



**Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL
Programa de Mestrado em Ciência Política**

**Quanto de Quê?
O Debate Teórico e os Estudos de Democratização.**

LEONARDO BARRETO
Mestrando em Ciência Política
Universidade de Brasília

**Brasília/DF
2006**

Leonardo Barreto

**Quanto de Quê?
O Debate Teórico e os Estudos de Democratização**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de mestrado *strictu sensu* em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professora Orientadora: Lúcia M. Avelar

Brasília/DF

2006

Leonardo Barreto

**Quanto de Quê?
O Debate Teórico e os Estudos de Democratização**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de mestrado *strictu sensu* em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professora Orientadora: Lúcia M. Avelar.

Brasília, _____ de _____ de 2006.

Banca Examinadora

Lúcia M. Avelar

IPOL – Universidade de Brasília

Terrie R. Groth

IPOL – Universidade de Brasília

Sônia M. Ranicheski

CEPPAC – Universidade de Brasília

Paulo Nascimento (suplente)

IPOL – Universidade de Brasília

*Dedico à Elza, Branca, Zuca e
Messias. Avós, Mães e Pais.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus a possibilidade de aprendizado e crescimento. À Universidade de Brasília por oferecer e possibilitar tudo, mesmo com as dificuldades próprias de nosso país.

À minha família, Messias, Vera, Aline, Bruno e João Pedro. Vocês são minha força, minha motivação, minha prioridade, meu alento. Obrigado pela ajuda, atenção, exemplos e amor que me são oferecidos sem limites.

Aos meus amigos, os antigos e novos. Agradeço ao Valdir pela fidelidade de sempre, ao Otaviano, Marconi e Giuliano pela torcida, conselhos, incentivos e risadas. À Graziela, por todo carinho vivido e ensinado. A todos meus companheiros de “travessia” e parceiros do mestrado. Em especial a Cynthia, Fernanda, Rogério, Alexandre, Robertinho e Gabriel. Vocês são o que há de melhor na Universidade.

Aos amigos de departamento Max, Dina, Everaldo, Carlúcia e Daniel. Sem sua dedicação, esforço, e paciência a realização do conhecimento não seria possível.

Aos professores do IPOL, que fizeram da escolha profissional uma missão e só podem ser definidos e explicados pelo sentimento de solidariedade e compromisso que possuem com seus alunos, com o conhecimento, com a instituição e as gerações futuras gerações. Não há como medir o quanto de doação e dedicação há em cada aula ministrada. Minha eterna gratidão! Em especial, agradeço aos professores Terrie Groth, Luís Felipe Miguel, Paulo Nascimento e Ricardo Caldas, extremamente generosos comigo e com meu trabalho. À professora Sônia Ranicheski, que tão gentilmente aceitou colaborar com a avaliação e discussão dessa dissertação.

Agradeço à minha amada Isabel, que pela doçura possui uma capacidade inesgotável e reanimar qualquer cansado, reavivar os desanimados e fazer sorrir os emburrados. Te amo!

Por último, mas com um profundo carinho e admiração, gostaria de agradecer à minha professora orientadora Lúcia Avelar. Agradeço seus livros, discussões, convicções, exemplos, amizade e vitalidade. Sinto-me muito honrado por poder compartilhar da sua trajetória, que irradia luz e força. Em virtude de tanta grandeza, apesar da dor que cerca esse momento, ninguém duvida que você irá renascer! Além de amiga e tutora, és fonte de inspiração. Muito obrigado!

“Queria entender do medo e da coragem, e da gã que empurra a gente para fazer tantos atos, dar corpo ao suceder. O que induz a gente para más ações estranhas, é que a gente está pertinho do que é nosso, por direito, e não sabe, não sabe, não sabe!” (...)

“O real não está na saída nem na chegada: se dispõe para a gente no meio da travessia.”

GUIMARÃES ROSA

RESUMO

Essa dissertação contextualiza os estudos de democratização dentro do debate teórico das tradições procedimental e participativa de democracia. Objetiva-se verificar qual é o paradigma majoritário e a influência de escolas distintas na construção das medidas de democracia. O trabalho realiza a discussão teórica sobre o modelo procedimental a partir das contribuições de Schumpeter e Weber, enquanto a opção participativa ressalta Rousseau e Pateman. Analisa-se a presença dessas duas visões na ciência política e nos estudos de avaliação e monitoramento das “democracias novas” realizadas pelos institutos Latinobarômetro, *Freedom House* e PNUD.

Palavras-chave: *Democracia. Teoria Democrática. Indicadores. Transição Democrática. Medidas de Democracia. PNUD. Freedom House. Latinobarômetro. Transitologia. Participação Política. Democracias Novas.*

ABSTRACT

This report puts the studies on democratization in the context of theoretical debate upon procedural and participatory democracy tradition. The purpose of the report is to find out which is the majority paradigm and the extent to which different schools affect the building up of democratic procedures. The way of achieving those findings consists of a theoretical comparison between procedural and participatory models. The relevant information for this study came from the scientific achievements of Schumpeter and Weber and from Rousseau and Pateman respectively. This study offers an analysis of how both procedures are found in the scope of Political Science, as well as in process of evaluation and follow up of “new democracies” studies carried out by the Latinobarômetro Institute, the Freedom House Institute, and UNPD.

Key-words: *Democracy. Democratic Theory. Democratic Transition. Measures. Transitology. Measures of democracy. UNPD. Freedom House. Latinobarômetro. Political Participation. New Democracies.*

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PNUD	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
FD	Freedom House

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – O Alto Preço da Democracia Participativa	44
Tabela 2 – Critérios de Democracia de Robert Dahl	67
Tabela 3 – “Resultados” da Democracia (Latinobarômetro)	89
Tabela 4 – Suporte à Democracia (Latinobarômetro)	91
Tabela 5 – Atitudes Frente à Política (Latinobarômetro)	92
Tabela 6 – Direitos Civis (PNUD)	93
Tabela 7 – Direitos Civis (Latinobarômetro)	94
Tabela 8 – Direitos Civis (FD)	95
Tabela 9 – Índice de Democracia eleitoral (IDE - PNUD)	96
Tabela 10 – Direitos Políticos (FD)	97
Tabela 11 – Direitos Políticos (FD)	99
Tabela 12 – Partidos Políticos e a Democracia	101
Tabela 13 – Outros Indicadores de Cidadania Política (PNUD)	102
Tabela 14 - Participação Cidadã (PNUD)	102
Tabela 15 – Direitos Sociais (PNUD)	103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1. DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL	10
A Democracia “Empírica”	10
A Hegemonia de Schumpeter	13
A Opção Metodológica Weberiana e os Tipos Ideais de Democracia	22
2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	30
A Doutrina Clássica de Democracia	30
A Participação Política	41
O Valor da Igualdade	50
3. DEMOCRATIZAÇÃO	55
“Democratização”	55
Democratização = Transição + Consolidação	60
Democracia e “Cidadania Integral”	69
4. MEDINDO A DEMOCRACIA	76
Medidas de Democracia	77
Relatórios de Avaliação de Democracias	84
Variáveis de Democracia Procedimental e Participativa	88
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS	109

Introdução

Apresentação

Os processos de redemocratização ocorridos entre as décadas de 70 e 90 na América Latina, Leste Europeu, Ásia e Rússia deram origem a uma categoria de classificação de regimes políticos, que foi chamada pela ciência política de “democracias novas”. Segundo Weffort (1992), essa denominação é utilizada para designar países que passaram recentemente pelos estágios autoritarismo-transição-democracia. As transformações das formas de governo desses países ensejaram a formação de um campo de estudo específico da política, cujo objeto de pesquisa constituiu-se das condições necessárias para a instituição e a conservação da autoridade democrática.

Democratizar significa tornar algo democrático. Dessa forma, no âmbito dos estudos de democratização, o primeiro desafio é definir o objeto desse processo e o que se entende por democracia. Apesar de distintos, os dois problemas são interligados. Qualquer concepção específica de democracia carrega em si a delimitação da realidade que se pretende transformar ou observar. Por exemplo, a democracia social está associada a políticas de redistribuição econômica, a democracia procedimental refere-se às regras de escolha de governantes e a democracia participativa enfatiza o acesso de cidadãos comuns às esferas de decisão política.

A democracia não pode ser considerada uma construção coesa. Há divergências quanto à sua definição, às suas instituições, sua finalidade, suas condições de existência e aos direitos e liberdades políticas reservados aos indivíduos. A democracia surge e ressurge em vários discursos e contextos, assumindo formas diferentes e, muitas vezes, antagônicas. Há a democracia dos clássicos, dos antigos, dos modernos. Há modelos democráticos deliberativos, procedimentais, eleitorais, participativos e comunitaristas, entre outros. A ideologia democrática exerce sua hegemonia no Ocidente, embora não haja concordância em torno do seu significado.

Portanto, cabe a pergunta: que tipo de modelo as “novas democracias” estão desenvolvendo? E como elas estão se saindo? A ciência política tem-se debruçado sobre essas questões. No início da década de 90, constituiu-se uma disciplina voltada exclusivamente para o estudo dos processos de democratização. Atualmente existe vasta literatura sobre o assunto e conta-se com um aparato metodológico próprio e com instituições de pesquisas voltadas somente para o acompanhamento e monitoramento das novas experiências democráticas.

Em grande medida, as respostas sobre o tipo e o desempenho obtido pelas democracias novas são determinadas pelo entendimento que a ciência política desenvolveu sobre a democracia. A opção teórica realizada pela disciplina delimita o objeto de observação e influencia o diagnóstico sobre o desenvolvimento dos

novos regimes. Dessa forma, a discussão sobre a democracia ganhou um forte aspecto normativo, cuja pergunta é: 'qual concepção de democracia se deve adotar'? A escolha de um ou outro conteúdo de democracia implica a incorporação de um conjunto de axiomas específicos e o privilégio de alguns aspectos da realidade em detrimento de outros.

Não é fácil identificar as partes envolvidas dentro do debate democrático atual, tendo em vista a pluralidade de modelos. Pode-se eleger, de maneira arbitrária, pelos menos cinco vertentes principais que são comumente discutidas: o modelo liberal/procedimental, o participativo, o multiculturalista, o deliberativo e o republicano cívico. Entretanto, há uma polarização maior que parece, inclusive, conter essa diversidade de perspectivas. Miguel (2002) afirma que, de modo geral, o debate sobre o conceito de democracia possui dois lados. O primeiro relaciona o termo "democracia" aos regimes eleitorais inspirados no modelo anglo/americano, formados a partir de um conjunto de regras que regulam a disputa política em torno do voto do cidadão. O segundo concebe a democracia mais próxima do seu sentido clássico, qual seja, a participação da maioria da população no processo de tomada de decisões públicas e enfatiza o papel do cidadão comum.

As duas tradições de modelos, procedimental e participativo, influenciam de forma diferenciada a concepção que a ciência política possui da democracia. Conseqüentemente, contribuem para a produção de análises e representações diferentes do processo de desenvolvimento da nova organização política adotada nos países de democratização recente.

Dessa forma, delimita-se de forma geral o objeto de estudo desenvolvido nesse trabalho, qual seja, a contribuição dos modelos de democracia procedimental e participativo sobre os estudos de democratização. De maneira mais específica, deseja-se identificar quais aspectos, instituições e formas as democracias novas devem desenvolver segundo essas duas concepções teóricas e sua correspondência com as pesquisas de acompanhamento e monitoramento dos processos de democratização desenvolvidas pela ciência política.

Problema de Pesquisa

O problema de pesquisa abordado é o seguinte: como os modelos de democracia procedimental e participativa inserem-se nos estudos de democratização?

Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é debater a influência que os modelos procedimental e participativo de democracia exercem nos estudos de democratização. Os objetivos específicos são (1) organizar o debate democrático entre os dois modelos de democracia; (2) delimitar o campo específico da ciência política dedicado aos estudos de democratização; (3) analisar a correspondência existente entre cada tradição de democracia e a seleção dos indicadores necessários à sua verificação empírica; e (4) classificar as variáveis produzidas

pelos trabalhos de avaliação e monitoramento da democracia – Latinobarômetro, *Freedom House* e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – de acordo com sua proximidade das escolas procedimental ou participativa.

Relevância do Estudo

Segundo Reis (1984), o objeto de estudo da ciência política resume-se na instituição e conservação da autoridade democrática. O debate democrático compreende o ideário liberal do controle do poder e preservação da esfera privada do indivíduo frente ao Estado e a outros cidadãos, refere-se ao problema da eficácia desse poder e diz respeito a quem são os sujeitos que decidem sobre os fins coletivos que devem ser perseguidos pelo poder estabelecido.

A democracia estabelece-se como princípio organizador de toda atividade política - seja ela institucionalizada ou não - e constitui-se como um fenômeno multidimensional e dinâmico. Para Weffort (1992), a principal característica da democracia é seu permanente estado de mudança e busca do aperfeiçoamento e da criação de novas instituições.

O aspecto dinâmico da democracia retrata o contexto de disputa normativa que existe em torno do termo. Nesse sentido, é importante salientar que o conhecimento científico não possui apenas um poder explicativo, mas exerce uma grande força legitimadora. Dessa maneira, a ciência política, dependendo das suas referências e dos valores assumidos pelos pesquisadores, pode servir de

instrumento ao debate democrático para confirmar ou refutar uma visão que pretende manter-se ou tornar-se hegemônica.

A ciência política desempenha um papel importante no desenvolvimento das novas democracias, não apenas no que diz respeito à produção de subsídios para reformas institucionais, mas também para medir seu alcance e seus limites. A identificação do conjunto de variáveis mais relevantes presentes nos estudos sobre democracia pode ajudar a qualificar as orientações teóricas subjacentes nas pesquisas de democratização. As abordagens competitivas compreendem definições teóricas e operacionais diferentes e refletem epistemologias distintas. Dessa forma, é importante ter uma visão ampla dos estudos de democratização, tendo em conta a pluralidade de valores que eles podem conter.

Metodologia e Estrutura do Trabalho

Este trabalho é descritivo. Seu objetivo geral é debater a influência que os modelos procedimental e participativo de democracia exercem nos estudos de democratização. Ele está organizado em quatro seções que realizam a discussão teórica e a observação empírica. As duas primeiras delimitam o debate conceitual da democracia em duas vertentes, procedimental e participativa, respectivamente. A terceira parte é dedicada à definição e localização dos estudos de democratização no embate das duas tradições. Por último, analisa-se os trabalhos de avaliação e monitoramento de democracia produzidos pelo Instituto Latinobarômetro, pela organização *Freedom House* e pelo Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), classificando suas variáveis de acordo com os modelos teóricos que foram definidos acima como democracia procedimental e democracia participativa.

No primeiro capítulo, é apresentada a pesquisa bibliográfica sobre a corrente procedimental da democracia, a incorporação de cânones científicos ao estudo do fenômeno político e a tentativa de empreender uma teoria “empírica” da democracia. Ressalta-se a contribuição de Joseph Schumpeter para a redefinição do conceito de democracia, de **governo do povo** para **governo aprovado pelo povo**. Por fim, descreve-se a importância de Max Weber para a organização e instrumentalização dessa corrente democrática. O aparato metodológico criado pelo autor alemão permite o estudo isolado da política em relação a outros campos da estrutura social, cria os “tipos ideais” e inaugura a possibilidade de construir modelos comparativos na análise política.

No segundo capítulo, apresenta-se o estudo bibliográfico da corrente de democracia participativa. Tomou-se Jean Jacques Rousseau como principal intérprete da doutrina clássica de democracia, ressaltando a importância da participação política e da igualdade na formação da relação mantida entre o indivíduo e a comunidade política. Em seguida, apontaram-se os trabalhos de Carole Pateman, C.B. Macpherson e Alessandro Pizzorno, que enfatizam a importância da participação na teoria política contemporânea. Por último, debate-se o valor da igualdade na discussão participativista, a partir da teoria de justiça

exposta por Nancy Fraser e da teoria de cidadania integral elaborada por Guillermo O'Donnell.

O terceiro capítulo realiza estudo exploratório do campo de estudo da ciência política denominado “democratização”. A contextualização histórica da disciplina define-a como um conjunto de iniciativas recentes e bem estabelecidas, voltadas para a observação da transição política de países recém-saídos de experiências autoritárias, localizados principalmente na América Latina e no Leste Europeu. Foram descritas as principais características da “transitologia”, uma linha de pesquisa que identifica a instalação e a institucionalização do sistema de competição política com o próprio fenômeno da democratização. Posteriormente, apresentou-se como contraponto à proposta da “transitologia”, a concepção da democratização como um processo de construção de direitos políticos, civis e sociais, segundo contribuição de T. H. Marshall e Guillermo O'Donnell. Ambos compartilham a necessidade de construção de condições reais de igualdade para conferir ao cidadão autonomia de ação política.

O quarto capítulo compreende o esforço empírico desse trabalho. É apresentada a análise dos relatórios de avaliação e monitoramento de democracia de três instituições de pesquisa: o instituto chileno Latinobarômetro, a organização estadunidense *Freedom House* e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O objetivo é perceber a correspondência entre as opções teóricas e as variáveis escolhidas para a verificação empírica da democracia. Para tanto, realizou-se a leitura dos indicadores de cada relatório e

sua classificação de acordo com a similaridade apresentada com as concepções de democracia discutidas.

Capítulo 01 – Democracia Procedimental

O objetivo deste capítulo é apresentar um estudo exploratório sobre a teoria procedimental da democracia. Serão abordados aspectos quanto ao seu surgimento, sua denominação, suas principais características e autores. Para tanto, o capítulo está organizado em quatro seções: a primeira trata dos primórdios do modelo procedimental, as experiências históricas que o inspiraram e sua associação com o surgimento da ciência política. A segunda discute a influência de seus principais teóricos e privilegia a contribuição de Joseph Schumpeter. A terceira aborda a ascendência metodológica de Max Weber, delimita e descreve seus traços e características.

A Democracia “Empírica”

A relação entre ciência política e democracia é marcada por um distanciamento do seu sentido clássico, qual seja, o “governo do povo”. Constituiu-se um novo significado à luz de uma forma de organização política inédita e distinta da experiência grega, que passa a designar um sistema de regras utilizadas para escolher líderes dirigentes, “procedimentos para a constituição do governo” (Huntington, 1994: p.16).

Parte da explicação para a mudança de sentido encontra-se no processo de “profissionalização” da ciência política e sua fundação como disciplina autônoma. Segundo Chilcote (1998), esse esforço é caracterizado pela tentativa de incorporar

métodos das ciências naturais à investigação científica da política. Para tanto, a ciência política adotou um modelo lógico-empírico, segundo o qual as afirmações só possuem significado se puderem ser verificadas empiricamente. Assim, sendo o objetivo compreender e explicar a realidade, os problemas de pesquisa devem se definidos a partir da observação das instituições existentes, a fim de aprimorar seu funcionamento (Schwartzberg, 1979).

Preocupados em melhorar as instituições existentes, todos crêm firmemente que os estudos políticos devem ter utilidade direta para a ação política prática. Mas, para poder reformar, é necessário primeiro observar e conhecer os fatos. Isto é, romper com a tendência precedente da filosofia ou da teoria política, que pregava o que devia ser, em vez de descrever o que é (Schwartzberg, 1979: p. 22.).

Dessa forma, o distanciamento entre ciência política e pensamento político transformou o estudo da democracia e fundamentou uma resignificação do termo. Sartori (1994) afirma que a democracia possui um sentido literal claro (governo do povo), mas que não corresponde à sua real forma. Por sua vez, Dahl (2001) considera que “democracia” é uma denominação que os gregos encontraram para definir sua forma de governo de cunho popular e outros nomes poderiam classificar outras formas de governo baseadas de alguma maneira no povo. Por exemplo, os romanos escolheram o termo “república”. Para Dahl, a democracia poderia ser “inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas”. Por “condição adequada”, entende-se um povo livre de interferências exteriores e que adota uma “lógica da igualdade” (Dahl, 2001: p. 19-20), abolindo diferenciações entre os indivíduos e conferindo o mesmo *status* político a grande parte da população. Em um segundo momento, Dahl (2005)

desiste de empregar o termo “democracia”, que deveria ser guardado para indicar 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, 2005: p. 26). Em seu lugar, para classificar os regimes existentes, o autor entende que seria melhor utilizar a palavra *Poliarquia*.

