a confiança social, e não o contrário. Por outro lado, argumenta-se que, embora a ligação entre confiança social e política exista, a mesma envolve um paradoxo que afeta o desempenho e a qualidade do regime democrático.

Tal paradoxo materializa-se na ideia de que a democracia, por natureza, se constitui num tipo de salvaguarda que a sociedade usa contra o abuso do poder. No entanto, não existe garantia absoluta de que não ocorrerão deslizamentos. Assim, propõe-se um conjunto de normas, procedimentos, regras e leis que têm o objetivo de institucionalizar a desconfiança por meio da ordem institucional.

Nesse sentido, a premissa da democracia representativa é de que esses procedimentos são suficientes para garantir o seu bom funcionamento. As eleições, neste contexto, funcionariam como constrangimentos institucionais para punir aqueles que se desviaram de sua rota. O dilema surge pelo fato de que, na democracia formal, os cidadãos confiam nas instituições, nos procedimentos e nas regras estabelecidas, razão pela qual, quando se constatam elevados índices de desconfiança nessas instituições, a possibilidade de institucionalizar um círculo virtuoso, que gere estabilidade e eficiência social, é remota.

Nos Gráficos 1 e 2, apresentam-se, longitudinalmente e comparativamente, dados sobre o Brasil e a América Latina, a respeito das percentagens de desconfiança em duas instituições-chave de construção democrática da sociedade: o Congresso e os partidos políticos.

Nos Gráficos 1 e 2, os dados são contundentes em relação à confiança que os brasileiros depositam nas suas instituições, particularmente naquelas instituições que desempenham o papel de mediadores entre Estado e sociedade. No período de 1996-2009, a média de desconfiança no Legislativo é de 75%, enquanto que para os partidos políticos a média situa-se em 80% de desconfiança. Essas percentagens, do ponto de vista longitudinal, e levando em conta a história e as peculiaridades do país (legado autoritário e práticas políticas negativas), não parecem ser conjunturais, e sim o reflexo de um padrão que se estabelece de desvalorização das instituições poliárquicas, gerando um processo de desconsolidação da democracia (Pérez, 2003).

A este respeito, Salazar (2001, p. 2), referindo-se ao caso mexicano, porém aplicável ao Brasil, afirma que

[]os partidos actuales se comportan como las empresas electorales de una vieja clase política que sirven como arenas para el reparto del poder y gestión de intereses particulares. Postulan los atributos personales de los candidatos, no sus posiciones ni programas. La competencia se rige por las reglas de la mercadotecnia, los candidatos se venden como productos no como portadores de proyectos. La elevada inversión en las campañas publicitarias es requisito ineludible y factor de peso en los

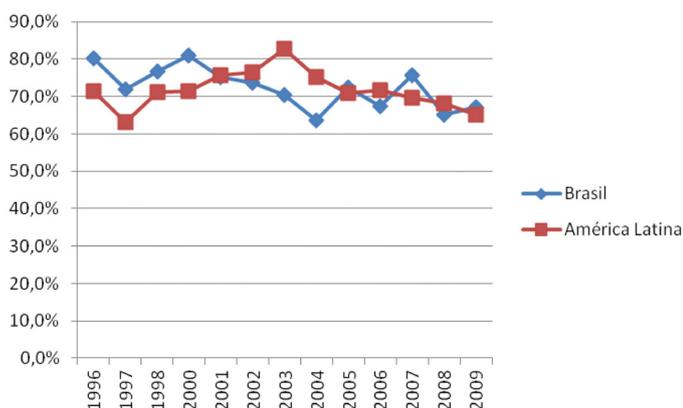


Gráfico 1. Desconfiança no Congresso.

Graph 1. Distrust in Congress.

Nota: Foram aglutinadas as categorias não confia e confia pouco nos Gráficos 1 e 2. Fonte: Latinobarómetro (1996-2009).

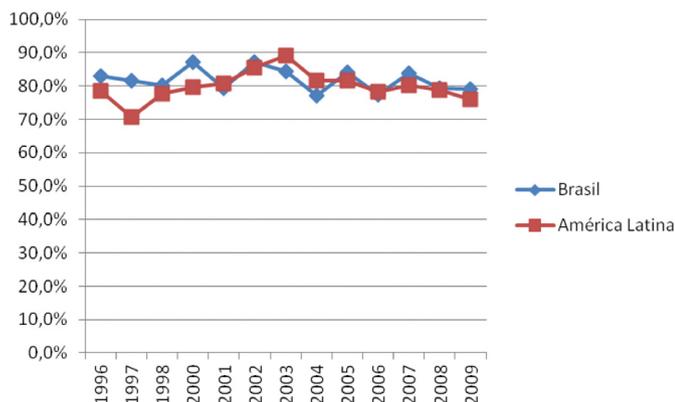


Gráfico 2. Desconfiança nos partidos políticos.

