

FERNANDO CAMPOS

A DEMOCRATIZAÇÃO DO REGIME REPRESENTATIVO:

A SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA

E A TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília – SP.

Área de Concentração: Pensamento Social e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Mauro de Mello Leonel Júnior

Marília
2008

Ficha catalográfica elaborada pelo
Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação – UNESP – Campus de Marília

Campos, Fernando.
C198d A democratização do regime representativo : a sociologia política brasileira e a teoria contemporânea da democracia / Fernando Campos. – Marília, 2008.
147 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciência Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2008.
Bibliografia: f. 148-152
Orientador: Profº. Drº. Mauro Leonel
1. Democracia. 2. Regime representativo. 3. Formação política brasileira. I. Autor. II. Título.

CDD 321.8

A DEMOCRATIZAÇÃO DO REGIME REPRESENTATIVO:
A SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA
E A TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA

Data da Defesa: 31/01/2008

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Mauro de Mello Leonel Júnior
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Marília – SP.

Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Marília – SP.

Prof. Dr. Cláudio José Torres Vouga
Departamento de Ciência Política
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP – SP.

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Suplente)
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Marília – SP.

Profa. Dra. Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidí (Suplente)
Departamento: Observatório de Políticas Públicas
Escola de Artes, Ciências e Humanidades – USP – São Paulo-SP

Local: Sede do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP – UNICAMP – USP – São Paulo – SP.

RESUMO

Este trabalho analisa a democratização do regime representativo. Duas correntes teóricas são examinadas: a sociologia política brasileira e teoria contemporânea da democracia

Palavras-chave: democracia, regime representativo, eleições e sociologia política brasileira

ABSTRACT

This work analyses the democratization of the representative regimen. Two theoretical ways will be examined: the brazilian political sociology and contemporary theory of the democracy.

Key-words: democracy, representative regimen, elections and brazilian political sociology.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:

A Sociologia Política Brasileira e a Teoria Contemporânea da Democracia 7

1. OS PADRÕES RESTRITIVOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA 13

1.1 – O Coronelismo 29

1.1.1 – Fim do Coronelismo 31

1.2 – O Patrimonialismo 33

1.3 – O Populismo 36

1.4 – O Clientelismo 47

1.5 – A Formação Brasileira 49

1.5.1 – Famílias, Clãs e Parentelas 50

1.5.2 – Tradição, Modernização e Instituições Democráticas 52

1.6 – A Manipulação Eleitoral das “massas” 57

1.7 – O Declínio dos privatismos 61

2 – A INSTITUCIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA 65

2.1 – A Concepção de Regime Representativo Democrático 65

2.2 – Uma Definição Operacional de Democracia 71

2.2.1 – Suas Origens 74

2.3 – Soberania Popular e Representação 78

2.4 – Representação Liberal 88

2.5 – Federalistas e Stuart Mill: A Inversão, de Particularismos a Salvaguardas 92

2.6 – Absorvência da Representação 94

2.6.1 – Desafio Participacionista 97

2.7 – Elite e Vontade Popular 101

2.8 – Sistemas Eleitorais Democráticos e Formas de Representação 109

2.8.1 – Sistemas Eleitorais Democráticos 110

2.8.2 – Aperfeiçoamento dos Sistemas Eleitorais Democráticos 112

2.8.3 – Representação Fiduciária e Delegativa 113

2.8.4 – Mediação dos Partidos 117

2.8.5 – Tendências dos Sistemas Eleitorais Majoritários e Proporcionais 121

2.9 – Sistema Eleitoral 124

3. INSTITUIÇÕES, PADRÕES DE COMPORTAMENTO POLÍTICO E DEMOCRATIZAÇÃO DO REGIME REPRESENTATIVO 127

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Para Um Estudo da Democratização do Regime Representativo 143

Apêndice A – A Ampliação do Eleitorado: o Caso Brasileiro 145

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 148

INTRODUÇÃO:

A Sociologia Política Brasileira e a Teoria Contemporânea da Democracia

Este trabalho tem por objetivo construir um instrumental teórico para o estudo do processo de democratização do regime representativo.

Operacionalmente definimos institucionalização como processo no qual se estabelece relação ordenada entre os membros de uma comunidade, submetendo a todos a mesma lei e/ou costume.

Com efeito, para estar institucionalizado o regime representativo deve ser efetivo na totalidade das organizações necessárias ao seu funcionamento, estando as atividades de sua dinâmica submetidas a previsões estáveis e recíprocas, social e juridicamente sancionadas.