A nova definição de democracia, para ser obediente aos cânones científicos, deveria derivar da observação da realidade. A realidade escolhida para ser descrita e oferecer um novo modelo/definição de democracia refere-se à experiência e ao sistema político anglo/americano. Segundo Sartori, esse modelo nasce “de um processo de crescimento histórico gradual e contínuo na sua maior parte” (Sartori: 1994: p. 78).

O Estado democrático moderno é um prosseguimento do Estado liberal (Bobbio, 2000). A passagem histórica ocorre em função das reformas eleitorais, ocorridas no século XIX, que ampliaram o sufrágio e estenderam o direito de voto à maioria da população, pelo menos à parcela do sexo masculino. Portanto, a representação política não é o fato que caracteriza a nova manifestação da democracia¹, mas, sim, a participação popular no sistema eleitoral de escolha de representantes. Nesse sentido, para localizar a data de nascimento da primeira democracia moderna, Huntington utiliza dois critérios: a extensão do direito de voto a, pelo menos, 50% da população masculina e um governo escolhido em

¹ Segundo Pitkin (1985), a representação nasceu muito antes, constituída em seus primórdios por conselhos reais ou assembléias formadas por cavalheiros e burgueses que tinham a intenção de promover seus interesses locais e controlar o poder do rei.

eleições periódicas. O primeiro país a cumprir os dois critérios foi os Estados Unidos, em 1826 (Huntington, 1994: p. 26).

A Hegemonia de Schumpeter

Sartori considera a democracia uma realidade dada e refuta outras concepções que não se originem da experiência prática ou que sejam apenas meros exercícios teóricos ou racionalistas, criadores de “democracias imaginárias, distanciadas demais da realidade para conseguir resolver os problemas que surgem no mundo real” (Sartori, 1994: p. 82).

Ao utilizar o termo grego para retratar regimes eleitorais existentes, Sartori acredita ter chegado a uma concepção empírica da democracia, descritiva e imune de valores. Entretanto, pode-se questionar o verdadeiro alcance do adjetivo empírico. De certo, para eleger seu novo modelo ideal, selecionar as instituições que deveriam ser observadas e escolher os casos para estudo e análise, o autor teve de utilizar algum amparo teórico.

Taylor salienta que qualquer teoria política destaca os fenômenos considerados aqueles que precisam ser explicados e os que são relevantes para a explicação. Mais do que isso, no entanto, como mostrou Taylor, tal seleção significa que não apenas algumas dimensões são excluídas por serem irrelevantes – dimensões que podem ser cruciais para outra teoria -, mas que as dimensões escolhidas também sustentam uma posição normativa, uma posição implícita na própria teoria (Pateman, 1992: p. 26).

Miguel (2002) afirma que a opção de chamar “democracia” os regimes eleitorais ocidentais contém um forte traço do pensamento elitista, e não está isenta de valores e crenças sem qualquer comprovação empírica. Segundo o autor, os principais teóricos que influenciaram e constituíram os dogmas da definição “empírica” de democracia são Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels e Joseph Schumpeter.

Segundo Bobbio, a tese elitista é a primeira teoria científica da política (Bobbio, 2004: p. 386). Mosca, Pareto e Michels generalizaram proposições obtidas com a observação da história política das sociedades e do estudo de caso de um partido político. Entretanto, essa não é a opinião de Miguel, que não vê nos trabalhos desses autores embasamento empírico suficiente para oferecer validade científica às suas premissas principais.

Enquanto Pareto e Mosca não se detinham em casos concretos (faziam grandes teorizações e depois pinçavam da história os exemplos que julgavam adequados), Michels adotava o percurso inverso. A partir de um único estudo de caso, o SPD, ele fez uma grande generalização (Miguel, 2002: p. 496).

A opinião divergente manifestada por Miguel pode ser considerada como um indício da presença de valores no arcabouço teórico que sustenta a democracia empírica. De qualquer maneira, os três autores estabeleceram pressupostos essenciais à pesquisa política posterior: (1) a principal característica das relações políticas travadas na sociedade é a desigualdade; (2) toda e qualquer sociedade foi, é e será sempre dividida em duas classes, quais sejam,

uma minoria, organizada e dominante, e outra maioria, desorganizada e dominada; (3) a força da minoria encontra-se em sua organização, incrementada pela interação de interesses comuns entre seus membros; (4) a pesquisa política deve ser dirigida para o estudo da classe política, núcleo de todas as decisões públicas; (5) os regimes políticos diferenciam-se de acordo com o perfil e modo de organização de suas elites dirigentes; (6) qualquer tentativa de organização das massas para o exercício do poder político tende a se burocratizar e fracassar, na medida em que produzirão apenas novas oligarquias; (7) todas as formas de governo reduzem-se ao domínio de oligarquias (Bobbio, 2004; Miguel, 2002).

Os pressupostos enumerados sustentam uma barreira intransponível entre o povo e o exercício do poder político. Se, por um lado, resta a alternativa da mobilidade social e da circulação das elites, permitindo a ascensão de alguém da classe dirigida ao núcleo dirigente, por outro, é impossível à maioria tornar-se classe dominante. Como essa situação pode conciliar-se com a democracia?

A resposta é oferecida por Schumpeter (1961): deve-se mudar seu conteúdo, de **governo do povo** a **governo aprovado pelo povo** (Schumpeter, 1961: p. 300). O objetivo da obra de Schumpeter é oferecer fundamentos para uma cisão na teoria democrática. O autor sugere descartar as teorias construídas sobre a “ideologia do governo do povo” (Schumpeter, 1961: p. 301), produzida por “radicais filosóficos”, e inaugurar um novo modelo, a partir de exemplos de nações que normalmente são classificadas como democráticas.

Há muitas razões para adotar essa solução. Numerosas afirmações que fazemos usualmente a propósito da democracia se aplicariam a todos os governos que contam com a lealdade da grande maioria do povo ou, melhor ainda, da grande maioria de todas as classes do povo (Schumpeter, 1961: p. 300).

Essa divisão foi reproduzida por vários autores posteriores. Seus termos contemporâneos contrapõem-se aos chamados modelos prescritivos de democracia. Schumpeter atribui a estes um caráter ideológico, o *status* de fé religiosa. Suas premissas sobreviveriam apenas como ideais e bandeiras, utilizadas em algumas situações como instrumento de mobilização nas disputas pelo poder, aplicáveis a comunidades muito pequenas, homogêneas e com um baixo grau de complexidade.

Schumpeter justifica seu modelo de democracia a partir da crítica ao ideal de soberania popular preconizado pelo que ele classifica de “tradição clássica de democracia”. Para o autor, a doutrina clássica entende a democracia como um método para chegar a decisões políticas que atendam a um bem comum estabelecido pela vontade do povo. Sua crítica concentra-se na dúvida sobre a capacidade efetiva do povo de produzir uma vontade autônoma, racional e que traduza um bem que seja, de fato, comum a todos.

A primeira parte do seu argumento afirma que é impossível que indivíduos diferentes, sujeitos a estímulos diversos e com interesses distintos, cheguem a um consenso acerca de um objetivo comum. Schumpeter acrescenta que, ainda que isso acontecesse, as pessoas discordariam sobre os meios necessários para

atingir a meta acordada. Miguel afirma que Schumpeter percebe uma “sociedade como um composto de indivíduos sem a possibilidade de construção de vontades coletivas” (Miguel, 2002: p. 500). O autor estabelece uma contraposição com a percepção do homem na doutrina clássica de democracia, na qual era compreendido como ser naturalmente político, ou seja, detentor de uma capacidade inata (ou que pudesse ser desenvolvida) de discutir e decidir sobre assuntos relativos à coletividade.

Em particular, ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do indivíduo uma independência e uma qualidade racional que são absolutamente irrealistas. Para argumentar que a vontade do cidadão *per se* é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir (Schumpeter, 1961: p. 309).

Schumpeter afirma que a racionalidade deixa o cidadão quando ele entra no campo da política. A partir daí, o indivíduo agiria apenas segundo seus pré-conceitos e elementos não-rationais. O autor utiliza duas fontes para comprovar sua hipótese. A primeira refere-se ao campo conhecido como psicologia de massa, e a segunda, à economia e ao estudo do comportamento dos consumidores e formação das suas preferências. Em ambos os casos, o indivíduo toma suas ações e forma sua vontade motivado por fatores exteriores a ele. Para Schumpeter, quando reunidas em grande número, as pessoas tendem a reduzir sua atividade mental para padrões não-lógicos e não-rationais. Mesmo no âmbito da esfera econômica, os consumidores estabelecem suas necessidades a partir da influência da propaganda e da pressão dos grupos comerciais.

Alguns fatores serviriam para agravar o desempenho dos cidadãos na política. Por exemplo, desconhecer as regras do jogo político, não entender os procedimentos eleitorais e não possuir controle sobre os resultados das eleições contribuiria para que cidadãos comuns tornassem-se alheios aos assuntos públicos. Além disso, o desinteresse e a incompreensão potencializariam a sensibilidade dos indivíduos às lideranças e aos grupos organizados que disputam o poder.

O importante é que, sendo a natureza humana aquilo que sabemos, tais grupos podem modelar e, dentro de limites muito largos, até mesmo criar a vontade do povo. Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada. E, amiúde, esse produto é o que realmente corresponde à *volonté générale* da doutrina clássica. E, na medida que assim é, a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político (Schumpeter, 1961: p. 320).

A suscetibilidade dos cidadãos à ação da propaganda, à influência das lideranças e à pressão dos grupos políticos que disputam o poder comprometeria sua capacidade de criar e manifestar uma vontade espontânea. Pelo contrário, o povo deixaria de se constituir num ator autônomo e tornar-se-ia um ente que apenas reage aos estímulos enviados por elites governantes. Dessa forma, a incapacidade do cidadão comum de participar do processo político, ou mesmo de formular demandas e manifestar vontade, seria justificativa suficiente para buscar uma nova forma de compreensão do papel do povo nos regimes democráticos, mais condizente com suas limitações.

Schumpeter cria uma nova concepção de democracia: “o método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (Schumpeter, 1961: p. 328).

Essa definição contém os elementos fundadores da concepção minimalista e procedimental da democracia. A democracia foi transformada em um arranjo institucional que regula a disputa entre os grupos políticos pelo poder. Essa concepção retira qualquer finalidade especial à democracia e às decisões públicas, tais como o desenvolvimento do homem ou a busca do bem-comum. O atendimento das necessidades da população passa a ter um caráter “incidental” ao processo político “da mesma maneira que a produção é incidental à obtenção do lucro” (Schumpeter, 1961: p. 343), depende da percepção e vontade das lideranças, que podem transformá-las em medidas políticas de acordo com suas estratégias de conquista e manutenção do poder. Nenhuma situação política é criada pelo povo, mas são todas moldadas por elites políticas. As decisões expressam os movimentos realizados pelos partidos que lutam para estabelecer sua dominação. O cidadão não tem a capacidade de escolher ou desejar uma função social específica para a política, pois ela é ditada exclusivamente pela dinâmica da disputa entre elites. A democracia constitui apenas um conjunto de regras, instituições, procedimentos e condições dessa competição.

Essa ação justifica-se pelo fato de que a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único

exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade (Schumpeter, 1961: p. 329).

A principal instituição política desse modelo democrático é a eleição. Por meio dela os eleitores constituem o governo e distribuem os recursos de poder entre os grupos em disputa. Qualquer outra forma de obtenção do poder que não seja pela via eleitoral deve ser descartada.

Schumpeter afirma que a principal função do povo é eleger e formar um governo. Para o autor, as pessoas, por meio de eleições, decidem se aceitam ou não a dominação de uma liderança ou grupo político. Entretanto, a eleição do chefe de governo não depende da vontade autônoma do povo, que é incapaz de formulá-la, mas da habilidade das lideranças em persuadir e manipular o apoio do eleitorado a seu favor. A aceitação pode ser renovada ou retirada apenas nas próximas eleições. Como o povo não possui racionalidade suficiente para constituir uma vontade coletiva autônoma, sua mobilização para a deposição do grupo ou líder hegemônico poderá estar refletindo a influência de um outro grupo ou liderança insatisfeita. Isso significaria um rompimento do preceito fundamental desse modelo democrático: a disputa pelo poder deve se dar somente por meio da competição eleitoral.

Schumpeter ainda incorpora o ideário liberal. Para o autor, a liberdade não ultrapassa a possibilidade do exercício do autogoverno individual ou a prática da liberdade negativa (Berlin, 1981): a preservação de um espaço associado à esfera privada, onde o cidadão toma decisões sem a interferência de outras pessoas ou

do Estado. A liberdade não se refere à possibilidade de participar do processo de tomada de decisões públicas, à “liberdade dos antigos” (Bobbio, 2000: p. 08). Contudo, resta o direito legal e formal de candidatar-se a um cargo eletivo. Todos são livres para elegerem-se, “Livres no sentido em que qualquer pessoa pode abrir uma nova fábrica de tecidos” (Schumpeter, 1961: p. 330).

Essa concepção de democracia é considerada minimalista (mínima) e procedimental porque reduz a relação entre governo e povo à realização de eleições, que têm como função “premiar” elites e lideranças políticas que tomam decisões públicas e adotam políticas com grande grau de autonomia. A democracia fica restringida aos procedimentos que regulam a disputa entre grupos políticos pelo poder. Para estabelecer o ambiente de competitividade é necessário preservar algumas liberdades, como o direito formal/legal de poder candidatar-se e a liberdade de expressão. A participação fica restrita ao ato de votar, em aceitar ou não qualquer dos grupos que pretendem exercer sua dominação.

Se a democracia está restrita às regras que regulam a disputa eleitoral entre grupos políticos, suas principais instituições só podem estar relacionadas aos mecanismos de funcionamento desse sistema. A ciência política, predominantemente, aceita a herança deixada por Schumpeter. Segundo Miguel, todos os autores e pesquisadores posteriores devem, antes de iniciar seus trabalhos, posicionarem-se contrários ou favoráveis à colaboração do economista austríaco (Miguel, 2002: p. 499).

A Opção Metodológica Weberiana e os Tipos Ideais de Democracia

Muitos dos valores e conceitos utilizados por Schumpeter já haviam sido elaborados por Max Weber. Pode-se afirmar que os autores compartilham um sentido muito parecido de política, qual seja, toda ação que vise ao poder (Weber, 2005; Schumpeter 1961). Schumpeter chancela o dogma elitista da natural organização assimétrica da sociedade, dividida entre governantes e governados, enquanto Weber afirma que o Estado “consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem” (Weber, 2005: p. 57).

Os dois autores concordam em afirmar a incapacidade do homem comum para participar do processo de tomada de decisões públicas. Contudo, para Weber, a influência do capitalismo sobre as estruturas políticas e econômicas e o aumento do grau de complexidade e especificidade das atividades do Estado “reservam” a política para dois novos personagens: o burocrata e o político profissional, que dedicam suas vidas à administração pública e à luta política. Essa disposição cria novas castas, novas elites, e aprofunda o abismo entre indivíduos médios e as instâncias de poder. Por fim, Weber e Schumpeter concebem a democracia como um sistema que organiza a disputa política entre elites. Para Weber, o único valor da democracia está na sua capacidade de selecionar os melhores governantes. A competição entre grupos políticos, especialmente os partidos, num sistema eleitoral de massas, serviria para escolher líderes mais eficientes.

Os benefícios deste mercado eleitoral eram supostamente similares àqueles tradicionalmente associados ao mercado econômico. A competição resultante mantinha as organizações partidárias eficientes e garantia que surgissem bons candidatos, mais ou menos do mesmo modo que a necessidade de atrair os consumidores e os trabalhadores de companhias rivais estimulava o empresariado e a eficiência nos negócios (Bellamy, 1994: p. 242).

Em que pese a grande importância teórica de Weber, deseja-se destacar suas contribuições metodológicas para a teoria democrática. Os instrumentos de abordagem empregados pelo autor para o estudo do fenômeno político influenciam grande parte dos pesquisadores que se dedicaram à elaboração de modelos procedimentais de democracia e sua verificação empírica. Principalmente no que se refere ao funcionamento autônomo do campo da política em relação a outros elementos constitutivos da estrutura social (religião, cultura...), à utilização de tipos ideais, ao individualismo metodológico e à noção de interesse da ação social para a constituição de grupos que se colocam em disputa pelo poder.

Modelos são representações simplificadas de realidades complexas. Sua construção torna-se útil à ciência política quando há a necessidade de manipulação de dados e lida-se com um “conjunto de proposições ou estruturas cuja complexidade está além dos limites de uma análise de tipo intuitiva” (Boudon, 2001: p. 355).

Consideremos um fenômeno que nos propomos explicar. Quando a teoria explicativa toma a forma de um conjunto de proposições de que é possível deduzir de ‘maneira mecânica’ um conjunto de conseqüências diretamente ligadas ao fenômeno estudado, dir-se-á que se lida com um modelo do fenômeno (Boudon, 2001: p. 354).

O modelo é a simplificação do real. Por sua vez, a redução da realidade é um instrumento importante para a compreensão dos fenômenos sociais. Para Weber, conceitos como feudalismo ou capitalismo referem-se a uma série de relações complexas, travadas entre indivíduos localizados num determinado espaço. Por exemplo, o termo “feudalismo” desperta uma série de referentes que podem indicar fenômenos completamente distintos um dos outros, como a apropriação privada dos meios da administração, as relações de vassalagem ou um sistema econômico traduzido na posse da terra (Gerth, Mills, 1982: p. 74). Pode-se atribuir o mesmo problema ao conceito de “democracia”.

A diversidade da realidade deriva de uma perspectiva pluralista de Weber sobre as instituições existentes na sociedade. O autor destoa de Marx ao refutar o pressuposto de que a economia determina todas as relações de poder de um grupo social. Pelo contrário, a sociedade conta com ordens institucionais inter-relacionadas (direito, religião, economia, política), mas distintas.

Essa preocupação com o controle dos meios materiais de poder político é tão fundamental para a compreensão dos tipos de estrutura política quanto a preocupação com os meios de produção no caso de Marx é importante para a compreensão das estruturas econômicas. Enquanto Marx é menos cuidadoso na distinção entre poder econômico e poder político, Weber, como liberal, empenha-se em manter tais tarefas claramente diferenciadas (Gerth, Mills, 1982: p. 64).

A complexidade da realidade obriga o pesquisador a buscar caminhos para entender um contexto caracterizado pela diversidade de elementos que o compõem. Weber afirma que a realidade não pode ser estudada sem

“pressuposições de fatos objetivos” (Weber, 2001: p. 139). Ou seja, sem a definição do objeto estudado numa premissa operacional que permita diferenciá-lo e compará-lo. Para tanto, Weber elege um instrumento analítico chamado tipo ideal. “Trata-se da construção de relações que parecem suficientemente motivadas para a nossa imaginação e, conseqüentemente, ‘objetivamente possíveis’, e que parecem adequadas ao nosso saber nomológico” (Weber, 2001, p. 139).

Segundo Chilcote, tipo ideal é “um construto artificial que o cientista social pode usar para conceituar categorias analíticas úteis para a compreensão histórica” (Chilcote, 1998, p. 117). Gerth e Mills entendem que tipo ideal “refere-se à construção de certos elementos da realidade numa concepção logicamente precisa” (Gerth, Mills, 1982: p. 78). A elaboração de um tipo ideal é uma tarefa conduzida pelo pesquisador, com o intuito de compreender determinado fenômeno. Esse exercício constitui-se na seleção e na sistematização de um conjunto de premissas a respeito do objeto estudado, organizadas de tal maneira que permita a elaboração de um modelo explicativo, a partir do qual poder-se-á apreender o conhecimento objetivado.