Graph 2. Distrust in political parties.

Fonte: Latinobarómetro (1996-2009).

resultados electorales. La demagogia y la propaganda son moneda corriente, impunes, hasta el momento. Los liderazgos personales cercanos al caudillismo son muy prolongados. Los partidos son organizaciones verticales, corporativas, burocráticas, que no rinden cuentas a sus militantes ni a la sociedad. En más de un sentido, concluía Warman, esos partidos constituyen uno de los mayores obstáculos para el desarrollo democrático.

Neste cenário, é possível conjecturar que o tipo de cultura política materializada no Brasil, não somente nos anos aqui examinados, mas ao longo de sua história, caracteriza-se pela internalização e naturalização, por parte dos cidadãos, da ineficiência e pouca importância atribuída às instituições da democracia representativa. Se por cultura política se entende a existência de valores e crenças que predominam numa sociedade, então os dados analisados nos Gráficos 1 e 2 revelam uma dimensão estrutural de negação da política na sua forma convencional e formal.

Nesse sentido, pode-se argumentar que existe uma relação causal recíproca permanente entre instituições deficientes, que não produzem cidadãos com predisposições democráticas, e os cidadãos, que, por sua vez, distanciam-se e mostram desapego por essas instituições por não acreditar nos seus objetivos e desconfiar de suas intenções. No caso brasileiro, portanto, a construção de representações sobre a democracia se dá num sentido negativo, influenciado por uma memória política empírica que não proporciona credibilidade aos partidos, governo ou Legislativo, e que, com o tempo, materializa-se numa memória coletiva de desvalorização da política fundamentada em procedimentos ou métodos.

Em síntese, os dados examinados sinalizam para as dificuldades que o Brasil enfrenta na aplicação de suas políticas públicas num ambiente de desconfiança, redundando no distanciamento, indiferença, falta de reciprocidade e de solidariedade social. Um ambiente com essas características dificilmente conduz ao fortalecimento democrático (entendido na sua dimensão social). Tal situação contrasta com o apoio à democracia que, de maneira geral, continua a gerar sentimentos positivos, conforme atestam os dados do Gráfico 3, em pesquisas realizadas pelo Latinobarómetro no período 1996-2009.

A tendência de valorização do sistema democrático sofreu um revés significativo na pesquisa realizada no ano de 2000, na qual o número de pessoas que se posicionaram positivamente em relação à pergunta "apoiaria um governo autoritário se resolvesse os problemas econômicos?" foi de quase 30%, revertendo um padrão longitudinal positivo que atribuía peso decisivo aos procedimentos formais da democracia.

O Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, divulgado em abril de 2004, afirma que "a democracia não se reduz ao ato eleitoral, mas requer eficiência, transparência e qualidade das instituições públicas, bem como uma cultura que aceite a legitimidade da oposição política e reconheça e advogue pelos direitos de todos" (PNUD, 2004, p. 23). Nesse sentido, o Relatório propõe que a democracia seja examinada na sua dimensão social, na medida em que os elevados índices de desigualdade social têm gerado, segundo pesquisas realizadas nos últimos anos (Baquero, 2000), o aumento da desconfiança dos cidadãos nas instituições políticas e em seus representantes, o que tem levado a que se questione, crescentemente, a legitimidade de tais instituições. Isto está corroborado no referido Relatório quando afirma que existe um "risco da estabilidade do próprio regime democrático".

Esta preocupação não se constitui em uma novidade, pois, por muito tempo, vem se alertando para a distorção da compreensão do processo democrático fundado, única e exclusivamente, no enfoque da engenharia institucional. Tal advertência ocorre em virtude da constatação de que, no período da democratização, permaneceram vícios políticos tradicionais que contribuíram para a ineficiência das instituições governamentais em responder às demandas da população, gerando predisposições das pessoas em não acreditar, e muito menos confiar, nas regras do contrato social vigente.

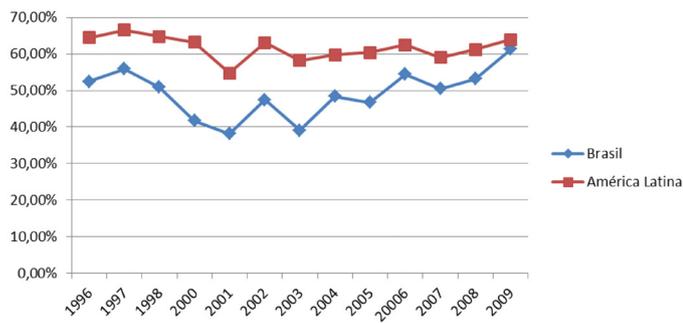


Gráfico 3. Apoio à democracia.