O processo de institucionalização da representação democrática é objeto de estudo da teoria contemporânea da democracia. Uma outra modalidade teórica, que abarca obras sobre os padrões restritivos de participação política desenvolvidos no Brasil, também fornece contribuições ao entendimento da democratização do regime representativo.

Entendemos que a verificação do processo de democratização do regime representativo deve ser feita, portanto, a partir de um exame do processo de efetivação das condições institucionais legais para a participação político-eleitoral democrática, bem como, do acompanhamento do processo de declínio dos padrões restritivos de participação política.

Este exercício de revisão bibliográfica propõe-se verificar a que realidades se dirigem os diferentes conceitos mobilizados à investigação dos estímulos e óbices na consecução da democratização do regime representativo.

A temática da institucionalização foi selecionada, pois, se fôssemos estudar as virtualidades das relações entre teoria da democracia e a formação política brasileira, o trabalho não se restringiria mais ao volume aqui apresentado.

Sendo nosso objetivo elaborar a explicação do processo de efetivação do regime representativo democrático, o recorte da leitura pode ser limitado à identificação das condições para a qualificação de um regime representativo democrático em seus aspectos diretamente ligados à competição político-eleitoral.

Quando fazemos referência aos padrões restritivos de participação, aludimos às teorias de autores diversos, de diferentes disciplinas científicas, que identificaram as causas das dificuldades da democracia entre nós, estabelecendo modelos de participação política restritivos. Incluímos nesta análise o debate sobre o processo de modernização das localidades interioranas, pelo fato desse tema estar diretamente relacionado ao entendimento do fim do coronelismo.

A obra seminal neste segundo conjunto é “Coronelismo, Enxada e Voto” , de Vitor Nunes Leal (1986). Analisamos ainda as análises sociológicas de Queiroz (1969 e 1975), Kerbauy (1992 e 1993) e Alcântara (1988). Examinamos as reconstruções históricas sobre poder local, tais como a de Uricoechea (1975), a etnografia de Shirley (1971), as revisões bibliográficas de Carvalho (1968 e 1996), um trabalho de Cândido (1973) e os “ensaios” de Vianna (1987), Duarte (1966) e Holanda (1979). Comentamos as interpretações panorâmicas sobre a formação sócio-estatal brasileira de Faoro (1975) e Schwarztzman (1975), entre outras obras.

O estudo de Queiroz (1988) é um estudo sobre o mandonismo e coronelismo, Kerbauy (1992) escreve a forma de declínio do tradicionalismo na política local e Alcântara (1988) fez um estudo sobre o município de Paranavaí (MG), antecedido de longa revisão da bibliografia. Cândido (1973) analisa os impactos das

transformações modernizantes sobre a vida do interiorano. Fernando Uricoechea (1975) examina o patrimonialismo no período Imperial.

Outras obras, mesmo que não versem diretamente sobre o recorte escolhido, são analisadas, pois, o regime de representação política é, em geral, caracterizado pelas qualidades distintivas mais panorâmicas atribuídas ao sistema político.

Uma notável ausência é a discussão sobre a mediação dos partidos na política brasileira. Os partidos são analisados como componentes do regime representativo democrático, mas, não como elemento dos avanços e retrocessos democráticos da experiência democrática brasileira em específico. Essa é uma carência relevante, mas, em parte pode ser justificada porque é possível dizer que os impeditivos às instituições liberais, dos quais tratamos, são os mesmos que se impõem ao funcionamento dos partidos.

Quando escrevemos *teoria contemporânea da democracia*, não estamos querendo inaugurar ou endossar uma ou outra perspectiva teórica, ou ainda construir qualquer consenso teórico. Estamos fazendo menção à produção de autores que freqüentam o debate nacional e internacional como Bobbio (1985, 1988 e 2000), Comparato (2003), Dahl (1997), Held (1998), Macpherson (1978), Pateman (1992), Moisés (1995), Lamounier (2005), Lamounier & Souza (2006), entre outros.

Excluimos desta revisão bibliográfica certos autores quando seus interesses analíticos se voltavam mais para a explicação da direção do voto, ou para construção de modelos específicos de democracia, ou, ainda, a aspectos da democracia que tenham relevância somente ao entendimento dos regimes representativos em nível nacional.

Visamos identificar aqui mais o conjunto de problemas recorrentes aos analistas da democracia contemporânea que um quadro integrado de proposições prontas a serem testadas.

A participação político-eleitoral no regimes representativo brasileiro poder ser estudada utilizando conceitos mais estreitamente ligados à “tradição” da sociologia política como coronelismo, mandonismo (e seus derivados como filhotismo, paternalismo, apradinhamento, etc), patrimonialismo, patrimonialismo pulverizado, cooptação, patronato, currais eleitorais, votos de cabresto, isolacionismo, caciquismo, estrutura social, ruralismo, etc.