Os tipos ideais são sempre casos extremos, que não representam fielmente a realidade. Mas servem para estabelecer parâmetros de comparação, a partir dos quais possibilitar-se-á “medir” os fenômenos observados. Para Gerth e Mills, com esse instrumento, Weber mostra o significado de utilizar conceitos como “capitalismo” ou “racionalidade”, qual seja, o estabelecimento de definições

“logicamente controladas e não ambíguas” (Gerth, Mills, 1982: p. 78) com um conjunto previsível de referentes.

A ciência política possui um leque variado de tipos ideais de democracia procedimental. No entanto, a maioria dos modelos de democracia contemporâneos realiza variações em torno das teses schumpeterianas, conferindo mais ênfase a um ou outro aspecto. Por exemplo, Dahl (2005) define oito requisitos necessários para considerar democrático o sistema político de um país: (1) o direito de votar; (2) o direito de ser eleito; (3) a livre competição eleitoral; (4) pleitos livres e honestos; (5) liberdade de reunião; (6) liberdade de expressão; (7) pluralidade de fontes de informação; e (8) a relação de dependência entre as ações de governo e as eleições ou outras formas de manifestação popular (Dahl, 2005: p. 27).

Segundo Lipjhart (2003), esses preceitos são adotados, com algumas variações, por quase todos os cientistas políticos que se debruçam sobre a questão. É o caso de Linz e Stepan (1999), que acrescentam apenas a discussão sobre a real possibilidade de o governo ter efetividade nas suas ações e possuir capacidade efetiva de governar. Mainwaring (2001), que, em artigo sobre a classificação dos regimes políticos na América Latina, repete a adoção de uma concepção mínima de democracia, construída sobre quatro propriedades: (1) escolha dos chefes do Executivo e do Legislativo em eleições competitivas, livres e honestas; (2) universalização do direito ao voto; (3) proteção das liberdades

civis, tais como liberdade de imprensa, expressão, *habeas corpus*; (4) capacidade efetiva do governo de implementar políticas públicas.

Outra categoria conceitual importante para Weber e a para a teoria mínima de democracia é a de ação proposital. Para o autor, a unidade de análise é o indivíduo. Não a sua personalidade, mas os significados subjetivos dos seus atos. Weber discorda de Marx ao afirmar que a sociedade constitui-se em uma pluralidade de valores dentre os quais é possível realizar escolhas. Dessa forma, o ato, ou a consciência, não é determinado pela instituição econômica, mas possui uma motivação individual.

Os atos realizados pelos indivíduos são denominados ação social (Weber, 2001). Weber classifica os tipos de ação social de acordo com sua motivação. A ação proposital ou intencional é aquela que busca atingir uma finalidade. A ação tradicional é motivada pelo costume, e a ação afetiva/emocional, por sentimentos. Segundo Chilcote, Weber “acreditava que o investigador podia colocar-se subjetivamente no lugar de um protagonista e daí interpretar as ações e motivos”(Chilcote, 1998: p. 134).

Para Weber, a ação realizada na esfera da política visa ao poder. Dessa forma, a ação política, segundo as categorias de ação social, corresponde à ação proposital/intencional, cujo objeto é o poder.

Todo o homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja por que deseja o “poder pelo poder”, pelo sentimento de prestígio que ele confere (Weber, 2005: p. 57).

A busca de poder resume as motivações dos atores políticos. Tanto as críticas realizadas pela oposição, quanto quaisquer políticas públicas adotadas pelo governo têm o propósito final de facilitar o acesso ou a manutenção de um grupo no poder. Esse argumento é semelhante ao utilizado por Schumpeter para afirmar que a política não possui nenhum objetivo normativo, tal como o bem-estar da população e o desenvolvimento dos indivíduos. Qualquer significado assumido pela ação política é incidental ao objetivo maior, à disputa por poder.

Por exemplo, Przeworski (1994) afirma que a democracia é um sistema político fundado no princípio da incerteza. Pois os interesses são alocados temporariamente e podem ser modificados pelos resultados das próximas eleições, pela dinâmica da disputa política entre elites. Os atores envolvidos legitimam o sistema democrático quando aceitam essa regra e percebem que os custos de uma ação extra-eleitoral (extra-democrática) para a obtenção do poder são maiores do que sua manutenção dentro das regras e instituições normais.

O propósito do poder dita a dinâmica do processo político. Não apenas no que diz respeito à delimitação de seus objetivos, mas, também, no que toca às regras observadas para atingir o fim almejado. Esse é o objeto da democracia procedimental e tema recorrente de discussão nos estudos contemporâneos de

democratização que adotam esse modelo. O que faz os atores políticos se submeterem à competição eleitoral e aceitarem-na como “única regra do jogo” (Linz & Stepan, 1999; Lagos, 2000).

Capítulo 02 – Democracia Participativa

O objetivo deste capítulo é traçar, em linhas gerais, um modelo de democracia distinto daquele descrito como procedimental. Sua principal característica é procurar manter-se fiel ao sentido original do termo “democracia”, qual seja, uma forma de governo próxima ao significado literal de “soberania popular”. Dessa forma, aborda-se autores, denominados “participativistas”, que valorizam a participação política e a intervenção direta de cidadãos comuns no processo decisório.

O capítulo divide-se em três seções: a primeira explora a chamada doutrina clássica da democracia, por meio da análise da obra de Jean Jacques Rousseau. A segunda trata dos trabalhos de Pateman, Macpherson e das suas tentativas de localizar a participação nos sistemas políticos contemporâneos. Por último, discute-se as condições necessárias para a participação. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que a política não possui uma vida isolada de outros campos da organização social, tais como a economia e a cultura, por exemplo.

A Doutrina Clássica de Democracia

O sentido clássico da democracia aproxima-se do significado etimológico do termo “governo do povo” (*demos* = povo; *cracia* = poder, governo). Sua idéia geral sugere que o poder político é exercido por todos ou pela maioria, que reúne condição de cidadania. Privilegia-se a participação direta no processo de decisões

políticas e os cidadãos dividem, simultaneamente, a condição de soberano e súdito. O evento histórico que originou o termo se refere à forma de governo adotada pelos atenienses no século 500 a.C. e perdura por 200 anos, até serem dominados pelo império macedônico.

Os primeiros autores a descrever a democracia foram Platão (1983) e Aristóteles (1988). Ambos atribuíram-lhe conotação negativa. O primeiro por acreditar na sua incapacidade de levar os à verdade, tarefa que só poderia ser conduzida pelo rei filósofo. O segundo por acreditar que o governo da maioria equivalia à tirania dos pobres. Entretanto, o maior tradutor do sentido clássico de democracia foi Jean Jacques Rousseau, que desenvolveu o conceito de vontade geral.

Rousseau (1978), ao iniciar *O Contrato Social*, estabelece a condição que deve guiar o leitor por seu trabalho. “O homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais, não deixa de ser mais escravo do que eles. Como adveio tal mudança? Ignoro-o. Que poderá legitimá-la? Creio poder resolver essa questão” (Rousseau, 1978: p. 22).

O homem nasce livre. Dessa lei da natureza devem derivar todos os princípios fundamentais que formam o corpo político. A conservação da liberdade é o valor que orienta a passagem dos indivíduos do estado de natureza para o estado civil e determina as condições sobre as quais discutir-se-ão a ordem social e as relações entre poder político e cidadãos.

Rousseau descarta as teorias de formação do poder despótico, dado que a força não tem capacidade de estabelecer o direito. “Ora, que direito será esse, que perece quando cessa a força?” (Rousseau, 1978: p. 26). Segundo Machado (1978), Rousseau busca uma fundamentação moral do dever de obedecer ao poder estabelecido, para a instituição da autoridade política. O autor genebrino encontra-a na aceitação voluntária de todos os homens ao contrato que inaugura o corpo político.

Nesse sentido, a fundação da sociedade não é a simples reunião de homens, mas envolve um tipo de relação específica entre eles, composta de compromissos mútuos. Para Rousseau, chega um momento onde as adversidades impostas pelo estado de natureza impelem os homens à necessidade de buscar uma solução que permita a continuidade da sua própria conservação. O autor alerta que não se pode criar forças novas, mas utilizar e direcionar as existentes. Daí a penhora de todas as vontades individuais na constituição de um corpo coletivo que tenha a função de proteger a vida e os bens de cada um. Até então, percebe-se similaridade entre Rousseau e outros contratualistas. Seu ponto de distanciamento reside na busca de uma saída que permita a constituição desse corpo coletivo sem que os indivíduos vejam-se obrigados a abrir mão da sua liberdade.

“Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual

cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes (Rousseau, 1978: p. 32).

O contrato social exige que os membros alienem todos os seus bens e seus direitos particulares possuídos no estado de natureza. A alienação gera um total estado de igualdade entre seus participantes, o que permite a formação de um corpo homogêneo, sem a interferência de interesses particulares. Rousseau afirma que cada um cede tudo o que tem. Mas, ao mesmo tempo, recebe de todos tudo o que cedeu. Dessa forma, “cada um, dando-se a todos, não se dá a ninguém” (Rousseau, 1978: p. 33). Todos reunidos formam uma pessoa pública, que Rousseau chama de *cidade, república, corpo político, Estado e soberano* (Rousseau, 1978: p. 33). Os direitos cedidos à comunidade não são delegados a ninguém, mas se conservam nesse corpo, que se expressa por meio da *vontade geral*.

Todos os cidadãos que celebram o contrato social são igualmente membros desse corpo político. Ocupam simultaneamente a posição de súditos (nessa ocasião formam o Estado) e de governantes (quando formam o poder soberano). O poder soberano expressa a vontade geral, que visa ao bem-comum, formado a partir dos interesses compartilhados por todos os cidadãos. A vontade geral não é a soma das vontades particulares nem é instituída a partir da regra da maioria, caso que importaria a vontade de uns sobre outros. Mas é a expressão do consenso existente na sociedade acerca daquilo que melhor serve à comunidade.

Não é necessário buscar a instituição formal do contrato. Mas observar a intenção de fundar uma comunidade a partir do momento em que os indivíduos compartilhem valores e princípios e concordem em fundar um corpo político, tornando-se povo. Desses princípios derivam as leis fundamentais que formam o governo. Dessa forma, pode-se afirmar que a vontade geral pode decidir confiar o governo a um só, à minoria do povo ou à sua grande maioria. Rousseau apresentou respectivamente os princípios da monarquia, da aristocracia e da democracia.

Rousseau reafirma a concepção clássica de democracia. Para o autor, essa forma de governo é caracterizada pela participação direta da maioria dos cidadãos na decisão das coisas públicas. “O soberano, em primeiro lugar, pode confiar o Governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais cidadãos magistrados do que cidadãos simples particulares” (Rousseau, 1978: p. 82).

Rousseau afirma que não são todos os povos que se encontram preparados para adotar a democracia como forma de governo. A democracia só seria apropriada para países pequenos, onde houvesse facilidade para reunir todos os indivíduos no processo de tomada de decisões; simplicidade dos costumes, para evitar a complexidade e o grande acúmulo de questões; igualdade material entre os cidadãos; e frugalidade dos hábitos para que os indivíduos não sejam consumidos pela vaidade e cobiça, nem haja sobreposição dos interesses particulares sobre o bem-comum.

Contrariando os ideais que inspira, Rousseau sugere que a democracia é irrealizável. “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens” (Rousseau, 1978: p. 86). A democracia seria mais sujeita a insurreições e revoltas e exigiria vigilância constante para a sua manutenção.

No entanto, as dificuldades de instalação desse modelo clássico não invalidam a contribuição de Rousseau para a teoria democrática. Segundo Machado, as ressalvas realizadas por Rousseau referem-se à impossibilidade de realização da “utopia democrática” (Machado, 1978: p. 85). Pelo contrário, ao afirmar que nenhuma democracia “verdadeira” possa existir, Rousseau abre a possibilidade de discutir formas mistas, tal como essa forma de governo se manifestou nas próprias cidades-estado gregas (Machado, 1978: p. 84). Contudo, deve-se ler a democracia não como a receita de uma forma de governo, mas como um conjunto de critérios que devem permear o corpo político, independentemente da forma de governo adotada.

O primeiro critério é o estabelecimento de condições reais de igualdade entre os cidadãos. A igualdade material é fundamental para a inauguração da comunidade política. Sem ela, não há condições para que os homens estabeleçam relações de confiança mútua, necessárias para a construção de um consenso favorável para a alienação de interesses particulares em nome de um corpo coletivo voltado para a realização do bem-comum.

O igualitarismo está presente em todos os momentos da obra de Rousseau. A igualdade reside na lei da natureza, que faz com que todos os homens dividam a mesma condição de liberdade. A fundação do corpo político exige a alienação total de todo homem, não restando nenhum direito individual. Ao compartilhar a mesma condição de igualdade, os homens podem criar laços de confiança para cederem suas vontades particulares e consentirem em fazer parte de um sujeito coletivo. A igualdade é mantida na concepção da vontade geral como expressão do poder soberano, pois ela manifesta o interesse que é comum a todos, não fixando sequer a distinção entre maioria e minoria.

A igualdade formal é estabelecida na medida em que todos se tornam iguais perante a vontade geral e sua expressão, a lei, que “deve partir de todos para aplicar-se a todos” (Rousseau, 1978: p.49). Por sua vez, um certo grau de igualdade material é necessário para a preservação da liberdade. Rousseau sugere que uma diferença muito grande da distribuição de riquezas entre os cidadãos pode comprometer a liberdade. Isso porque uns, tornando-se dependentes economicamente de outros, correm o risco de perder a autonomia de sua vontade.

Quanto à igualdade, não se deve entender por essa palavra que sejam absolutamente os mesmos os graus de poder e riqueza, mas, quanto ao poder, que esteja distanciado de qualquer violência e nunca se exerça senão em virtude do posto e das leis e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar um outro e não haja nenhum tão pobre que se veja constringido a vender-se (Rousseau, 1978: p. 66).

A relação entre igualdade e liberdade é uma herança grega. Segundo Arendt (1998), para os gregos, o sentido da política é a liberdade. Não se trata de afirmar que a função da política é conferir liberdade aos habitantes da *polis*. Mas compreender que a política é liberdade, realiza-se livremente e por indivíduos livres. Os gregos entendem a liberdade como uma condição. Sua primeira característica é uma desvinculação do homem do “reino das necessidades”, ou seja, das preocupações com sua manutenção física. Para Arendt, “o homem precisa ser livre ou se libertar para a liberdade, e esse ser livre do ser forçado pela necessidade da vida era o sentido original do grego *scholē* ou do romano *otium*, o ócio, como dizemos hoje” (Arendt, 1998: p. 47).

A libertação do mundo das necessidades, no entanto, é apenas uma pré-condição para que o cidadão possua liberdade política. Segundo Arendt, a libertação dos assuntos da casa prepara o indivíduo para o exercício da liberdade na *polis*. Essa liberdade, definida como política, possui um sentido maior.

O sentido da coisa política aqui, mas não seu objetivo, é os homens terem relações entre si em liberdade, para além da força, da coação e do domínio. Iguais com iguais que só em caso de necessidade, ou seja, em tempos de guerra, davam ordens e obedeciam uns aos outros; porém, exceto isso, regulamentavam todos os assuntos por meio da conversa mútua e do convencimento recíproco (Arendt, 1998: p. 48).

Exercer vida política significa poder estar num espaço de organização horizontal, entre iguais, sem qualquer tipo de relação de subordinação, hierarquias ou ameaça de coação. Nesse espaço público há o debate de opiniões e as decisões são tomadas pura e simplesmente com base no convencimento

recíproco. Para Arendt, a coisa política assenta-se na liberdade de não ser dominado e de não dominar, pois ambas as opções eliminam a possibilidade de estar-se entre iguais.

A partir de Rousseau, pode-se entender que um grau de igualdade material entre os cidadãos funcionaria como uma espécie de libertação do mundo das necessidades, tal como entendiam os gregos: a garantia de que a diferenciação econômica entre os cidadãos deve ser negada, para que não haja dependência econômica e comprometimento da autonomia das vontades dos cidadãos. Além disso, a abertura do *Contrato Social* faz a principal referência sobre essa relação, defendendo que o povo dominado não é livre. Mas também não o é aquele que o oprime: “O homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais, não deixa de ser mais escravo do que eles” (Rousseau, 1978: p. 22). Assim como a liberdade, a democracia só é possível entre iguais. Daí os conselhos práticos para a manutenção de uma reduzida distância entre as classes sociais, que pode gerar desconfiança e desagregação no corpo político.

O segundo critério é o papel da participação política. Em diversas passagens o autor ressalta a necessidade da participação para a conservação da igualdade entre os cidadãos, a manutenção da liberdade e a prevalência do interesse público.

Desde que o serviço público deixa de constituir a atividade principal dos cidadãos e eles preferem servir com sua bolsa a servir com sua pessoa, o Estado já se encontra perto da ruína. Se lhes for preciso

combater, pagarão tropas e ficarão em casa; se necessário ir ao conselho, nomearão deputados e ficarão em casa. À força da preguiça e do dinheiro, terão, por fim, soldados para escravizar a pátria e representantes para vendê-la” (Rousseau, 1978: p. 106).

Para Rousseau, a participação política é o exercício da liberdade civil. Dessa forma, o autor se diferencia de Montesquieu e da sua concepção de liberdade negativa, ou seja, a manutenção de um espaço de decisões privadas, nas quais o indivíduo está livre de qualquer interferência exterior. Rousseau não nega a importância de manter uma esfera privada. Ao tratar dos limites do poder soberano, o autor flexibiliza a alienação total de bens e direitos realizada por todos para a celebração do pacto e a reduz àqueles que interessam à sociedade, necessários à formação do corpo político. “Relativamente a quanto, pelo pacto social, cada um aliena seu poder, de seus bens e da própria liberdade, convém-se em que representa tão-só aquela parte de tudo isso cujo uso interessa ao soberano” (Rousseau, 1978: p. 48).

Mesmo esse espaço de liberdade deve ser delimitado pelo poder soberano e sua expressão, a vontade geral. O desafio é fazer com que a vontade do indivíduo esteja contida na vontade geral. Dessa forma, a liberdade é considerada por outra faculdade, que confere ao indivíduo a capacidade de fazer parte do poder soberano e participar do processo de tomada de decisões públicas.

A relação entre liberdade civil e participação política fundamenta a crítica que Rousseau realiza ao sistema representativo inglês. O autor compara o sistema representativo à sociedade escravista ateniense. Enquanto em Atenas os

escravos trabalhavam para livrar seus senhores do mundo das necessidades e permitir-lhes agir politicamente, nos países com sistema representativo, o povo trabalha para sustentar um conjunto reduzido de políticos ocupados em deliberar e tomar as decisões públicas. Segundo Rousseau, o poder soberano não pode ser delegado e alienado sob risco de ser usurpado. “O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada” (Rousseau, 1978: p. 108).

Rousseau não refuta completamente a idéia de representantes. Mas os considera numa nova acepção, como magistrados integrantes do poder executivo e encarregados de executar a vontade geral. No entanto, não prescinde da execução de assembléias que permitam ao povo, ao participar diretamente das decisões políticas, manifestar o poder soberano. A participação direta do povo é coerente com a fundação moral do corpo político. A autoridade do poder soberano estabelece-se quando os cidadãos vêm na vontade geral a expressão de sua própria vontade.

Apesar da obra de Rousseau não receitar nenhum formato de governo específico, celebrou dois princípios que inspiram os participativistas: igualdade e participação política. Ambos os valores, aplicados aos modelos democráticos atuais, produziram uma transformação da relação entre o sistema político e o cidadão comum. O maior desafio é localizá-los e buscar formas de institucionalizá-los nos regimes políticos contemporâneos.

A Participação Política

A teoria democrática participativa é uma tentativa de oferecer opções ao modelo “ortodoxo” e dominante, caracterizado pela competição eleitoral e pela redução das possibilidades de participação da maioria da população ao ato de votar. A nova proposta traz outras possibilidades de instituições, rediscute a ampliação das condições de igualdade necessárias à democracia e redimensiona o papel do cidadão comum, recolocando-o no centro do processo político.