Graph 3. Support for democracy.

Notas: Alternativas: (i) A democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo; (ii) Em algumas circunstâncias um governo autoritário é preferível a uma democracia. Fonte: Latinobarómetro (1996-2009).

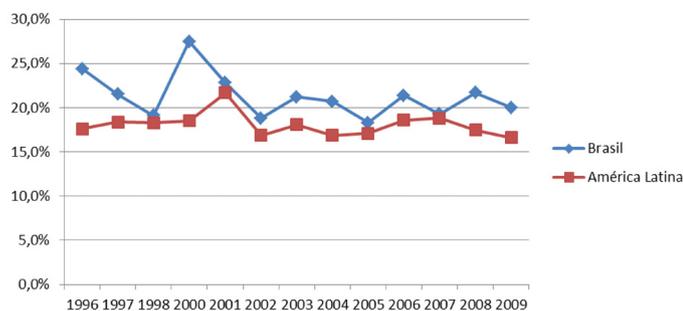


Gráfico 4. Preferência pelo autoritarismo.

Graph 4. Preference for authoritarianism.

Fonte: Latinobarómetro (1996-2009)

Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi analisar como os fatores histórico-estruturais da história brasileira impactam na estruturação de atitudes e da memória política dos cidadãos contribuindo para a constituição de uma cultura política híbrida e pouco participativa,

Um aspecto a ser sublinhado diz respeito à falta de concordância entre a norma institucional e a prática política (Baquero, 2011; Moisés, 2010) com base no princípio da "informalização" da vida política, fruto da fragilidade institucional. No caso brasileiro, portanto, é fundamental diferenciar entre regime político e sistema político. Por um lado, o "regime" se refere às normas que pretendem regular a vida das instituições políticas – um poder organizado institucionalmente – e, por outro lado, o "sistema" diz respeito às práticas dos atores sociais e políticos.

No caso do Brasil, fica evidente a presença de uma assimetria entre regime e sistema; as práticas se orientam por lógicas estranhas ao regime. Na realidade, está se falando da baixa capacidade de "influência" das regras do jogo democrático

sobre as práticas políticas. Contudo, o problema é muito mais complexo porque esta "informalidade política" tem-se instalado nas instituições democráticas existentes. Não há uma dicotomia entre prática e regime, mas uma sobreposição, que impede distinguir claramente entre regime e sistema.

Desse modo, as antigas práxis do fazer político sobrevivem nas novas instituições, gerando um campo perigoso de ambiguidade. Assim, é difícil diferenciar se a crise política se deve às formas de fazer política ou às instituições democráticas. O informal e o formal se encontram mutuamente contaminados. Temos instituições formais que, na retórica, são modernas, mas que na prática têm sido ocupadas por uma sistemática patrimonial e personalista, camuflada como avanços institucionais.

Nessas circunstâncias, acredito que a legitimidade política da democracia contemporânea deriva, além de fatores institucionais e econômicos, de um conjunto de valores e pressupostos compartilhados sobre princípios e procedimentos da democracia. No agregado os valores culturais definem um tipo de cultura política a qual é transmitida de uma geração para outra, por meio de um processo forte de socialização política que ocorre por meio de tais instituições socializadoras (escola, família, meios de comunicação e conversas sobre política). É a valorização desse tipo de cultura política que proporciona as fundações atitudinais estáveis para as instituições políticas existentes (Inglehart, 1990; Kaase e Newton, 1998).

Quando os cidadãos confiam na lei e nas instituições estabelecidas, é maior a probabilidade de manifestarem predisposição para articular suas demandas através das instituições formais e permitir que elas façam a mediação de conflitos. Também confiam nas instituições políticas para adotar soluções políticas para os problemas sociais.

Da mesma maneira, quando os cidadãos não confiam nas regras nem nas instituições, estão mais inclinados ao conflito e menos dispostos a aceitar sacrifícios coletivos, tendo maiores dificuldades para alcançar os acordos necessários para aumentar a oferta de bens públicos. Adicionalmente, quando a confiança interpessoal e a confiança nas leis e instituições são fracas, a cooperação espontânea é rara.