Também pode ser analisada sob a luz de conceitos intimamente ligados a teoria democrática contemporânea, como isonomia, liberdade igualdade, participação, inclusão, responsividade, poliarquia, competição, soberania, pluralismo, garantias mútuas, consenso, contestação, entre outros.

O fato de poder ser estudada sob esses dois corpos teóricos cria a ocasião para que sejam assinaladas as variantes para o entendimento da democratização em uma e outra “tradição” teórica. Há ainda conceitos que aparecem em ambos *corpus* teóricos como regime político, sistema eleitoral, Constituição, oligarquia, clientelismo, legitimidade, burocracia, etc.

O cotejamento das fontes teóricas sobre a formação política do Brasil com a teoria da democracia permite melhor elucidação do processo de institucionalização do regime representativo democrático.

A desigualdade de expressão política ou de proteção jurídica, por exemplo, que são conceitos presentes na teoria democrática teriam, nos estudos sobre os padrões restritivos de participação política no Brasil, identificados sua origem, seus fundamentos e transformações.

Pode-se afirmar que a teoria contemporânea da democracia, através de seus modelos concorrentes, apreende a ação do indivíduo e grupos na institucionalização democrática, enquanto os estudos sociológicos fornecem o conhecimento do *contexto* em que se dá ação do indivíduo e dos grupos.

Mas não é assim.

Não há o preenchimento de requisitos da representação democrática, e, somente após ele, o processo de emancipação dos eleitores. O avanço democrático na representação é função de melhoras nas instituições legais e do aumento do pluralismo societário.

Os processos de efetivação legal e a autonomização dos eleitores ocorrem simultaneamente, mas, por vezes, com percalços e avanços autônomos.

A democratização “ótima” é resultado somente da concomitante implantação de condições legais com a implementação de condições sociais para o aumento participação.

Os padrões restritivos de participação político-eleitoral não são descolados da ineficiência do ordenamento legal, nem o processo de institucionalização do regime representativo democrático pode – desprezando a estrutura social – resume-se à verificação da presença de requisitos formais.

No primeiro capítulo, tratamos dos padrões limitados de participação política. Nele, decompomos esses padrões restritivos visando identificar o que há em comum entre eles, ou seja, como factualmente as restrições à inclusão e à participação autônoma são impostas aos eleitores.

No segundo, o movimento é inverso. Verificam-se as implicações da definição adotada neste trabalho de regime representativo democrático. Questiona-se sua factibilidade e o papel dos sistemas eleitorais.

No terceiro capítulo, elaboramos um balanço da bibliografia revisitada, organizando um conjunto teórico que serviria de ponto de partida para os estudos de caso sobre o processo de democratização do regime representativo.

Nas breves considerações finais, a reflexão teórica anterior nos serve de ponto de partida para elaboração de uma proposta de estudo.

1. OS PADRÕES RESTRITIVOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Padrões restritivos de participação política impõem a insatisfatória operacionalização de um regime representativo formalmente democrático.

Tal proposição tem como premissa a existência de um caminho institucional democrático. Há um meio de seleção eleitoral dos investidos de poder de decisão e uma forma de elaboração dessas decisões públicas que garantem a vinculação democrática dos representantes aos representados.

Assim, a efetividade de um regime representativo democrático pode se tornar dependente da atuação ajustada do corpo político à opção institucional de uma representação mais democrática.

O entendimento do processo de democratização do regime representativo requer, portanto, a identificação da ou das formas representativas democráticas e a compreensão de como se dá o declínio dos padrões sociais restritivos de participação política.

A explicação da democratização do regime representativo comporta duas vertentes: o da efetividade de formas abertas de representação política e o uso, sem maiores impedimentos, desses sistemas mais inclusivos de representação.

Nada impede que haja uma evolução com relativa autonomia na consolidação destas duas variáveis. Mas, mesmo que essa razão nos imponha o acompanhamento parcelar dessas duas modalidades, a democratização do regime representativo, necessariamente, é função da formal legal reguladora da disputa política e da experiência dos atores em sua manipulação.

Neste primeiro capítulo, passamos em revista os padrões identificados na literatura das restritas de participação política representativo, visando verificar seus fundamentos e sua trajetória de declínio.

Na literatura, os obstáculos apontados à concretização de um regime representativo democrático no Brasil são – ou foram – o patrimonialismo, o coronelismo, o populismo e o clientelismo.