Segundo Pateman (1992), a corrente participativa ganha fôlego no meio acadêmico nos anos 60 e 70, motivada por grande agitação e mobilização de movimentos sociais e estudantis nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, que reclamavam maior participação política no processo de decisões públicas. Entretanto, não é válido afirmar que a relação entre regimes democráticos e participação política representa alguma novidade. Pelo contrário, a participação política, considerada como fenômeno histórico ou pensamento político, é um elemento constitutivo da democracia. Sua discussão mantém-se permanente, mesmo que sua importância e abrangência tenham sido relativizadas por diversos autores e correntes teóricas.

Como fenômeno histórico e discussão teórica moderna, a participação política é efeito do processo de superação de uma estrutura social estratificada e imóvel, característica da Europa ocidental medieval. Segundo Avelar (2004), os marcos desse processo são as revoluções industrial e burguesa, localizadas nos

séculos XVIII e XIX. A mudança empreendida extinguiu, pelo menos formalmente, a relação de correspondência entre posição social e possibilidade de atuação política. “Essa ruptura foi lenta, iniciada com a queda paulatina da aristocracia e a ascensão da burguesia e, mais tarde, incorporou cidadãos da classe trabalhadora” (Avelar, 2004: p. 224).

Tocqueville (1987) é um dos principais autores a compreender a importância das transformações da sua época. O autor as define como um processo “universal”, “durável” e “providencial” de desenvolvimento da igualdade (Tocqueville, 1987: p. 09). A eliminação dos limites formais entre as classes sociais cria a possibilidade de incorporação de uma imensa massa de pessoas ao processo político. Segundo Marshall (1967), esse processo marca uma mudança de *status* da maior parte da população. Ganham condição de cidadania, que implica a detenção igualitária de um conjunto de direitos e obrigações reconhecidos pela própria comunidade. Dessa forma, a igualdade de *status* permite a discussão sobre as possibilidades de participação política do cidadão comum na comunidade política.

Participação é uma palavra latina. Vem de *participatio*, *participacionis*, *participatum*. Significa “tomar parte em”, “compartilhar”, “associar-se pelo sentimento ou pensamento” (Avelar, 2004: p. 223). No âmbito da política, o termo participação é utilizado para designar um conjunto de direitos e condições, legais e materiais, que delineiam a relação que o indivíduo tem e pode ter com a comunidade política.

Em um sentido amplo, participação política pode ser entendida como toda atividade que mantém alguma relação com a política, tal como votar, assistir a um programa eleitoral, ir a comícios, doar valores a agremiações partidárias, dentre muitas outras possibilidades. No entanto, nem todas as atividades relacionadas com a vida política da *polis* influenciam as decisões públicas tomadas no seu âmbito. Dessa forma, fez-se necessário elaborar um sentido estrito, onde a participação é definida como uma ação empreendida por indivíduos ou grupos que têm por objetivo influenciar o processo político (Avelar, 2004: p. 225). Contudo, pode-se afirmar que estudos de participação política tratam das chances reais de cidadãos comuns tomarem parte e terem suas opiniões consideradas na formulação de políticas aplicadas à coletividade.

Bobbio (2004) classifica a participação política em dois tipos: indireta e direta. A forma indireta refere-se à escolha de representantes. Essa posição é adotada pelos modelos democráticos procedimentais e confere à participação política a função de controlar o corpo dirigente, por meio da possibilidade de reconduzi-los aos cargos ou não. Suas estruturas de participação mais importantes estão ligadas aos mecanismos de competição entre as forças políticas e são geralmente institucionalizadas nas normas que dizem respeito ao processo de renovação dos cargos públicos (Bobbio, 2004: p. 890).

O tipo de participação direta é associado à repetição da experiência grega. Dahl (2001) chega a calcular os “custos”, medidos em tempo, da adoção de uma

forma de governo onde fosse ampliada a possibilidade de cidadãos comuns participarem como debatedores num processo de tomada de decisões, numa assembléia imaginária.

Tabela 1 – “O alto preço da democracia participativa”

Número de Pessoas	Total de exigido se cada pessoa tem:					
	10 minutos			30 minutos		
	Minutos	Horas	Dias de 8 horas	Minutos	Horas	Dias de 8 horas
10	100	2	-	300	5	
20	200	3	-	600	10	1
50	500	8	1	1.500	25	3
500	5.000	83	10	15.000	250	31
1.000	10.000	167	21	30.000	500	63
5.000	50.000	833	104	150.000	2.500	313
10.000	100.000	1.667	208	300.000	5.000	625

Fonte: Dahl, 2001.

Apesar de constituir um aspecto importante, a operacionalização da democracia direta não é o maior empecilho alegado pelos críticos da participação política do cidadão comum. As principais razões referem-se à sua incapacidade de tratar questões políticas que escapem à sua esfera privada de ação e ao seu baixo nível de interesse e disposição para discutir assuntos políticos. Dados sobre a abstenção eleitoral e pesquisas de opinião sobre o desinteresse dos entrevistados pela política são utilizados para confirmar essa hipótese. Um exemplo dessa disposição foi dado pelo senador José Fogaça (PPS/RS), em novembro de 1998, por ocasião da aprovação da proposta de reforma política no Senado Federal.

Percebi que 95% das pessoas que iam para os locais de votação não tinham clara idéia do que estavam votando. Percebi, também, que quando um cidadão não tem idéia do que está votando, ele prefere manter o conhecido, mesmo que ruim, a votar no desconhecido (Senado Federal, 1998).

As críticas à capacidade de participação política do cidadão comum e as dúvidas quanto à possibilidade de instituições políticas participativas alternativas ao atual modelo representativo são as duas principais questões contra as quais os teóricos participativistas se lançam. Pateman deseja descobrir o “lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável” (Pateman, 1992: p. 09), enquanto Macpherson pergunta se e como um governo liberal-democrático pode tornar-se mais participante (Macpherson, 1978: p. 98).

A primeira preocupação da corrente participativa é desmistificar o dogma da incapacidade e/ou desinteresse do cidadão comum para com as questões políticas. Pateman afirma que o fenômeno da participação política não foi compreendido pelos seus críticos. O desinteresse para assuntos políticos não é uma característica “natural” do cidadão comum. Pelo contrário, a apatia é gerada e pode ser transformada politicamente.

O resgate do conceito de participação política retorna a Rousseau. Para Pateman, a contribuição mais relevante da obra do autor genebrino diz respeito ao aspecto pedagógico da participação política.

A compreensão da natureza do sistema político que ele descreve em *O Contrato Social* é vital para a teoria da democracia participativa. Toda a teoria política de Rousseau apóia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico entre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro dela (Pateman, 1992: p. 35).

Pateman afirma que a intenção de Rousseau vai além da criação de uma atitude positiva do cidadão frente ao poder político. Promove um sentimento comum de cooperação entre cidadãos que compõem a *polis*, estabelece um vínculo entre eles, que favorece iniciativas voltadas para o bem-comum. A participação confere a percepção da interdependência que existe entre os cidadãos da comunidade. Em um espaço horizontal habitado por indivíduos livres, a realização de ações políticas exige o convencimento e a cooperação de outros. Para conseguir apoio, o indivíduo vê-se obrigado a apresentar propostas que vão além dos ganhos individuais, a perseguir objetivos mais abrangentes e que envolva benefícios para a maior quantidade de pessoas possível. Quanto mais ampla a meta perseguida, mais chances de obter consentimento da comunidade e realizá-la.

A necessidade de conciliar interesse privado com o interesse de muitos faz com que o indivíduo desenvolva sua capacidade de decidir sobre assuntos públicos. “Como resultado da sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado” (Pateman, 1992: p. 39). A prática da

participação política desenvolve no indivíduo a capacidade de deliberar sobre assuntos que vão além da sua esfera privada. Aprimora-o para a discussão de questões públicas e capacita-o para decidir politicamente. A participação política é o melhor instrumento de preparação do cidadão comum para o exercício da própria participação política.

Aqui, a principal variável é saber se a instituição é ou não participativa, pois a função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, considerando-se o termo educação em seu sentido mais amplo. O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo (Pateman, 1992: p. 38).

O aspecto pedagógico refuta parte importante das críticas e reinterpreta dados empíricos sobre a apatia e a incapacidade do cidadão comum de dissertar sobre assuntos políticos. Segundo a autora, a não-participação não pode ser atribuída a uma característica natural da personalidade da maior parte dos indivíduos, mas é resultado das atuais instituições “democráticas” que limitam as possibilidades de participação.

Para Macpherson (1978), a participação muda a consciência que a comunidade alimenta sobre si mesma: deixa de ver-se como consumidora de políticas públicas e adota o papel de promotora de decisões políticas e de ações voltadas para seu próprio desenvolvimento. O autor compartilha do aspecto pedagógico da participação e relembra que o aprimoramento das capacidades humanas via participação política reside em John Stuart Mill. Uma das suas

hipóteses afirma que a ampliação do sufrágio e a generalização da participação política eleitoral “tornaria o povo capaz de ainda mais participação política e contribuiria para a mudança de consciência” (Macpherson, 1978: p. 104).

As duas perspectivas estão de acordo com a premissa de que o meio influencia o indivíduo. Daí resulta a hipótese: se o desinteresse e a incapacidade do cidadão comum é resultado da ação das instituições políticas democráticas atuais, novas instituições, dotadas de outros canais de participação, podem “construir” um cidadão preparado e interessado para a decisão de questões públicas. Surgem então duas perguntas à corrente participativa: quais devem ser os formatos das novas instituições políticas democráticas e como chegar até elas?

O principal problema em relação à constituição de arranjos institucionais participativos refere-se à dimensão, à complexidade e ao tamanho populacional dos países atuais. Macpherson ressalta os avanços tecnológicos que possibilitariam a instalação de mecanismos de votação eletrônica nas residências dos cidadãos. Também propõe um modelo que conciliaria participação direta e representação política por meio de conselhos organizados numa forma piramidal: na base, a população toma posições sobre assuntos que devem ser adotadas e reproduzidas por representantes em esferas superiores. Apesar da sua proposta, o autor afirma que ainda não é possível chegar a um consenso em torno de novos formatos. Segundo Macpherson, é preciso ter em conta que a democracia participativa é um processo de transformação dos valores, percepções e consciência que a sociedade possui de si. A participação política contribui para a

criação de um “senso de comunidade” (Macpherson, 1978: p.102), que levaria naturalmente à constituição de novas instituições, além dos atuais modelos eleitorais.

Da mesma forma, Pateman afirma que é um engano considerar um sistema político organizado em torno da participação direta do cidadão simplesmente como um outro método ou arranjo institucional para produzir decisões públicas. A participação deve ser analisada num contexto mais amplo, que envolve a integração do indivíduo na comunidade. Pateman e Macpherson concordam que, por ora, não é importante discutir a forma que a democracia participativa pode ter, mas em que condições e como ela pode existir.

O exercício da participação política prepara o indivíduo e a comunidade para a própria participação e para pensar formas de institucionalizá-las. Logo, para os participativistas, a participação constitui um fim em si mesma. Faz-se necessário criar canais de participação, encontrar formas de permitir ou ampliar o acesso do cidadão comum às arenas decisórias, a fim de que possa aprender e desenvolver sua capacidade de fazer opções políticas.

A participação política extrapola os limites das arenas estipuladas pelo Estado. Pizzorno (1975) afirma que reivindicar o direito de participação política significa exigir um papel ativo no processo de tomada das decisões que têm como objeto a *polis*. Nesse sentido, o conceito de participação política vai além dos espaços institucionalizados, mas podem designar ações empreendidas por grupos

extra-estatais ou classes (excluído o sentido marxista) que têm por objetivo universalizar valores perante o grupo social (Pizzorno, 1975: p. 35). A participação política pode ser utilizada para definir ações de atores institucionalizados ou não. Pode-se identificar os partidos políticos e os movimentos sociais como exemplos de cada tipo de ator, respectivamente.

Dessa forma, Avelar (2004) utiliza a institucionalização como critério de classificação dos canais de participação. Os tipos eleitoral e corporativo são atores reconhecidos e possuem espaço de atuação institucionalizado. O canal eleitoral refere-se à competição política realizada por partidos políticos que disputam o poder e o canal corporativo trata da representação de interesses privados junto ao sistema estatal, como sindicatos, grupos de interesse e *lobbies*. O canal organizacional não é institucionalizado e corresponde, principalmente, a movimentos sociais que buscam a própria transformação da organização da comunidade política.

O Valor da Igualdade

O segundo princípio a ser tratado é o da igualdade. Qual seu lugar nos sistemas políticos contemporâneos? Em sua obra, Rousseau retrata duas dimensões da igualdade, essenciais para a democracia e para a participação política, uma formal e outra material. A primeira refere-se à igualdade perante as leis, frente ao poder soberano. A segunda diz respeito à distribuição de bens econômicos. Para o autor, a desigualdade material acentuada faz com que alguns

homens passem a depender de outros para sobreviver, comprometendo sua liberdade e capacidade de participação autônoma na comunidade política.

Rousseau acredita que as desigualdades econômicas refletem-se no campo político e comprometem a paridade de participação política. Essa definição assemelha-se ao materialismo histórico de Marx. A política é uma superestrutura determinada pela economia, pela organização do sistema produtivo. Dessa forma, mesmo que a igualdade formal alcance a todos, o espaço político não está aberto à participação das classes subordinadas.

Segundo Wood (2003), a democracia liberal/capitalista encontrou mecanismos eficientes para preservar a dominação política da classe economicamente hegemônica, apesar da universalização da igualdade formal. O principal é a adoção de um sistema representativo, capaz de “filtrar” um corpo de dirigentes, negar à maioria da população a faculdade de deliberar sobre assuntos públicos e promover sua alienação quanto a assuntos políticos.

Os americanos então, apesar de não terem inventado a representação, podem receber o crédito pelo estabelecimento de uma idéia constitutiva essencial da democracia moderna: a identificação desta com a alienação do poder. (...) Os “Pais Fundadores não somente concebiam a representação como uma forma de distanciar o povo da política, mas advogavam-na pela mesma razão que justificava as suspeitas dos atenienses contra as eleições: por ela favorecer as classes proprietárias. A “democracia representativa”, tal como uma mistura de Aristóteles, é a democracia civilizada com um toque de oligarquia (Wood, 2003: p. 188).

Para Wood, assim como para Marx, a solução para o déficit de participação não se encontra propriamente na reforma das instituições políticas, mas na transformação do sistema econômico e na mudança da relação de classes. Nesse caso, a alternativa escapa à teoria participativa.

A relação entre igualdade material e participação política também é abordada por Nancy Fraser (2003). Apesar de contextualizar o problema da participação num horizonte teórico distinto, moldado sobre elementos de teorias de justiça e da democracia deliberativa habermasiana, a autora sistematiza dois conjuntos de fatores úteis para a compreensão das condições de igualdade necessárias a um modelo participativo.

Fraser elabora um modelo bi-dimensional de justiça. Seu objetivo é discutir o tipo de desigualdade que compromete a existência de condições paritárias de participação. A autora não está tratando especificamente das condições paritárias de participação política, mas da possibilidade de interação em todas as esferas sociais. De um lado, estão as desigualdades econômicas. Do outro, os problemas de reconhecimento, ou a existência de padrões culturais que impedem grupos ou parcelas da população de interagirem em outras esferas da vida social (Fraser, 2003: p. 29).

Os dois extremos do modelo encontram origem em escolas filosóficas distintas. Entretanto, Fraser prefere deduzi-los de reivindicações de movimentos sociais (*folk paradigms*). Essa alternativa confere maior mobilidade e elasticidade

às categorias conceituais estudadas. Os problemas de distribuição são todos aqueles que envolvem questões econômicas e impliquem a subordinação de uma classe por outra, desde a posição das classes no sistema de produção até as conseqüências de baixos salários ou de um sistema inadequado de distribuição de renda que gere pobreza. Os problemas de reconhecimento tratam de injustiças criadas por padrões culturais, por razões de raça, gênero, religião, entre outros, que determinem a subordinação de um grupo por outro.

A democratização está ligada à remoção dos impedimentos à participação paritária de classes e grupos. Para tanto, as medidas podem ser classificadas como ações de afirmação e ações de transformação. A primeira visa a corrigir as desigualdades sem alterar as estruturas econômica ou cultural da sociedade. Um exemplo desse tipo de medida é o Estado do bem-estar social, constituído para minimizar os efeitos do capitalismo sem, contudo, questionar a forma de organização do sistema produtivo. A segunda combate a desigualdade por meio da transformação da estrutura que a gera. Nesse caso, para eliminar as iniquidades do capitalismo, seria necessária a adoção de uma forma econômica socialista.

A colaboração de Fraser é importante porque acrescenta novas variáveis ao problema da participação, elementos “extra-políticos” que sugerem novas dimensões para o estudo de processos de democratização, envolvendo aspectos econômicos e culturais. Dessa forma, a autora amplia os limites da política, motivada pela clara correspondência entre condição social e *status* político. As

fatores necessários para a participação vão além da universalização dos direitos políticos.

Nesse sentido, vale recorrer ao conceito de cidadania elaborado por Marshall (1967). Para o autor, a admissão das classes trabalhadoras como membros completos da sociedade inglesa deu-se apenas após um longo e penoso processo de três séculos de luta e conquista de direitos civis, políticos e sociais.

O'Donnell (2004) rediscute o conceito de democracia liberal e propõe novas bases para estudos de democratização. Segundo o autor, a democracia é um regime político característico por conceber o cidadão como agente autônomo, capaz de exercer o autogoverno e realizar escolhas responsáveis, mesmo que restritas ao âmbito eleitoral. Entretanto, essa capacidade não é inata, como defendem os liberais, mas construída por meio da obtenção de melhores condições sócio-econômicas e segurança quanto à detenção de direitos civis e políticos.

Tanto Fraser quanto O'Donnell abrem possibilidade de utilizar dados “não-políticos” aos estudos de democratização, principalmente no que diz respeito às estatísticas quanto à universalização de direitos civis e sociais. Entretanto, essa tarefa não é fácil. O principal desafio que se coloca aos pesquisadores é definir os limites da política, seleccionar os aspectos mais importantes à constituição de um cidadão autônomo e quantificar o peso de cada um para os processos de democratização.

Capítulo 03 – Democratização

O objetivo deste capítulo é realizar um estudo exploratório do campo da ciência política relacionado à implementação e institucionalização de regimes políticos democráticos. Pretende-se analisar as definições formais de democracia adotadas pela disciplina “democratização” e localizá-las no âmbito da teoria democrática.

O capítulo divide-se em três seções. A primeira realiza uma abordagem dos aspectos gerais dos estudos de democratização, traça seu histórico e delimita seu objeto de estudo. A segunda trata do “paradigma” da transitologia, que ocupa lugar predominante na disciplina. Por fim, discute-se a proposta de cidadania integral, realizada por O’ Donnell, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

“Democratização”

O primeiro e mais célebre pensador a descrever e estudar um processo de democratização foi Aléxis de Tocqueville. O autor francês relaciona a implantação da democracia a modificações na estrutura social, a um processo de equalização de condições entre os homens que decretaria o fim da velha estrutura aristocrática européia.

O gradual desenvolvimento da igualdade é uma realidade providencial. Dessa realidade, tem ele as principais características: é universal, é durável, foge dia a dia à interferência humana; e, para o seu progresso, contribuíram todos os acontecimentos, assim como todos os homens (Tocqueville, 1987: p. 09).

Tocqueville (1987) traduz mudanças sócio-econômicas de sua época e seus impactos no sistema político (Schwartzberg, 1979). A universalização de condições de igualdade formal e a conseqüente desarticulação da sociedade aristocrática abriram possibilidade de participação de homens comuns na condução da vida política e impeliram as instituições para a adoção de formas democráticas.