É necessário, portanto, pensar em formas alternativas de revitalização da comunidade política mais ampla, por meio de mecanismos de empoderamento eficazes e que levem a um envolvimento consequente na política. Para alcançar tal objetivo faz-se imperativo pensar a democracia em termos sociais, o que implica enfrentar desafios de confronto civilizado, mas diferente, com as instituições internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Se isto não for feito, todos os avanços sociais serão paliativos e estarão longe de se constituir em mecanismos de emancipação democrática. Internamente, é necessário estabelecer mecanismos de fiscalização societários, ou seja, que partam da base da cidadania e não sejam impostos pelo regime que está no poder. Tornou-se moda, nos últimos anos, a criação de conselhos de fiscalização em todas as instâncias, mas que carecem de eficácia por seus componentes serem designados por quem está no poder, limitando

sua autonomia de decisão. Na verdade, agem como fachadas de legitimidade das ações em que a grande maioria da população fica excluída das políticas sociais.

Da análise feita aqui, fica evidenciado que uma sociedade de massas que preserva condicionantes histórico-estruturais deletérios para a construção democrática pode, no máximo, aspirar e sustentar uma democracia instável, na qual inexistem instituições sólidas, a maioria dos cidadãos não está qualificada para agir num sentido efetivo na política, o comportamento político caracteriza-se por sua dimensão emocional e subjetiva, os partidos políticos não são vistos como entidades realmente representativas das aspirações da população e os representantes eleitos não são fiscalizados, portanto, geralmente não prestam contas dos seus atos. Em democracias deste tipo predominam traços clientelísticos, personalistas e patrimonialistas. Infelizmente, esse parece ser o caso do Brasil, onde mudam os governantes e os regimes, mas os problemas continuam os mesmos e até se agravam. É por isso que, diante de uma situação dessa natureza, os valores políticos internalizados pelos cidadãos são geralmente negativos, produzindo uma memória política empírica que não é propícia para o estabelecimento de uma cultura política participativa.

Referências

- BAQUERO, M. 2000. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 188 p.
- BAQUERO, M. (org.). 2011. *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 263 p.
- BENDIX, R. 1964. *Nation building and citizenship*. New York, John Wiley and Sons, 314 p.
- DAHL, R. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Editora da USP, 234 p.
- DaMATTÁ, R. 1993. Reflexões sobre o público e o privado no Brasil: um ponto de vista perverso. *Cadernos de Ciências Sociais*, 3(3):51-62.
- FAORO, R. 1989. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 8ª ed., Rio de Janeiro, Globo, 2 vols., 750 p.
- HOLANDA, S.B. de. 1992. *Visão do paraíso*. 5ª ed., São Paulo, Brasiliense, 365 p.
- INGLEHART, R. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrialized Societies*. Princeton, Princeton University Press, 484 p.
- KAASE, M.; NEWTON, K. 1998. *Beliefs in Government*. Nova York, Oxford University Press, 240 p.
- LINZ, J.J.; STEPAN, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, John Hopkins University Press, 479 p.
- LONDOÑO, J.L. 1996. Pobreza, desigualdade, política social e democracia. In: C.G. LANGONI (coord.), *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, p. 127-210
- MENDÉZ, J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P.S. (eds.). 1999. *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Notre Dame University Press, 357 p.
- MOISÉS, J.A. (org.). 2010. *Democracia e confiança – por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 302 p.
- PÉREZ, P. 2003. La desconsolidación de la democracia: el modelo venezolano. In: CONGRESO DE LOS AMERICANISTAS, Santiago do Chile, 2003. *Anais...* Santiago do Chile, p. 1-26.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, PNUD/UN, 487 p.
- SALAZAR, G. 2001. Memoria histórica y capital social. In: J. DURSTON; F. MIRANDA (comp.), *Capital social y políticas públicas en Chile: Serie Políticas Sociales*. CEPAL, Santiago, vol. 1, p. 11-22.
- SANCHEZ-PARGA, J. 2001. Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del desgobierno. *Ecuador Debate*, 53:19-40.
- SZTOMPKA, P. 1999. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 214 p.
- TEZANOS, J.F. (ed). 1996. *La democracia post-liberal*. Madrid, Editorial Sistema, 447 p.
- TURNER, B.S. 1993. *Citizenship and Social Theory*. Beverly Hills, Sage, 194 p.
- URICOECHEA, F. 1978. *O minotauro imperial*. São Paulo, Difel, 332 p.
- WEFFORT, F.C. 1988. Los dilemas de la legitimidad política. *Revista de la Cepal*, 35:125-141.
- YOUNG, I.M. 2002. *Inclusion and Democracy*. Oxford, Oxford University Press, 304 p. <http://dx.doi.org/10.1093/0198297556.001.0001>

Submetido: 21/07/2012
Aceito: 27/07/2012