É claro que podemos ainda incluir aí o paternalismo, o filhotismo, a cooptação, o apadrinhamento, o nepotismo, entre outras formas resultantes do privatismo. Entretanto, esses nada mais são que elementos caracterizantes daqueles fenômenos maiores.

Pode-se, então, objetar que o clientelismo também é predicado do coronelismo ou do populismo. Sim, clientelismo o é. No entanto, o conceito de clientelismo está nesta enumeração por que é mais que uma possibilidade teórica a ruína do coronelismo e do populismo e a permanência do clientelismo.

Os padrões indicados, ninguém há de duvidar, resultam da experiência da formação política brasileira, que seria o nascedouro dos impedimentos da democracia no Brasil.

Na formação brasileira, o alargamento do espaço público e o aumento das garantias privadas necessários à consolidação das instituições liberais – e, mais tarde, às premissas institucionais da representação democrática – enfrentaram e enfrentam privatismos profundos e seculares.

No período colonial, de isolados latifúndios “auto-suficientes”, era raro o compartilhamento do poder. Isso já basta para atestar a aridez em que iriam se desenvolver os germes do espaço público.

No Período Imperial, se desenvolveu nas áreas mais urbanizadas um compromisso político igualmente privatista. Menos privatista em comparação com a fórmula tradicional do período colonial, em que não havia condições sociais mínimas para a consecução do *público*, mas, não menos privatista em razão do funcionamento limitado ou irregular das instituições liberais.

O Poder Moderador impôs limitações formais às instituições liberais no Império. Nesse período, as restrições à autonomia política eram impostas, primeiro, pela forma institucional, e, segundo, pelo funcionamento insatisfatório das garantias liberais. Após a Proclamação da República, as limitações da participação política popular e livre, se aceitos os argumentos usados para justificar os períodos de exceção, resultam somente da segunda causa.

Mais precisamente, não há um decréscimo do privatismo. Há, sim, a necessidade de aumentar a inclusão de participantes nas decisões políticas, o que ainda não impede a decisão política privatista.

As decisões continuaram privatistas, mas não por ainda não terem se tornado decisões populares. São menos privatistas, pois passam a ter algum grau de partilhamento, entretanto, não são menos particularistas que as decisões puramente autocráticas do período anterior.

Diferentemente, nas áreas rurais, imensa população vivia sob o potentado de chefes políticos, cujas características não diferem muito das que distinguiam os senhores de latifúndio do período colonial.

Em um período que, dependendo da localidade quatro, cinco, em outras até seis das primeiras décadas do período republicano, o interior brasileiro vive sob o domínio do coronel.

O isolamento da localidade, o analfabetismo, a dependência dos munícipes frente ao poderoso local – em geral, latifundiário – a corrupção eleitoral, a ausência de serviços públicos, o baixo profissionalismo das instâncias jurídicas ou de repressão, entre outros elementos, favorecem a perversão das instituições republicanas.

Excetuados os interregnos inquestionavelmente autoritários, nas extensões urbanas, era possível o desenvolvimento de formas menos restritivas de participação. Os partidos ali, se não cumpriam o papel esperado, não eram uma ficção como o foram no Brasil rural.

Nas grandes cidades, todavia, prevaleciam problemas idênticos ao do interior – como, por exemplo, os de não efetividade ou ineficiência do ordenamento jurídico e o analfabetismo – o que impedia, juntamente com uso do expediente da repressão, o desenvolvimento de formas mais autônomas de participação.

A representação democrática é operada de forma que os vínculos entre representantes e representados sejam preenchidos, deixando de ser somente um princípio quando inauguram a responsividade da representação.

Abramos aqui um parêntese para explicar o neologismo responsividade, que não é invenção do autor. Foi criado traduzir e abranger um significado preciso, distinto de responsabilidade.

Na ciência política de língua inglesa, há os conceitos *responsibility* e *responsiveness* (que são, em geral, acompanhados de *accountability*). *Responsibility* é o que entendemos pela definição weberiana de responsabilidade, ou seja, a responsabilidade política independente. *Responsiveness*, traduzido por responsividade, designa um governo que responda as demandas da sociedade.

Em conformidade com o que temos exposto até aqui, nem a mais recente redemocratização – que culmina em 1989, com eleições diretas para a Presidência da República –, instaura em abrupto um regime representativo democrático.

Da democratização de 1945, pode-se dizer o mesmo.

Quando se toma o período 1945-1964, porém, surgem divergências. Discute-se se a época foi, de fato, democrática.