Pode-se afirmar que Tocqueville lançou as bases para uma sociologia da democracia e, conseqüentemente, dos processos de democratização. A exemplo de Montesquieu (1995), que associa as instituições políticas e seus diversos formatos à influência determinante da própria organização da sociedade, de suas características culturais, econômicas, sociais e trajetória histórica, Tocqueville condiciona o surgimento da democracia à presença de uma estrutura social específica. Portanto, seria importante considerar fatores tais como a escravidão, a religião, a composição étnica, a organização das comunidades locais e a cultura da sociedade estudada, dentre outros, para estabelecer um diagnóstico e definir suas chances de caminhar ou não para uma democracia.

Apesar da grande influência que o trabalho de Tocqueville exerce sobre a ciência política, não se pode afirmar que seus pesquisadores tenham conseguido

desenvolver uma sociologia da democracia ou dos processos de democratização. Atualmente, o estudo de processos de democratização é considerado uma das muitas sub-especialidades da ciência política (Almond, 1996).

Nos primórdios da disciplina encontram-se as pesquisas realizadas por Fitzgibbon (1967), nas décadas de 40, 50 e 60. O autor contextualiza seu trabalho em um contexto de guerra fria e de competição política/ideológica. Nesse sentido, seu parâmetro de democracia é identificado com o regime político estadunidense. *“We like to think that the United States is a democratic country, perhaps ‘the great exemplar of the democratic way of life and government’”* (Fitzgibbon, 1967: p. 129). Seu objetivo é medir a presença de elementos que favoreçam o desenvolvimento da democracia política na América Latina. A democracia deve ser entendida como a coexistência de regimes eleitorais modernos e garantias e direitos ligados à liberdade individual.

Posteriormente, nos anos 70, surgem os trabalhos “condicionalistas” da democracia (Monclaire, 2001; Carothers, 2002). As pesquisas estavam relacionadas às condições exigidas para a instalação e funcionamento de regimes democráticos. Segundo Monclaire, os fatores organizados a partir de visões economicista, historicista e culturalista detinham baixo poder explicativo (Monclaire, 2001: p. 01). Carothers avaliza a análise de Monclaire, ao constatar que grande parte dos países do leste europeu, principalmente ex-componentes do bloco soviético e participantes da “terceira onda” (Huntington, 1996), não recebiam dessa escola diagnósticos positivos para a existência de regimes democráticos.

Nos anos 80, inaugura-se uma nova tradição teórica, cujo objeto de estudo concentra-se na implementação de regimes eleitorais/representativos em um conjunto delimitado de países da América Latina, Leste Europeu e algumas nações asiáticas, promovida entre os anos 70 e início da década de 90.

Esse processo foi nomeado por Huntington (1996) de “terceira onda”. Segundo o autor, a história do desenvolvimento democrático mundial pode ser dividida em “ondas” e “ondas reversas”. O termo onda significa “um grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período” (Huntington, 1996: p.23). As ondas reversas indicam, ao contrário, um retorno em número maior de países à não-democracia.

Para Huntington, a primeira onda ocorreu entre 1828 e 1926. Os critérios adotados para classificar qualquer país como democrático são a extensão do direito de voto a, pelo menos, 50% da população masculina e um governo escolhido em eleições periódicas. O primeiro país a cumprir os dois critérios foi os Estados Unidos que, posteriormente, se veria acompanhado por aproximadamente mais outros trinta. A primeira onda reversa iniciou-se em 1922, com a ascensão de Mussolini na Itália, e durou até a Segunda Guerra. A vitória dos aliados inaugurou a segunda onda, manifestando-se fortemente na Europa Ocidental, mas limitada pela expansão soviética. A segunda onda reversa

aconteceu entre 1958 e 1975 e “varreu” os países da América Latina, além de Coréia, Filipinas, Grécia e Índia, dentre outros. Segundo dados fornecidos por Huntington, em 1975, 38 países possuíam governos originados de golpes de Estado. Finalmente, em 1974, instala-se a terceira onda. Seu marco inicial é a “revolução dos cravos”, ocorrida em Portugal, e abrange transições políticas em todos os países latino-americanos, na Ásia, na Espanha e na Grécia, e sagra-se com a extinção do bloco soviético e o avanço da democracia rumo ao leste europeu.

Segundo Carothers (2002), a terceira onda foi denominada por George Schultz, secretário de Estado norte-americano na gestão Ronald Reagan, como a “revolução democrática mundial”. Tornou-se necessário estudar e oferecer subsídios aos países recém-saídos de regimes ditatoriais, autoritários ou totalitários. Para tanto, formou-se nos Estados Unidos uma comunidade de promoção da democracia (*democracy-promotion community*), composta por organizações governamentais, não-governamentais, fundações e universidades.

Em 1983, é fundada a *National Endowment for Democracy* (NED), com recursos da *Agency for International Development* (AID) e dotações anuais do governo estadunidense (Santos, 2001)². Em 1990, a NED funda o periódico “*Journal of Democracy*”, principal instrumento de divulgação e fórum de debate do resultado acadêmico do esforço iniciado pelo governo Reagan, da subdisciplina da ciência política chamada “transitologia” (Carothers, 2002: p. 06).

² Informações retiradas do site <http://www.ned.org/>, acessado em 17 de janeiro de 2006.

Democratização = Transição + Consolidação

Transitologia é um campo da ciência política voltado para o estudo de transições democráticas realizadas por países recém-saídos de experiências autoritárias ou totalitárias. Considerava-se, inicialmente, que a transição democrática iniciava-se com a liberalização do antigo regime e terminava com a formação de um novo governo eleito e a regularização das novas instituições de poder (Vitullo, 2001: p.53). Entretanto, a incidência das “ondas reversas” e a fragilidade dos novos regimes ampliaram o período da transição democrática, até um estágio onde a nova forma de governo possa atender a uma série de requisitos e ser considerada “consolidada”. Entre os dois extremos, existe uma série de etapas, como o estabelecimento de mecanismos de controle dos militares e a promulgação de um novo marco legal aprovado majoritariamente, dentre outros.

Segundo Vitullo, o objetivo dos transitólogos é criar padrões de transições democráticas, parâmetros que possam ser utilizados para realizar estudos comparativos entre diversos países. As hipóteses e conceitos derivados da observação de processos de democratização podem servir como ferramentas para atores políticos que estejam enfrentando o desafio de instituir novas democracias com algum grau de previsibilidade quanto às possíveis conseqüências.

Carothers enumera as cinco principais características do “paradigma” da transitologia. A primeira: qualquer país saído de um regime de uma forma ditatorial encontra-se num processo de transição democrática. O autor afirma que a utilização desse critério “guarda-chuva” permite reunir um universo absolutamente heterogêneo, composto de aproximadamente 100 países, nem sempre rumando pelos mesmos caminhos: 20 da América Latina, 25 do Leste Europeu e ex-repúblicas soviéticas, 30 da África Sub-saariana, 10 da Ásia e 5 do Oriente Médio. Desse total, apenas 20% obtiveram algum grau de sucesso, completando seus processos de transição. O restante ou voltou a regimes autoritários ou permanecem numa “zona cinzenta” (Carothers, 2002: p. 09), que pode ser caracterizada por uma grande quantidade de fatores, como guerra civil, incapacidade de regularizar as novas instituições de governo, eleições fraudulentas, ausência de independência do judiciário, forte influência dos militares no novo governo, dentre outros.

Outra característica da transitologia é a possibilidade da transição ser dividida em estágios, que podem ser cumpridos gradualmente. O primeiro estágio, denominado *abertura*, abrange os sinais originários da liberalização e torna mais clara a fronteira que divide os partidários do velho e do novo regime. O segundo estágio refere-se ao colapso do antigo regime e ao surgimento de um novo democrático e se estende até a promulgação de uma nova constituição política. O terceiro e último estágio chama-se *consolidação* e designa a interiorização das regras democráticas, o fortalecimento da sociedade civil, a regularização das eleições e a reforma da estrutura estatal.

A terceira característica refere-se à crença na importância determinante das eleições. Os transitólogos acreditam que os procedimentos eleitorais não são apenas a pedra fundamental do novo regime, mas o mecanismo principal de reforma das instituições políticas. A competição eleitoral incentiva a direção e a disposição para o redesenho do Estado, assim como para a prestação de contas e a transparência das práticas de governo.

A quarta refere-se ao fato de que as características “estruturais” específicas de cada país não são consideradas como fatores determinantes quanto às possibilidades de sucesso ou de fracasso do processo de transição democrática. A premissa adotada pela nova escola descarta a necessidade de pré-requisitos para a instalação de uma democracia. O sucesso ou não do novo regime depende do papel desempenhado pelas elites políticas. A condução da democratização está restrita a um conjunto de atores políticos que, em última instância, são os responsáveis pela decisão em adotar instituições democráticas.

Como quinta característica, a transitologia considera que o novo governo é constituído sobre estruturas estatais que já estavam em funcionamento. O desafio imposto ao novo regime é a reforma das instituições pré-existentes. Dessa forma, é natural que as duas literaturas, transitologia e reforma do Estado, tenham alguma proximidade, inclusive com autores comuns³.

³ Ver Przeworski.

As características relacionadas por Carothers ressaltam a utilização de uma abordagem metodológica que privilegia o funcionamento autônomo do campo da política. O processo de democratização é reduzido a estratégias e escolhas adotadas pelos principais atores políticos. Não é raro encontrar analogias entre a transição e jogos de xadrez ou dramas teatrais (Whitehead, 1999), cuja atenção deve estar voltada para os movimentos do jogador ou para as atitudes tomadas pelo protagonista da ficção. Nenhum aspecto relativo à estrutura econômica, cultural ou social é considerado fator relevante para o sucesso ou não da empreitada.

A nova vertente mudou o foco e decidiu concentrar sua atenção nas elites políticas e suas eleições, opções e estratégias. A democracia passou a ser vista, a partir de então, como o resultado das habilidades, tomadas de decisões e estratégias racionais desdobradas pelos grupos dirigentes e atores políticos mais relevantes (Vitullo, 2001: p. 54).

Os conceitos de *transição democrática completa* e *consolidação democrática*, adotados por Linz e Stepan (1999), são exemplos claros da opção metodológica realizada pela transitologia. Segundo os autores, a transição democrática completa-se quando há acordo suficiente entre os principais atores políticos quanto aos procedimentos necessários para se “obter um governo eleito” (Linz, Stepan, 1999: p. 21). Da mesma forma, uma democracia encontra-se consolidada quando o jogo democrático torna-se o único jogo possível para as elites que disputam o controle do Estado. “Em termos comportamentais, a democracia começa a ser o único jogo disponível na sociedade quando nenhum

grupo político de peso faz tentativas sérias de derrubar o regime” (Linz, Stepan, 1999: p. 23).

De maneira geral, a sociedade não é considerada um ator político relevante. Sua participação no processo de democratização normalmente está delimitada pelo conceito de sociedade civil adotado pelos autores transitólogos (Becker, 1999; Linz, Stepan, 1999; Diamond, 1996). Segundo Linz e Stepan, a sociedade civil é uma comunidade política autônoma, não estatal, composta por associações, movimentos sociais, entidades de classe, organizações não-governamentais e grupos de interesse auto-organizados. Sua importância para a consolidação democrática reside na sua capacidade de exercer algum controle sobre as lideranças políticas.

The first and most basic democratic function of civil society is to provide the basis for the limitation of state power, hence for the control of the state by society, and hence for democratic political institutions as the most effective means of exercising that control (Diamond, 1996: p. 231).

Linz e Stepan e Diamond minimizam o papel da sociedade civil quanto à sua possibilidade de derrubar ou de constituir regimes políticos. Becker (1999) associa as organizações aos “corpos intermediários” descritos por Montesquieu. Sua função é fiscalizar as ações dos governantes, cuidar para o cumprimento da lei e impedir ações abusivas do Estado contra cidadãos, seus direitos e garantias individuais. Diamond (1996) sugere outra lista de contribuições que a sociedade civil pode dar ao processo de democratização, como promoção da

conscientização da população sobre seus direitos, criação de canais de representação alternativos aos partidos políticos, recrutamento e preparo de lideranças políticas, sugestão de temas para a agenda decisória, dentre outros. Entretanto, o autor não deixa de fazer uma ressalva: *“the single most important and urgent factor in the consolidation of democracy is not civil society, but political institutionalization”* (Diamond, 1996: p. 238).

A sociedade ocupa outro espaço nos estudos de transição democrática, relacionado ao problema da legitimidade obtida pelos novos regimes. Linz e Stepan são os autores que mais trabalham esse aspecto e preocupam-se em estabelecer alguma correlação entre o grau de apoio recebido pelas novas democracias e suas chances de consolidação. Linz e Stepan ampliam seu conceito de consolidação em direção à população e conferem importância à sua assimilação e internalização dos valores e vantagens inerentes ao “único jogo disponível”.

“Em termos de atitudes, a democracia torna-se o único jogo disponível na sociedade quando, mesmo em meio a graves crises políticas e econômicas, a maioria esmagadora da população continua acreditando que qualquer mudança política adicional deva emergir do bojo dos parâmetros das fórmulas democráticas” (Linz, Stepan, 1999: p. 23).

Os pesquisadores utilizam-se de pesquisas de opinião pública que buscam medir o apoio dos indivíduos à democracia e sua capacidade de dissociar governo e regime político. A população de todos os países da América Latina, com exceção dos uruguaios, confere avaliações negativas sistemáticas aos seus

regimes democráticos⁴. Malone e Baviskar (2002) afirmam que parte da explicação para tais avaliações encontra-se no desencontro entre o significado que a população confere ao termo “democracia” e o modelo implementado em seus países. Enquanto a maioria alimenta um ideal/conceito de democracia ligado à distribuição de direitos sociais e econômicos, o modelo liberal implementado restringe-se ao seu significado procedimental, não concebendo a promoção de direitos sociais como uma responsabilidade ou função constitucional do novo regime político.

A transitologia adota posição clara no debate conceitual sobre o significado da democracia. As definições formais adotadas pela totalidade dos trabalhos variam em torno do modelo procedimental elaborado por Schumpeter e valorizam a primazia dos sistemas eleitorais. Dahl (2005) estabeleceu uma lista de princípios ou critérios obrigatórios à democracia procedimental: (1) o direito de votar; (2) o direito de ser eleito; (3) a livre competição eleitoral; (4) pleitos livres e honestos; (5) liberdade de reunião; (6) liberdade de expressão; (7) pluralidade de fontes de informação; e (8) a relação de dependência entre as ações de governo e as eleições ou outras formas de manifestação popular (Dahl, 2005: p. 27).

Segundo Dahl, os critérios necessários à democracia são elementos componentes das duas dimensões envolvidas em qualquer processo de democratização, ambas ligadas ao funcionamento dos sistemas eleitorais. A primeira refere-se à liberdade de contestação, à possibilidade de grupos políticos

⁴ Ver Relatório Latinobarômetro.

realizarem oposição mútua e colocarem-se como opções ao exercício do poder. A segunda trata do direito de participação em eleições e cargos públicos, da capacidade de votar ou candidatar-se em pleitos limpos e transparentes.

Tabela 2 – Critérios de Democracia elaborados por Robert Dahl

Liberdade de Contestação	Direito de Participação
Liberdade de reunião Liberdade de expressão Pluralidade de informações Pleitos livres e honestos (necessários para a livre expressão da liberdade eleitoral)	Direito de votar Direito de ser eleito Livre competição eleitoral Pleitos livres e honestos Pluralidade de informações (necessárias para a escolha racional de representantes)

Fonte: Dahl, 2005.

Schmitter e Karl (1996) traduzem os critérios traçados por Dahl, no que seria o consenso democrático hegemônico na transitologia. A democracia é um sistema de governança que estipula métodos de acesso aos principais cargos públicos. Existe consenso quanto à autoridade e ao papel de reguladores que esses ocupantes exercem. Há competição para ocupação desses cargos, normalmente decidida pela regra da maioria.

A sociedade é composta de cidadãos, o que significa a extensão, à maior parte da população, da possibilidade de contar com um conjunto de garantias e liberdades individuais que assegurem o exercício pleno do direito de participar do processo político pelo exercício do voto ou pelo lançamento de candidatura aos cargos públicos. Com o sentido de preservar o jogo eleitoral, a cooperação entre os atores envolvidos na disputa é a única regra válida para a alocação de interesses dentro da estrutura de poder (Schmitter, Karl: 1996: p. 50-54).

As definições de democracia podem diferir quanto ao nível de detalhamento das instituições e de direitos necessários para seu funcionamento. Por exemplo, Mainwaring (2001) concebe uma definição de democracia composta por quatro elementos: (1) os chefes do Executivo e do Legislativo devem ser escolhidos por meio de eleições; (2) o direito de voto deve abranger a maioria da população adulta; (3) deve ser assegurada a proteção de direitos e liberdades civis; e (4) as autoridades políticas eleitas devem ter a capacidade efetiva de governar (Mainwaring, 2001: p. 2-3). A novidade introduzida pelo autor refere-se à capacidade dos governantes eleitos de governarem, livres da interferência ou do poder de veto de líderes militares ligados ao regime anterior. O'Donnell (2001) acrescenta outros dois novos elementos. Inicialmente, o presidente eleito não pode atentar contra outras instituições democráticas, procedendo, por exemplo, ao fechamento do Congresso ou exonerando juízes da Suprema Corte do país. Por fim, a população precisa ter a percepção de que as eleições livres e os direitos políticos permanecerão garantidos indefinidamente.

A transitologia consagra o modelo procedimental de democracia. A democracia é um sistema onde partidos perdem eleições (Przeworski, 1994: p. 25). A preocupação dos transitólogos está concentrada na internalização dessa regra por atores políticos e pela população. Nenhum dos trabalhos pesquisados designou qualquer tipo de papel para a participação política direta do cidadão nas decisões públicas.

Democracia e “Cidadania Integral”

Guillermo O’Donnell é um dos fundadores e principal protagonista da transitologia. O autor concentrou sua atenção na observação dos processos de transição democrática ocorridos nos países da América Latina. O padrão de democracia adotado na maior parte dos seus textos é o modelo proposto por Dahl. *“Many definitions of democracy have been offered. The one that I find particularly useful is Robert Dahl’s concept of ‘Polyarchy’* (O’Donnell, 2001: p. 113).

Entretanto, O’Donnell percebeu que o modelo procedimental enfrentava dificuldades para consolidar-se nos países estudados. Apesar de se constituírem formalmente como democracias poliárquicas, as nações latino-americanas apresentavam práticas políticas não previstas pelo cabedal teórico da transitologia e não condizentes com os parâmetros existentes nas democracias modernas. Em primeiro lugar, O’Donnell (1996) identificou a concentração excessiva de poder na figura do chefe do Executivo e o baixo grau de institucionalização de outras instituições representativas, tais como partidos políticos e o próprio poder Legislativo. O presidente encarna os anseios e necessidades de toda a nação e coexiste com a fraqueza de outros canais de representação de interesse.

The nation and its “authentic” political expression, the leader and his “Movement”, are postulated as living organisms. The leader has to heal the nation by uniting its dispersed fragments into a harmonious whole. Since the body politic is in disarray, and since its existing voices only reproduce its fragmentation, delegation includes the right

(and the duty) of administering the unpleasant medicines that will restore the health of the nation (O'Donnell, 1996: p. 99).

O autor classificou as democracias latino-americanas como “delegativas” e atribuiu o fenômeno às crises econômicas herdadas dos regimes passados. O grave contexto econômico-social criaria um ambiente favorável ao surgimento de “salvadores da pátria”, caracterizados por uma política absolutamente personalista. O'Donnell ignora a vasta literatura sobre a tradição populista latino-americana para explicar a origem do fenômeno descrito.

O autor afirma que é necessário realizar uma segunda transição, “mais lenta e difícil” (O'Donnell, 1996: p. 95). O primeiro passo seria minorar a situação de crise sócio-econômica que dita o cotidiano político do país. O segundo passo seria a realização de um pacto, um compromisso firmado pelos principais atores políticos para perseguir padrões de representação das democracias avançadas.