Questiona-se também se o ocaso democrático foi o marco de uma experiência limitada de democracia ou de uma experiência democrática, sem paradoxo, bem sucedida.

O núcleo explicativo da primeira tese é a afirmação que a “autocratização” é resultado de uma representação democrática incompatível com as imposições de determinada configuração sócio-econômica. Nela convergem o que Cheibub (1993) chamou de explicações estruturais.

Na segunda, o entendimento valoriza a evolução partidária e participativa, que foi interrompida por variáveis exógenas. É o que Cheibub (1993) classificou de explicações intencionais.

A oposição entre as duas teses é, por certo, somente um recurso metodológico. As explicações sobre o fim da experiência democrática podem conjugar a incapacidade dos operadores com intervenções “externas” ao sistema político nacional. Resta ainda à problemática que se refere à possibilidade das normas legais de disputa política, contrariamente ao esperado, contribuírem para a polarização política.

Mas, discutir o *quantum* de democracia existente entre os marcos historiográficos brasileiros não é nosso assunto aqui. Tão pouco é a compreensão da dinâmica política de um momento específico.

Interessa-nos os fundamentos sociais da redução da circunscrição da autonomia política.

*

Parece a alguns que ainda vivemos sob o patrimonialismo. O patrimonialismo, certamente, não se estendeu tanto no tempo quanto se afirma. Faoro (1989) nos deixa com a impressão que o patrimonialismo é imortal.

As formações sociais são, segundo Faoro (1989) continuamente passivas a ele. São pontos de apoio móveis de que tirariam recursos financeiros.

A extensão temporal do patrimonialismo pode ser considerada questão menos importante que seu desaparecimento à inteligência do processo de efetivação jurídica e social das formas mais abertas de representação.

Populismo e coronelismo são conceitos elaborados para a apreensão de uma forma específica de relação eleitoral. Resultam da superposição de uma forma avançada de representação pela estrutura social atrasada ou a operacionalização de um sistema mais evoluído por um corpo político ainda pouco desenvolvido.

O patrimonialismo, por sua vez, é conceito que está, inevitavelmente, referido a uma forma de relacionamento político específico: a cooptação.

O patrimonialismo foi apontado não só entre os sociólogos da política, como Schwarstzman (1975), mas, também entre os juristas como Comparato (2000) como sendo empecilho à democracia.

O patrimonialismo, que, de Portugal indubitavelmente foi transposto para o Brasil, foi elemento crucial para a estreita inclusão política e uma ampla extensão temporal da participação limitada.

Veremos, todavia, que aplicar ao patrimonialismo à inteligência de processos em que as escolhas podem estar abertas — não obstante, as restrições

formais e sociais que apresentem em níveis e combinações diversas — impõem dificuldades teóricas.

O cooptação, elemento central na caracterização patrimonialista, não é compatível com uma autoridade que progressivamente se funda em compromissos não rotineiros e não ligados aos estamentos.

Schwarstzman (1975) insiste que a cooptação é o elemento que explica a não funcionalidade dos partidos no singular regime liberal implantado entre nós. Os vínculos políticos, no entanto – sobretudo, na história republicana – nunca foram plenamente patrimonialistas.

Na forma patrimonialista, segundo Weber (1992), os meios pelos quais o servidor patrimonial obtém seu sustento são: diretamente do senhor com abrigo, alimentação e outros cuidados; por coleta, em geral, em espécie sobre o domínio do senhor; por apropriação de tributos sobre a produção que se dá sob os domínios senhoriais; mediante compromissos feudais.

Um sistema patrimonialista foi, por conseguinte, vigente no período colonial. Resistências mercantis persistiram, mas, após a Independência, se quisermos estabelecer um marco, o que tivemos, quase sempre, não foram padrões de privatismo patrimonialista, e sim, um privatismo decorrente de perversões do liberalismo.

Já, quando se finda o estatuto colonial, o sistema político é, sob certo aspecto, radicalmente transformado. O regime de representação alocado em tal sistema político, conseqüentemente, sofre alterações.

A instabilidade seria a palavra chave do Primeiro Reinado. Revoltas é o adjetivo imprescindível para descrever o Período Regencial. Isso se explica, entre

outras razões, por que a demanda política por compartilhamento de poder não foi tão diluída quanto a que se dava com o Parlamento longe, na Metrópole.

Tinham direito ao voto, conforme Carta Outorgada em 1824, os que preenchessem o requisito constitucional de possuir a produção equivalente a 150 alqueires de mandioca. Somente homens com mais de 25 anos estavam aptos a votar; para candidatura a deputado a renda exigida deveria ser de 400 mil réis, e, para senador, de 800 mil anuais.

A elite brasileira, que tinha direito de participar, não tolerou um tratamento desigual.

Os privilégios corporativos e patrimoniais estavam sendo, desde a Vinda da Corte, legalmente abandonados ou estavam sob ataque. Não sabemos, portanto, de onde vem o patronato secular ou o estamento monolítico.

Por razões metodológicas, o estudioso que se propõe compreender a efetivação de um padrão de comportamento adequado à operacionalização das instituições liberais e/ou democráticas deve observar a persistência de privatismos originais, ou o estabelecimento de privatismos de perversão liberal, atuando como entraves à consecução de uma representação liberal ou democrática.

Há ainda outras dificuldades conceituais no patrimonialismo.

Conforme definição weberiana, nele, os senhores territoriais patrimonialistas exerciam sua autoridade sobre todos os que ocupavam suas terras através de um corpo reduzido de auxiliares, que atuava de acordo com a tradição. No ocidente, a tradição foi impregnada do cristianismo confessional que vigorou no período medieval. O fundo religioso, porém, não homogeneiza as formas patrimoniais. Em Weber (1992), temos a classificação de diferentes tipos de patrimonialismos: sultanista, monopolista, patriarcal, terra-tenentista etc.

O patrimonialismo, se aceitarmos a definição de Weber (1992), aproxima-se da forma burocrática. Freund (1987) resume o patrimonialismo weberiano como um das correntes da dominação tradicional, em que a norma preexistente, por não se fundar no racionalismo ou na técnica, está embasada na validade do costume considerado inviolável, em razão da santidade do que sempre foi.

Na obra de Faoro (1989), em consequência da aplicação do conceito de patrimonialismo ao entendimento de um amplo período do regime político brasileiro, o estamento dos senhores donos do poder não é conduzido por uma *tradição guia*, que encapa uma economia, quase sempre, de trocas reduzidas. É guiado, por contraste, pelo comércio mercantilista. Não é o patrimonialismo que floresce e se arraiga em um capitalismo colonial ou de plantação, que declina na mesma proporção do crescimento dos espaços em que se consolidam as lucrativas empresas. Nem é o patrimonialismo que ruiu frente à necessidade de racionalidade administrativa e fiscal que foram obrigadas a antepor-se ao avanço comercialização capitalista.

O artifício de Faoro (1989) consistiu em descrever, sob o signo do patrimonialismo, a formação política do Brasil, e assim, manter os fundamentos explicativos da autoridade política que Weber identificara.

Para preservar o conceito de patrimonialismo, como unidade explicativa do regime político desenvolvido no Brasil, foram necessárias adaptações. É bem mais factível a interpretação de Florestan Fernandes (1975) que observa uma coexistência problemática entre liberalismo e patrimonialismo.

Essa relação é estudada por Florestan Fernandes (1975) sob outro tema: a consolidação do poder burguês. O plano de fundo é o mesmo, a mudança do padrão de controle político.

O que ocorre, segundo Fernandes (1975) não é uma troca, mas, uma recomposição do padrão de dominação. A remodelagem se dá seguindo “as injunções da ordem social emergente e em expansão” (FLORESTAN, 1975, p. 208). Cria-se, nessa forma, a nação incorporada à ordem civil e uma outra excluída.

A derrocada das antigas estruturas de poder que, aparentemente cria maiores condições de participação, contudo, não as engendra. A debilidade das instituições liberais mantém, em grande parte, a participação restrita.

A parcela inserida, que teve, segundo Fernandes (1975), a oportunidade de unificar-se no plano político, antes mesmo de converter a dominação sócio-econômica em poder político indireto, goza de sua capacidade de organizar a participação política.

Essa aptidão inescapável foi exercida heteronomamente. Schwarztzman (1971) assevera que relações de solidariedade se desenvolvem dentro da estrutura de autoridade e as relações de autoridade se desenvolvem dentro das estruturas de solidariedade. Aconselha que, somente a pesquisa empírica pode conhecer a complexa coexistência de sistemas orientadores do Estado e sistemas orientados pelo Estado. A heterogeneidade do desenvolvimento das subunidades nacionais faz com que Schwarztzman perceba a imperiosidade de um acompanhamento espacial da dinâmica do desenvolvimento da participação política.

Em nível local, o patrimonialismo que, por certo, menos se afigurava ao patrimonialismo, conforme definição corrente, foi resumido por Faoro (1989) na figura de um *patrimonialismo pulverizado em localismos*.

O patrimonialismo é uma relação econômico-político-administrativa fundada em direito próprio, que, no entanto, é orientado pela tradição.