Em um segundo artigo, “*Illusions about consolidation*” (2001), O'Donnell identifica outra anomalia latino-americana: a coexistência de instituições formais de democracia poliárquica com práticas informais particularistas/clientelísticas de atores políticos. O autor reconhece que a competição eleitoral não foi suficiente para impor um controle eficiente sobre os atores políticos e sugere a adoção de um sistema de *accountability* horizontal, por meio da inauguração de órgãos autônomos de controle. No entanto, dessa vez, O'Donnell reconhece que a transitologia não oferece ferramentas teóricas para explicar esse fenômeno.

Em 2004, O'Donnell, abandonando premissas importantes ao “paradigma” da transitologia, oferece o marco conceitual para um trabalho de avaliação da democracia na América Latina, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No texto “Notas sobre la democracia en América Latina” (2004), enumera as três principais premissas de uma nova orientação para estudos de democratização: (1) a adoção de instrumentos e instituições procedimentais é condição indispensável para a democracia, mas não suficiente. Faz-se necessário considerar o Estado e alguns aspectos do contexto social para chegar a uma nova conceitualização; (2) o estudo da democracia deve levar em conta as especificidades históricas dos casos estudados; (3) a democracia é fundada sobre a concepção do indivíduo como agente autônomo. A condição de agente envolve a detenção de direitos políticos, civis e sociais (O'Donnell, 2004: p. 11).

Nesse novo trabalho, O'Donnell acrescenta outras dimensões à democracia, além do seu aspecto político. O autor relaciona democracia à construção e universalização de condições de cidadania. As condições de cidadania, que envolvem direitos políticos, civis e sociais, permitem ao indivíduo inserir-se como “membro pleno” na comunidade política e conferem-lhe o direito de estabelecer uma relação específica com o Estado.

O conceito-chave dessa nova concepção de democracia é a capacidade de agência. Segundo O'Donnell, poder de agência é a capacidade de inserir-se na arena política como ator autônomo, sem a necessidade de tutela ou de

representantes. O indivíduo é considerado um ser racional e o melhor árbitro para decidir sobre seus assuntos privados e sobre assuntos políticos de seu interesse, de acordo com suas necessidades e motivações.

Hay una idea central que subyace a este tema. Un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba concluyente en contrario, es considerado el mejor juez (O'Donnell, 2004: p. 30).

Segundo O'Donnell, o poder de agência é uma característica atribuída ao detentor de cidadania. Por sua vez, a cidadania é uma condição, um *status* construído historicamente, por meio de disputas e lutas sociais, e formado de direitos civis, sociais e políticos.

O'Donnell transforma a discussão sobre democratização. Retira o foco dos desenhos e arranjos institucionais e concentra sua discussão na formação do elemento essencial ao homem democrático: a condição de cidadania. O autor analisa a construção histórica da cidadania moderna e adota como referência o trabalho de T.H. Marshall (1967).

Marshall descreve as etapas do processo de formação da cidadania na Inglaterra. Para o autor, o século XVIII é marcado pela conquista de direitos civis por parte das classes mais abastadas, pela igualdade perante as leis, pelo direitos de constituir propriedade, o livre-trabalho, algumas prestações jurisdicionais, dentre outras. No século XIX, estendem-se os direitos políticos aos que detêm um

nível mínimo de condições econômicas, até instalar-se o sufrágio universal, em 1918. A tônica do século XX é a luta por direitos sociais, pela diminuição das diferenças econômicas, pela educação e pela idéia de que o Estado tem o dever de aperfeiçoar a sociedade.

Todo processo descrito por Marshall é marcado por intenso conflito social. Além de obter direitos, as classes menos favorecidas lutavam contra o preconceito que as submetia. Segundo O'Donnell, alguns setores privilegiados consideravam a outra parte da população “não-merecedora” e “não-confiável”. Negava-lhes autonomia, responsabilidade e agência (O'Donnell, 2004: p. 30).

O'Donnell afirma que a cidadania política é apenas uma face de um conjunto de direitos mais complexos. Nasce ancorada pelas conquistas dos direitos civis e foi instrumento fundamental para a obtenção de direitos sociais. Apesar de necessários, os direitos políticos constituem parte dos elementos necessários para inserir os indivíduos como cidadãos completos e autônomos na comunidade política.

Esto es lamentable ya que no veo como teóricos y promotores de la democracia pueden ignorar el tema en cuestión; esto es, y en qué sentido y medida, debería haber al menos un conjunto básico de derechos civiles y sociales, así como también de capacidades, relacionados a la efectiva realización de la ciudadanía política (O'Donnell, 2004: p. 35).

A efetividade dos direitos políticos depende da existência de direitos civis e sociais. Para o autor, a presença da condição de cidadania integral faz-se sentir

na qualidade das democracias (O'Donnell, 2004: p. 33). Dessa forma, a “aposta democrática” consiste, por meio da construção de condições sociais, em estender o poder de agência e condições de cidadania integral à população.

O'Donnell introduz outra novidade em relação ao paradigma da transitologia. A democratização ganha outros aspectos. Por um lado, continua sendo importante a instituição de um regime político fundado na realização de eleições limpas e na extensão dos direitos necessários ao seu funcionamento. Por outro, cabe ao Estado, detentor do monopólio legal, sancionar e respaldar os direitos e liberdades civis, políticas e sociais necessários à universalização da condição de cidadania. Não se trata apenas de garantir sua existência formal, mas de constituir organizações e mobilizar meios para torná-las efetivas.

Abrem-se novos campos de estudos da democratização, relacionados à capacidade do Estado de criar e universalizar direitos. A democracia vai além da consagração de direitos políticos, passando a relacionar-se com aspectos sociais, econômicos e culturais da sociedade. O'Donnell elabora um conjunto de questões acerca de novas possibilidades de pesquisa: (1) o Estado tem controle efetivo e legal do seu território?; (2) o Estado sanciona e respalda com eficácia os direitos e liberdades necessários à democracia?; (3) os tribunais estatais reconhecem, em quê intensidade e em quê casos, acordos e tratados relacionados aos direitos humanos, de gênero, sobre a infância e sobre povos indígenas?; (4) existe acesso igualitário à justiça?; (5) o Estado proíbe e repreende discriminações contras as mulheres, pobres, estrangeiros e outras minorias?

O'Donnell amplia o escopo dos estudos da democratização, introduzindo a discussão sobre as condições necessárias para a inserção do indivíduo, de forma autônoma, na esfera política. Dessa forma, só atende em parte a corrente participativa de democracia. Apesar de conceber um modelo de democracia com um princípio comum aos participativistas, qual seja, devolver a autonomia e a capacidade de realizar opções ao homem comum, o autor não confere ao Estado a função de abrir novos canais de participação e incentivar a atuação dos cidadãos em arenas de decisão pública.

Capítulo 04 – Medindo a Democracia

O objetivo deste capítulo é verificar a influência dos modelos de democracia na construção de instrumentos de medida em três trabalhos de avaliação de regimes democráticos: Latinobarômetro (2004), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2004) e *Freedom House* (2005). Pretende-se apontar como é feita a operacionalização dos conceitos teóricos das diferentes concepções de democracia, explorando a natureza dos indicadores em correspondência com os conteúdos das teorias discutidas até agora.

Foram escolhidos os relatórios mais recentes de cada estudo. Os critérios utilizados para a seleção são: (1) relatórios de grande abrangência quanto ao número de países observados, característica que denota a generalização de um modelo de democracia a vários contextos distintos; e (2) a leitura das últimas edições de cada relatório, como critério de atualidade.

Este capítulo divide-se em três seções. A primeira discute a relação entre teoria e verificação empírica, e o processo de transformação do conceito de democracia em hipóteses testáveis. A segunda seção apresenta características gerais dos institutos responsáveis pelos relatórios analisados, quais sejam, Latinobarômetro, *Freedom House* e PNUD. Por último, são analisadas e classificadas as variáveis segundo sua correspondência com as teorias procedimental e participativa de democracia.

Medidas de Democracia

Em grande medida, a constituição da ciência política estabeleceu-se sobre a obrigatoriedade da verificação empírica para a validação de hipóteses e teorias. Os métodos de verificação empírica e conseqüente produção de dados exercem verdadeira função legitimadora de estudos, servindo para distinguir a ciência da filosofia política.

Measurement of the core concepts used in the study of politics has a great impact on our knowledge about politics. It affects the way we describe the world – and hence the questions that seem important to study – and causal propositions we consider to be valid (Munck, Verkuilen, 2003: p. 02).

A ciência política desenvolveu ampla experiência no assunto. O estudo de métodos de coleta e interpretação de dados incorporou modelos lógicos, estatísticos e econômicos, formando um campo avançado da nova disciplina. Segundo Schwartzberg (1979), em alguns momentos, a ciência política manifestou verdadeira obsessão por fenômenos políticos quantificáveis, fato que acabou fortalecendo áreas com maior oferta de dados, como a participação eleitoral e a opinião pública (Schwartzberg, 1979: p. 26).

A dimensão empírica levou muitos autores a eleger o método indutivo como instrumento por excelência de construção de conhecimento científico da política, o que vale dizer que o panorama teórico deriva de inferências sobre a realidade. Nesse sentido, Sartori (1994) sugere uma concepção empírica de democracia,

resultando “da observação e da incorporação da experiência” anglo-americana (Sartori, 1994: p. 81). Da mesma maneira, os pensadores elitistas partem sempre da constatação de que toda e qualquer sociedade humana sempre esteve dividida em uma classe governante minoritária e outra classe governada majoritária, para justificar formas de organização política específicas.

Entretanto, mesmo as observações mais simples não estão isentas da influência de uma teoria que as preceda. Chalmers (2000) afirma que a explicação indutivista é construída sobre proposições de observação, formulações que tornam a verificação empírica pública, objetiva e acessível para a validação e crítica de outros membros da comunidade acadêmica, mas que toda proposição desse tipo é constituída por uma linguagem produzida por uma teoria pré-existente. Para Blalock (1966), as hipóteses de investigação são formadas a partir de conceitos teóricos escolhidos previamente pelo pesquisador. As definições operacionais são construídas sobre termos que refletem discussões teóricas e que influenciam desde a delimitação do objeto de estudo até os resultados obtidos. “*Se suele decir con frecuencia que el objeto de la investigación está en verificar hipótesis desarrolladas teóricamente y que los métodos estadísticos capacitan para efectuar dichas pruebas*” (Blalock, 1966: p. 20).

Considera-se como exemplo a seguinte proposição realizada por Linz e Stepan (1999): a democracia encontra-se consolidada quando se torna a única regra do jogo político aceita pela sociedade. Pode-se apontar dois termos conceituais que, caso tenham seu sentido alterado, podem modificar

completamente a direção da investigação realizada. A democracia pode ser entendida como uma forma de governo pautada na participação popular na tomada de decisões públicas, e também como um arranjo institucional de escolha de governantes por meio da competição eleitoral, dentre outros. Por sociedade, entende-se a população de maneira geral (Latinobarômetro, 2004) ou apenas seus principais atores políticos (Przeworski, 1994).

Uma variável, traduzida por um indicador, é uma “expressão” da realidade (Caldas, Kayano, 2002: p. 01), mas também um referencial empírico de uma dimensão estudada teoricamente. Seus conteúdos e significados expressam a orientação teórica do pesquisador. O conjunto dos indicadores adotados por um trabalho pode ser contestado por outros estudiosos, assim como pode ser avaliado à luz dos fundamentos teóricos e do enfoque diferenciado de cada um deles. Nesse sentido, os problemas centrais da produção de indicadores estão relacionados com a definição clara da opção teórica adotada pelo investigador, a delimitação do fenômeno que se deseja medir, a validade dos métodos utilizados para coletar dados, a qualidade das informações e a sua interpretação.

Segundo Munck e Verkuilen (2003), a construção de medidas é um processo complexo que envolve algumas etapas: conceituação do fenômeno, escolha de métodos de medição e técnicas de agregação dos dados (Munck, Verkuilen, 2003: p. 04). De forma simplificada, o primeiro passo é construir uma definição formal do fenômeno que se pretende medir. Posteriormente, deve-se desagregar a definição em conceitos, operacionalizá-los e construir o instrumento

para a coleta de dados. As fases seguintes são atribuir o peso que cada dimensão possui para o conceito escolhido e elaborar uma escala de valores para quantificar a observação. Por fim, procede-se à coleta de dados e agregam-se as dimensões desdobradas em indicadores ou índices que poderão ser correlacionados a outras dimensões para a análise da realidade estudada.

Mainwaring (2001) afirma que o processo de construção de índices de avaliação/classificação de regimes democráticos cumpre os mesmos estágios: (1) escolha de uma definição operacional sobre democracia; (2) sua desagregação em indicadores e medidas; e (3) reagregação dos indicadores na construção de um índice global.

Para classificar os regimes políticos dos países da América Latina como democráticos ou não, Mainwaring estabeleceu o seguinte conceito de democracia: um regime político no qual são realizadas eleições de forma limpa e competitiva para escolher os ocupantes-chefes dos poderes Executivo e Legislativo. O sufrágio deve ser extensivo a toda a população adulta, são garantidos os direitos políticos e civis, os governantes têm poder de mando efetivo e os militares estão submetidos ao controle civil. Para cada elemento, o autor designou três possibilidades: (1) há democracia; (2) há violação parcial; (3) há violação grave. A coleta e a reagregação dos dados produzem uma classificação tricotômica: (1) democráticos; (2) semi-democráticos; e (3) autoritários (Mainwaring, 2001: p. 4-5).

Além da análise institucional, a ciência política utiliza-se freqüentemente de pesquisas de *survey* para avaliar o desempenho de aspectos relacionados à democracia. Um dos primeiros cientistas políticos a tentar quantificar e verificar empiricamente a democracia foi Russell H. Fitzgibbon (1967). O pesquisador enviou questionários para especialistas em política de vários países da América Latina, onde analisavam diversos critérios relacionados, direta ou indiretamente, aos regimes democráticos de seus países. Os formulários continham 15 perguntas de natureza política, econômica, cultural, administrativa e social. Todas estavam correlacionadas como elementos estruturantes, manifestações ou produtos da democracia. Os entrevistados, para avaliar a vitalidade dos processos políticos, pontuavam itens como nível de educação, ausência de controle estrangeiro, coesão interna, liberdade para organizações políticas, liberdade de controles eclesiásticos, supremacia civil perante militares, qualidade e honestidade das administrações nacional e local, clareza nas contas públicas, eleições livres e competitivas, liberdade de contestação, imprensa e discurso, crença da população acerca da honestidade e dignidade de seus representantes e instituições para lidar com assuntos políticos e um padrão de vida adequado. A primeira pesquisa foi realizada em 1945 e as sondagens foram repetidas numa periodicidade quinquenal até 1965.

A utilização de pesquisas de *survey* para a construção de medidas de democracia ganhou um grande espaço com a abordagem culturalista, inaugurada nos anos 60. Almond e Verba (1965) partiam da hipótese de que a democracia possuía mais chances de se desenvolver em países detentores de uma cultura

política democrática. A pesquisa empírica coletou dados acerca do comportamento político de populações de cinco países – Itália, México, Alemanha, Estados Unidos e Grã-Bretanha – e concluiu que a democracia desenvolvia-se em uma “cultura política mista’ de ativistas cívicos, sujeitos passivos e algumas pessoas sem contato com a política” (Rose, 2002: p. 6).

As pesquisas de *survey* de atitudes e valores também foram empregadas para a produção de medidas de confiança interpessoal, associadas à democracia, pelo trabalho de Robert Putnam (1996). As medidas de confiança são utilizadas para identificar elementos relativos aos contextos vivenciados pela população observada. A análise das relações interpessoais indica a existência ou não de vínculos de confiança entre os indivíduos. No âmbito da democracia, a presença da confiança pode significar uma facilidade maior para empreender ações coletivas, acumular e trocar experiências pertinentes ao desenvolvimento das instituições (Moisés, 2005: p. 39). As medidas de confiança também são utilizadas para avaliar o grau de credibilidade das instituições políticas. Esses indicadores podem dar informações importantes acerca do seu funcionamento e da sua capacidade efetiva de implementar políticas ou mobilizar a sociedade.

Para a avaliação da institucionalização de democracias novas, tornou-se comum realizar pesquisas de *survey* que tentam medir o grau de legitimidade do novo regime. Segundo Rose (2002), os países recém-saídos de experiências não-democráticas enfrentam o desafio de instalar novas instituições e regras para o

jogo político. Para o autor, as instituições políticas inauguradas pela democracia têm mais chances de funcionar se puderem contar com o apoio da população.

Rose afirma que a maioria das pesquisas de *survey* realizadas sobre a institucionalização das democracias novas pode ser classificada como idealistas ou realistas. O primeiro tipo carrega fortes traços culturalistas e busca medir o grau de enraizamento de valores democráticos. O segundo mede a satisfação da população com o regime vigente. Para tanto, a democracia é avaliada em si mesma, segundo o emprego da chamada “hipótese de Churchill” (Rose, 2002). Os cidadãos são questionados quanto à melhor forma de governo, numa competição entre duas opções de regimes políticos, como se o presente e o passado disputassem as preferências políticas da população.

A hipótese de Churchill enfatiza a competição entre os regimes. Numa democracia nova, as atividades das elites políticas e o funcionamento de novas instituições políticas são influências significativas sobre a democratização, mas qualquer análise de transformação está incompleta sem provas empíricas da aprovação popular. O que fazem os indivíduos quando confrontados com uma escolha entre apoiar o regime novo, com todas as falhas que instituições não testadas podem ter, ou preferir alternativas não democráticas? (Rose, 2002: p. 02.)

Como se pôde constatar, existem várias possibilidades de medir a democracia. As variáveis selecionadas pelos relatórios estudados – Latinobarômetro, *Freedom House* e PNUD – refletem essa multiplicidade. Cada instituição de pesquisa adota uma abordagem diferente. As dimensões institucional, cultural e comportamental não são antagônicas. Alguns trabalhos de comparação de processos de democratização (Linz e Stepan, 1999; e PNUD,

2004) utilizam mais de uma perspectiva, valendo-se de indicadores de desempenho institucional e de pesquisas de opinião pública acerca do sistema político para a construção de uma avaliação global. No entanto, são dimensões distintas e podem produzir diagnósticos diferentes sobre os regimes políticos democráticos que tentam consolidar-se na América Latina.

Relatórios de Avaliação de Democracias

O Latinobarômetro é um estudo promovido por uma organização não-governamental de mesmo nome localizada em Santiago, capital do Chile. Sua coordenadora, a economista Marta Lagos, iniciou carreira acadêmica na Universidade de Heidelberg (Alemanha) e trabalhou no setor privado de pesquisas de mercado e opinião⁵. Em 1987, realizou trabalhos acadêmicos acerca da transição política chilena e em 1995 fundou o Instituto. O sítio eletrônico do Instituto divulga que suas principais fontes de financiamento são a agência de cooperação do governo sueco, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a União Européia, governos da América Latina e de outros continentes, empresas públicas e privadas.

O Instituto Latinobarômetro edita anualmente um relatório baseado em dados obtidos a partir de 19.000 questionários aplicados em 18 países da América Latina. Sua proposta é medir o grau de legitimidade da democracia nos países da

⁵ Informações disponíveis no sítio eletrônico www.latinobarometro.org, acessado em 21/01/2006.

América Latina por meio de pesquisas de opinião pública (Lagos, 2001). A investigação realizada pelo Instituto é adequada ao tipo “realista” de pesquisas de *survey*, exposto por Rose. As perguntas estão organizadas em oito seções: (1) democracia e autoritarismo; (2) satisfação com a democracia; (3) aprovação ao governo do presidente; (4) atitudes frente à política; (5) grau de confiança nas instituições; (6) opinião acerca da economia; (7) opinião acerca das políticas sociais; (8) atitudes em relação às mulheres. Os dados coletados e agregados formam o índice de apoio à democracia. Esse índice, periodicamente, ganha repercussão na mídia e em vários debates acadêmicos.

A organização não-governamental *Freedom House* (FD) foi fundada em meados dos anos 40, por Eleanor Roosevelt e outros. Segundo informações fornecidas pelo sítio eletrônico da instituição⁶, seu objetivo é oferecer apoio ao desenvolvimento da liberdade e da democracia no mundo. Desde 1972, a FD divulga relatório anual “*Freedom in the World*” acerca do estado da liberdade no mundo. O estudo abrange 192 países e 14 territórios (colônias ou espaços disputados por mais de um Estado). As principais fontes de financiamento da pesquisa são de organizações privadas com diferentes finalidades, desde a universalização da religiosidade até a promoção de valores e interesses estadunidenses no exterior⁷.

⁶ www.freedomhouse.org

⁷ Lynde and Harry Bradley Foundation, Smith Richardson Foundation, Lilly Endowment e F.M. Kirby Foundation.

O relatório organiza os resultados de pesquisas de *survey* respondidas por acadêmicos e especialistas divididos por países e regiões. Seu objetivo é analisar a percepção das condições de liberdade individual usufruídas pelos cidadãos. De acordo com as impressões coletadas, os países são classificados como “livres”, “parcialmente livres” e “não-livres”.

A liberdade é constituída por dois conjuntos de direitos, ligados à cidadania política e à liberdade civil. Os países e territórios pesquisados são submetidos a um “*check list*” composto por perguntas sobre características do sistema político e garantias de liberdade de crença, contestação e associação. As respostas agregadas servem para localizar cada país em uma escala que varia entre 1 (grau máximo de liberdade) e 7 (menor condição de liberdade). O relatório declara utilizar como parâmetros de liberdade política e civil os direitos necessários ao funcionamento de uma democracia política e os princípios fixados pela declaração universal dos direitos do homem.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é uma rede de iniciativas e projetos mantidos pela Organização das Nações Unidas em 166 países.⁸ Seu principal objetivo é fornecer apoio para o cumprimento das metas do milênio. Celebradas no ano 2000, projetam a redução da pobreza mundial pela metade até o ano de 2015.

⁸ www.undp.org

Segundo informações obtidas em seu sítio eletrônico, o PNUD colabora com os países com vistas a encontrar soluções para construir e aperfeiçoar mecanismos de redução da pobreza, de governança democrática, de combate à AIDS, de prevenção e recuperação de crises e de produção de energia para a promoção de desenvolvimento sustentável e de preservação do meio ambiente.

O relatório analisado foi divulgado em dezembro de 2004. O estudo abrangeu 18 países e consultou aproximadamente 100 especialistas, entrevistou 32 presidentes e ex-presidentes, além de outras lideranças políticas e sociais. Seus objetivos organizam-se em torno de três perguntas: (1) Qual é o estado da democracia na América Latina?; (2) Quais são as percepções e quão forte é o apoio de líderes e cidadãos à democracia?; e (3) Quais seriam os principais temas de um debate visando um maior avanço na democracia de cidadãos? (PNUD, 2004: p. 25.)

Segundo o relatório, a democracia possui as seguintes características: (1) pressupõe a idéia do ser humano como elemento central do sistema político; (2) os cidadãos detêm uma condição de “cidadania integral”, ou seja, têm reconhecido um conjunto de direitos políticos, civis e sociais; (3) é uma forma de organização do poder que necessita da existência e do bom funcionamento do Estado; (4) é uma experiência histórica que deve ser avaliada na sua especificidade; e (5) o regime eleitoral tem uma dimensão importante, mas a democracia não pode ser reduzida a realização de eleições.

Caputo (2004) destaca que o significado da democracia vai além da descrição de regimes eleitorais, representando “um fenômeno cuja dimensão humana e cultural é central” (Caputo apud PNUD, 2004: p. 22). De forma mais específica, a apresentação do estudo sugere um novo modelo democrático, fundado na idéia de cidadania. A democracia é uma forma de organização política característica de uma sociedade composta de “cidadãos integrais”, indivíduos detentores de “um conjunto indivisível e articulado” de direitos civis, políticos e sociais (PNUD, 2004: p. 26). Dessa forma, o PNUD afirma que a democracia possui duas dimensões: uma, de eleitores e outra, de cidadãos. A primeira merece uma abordagem “clássica” do relatório, por meio de indicadores de desenvolvimento eleitoral e de desempenho das instituições políticas. A segunda utiliza indicadores de direitos civis e sociais para a discussão democrática.

Variáveis de Democracia Procedimental e Participativa

As variáveis de democracia utilizadas pelos relatórios estudados discutem aspectos relacionados à eficácia da democracia em atender fins coletivos (principalmente de ordem econômica), à confiança nas instituições políticas, às suas características e aos direitos civis, políticos e sociais.

As variáveis sobre a eficácia e de suporte à democracia, apresentadas nas tabelas 3 e 4, não guardam uma correlação direta com um ou outro conteúdo da democracia. Suas principais preocupações dizem respeito à legitimidade do regime político instituído, sem menção a um formato específico. Pressupõe-se que

bons resultados na área da economia, da segurança e do combate à corrupção podem arrebanhar apoio não apenas a um governo específico, mas ao próprio regime político.

Tabela 3 – “Resultados” da Democracia (Latinobarômetro)

Você está satisfeito com o funcionamento da democracia em seu país?	Seus pais viviam melhor do que você vive hoje?
Você aprova ou desaprova o governo exercido pelo presidente de seu país?	Seus filhos viverão melhor do que você vive hoje?
Você acredita que as coisas neste país se encaminham para a direção correta?	Quanto tempo você levará para atingir o nível de vida que você acha que merece? Indique um número entre 1 e 10 anos.
Você está satisfeito com o funcionamento da economia de mercado em seu país?	O salário que você recebe permite-lhe cobrir suas necessidades de forma satisfatória?
A empresa privada é indispensável para o desenvolvimento do país?	Quão preocupado você está de perder o trabalho e ficar desempregado nos próximos doze meses?
A economia de mercado é o único sistema de governo com o qual o país pode chegar a ser desenvolvido?	Você ou algum parente foi vítima de assalto, agredido ou vítima de um delito nos últimos doze meses?
Você está satisfeito com a privatização dos serviços públicos de seu país, levando em conta seu preço e qualidade?	Está-se ganhando a guerra contra o crime?
Como você qualificaria a situação econômica de seu país?	Quanto tempo será necessário para eliminar a corrupção?
Como você qualificaria a situação econômica sua e da sua família?	Você pagaria suborno para agilizar o trâmite de algum processo? (Qualquer tipo de petição pública.)
Você considera que a situação econômica atual do país está melhor do que há doze meses?	Qual a probabilidade de um policial aceitar suborno para não efetuar uma detenção?
Você considera que sua situação econômica atual e de sua família está melhor do que há doze meses?	Qual a probabilidade de um juiz aceitar suborno para conferir uma sentença favorável?
Nos próximos doze meses, você acredita que a situação econômica do país será melhor do que agora?	Qual a probabilidade de um funcionário de um ministério aceitar suborno para favorecer um contrato ou uma concessão?
Você considera que sua situação econômica atual e de sua família será melhor daqui a doze meses?	

Fonte: Latinobarômetro, 2004.

Vale notar que as variáveis apresentadas na tabela 3 não guardam relação direta com os modelos democráticos trabalhados até aqui, mas aparecem associadas à economia de mercado, à empresa privada e aos serviços públicos privatizados, o que oferece uma forte coloração liberal ao processo de democratização estudado pelo Latinobarômetro.

A inserção desses indicadores na discussão democrática fundamenta-se na premissa de que a sucessão de bons governos pode favorecer a adoção de atitudes positivas ao regime político e contribuir para que o cidadão desvincule o desempenho dos governantes e as regras de organização do poder político. Essa correlação é utilizada pelos estudiosos da transitologia. Por exemplo, segundo Linz e Stepan (1999), a sociedade demonstra ter internalizado as regras democráticas quando passa por crises sociais, econômicas ou políticas sem criticar os procedimentos adotados para organizar os governos. Pode-se questionar a capacidade do líder, mas não o sistema que o elege. Nesse caso, os indicadores podem embasar uma análise de cunho teórico-procedimental.

O conjunto de variáveis de suporte à democracia também não faz nenhuma referência a um conteúdo específico das tradições procedimental e participativa. O aspecto da legitimidade é salientado por meio da contraposição entre os regimes democráticos e não-democráticos, onde o entrevistado é estimulado a manifestar sua preferência entre essas duas opções (hipótese de Churchill). A democracia é relacionada à discussão pública e acordos, à liberdade e à economia de mercado (sociedade empreendedora), demonstrando mais uma vez uma orientação liberal

do estudo. A opção não-democrática aparece identificada com governos militares, ausência de discussões públicas para a tomada de decisões, "pulso firme", ordem e intervencionismo estatal na economia.

Tabela 4 – Suporte à Democracia (Latinobarômetro)

A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo?	A sociedade prefere mais ordem ou mais liberdade?
A democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo?	Um pouco de "mão dura" do governo é desejável?
A democracia é uma forma de governo onde as coisas se resolvem por discussão e acordos?	Sociedades estatistas ou empreendedoras: numa escala de 1 a 10, onde 1 representa que cada um deve cuidar do seu bem-estar e 10 denota que o governo deve assumir a responsabilidade pelas pessoas, onde você se coloca?
A democracia é o único sistema de governo com o qual o país pode chegar a ser "desenvolvido"?	O país está sendo governado para o bem de todos ou para o interesse dos poderosos?
A discussão de assuntos políticos publicamente favorece a democracia?	O Estado garante o cumprimento das leis? Numa escala de 1 a 10, onde 1 representa que o Estado não garante o cumprimento de nenhuma lei e 10 denota que o Estado garante o cumprimento de todas as leis. Onde você se coloca?
Você apoiaria um governo militar em substituição a um democrático?	Não me importa que um governo não democrático chegue ao poder, desde que ele resolva os problemas econômicos.
Um governo militar pode solucionar mais ou menos coisas que um governo democrático?	

Fonte: Latinobarômetro, 2004.

A tabela 5 reúne variáveis usadas para construir medidas de confiança interpessoal e institucional. Os indicadores selecionados inferem sobre o grau de envolvimento do entrevistado com a política (você brigaria com um amigo por esse motivo?), o nível de credibilidade depositada no sistema eleitoral (o voto pode mudar o futuro?), o auto-posicionamento ideológico, a confiança interpessoal e o

grau de confiança depositada nas instituições políticas. As instituições destacadas para avaliação são igrejas, forças armadas, bancos, televisão, governos municipais, polícia, poder Judiciário, Congresso/Parlamento, Presidente e partidos políticos.

Tabela 5 – Atitudes Frente à Política (Latinobarômetro)

Você brigaria com um amigo por política?	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança nos Governos Municipais?
A maneira como se vota pode mudar as coisas no futuro?	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança na Polícia?
Se as eleições fossem domingo, em que partido você votaria?	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança no Poder Judiciário?
Numa escala onde 0 corresponde a esquerda e 10 designa a direita, onde você se posiciona? (por nível de escolaridade.)	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança no Governo?
Você diria que se pode confiar na maioria das pessoas, ou um pouco de cuidado nunca é demais?	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança no Parlamento/Congresso?
Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança na Igreja?	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança nos Partidos Políticos?
Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança na Televisão?	Quais os fatores que você considera mais importantes para poder confiar nas instituições?
Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança nas Forças Armadas?	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança no Presidente?
Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança nas grandes Empresas?	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança nos Bancos?

Fonte: Latinobarômetro, 2004.

Esse conjunto de variáveis reúne elementos próximos da concepção procedimental de democracia, dado que delimita a possibilidade de participação política ao voto e enumera como principais instituições políticas aquelas ligadas ao processo de competição eleitoral (partidos políticos). Não há menção a grupos de

participação política extra-eleitoral, como entidades ligadas a movimentos sociais ou associações de classe e sindicais, por exemplo.

As tradições procedimental e participativa convergem no que se refere aos princípios de direito civil. A igualdade formal/legal é um requisito necessário para todas as formas de participação política, seja ela eleitoral ou não. Nesse sentido, os direitos civis mantêm uma forte correlação com os direitos políticos.

Tabela 6 – Direitos Civis (PNUD)

Igualdade legal e proteção contra discriminação	Direito à vida, integridade física e segurança	Administração da Justiça	Liberdade de imprensa e direito à informação
Ratificação de tratados da ONU, OIT e OEA sobre direitos gerais, trabalhistas, de mulheres, de grupos indígenas e étnicos e de menores.	Incidência de abuso de menores (proporção que trabalha, tráfico, trabalho forçado e servil, conflito armado, prostituição e pornografia, atividades ilícitas).	Recursos financeiros e humanos dedicados ao sistema de administração da Justiça (recursos financeiros, número de juízes e defensores públicos).	Liberdade de imprensa (indicadores Freedom House e Repórteres sem Fronteiras)
Percepção sobre igualdade legal de grupos específicos (mulher, indígena, pobre, imigrante).	Ratificação de tratados da ONU e da OEA sobre direitos civis fundamentais.	População carcerária, presa sem condenação e superlotação.	Mortes de Jornalistas
Direitos legais dos povos indígenas.	Homicídios dolosos na América Latina.		Direito de acesso à informação pública e Habeas Data.
Mulheres no mercado de trabalho (participação na atividade econômica, disparidade salarial por gênero).			

Fonte: PNUD, 2004.

As variáveis de direitos civis contidas nas tabelas 6 e 7 focalizam a percepção dos entrevistados sobre a efetividade dos direitos civis, principalmente no que diz respeito à igualdade entre os sexos. Nesse sentido, são avaliadas a partir de indicadores de participação no mercado de trabalho e de disparidade salarial em relação aos homens. Esse aspecto é especialmente importante para a democracia participativa, pois avalia a existência de padrões culturais ou econômicos (por ser pobre, tabela 7) que estabeleçam a subordinação de algum grupo por outro e comprometam a existência de condições paritárias de atuação política (Fraser, 2003).

Tabela 7 – Direitos Civis (Latinobarômetro)

Por quais razões não se trata a todos como iguais? Por ser pobre, por não ter educação, por não ter contatos, pela cor da pele, por ser velho, por ser mulher, por não ser nada, por ser incapacitado, por ser imigrante?	Os homens são melhores líderes políticos do que as mulheres?
É melhor que a mulher cuide do lar e o homem do trabalho?	Se a mulher recebe um salário maior do que os homens, é certo que ela terá problemas?

Fonte: Latinobarômetro, 2004.

A medida da igualdade legal, apontada nas tabelas 6 e 8, diz respeito à universalização do mesmo *status* jurídico e interfere diretamente no tamanho da população que reúne condições para gozar de cidadania política. Da mesma forma, os dois relatórios ressaltam a importância de se contar com uma mídia livre e o direito ao acesso à informação, fatores essenciais para que os indivíduos fiscalizem a ação dos governantes, tenham subsídios para realizar suas escolhas eleitorais (Dahl, 2005) e formulem demandas.

Tabela 8 – Direitos Civis (FD)

Liberdade de Expressão e Crença.	Direitos de Associação e Organização	Legalidade	Autonomia pessoal e direitos individuais
Existe mídia livre e independente? Existe outra forma de expressão cultural livre e independente?	Existe liberdade de assembléia, demonstração e discussões públicas abertas?	Existe um Judiciário independente?	Existe autonomia pessoal? O Estado controla a viagem, a escola, a residência, o emprego? Existe liberdade da doutrinação ou da excessiva dependência do Estado?
As instituições religiosas são livres? É livre a expressão pública ou privada da religião?	Existe liberdade de organização de grupos políticos (partidos políticos, organizações cívicas, grupos de interesse...)?	A lei prevalece na resolução de problemas civis ou criminais? A polícia está diretamente sob controle civil?	As pessoas possuem liberdades coletivas, tais como igualdade de gênero, escolha de casamento ou do tamanho da família?
Existe liberdade acadêmica? O sistema educacional é livre da doutrinação política?	Existe liberdade para constituir associações de trabalhadores, eles detêm poder de barganha? Há outras organizações profissionais livres e privadas?	Existe proteção de abusos policiais, torturas, exílio, prisão injustificada? Existe proteção contra o terror de grupos opositores ao regime? O país está livre de guerras e insurgências?	Os cidadãos têm direito de propriedade e liberdade para estabelecer os próprios negócios? Os negócios privados estão livres da influência de agentes oficiais, forças de segurança e crime organizado?
Existem debates privados livres e abertos?		A população é tratada com igualdade pela lei?	Existe igualdade de oportunidades e ausência de exploração econômica?

Fonte: Freedom House, 2005.

Os pontos de divergência entre os modelos procedimental e participativo estão localizados principalmente na extensão dos direitos políticos e no papel dos direitos sociais para a consolidação da democracia. O modelo procedimental

define a democracia como um conjunto de métodos e regras para a escolha de governantes. As eleições são o principal instrumento de resolução de conflitos políticos e de distribuição de recursos de poder na sociedade. A participação do cidadão comum está ligada ao voto e o comportamento dos governantes é explicado segundo suas expectativas quanto aos resultados da competição eleitoral. As bases empíricas dessa tradição concentram-se em torno de variáveis que medem a existência, o funcionamento, a eficácia e a legitimidade das instituições políticas relacionadas ou constituídas a partir do sistema de competição eleitoral.

Tabela 9 – Índice de Democracia eleitoral (IDE - PNUD)

Direito de Voto	Eleições Limpas	Eleições Livres	Cargos Públicos Eleitos
Todos os adultos de um país têm direito de voto?	O processo eleitoral desenvolve-se sem irregularidades que possam influir na expressão autônoma das preferências dos votantes por candidatos e alterem a contagem fidedigna dos votos emitidos?	É oferecido ao eleitorado um leque de alternativas que não são influenciadas por restrições legais ou de fato?	As eleições são o meio de acesso aos principais cargos públicos de um país, isto é, o Executivo e o Legislativo nacional, e os que ganham as eleições assumem e permanecem nesses cargos durante os prazos estipulados por lei?

Fonte: PNUD, 2004.

Nesse sentido, o primeiro conjunto de indicadores elaborado pelo PNUD (tabela 9) agrega variáveis que formam um índice de democracia eleitoral (IDE). O desempenho das democracias está associado à abrangência do sufrágio, à transparência dos pleitos, à pluralidade de alternativas dadas aos eleitores, à

liberdade de escolha do candidato preferido, aos cargos que são colocados em disputa e ao cumprimento integral dos mandatos por parte dos representantes eleitos.

Os cargos concorridos devem ocupar posições-chaves no processo decisório (chefe do Executivo e componentes do Legislativo), como ressalta também a variável da tabela 10. A legitimidade e o funcionamento da democracia aparecem associados à transparência e à lisura dos procedimentos para escolha de governantes. É importante haver certeza da correspondência entre a decisão dos eleitores e a declaração do candidato vencedor, como apontam indicadores sobre irregularidades ou injustiças nas eleições, apresentadas pelas tabelas 8 e 9, respectivamente. Também é medido o consenso em torno da fórmula adotada pelo sistema eleitoral. Pode-se considerar que esse aspecto é tratado pelo FD em variável sobre a justiça das leis eleitorais e do escrutínio. Outra variável que pode ser interpretada nessa direção diz respeito ao cumprimento integral dos mandatos por parte dos governantes eleitos, pois sua intermitência pode ser um sinal da falta de aceitação do processo eleitoral.

Tabela 10 – Direitos Políticos (FD)
Processo Eleitoral

O chefe do governo/Estado é eleito por eleições livres e justas?	Os representantes legislativos são eleitos por eleições livres e justas?	As leis eleitorais e o escrutínio são justos? Há oportunidades iguais de campanha e apuração honesta dos votos?
--	--	---

Fonte: Freedom House, 2005.

A extensão do sufrágio à maior parte da população adulta compreende o principal direito de participação política prevista pelo modelo procedimental. A partir dessa proposição, mede-se quão inclusivo é o sistema político de um país. Entretanto, segundo Dahl (2005), a universalização do direito de participação eleitoral é uma condição necessária ao processo de democratização, mas não é suficiente. O autor acrescenta uma outra dimensão à construção da democracia: o direito à contestação e à oposição.