Em razão da prevalência dos antecedentes validados em maneiras usuais, o patrimonialismo, que pode se assemelhar ou se aproximar de uma burocracia, em Faoro (1989), torna-se personalista em um outro sentido.

Deixa, dessa forma, de apontar a personificação do dominador com o duradouro costume. Seu significado torna-se o da perversão de qualquer tradição, passando a se fundar – dada a inquestionável heteronomia do poder no interior brasileiro – na prevalência de laços de familiaridade.

Apesar das limitações advindas da extrema desigualdade entre os atores na construção do regime político, os estamentos brasileiros estão por ser criados. O desenvolvimento estamental, se é que este houve, não foi, certamente, o de uma sempre progressiva consolidação de um conjunto de valores transmitidos de uma geração a outra.

O patrimonialismo, às vezes, parece ser uma ficção, mas, não é. Os quadros que o pintam, pintam-no com cores vibrantes, necessárias para que a obra seja expressiva aos expectadores. O patrimonialismo, não obstante, vai perdendo seu colorido após a cena colonial. Interessante é que o mesmo Faoro (1994), em outro trabalho, afirma que nos fins do século XVIII o fato “que estava em questão era a penetração mundial do capitalismo industrial, que rompia com os moldes do mercantilismo” (FAORO, 1994, p. 54).

O Estado e a sociedade civil estavam engajados em “liberalismos”, que, apesar de moldar instituições imperiais, não poderiam se tornar efetivos. Ainda segundo Faoro (1994), teríamos, no pensamento brasileiro, dois “falsos” liberalismos:

o fim político do colonialismo, já destruído economicamente em 1808, será a Independência, com o abandono da plataforma liberal, em favor da construção do Império. Essa linha adotará o nome, sem conservar a coisa, não por astúcia, mas pela limitação do princípio dentro do Estado transmigrado. De outro lado, prosperará o liberalismo, na letra e no espírito (...) liberalismo nacionalista não popular com a cidadania negadas as baixas camadas da sociedade (FAORO, 1994, p. 69).

Talvez seja tarefa vã estender-se tanto na crítica ao conceito de patrimonialismo. Mais razoável é ater-se a não operacionalidade do conceito para compreensão do problema em pauta.

O teórico que faz uso do conceito de patrimonialismo encontrará, invariavelmente, ilações que permitirão sustentá-lo.

Cabe somente insistir que a definição de patrimonialismo resume – o que não deixa de permitir a decomposição e a verificação empírica – uma porção de relações à capacidade absorvente do Estado guiado por um estamento com características quase burocráticas. Agrupa-se, dessa forma, privatismos distintos e atuantes somente em subsistemas.

O fato é que o aproveitamento patrimonialista das oportunidades econômicas cederia, em velocidade exponencial, espaço ao aproveitamento capitalista. Isso não é afirmar que com esse passo se conhece, através da vitória do capitalismo industrial, a prevalência do liberalismo econômico, e, por consequência desse último, do liberalismo político.

A instauração de uma ordem liberal não vem com o fim formal de cláusulas patrimoniais, tão pouco, a penetração capitalista basta ao liberalismo constitucional.

Destacamos que, quando se deixava de enfrentar as resistências patrimoniais, passava-se, invariavelmente, ao confronto com outras resistências privatistas. O que pode ser observado geralmente não é mais um patrimonialismo fiscal, corporativo ou de uma natureza qualquer que insiste em persistir.

O que passa a ocorrer é a prescindibilidade da ordem liberal já adotada, mas que ainda esta atuante somente no plano ideal.

Em outras palavras, o liberalismo, tomado como instituição e como referência política, entra em ruína ao transpor a idéia para a ação. Não é o patrimonialismo que resiste ao liberalismo, é o privatismo que se impõe ao liberalismo.

A criação do espaço público e de um espaço protegido para as atividades privadas – e, por conseguinte, a natureza das relações políticas no Brasil – foi construída sob esse embate do privatismo com o liberalismo. A bem conhecida ordem privatista personalista brasileira se manteve entre discursos e legislações liberais.

O personalismo parecerá, por muito tempo, ser a causa das dificuldades ou do retardamento de um regime representativo democrático no Brasil. Um tipo específico foi até alçado como unidade explicativa de todos os favorecimentos, legais ou ilícitos, baseados na familiaridade do contratante com o contratado (DA MATTA, 1978).

Efeito muito atrativo exerce o conceito de homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda (2001). Para ele, em *Raízes do Brasil*, a família é a mais notável ordem existente na formação brasileira. O sentido que o autor atribui ao personalismo é preciso: o da ausência da impessoalidade. Em razão desse ancestral

e persistente personalismo, as instituições liberais não se consolidaram entre os brasileiros, por que sequer foram compreendidas.