É dispensável dizer que, na falta do direito de exercer oposição, o direito de “participar” é despojado de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública. Um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposições do que um país com sufrágio limitado mas com um governo fortemente tolerante. Conseqüentemente, quando os países são classificados exclusivamente de acordo com sua capacidade de inclusão sem levar em conta as circunstâncias ambientes, os resultados são anômalos (Dahl, 1005: p. 28-29.)

Uma premissa importante do modelo procedimental de democracia é a aprovação do eleitorado como elemento decisivo para a obtenção e manutenção do poder por um ou outro grupo em disputa eleitoral. O caráter da ação desenvolvida pelos atores políticos é incidental ao processo de competição, pois sua atuação é voltada para a busca de apoio da população. A fiscalização dos atos dos governantes é exercida por grupos adversários e opositores que buscam sucedê-los em seus cargos. Nesse sentido, pode-se realizar uma analogia com a economia. No “mercado” político, tanto quanto no econômico, a pluralidade de concorrentes traz melhores opções aos consumidores/eleitores.

Dessa forma, é preciso criar um ambiente favorável ao desenvolvimento da competição política, por meio do estabelecimento de garantias legais de liberdade para a constituição e para a ação contestatória de atores divergentes. Esse aspecto é abordado por uma variável apresentada na tabela 9 (pluralidade de opções do eleitorado), que compõe o IDE desenvolvido pelo PNUD, e por duas outras utilizadas pelo FD (tabela 11), que dizem respeito ao direito das pessoas de se organizarem em grupos visando à competição eleitoral, à abertura do sistema político a novos partidos e às chances efetivas de a oposição chegar ao poder. Nesse caso, mede-se a existência ou não de restrições legais à composição de opções alternativas ao eleitorado e as chances reais de grupos opositores chegarem ao poder.

Tabela 11 – Direitos Políticos (FD)
Pluralismo Político e Participação

As pessoas têm o direito de organizar em diferentes partidos políticos ou outros grupos de competição política de sua livre escolha? O sistema está aberto para o surgimento e o desenvolvimento de novos partidos ou grupos de competição política?	Existe votação significativa em posições opositoristas? A oposição possui poder? Existem chances reais dela chegar ao poder por meio de eleições?	As opções políticas das pessoas são livres do controle de militares, grupos estrangeiros, partidos totalitários, hierarquias religiosas, oligarquias econômicas ou qualquer outro grupo poderoso?	Grupos culturais, étnicos, religiosos ou outras minorias possuem razoável nível de autodeterminação, autogoverno, autonomia ou participação por meio de consenso informal ao processo de tomada de decisões?
--	---	---	--

Fonte: Freedom House, 2005

Além do direito formal/legal à constituição de novos partidos ou grupos para a disputa política, outra condição importante para o funcionamento da democracia

procedimental é a liberdade do indivíduo para formular e manifestar suas preferências políticas. Nesse caso, a variável utilizada pelo FD infere sobre a ausência de controle militar, externo, partidário, religioso, oligárquico ou econômico das posições políticas adotadas pelas pessoas. Outra face da liberdade política diz respeito às condições de tolerância e coexistência das minorias. O grau de liberdade detida pelas minorias é avaliado segundo a análise das suas condições de autodeterminação e da inexistência de questionamento grave de algum desses grupos ao sistema político do país (consenso informal).

Essas duas últimas variáveis, além de avaliarem a efetividade da liberdade de escolha política e a autonomia e legitimidade oferecidas pelas minorias ao sistema político, somadas ao indicador acerca da presença de exploração econômica e igualdade de oportunidades (tabela 8), também podem ser utilizadas para medir a existência de padrões culturais e econômicos de subordinação que comprometam as condições paritárias de participação. Dessa forma, existe a possibilidade de que esses pontos também possam servir como base empírica da democracia participativa.

A construção de um ambiente propício para a competição eleitoral passa ainda pela constituição dos principais protagonistas da disputa pelo poder em partidos políticos. Os grupos concorrentes organizam-se em partidos políticos, que possuem a função de servir como principal canal de participação política e local privilegiado de intermediação e composição de interesses. O partido é o principal

sujeito da ação política, sendo o responsável pela organização de eleições e pela preparação de quadros e pessoal para ocupação de funções de governo.

Tabela 12 – Partidos Políticos e a Democracia

PNUD	Latinobarômetro	FD
Há monopólio dos partidos sobre candidaturas a cargos públicos ou há possibilidade de apresentação de candidaturas independentes?	Você tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança nos Partidos Políticos?	Existe liberdade de organização de grupos políticos (partidos políticos, organizações cívicas, grupos de interesse...)?
Requisitos para a formação de partidos nacionais.		
Exigência legal para a realização de eleições internas para escolha de candidatos.		
Proporcionalidade na representação via partidos políticos.		
Os Partidos Políticos são indispensáveis para o funcionamento da democracia?		
Há financiamento público de campanhas?		

Fonte: PNUD, 2004; Latinobarômetro, 2004; Freedom House, 2005.

As variáveis medem a legitimidade (confiança e necessidade), o nível de democratização interna dos partidos políticos (eleições internas para a escolha de candidatos) e porosidade da arena (competição política) à entrada de novos atores, por meio da constituição de novas agremiações. O monopólio dos partidos para o lançamento de candidaturas e a variável sobre a sua necessidade para o funcionamento da democracia indicam o grau de institucionalização dos partidos como canais reconhecidos de atuação política.

A tradição participativa de democracia caracteriza-se pelo acesso do cidadão comum às esferas de decisão política. Nesse sentido, esse modelo amplia a dimensão dos direitos políticos e incorpora outras formas de participação além daquelas ligadas ao canal eleitoral, institucionalizadas ou não.

Tabela 13 – Outros Indicadores de Cidadania Política (PNUD)
Mecanismos de democracia direta

Mecanismos de democracia direta de baixo para cima (referendo, revogação de mandato).	Mecanismos de democracia direta de cima para baixo (plebiscitos).
---	---

Fonte: PNUD, 2004.

A avaliação produzida pelo PNUD é a única que aborda formas extra-eleitorais de participação política. A tabela 13 apresenta duas variáveis sobre formas institucionalizadas de participação direta do cidadão comum na tomada de decisões públicas: o referendo e o plebiscito. A diferenciação, de “cima para baixo” e de “baixo para cima” refere-se ao caráter da decisão. No referendo, a população aprova ou rejeita uma medida tomada por um órgão legislativo. No plebiscito, os cidadãos decidem que tipo de mudança legislativa deverá ser realizada.

Tabela 14 - Participação Cidadã (PNUD)
Tipos de participação cidadã

Voto	Colaboração (entra em contato com autoridades públicas quando há problemas que afetam sua comunidade).	Ação política (participa de manifestação política, emprega tempo, trabalho ou dinheiro na resolução dos problemas da comunidade).
------	--	---

Fonte: PNUD, 2004.

Por meio de pesquisas de opinião pública, os entrevistados descrevem os tipos de atividade política que desenvolvem, se participam de manifestações e da

resolução dos problemas da comunidade, se colaboram com as autoridades ou se apenas votam. De maneira geral, o relatório considera que a participação é uma variável positiva para o aumento da legitimidade da democracia, mas afirma que ainda não é possível determinar seu nível ótimo (PNUD, 2004: p. 147).

Outro aspecto incorporado por esse trabalho à perspectiva participativa da democracia diz respeito às condições necessárias para o exercício da ação política. Parte-se do pressuposto de que a cidadania política, para ser efetiva, deve estar acompanhada de direitos civis e sociais. Dessa forma, uma variável importante da democracia é a universalização de direitos civis, amplamente abordados pelos três institutos de pesquisa, e de direitos sociais.

Tabela 15 – Direitos Sociais (PNUD)

Necessidades Básicas	Integração social
Desnutrição infantil	Taxas de desemprego urbano
Analfabetismo em maiores de 15 anos	Desemprego juvenil
Mortalidade infantil	Estrutura do trabalho não agrícola (setor informal e setor formal)
Esperança de vida ao nascer	Assalariados que contribuem para a previdência social.
Taxas de escolarização primária, secundária e terciária.	Desigualdade (coeficiente de Gini).
Qualidade educativa e performance do aluno.	Porcentagem da população abaixo da linha de pobreza.

Fonte: PNUD, 2004.

As variáveis apresentadas pela tabela 15 tratam das condições necessárias à sobrevivência, à capacitação e à integração do indivíduo na comunidade. Nesse sentido, são utilizados indicadores relativos à saúde, à educação, à pobreza, à

desigualdade social e ao acesso ao mercado de trabalho e ao sistema de previdência social.

A cidadania social exerce o papel de fim e de processo. Por um lado, direitos, como acesso à educação, à saúde, à renda, ao trabalho, dentre outros, estão diretamente relacionados com os aspectos materiais necessários para que o cidadão desenvolva suas capacidades de forma autônoma. Por outro, a luta para a conquista desses direitos exige mobilização e participação da população, principalmente da parcela marginalizada. O processo em si contribui para a formação de novos atores políticos, prepara os cidadãos para pensar e perseguir fins coletivos e capacita-os para a inserção autônoma na esfera das decisões públicas (Pizzorno, 1975; Grzybowski, 2004). Entretanto, as variáveis descritas não podem apontar se a evolução dos indicadores é resultado da pressão de movimentos sociais sobre o Estado, impossibilitando que a correlação com o aumento da participação seja realizada.

A correlação mais segura a esse respeito refere-se aos impactos das políticas de redistribuição na construção de condições paritárias de participação política. A eficácia do Estado em promover a universalização dos direitos sociais contribuiria para eliminar padrões de subordinação econômica e permitiria uma inserção política mais autônoma das parcelas não-privilegiadas da população.

Conclusão

O principal objetivo dessa dissertação foi verificar como os modelos de democracia procedimental e participativa inserem-se dentro dos estudos de democratização desenvolvidos pela ciência política. O problema envolve tanto um debate normativo em torno do conceito de democracia, quanto uma discussão epistemológica acerca do desenvolvimento de trabalhos de democratização.

Com esse intuito, o trabalho foi dividido em quatro partes. Nos dois capítulos iniciais foram apresentadas as pesquisas bibliográficas das duas tradições democráticas. Na terceira sessão foi realizado o estudo de exploratório sobre os estudos de democratização. Finalmente, tendo como referência discussão teórica anterior, foram analisadas medidas de democracia construídas por três institutos de pesquisa.

As duas escolas discordam no que diz respeito ao sentido da democracia. O modelo procedimental a define como o governo aprovado pelo povo. O sistema político é constituído em torno de um sistema de competição eleitoral para a escolha e controle dos governantes, sua atuação é determinada pela expectativa de ganhos nas disputas políticas e o voto é o principal instrumento de participação do cidadão comum nas decisões públicas. O modelo participativo mantém o sentido original da democracia, qual seja, governo do povo. O sistema político é organizado sobre a premissa da inserção do cidadão comum nas esferas de

decisão. A participação política possui um aspecto pedagógico que desenvolve e capacita o indivíduo para pensar e agir em busca de fins coletivos.

Outra diferença importante entre as tradições procedimental e participativa de democracia refere-se à abrangência com que cada uma percebe os processos de democratização. A primeira considera que a política possui autonomia em relação a outros campos da vida social. Dessa forma, a democratização está limitada à constituição ou à reforma das instituições políticas. Por outro lado, a corrente participativa entende que a democratização da esfera política depende, em grande medida, da democratização de outros “lugares” da estrutura social, como a economia (políticas de redistribuição) e padrões culturais (políticas de reconhecimento).

A principal conclusão do trabalho diz respeito à influência hegemônica que a escola de democracia procedimental exerce na ciência política de maneira geral e nos estudos de democratização de forma particular. A primeira evidência desse fato é a escassa literatura participativa que, embora tenha demonstrado grande poder de crítica ao paradigma hegemônico, não conseguiu constituir-se como “teoria forte” na disciplina. Além disso, verificou-se que a participação política extra-eleitoral praticamente não encontrou respaldo nos trabalhos analisados. Mesmo o estudo empreendido pelo PNUD, considerado o mais amplo dos três analisados, não conta com variáveis significativas nesse sentido.

Do total de 150 variáveis estudadas aproximadamente, apenas 2 (plebiscito e referendo, tabela 13) mediam algum grau de participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisões. A abordagem realizada limita a discussão sobre sujeitos coletivos capacitados para a ação política ao campo dos direitos formais/legais de associação e à constituição de partidos políticos, atores que detém o monopólio do processo de competição eleitoral. Sindicatos, organizações não-governamentais e movimentos sociais não são citados como possíveis atores do jogo político.

De maneira geral, os relatórios estudados abordam a economia como um fator importante do processo de democratização, embora que por razões distintas. Os estudos procedimentais concebem o aumento do bem estar econômico como um fator importante para o aumento da legitimidade dos regimes democráticos. A concepção participativa considera a construção de melhores condições econômicas contribui para aumentar as chances de participação da população.

Uma hipótese que pode ser levantada para a hegemonia da escola procedimental refere-se ao próprio processo de formação da ciência política. A tentativa de constituição de um estudo científico da política deu-se por meio de uma reação contrária à filosofia, ao pensamento político e, conseqüentemente, possibilitou o rompimento com sentido clássico do termo “democracia”. O caráter empírico e descritivo da nova disciplina transformou o sentido da democracia, adequando-o aos regimes eleitorais surgidos no final do século XIX.

No caso particular dos estudos de democratização, deve-se ainda considerar o apoio institucional e financeiro dado pelo governo estadunidense dos Estados Unidos da América (*democracy-promotion community*). A reunião de organizações governamentais, não-governamentais, fundações e universidades e órgãos de fomento, pode ter colaborado para conferir homogeneidade às iniciativas de pesquisa das “democracias novas”.

Entretanto, o debate democrático não está encerrado. A visão hegemônica procedimental sofre sérias limitações para explicar a instabilidade dos modelos implementados nos países que transformaram seus sistemas políticos recentemente, principalmente daqueles que compõe a América Latina. Um sinal importante dessa dificuldade é a própria mudança de posicionamento de Guillermo O'Donnell, uma das principais vozes da ‘transitologia’. No trabalho realizado pelo PNUD, o autor afirma que a democracia envolve a construção de uma condição de cidadania que envolve direitos políticos, civis e sociais, fatores intrinsecamente interligados e acrescentou, pelo menos, a dimensão social às suas discussões.

Para o futuro, percebe-se que é necessário incluir o Estado como principal agente de universalização de direitos, incorporar a sociedade civil e os movimentos sociais como atores importantes do jogo político e perceber o papel de indicadores sócio-econômicos na dinâmica política das “democracias novas”.

Referências

ALMOND, Gabriel. **Political Science: The History of the Discipline**. In GOODIN R. E. **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ALMOND, Gabriel. VERBA, Sidney. **The Civic Culture**. Boston/Toronto: Little, Brown and Company, 1965.

ARENDT, Hannah. **O que é Política?** Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Universidade de Brasília, 1988.

ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AVELAR, Lúcia. **Participação Política** in L. Avelar e A. O. Cintra (eds.), **Sistema Político Brasileiro: uma Introdução**. Rio de Janeiro : Fundação Konrad -Adenauer-Stiftung, 2004.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa de Survey**. Tradução de Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BELLAMY, Richard. **Liberalismo e Sociedade Moderna**. São Paulo: UNESP, 1994.

BERLIN, Isaiah. **Quatro Ensaios sobre a Liberdade**. Tradução de Wamberto Hudson Ferreira. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

BLALOCK, Hubert M. **Estadística Social**. Traducción de Carlos Gehard. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1966.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

BOUDON, R. BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. Tradução de Maria L. G. Alcoforado e Durval Ártico. São Paulo: Ática, 2001.

BUSH, George. Tradução de Luciana Coelho e Cristina Amorim, da **Folha Online** Acessado em www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u53194.shtml.

CHALMERS, A. F. **O que é Ciência Afinal?** Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Brasiliense, 2000.

CHEVALLIER, Jean-Charles. **As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias.** Tradução de Lydia Cristina. Rio de Janeiro: Agir, 1999.

CHILCOTE, R. H. **Teorias de Política Comparativa. A Busca de um Paradigma Reconsiderado.** Petrópolis: Vozes, 1998.

DAHL, Robert. **Poliarquia – Participação e Oposição.** Tradução de Celso Mauro Parcionick. São Paulo: EDUSP, 2005.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, Larry. **The Paradoxes of Democracy.** in L. Diamond e M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy.* Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

FOGAÇA, José. Relatório Final da Reforma Política. Acessado em www.senado.gov.br/web/relatorios/CEsp/RefPol/relat09.htm.

FRASER, Nancy. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange.** London: Verso, 2003

GERTH, H.H. e MILLS, C. Wright. (orgs.). **Max Weber: Ensaios de Sociologia.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda.** Tradução de Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

JAGUARIBE, Hélio. (organizador). **A Democracia Grega.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

KAYANO, Jorge. CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o Diálogo.** Texto de apoio apresentado no GT Indicadores. São Paulo, junho de 2002.

KERBAUY, Maria T. M. Associativismo e Comportamento Eleitoral na Eleição de 2002. *Opinião Pública.* Mar. 2004, Vol. X, nº 2, p. 254-267.

LAGOS, Marta. **A máscara sorridente da América Latina.** *Opinião Pública,* Abr 2000, vol.6, no.1, p.1-16.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia. Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países.** Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A Transição e Consolidação da Democracia. A Experiência do Sul da Europa e da América do Sul.** Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIPSON, Leslie. **A Civilização Democrática.** Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

MACHADO, Lourival Gomes. Notas, Introdução e Comentários. *In* ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social.** Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal. Origens e Evolução.** Tradução de Nathanaels C. Caixiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PEREZ-LINAN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999.** Dados, 2001, vol.44, no.4, p.645-687.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe e Status.** Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIGUEL, Luís Felipe. **A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo.** Dados, 2002, vol.45, no.3, p.483-511.

MOISÈS, J. A. **A Desconfiança nas Instituições Democráticas.** Opinião Pública. Mar. 2005, Vol. XI, nº 1, p. 33-63.

MONCLAIRE, Stéphane. **Democracia, Transição e Consolidação: precisões sobre conceitos bestializados.** Rev. Sociologia Política. Nov. 2001, nº 17, p.61-74.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. **O Espírito das Leis.** Tradução de Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

MOSSÈ, Claude. **Atenas: A História de uma Democracia.** Tradução de João Batista da Costa. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MUNCK, Gerardo. L. VERKUILEN, Jay. **Bringing Measurement Back In: Methodological Foundations of the Electoral Democracy Index.** Texto apresentado na reunião anual Associação Americana de Ciência Política. Filadélfia, agosto de 2003.

O'DONNELL, Guilherme. **Delegative Democracy**. in L. Diamond e M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

O'DONNELL, Guilherme. **Illusions about Consolidation**. in L. Diamond e M. F. Plattner (eds.), *The Global Divergence of Democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

O'DONNELL, Guilherme. **Notas sobre La Democracia en America Latina**. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina. Rumo a uma democracia de cidadã e cidadãos**. Tradução de Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, 2004.

PIZZORNO, Alessandro; KAPLAN, Marcos; CASTELLS, Manuel. **Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea**. Buenos Aires: Ediciones Siap – Planteos, 1975.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado: No Leste Europeu e na América Latina**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, Fábio Wanderley. **Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política**. Belo Horizonte: UFMG/PROED/RBEP, 1984.

ROSE, Richard. **Medidas de Democracia em Surveys**. *Opinião Pública*, 2002, Vol. VIII. nº. 01, p. 1-29.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SARTORI, Giovanni. **The Theory of Democracy Revisited**. New Jersey: Chatham House Publishers, 1987.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. **A Política: Lógica e Método nas Ciências Sociais**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

SCHMITTER, Philippe C. KARL, Terry L. **What Democracy Is... and Is Not**. in L. Diamond e M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política**. Tradução de Domingos Mascarenhas. São Paulo: Difel, 1979.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Tradução de Neil Ribeiro. São Paulo: Itatiaia, 1987.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Tradução de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 2001.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2005.

WEFFORT, Francisco. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WOOD, Ellen M. **Democracia Contra Capitalismo: A Renovação do Materialismo Histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.