O caráter *familista* da política brasileira não foi apontado só por Holanda (2001). A política brasileira é, segundo Viana (1987), clânica; segundo Queiroz (1969), de parentela; e, segundo Duarte (1973) — fazendo paralelo à tese de Gilberto Freyre — a política no Brasil se constitui das relações, ao mesmo tempo cindidas e interpenetradas mutuamente, entre Casa Grande e Senzala.

O caráter mais visível aos olhos desses pensadores é o da carência de relações impessoais necessárias ao preenchimento das instituições liberais.

Mas, quantos sentidos pode ter o personalismo? Primeiramente distingamos a diversidade de personalismos possíveis na atividade política.

O personalismo não precisa estar circunscrito aos laços de família ou ao esteio de uma forma tradicionalista qualquer. Resulta também de outros processos, que, mesmo no caso brasileiro, podem prescindir da sobreposição da relação política pelas relações de familiaridade.

O personalismo é fenômeno inerente ao regime de representação. A liderança exercida não precisa ser resultado da manutenção de relações de parentela, como é no sentido mais conhecido do conceito.

Ele pode, no curso dos embates político-eleitorais entre as agremiações, ser conseqüência do surgimento de lideranças no processo de formulação de alternativas políticas.

Um outro tipo de personalismo é o que se dá através do atendimento às demandas clientelistas, pelas quais se procura associar a concessão de benesses às lideranças políticas.

Uma outra forma personalista é aquela que, para manter a posição de ascendência do líder, se vale da perversão do recurso público.

O único tipo de personalismo inquestionavelmente restritivo à participação ampliada é, desse modo, o personalismo que promove a corrosão das instituições públicas. Os atendimentos por meios legais não permitem erigir um critério inequívoco que permita distinguir se o clientelismo resulta de uma legítima realocação de recursos através do Estado ou foi utilizado como meio de construção de consenso eleitoral.

O fenômeno se mostra como clânico, familista ou parental, as proximidades dos laços de familiaridade, todavia, não precisam necessariamente diminuir o espaço público. É, ao contrário, a desfiguração das instituições liberais que permite ao personalismo se estender do zelo e dos compromissos pessoais ao domínio público.

Observemos que, no período republicano, o personalismo será sempre o resultado da adulteração privatista. A extensão formal do direito civil e político do regime republicano impedem, quando em efetividade, a permanência de relações políticas de base tradicional.

No período imperial, foram combinadas a deturpação das instituições liberais e uma outra modalidade de privatismo, que podemos chamar, por contraste ao privatismo adaptativo, de privatismo tradicional. Este último não é resultado da desfiguração de certas instituições do sistema político. Decorre da manutenção de um espaço político mais restrito, que deriva diretamente da continuidade de formas políticas tendentes ao tradicionalismo.

O personalismo também é um dos elementos caracterizantes do populismo. O carisma de certas lideranças permitiu um domínio personalista. Os líderes populistas

se valerem de personalismos diversos. Entre eles, o único personalismo positivamente antidemocrático é o que faz uso do aparato público para manter a posição de ascendência.

No conceito de coronelismo é possível se observar os mais relevantes fundamentos da liderança personalista. O domínio coronelista pretende se basear na tradição, mas, se vale das novas oportunidades para manutenção das posições de privilégio.

O coronel é coronel porque se apropria do Estado e porque zela no preenchimento de funções que convencionalmente foram atribuídas à autoridade local. A apropriação do Estado ocorre em dois sentidos: no cumprimento de funções estatais não presentes no aparelho do Estado e no uso do aparelho estatal para fins privados.

Para os fins desta exposição, precisamos reter somente duas possibilidades do personalismo: a que deseja investir-se da tradição e a que invade o espaço que, de outra forma, seria público.

Todos os personalismos restritivos da participação política são efeitos do privatismo. Apesar de a literatura remeter-nos ao personalismo, o mais relevante é saber se esse personalismo é uma forma privatista ou não. Passemos, então, a revisão os conceitos selecionados através da chave de leitura a seguir.

O privatismo ocorre em duas modalidades:

- 1) quando a restrição é formal;
- 2) quando a inclusão formal está garantida, mas, não é devidamente executada, não alternativamente, por:
 - a) sofrer restrição advindas da não manutenção das garantias legais ou processuais;

b) não ser devidamente operacionalizada.

1.1 – O Coronelismo

A Coroa criou a Guarda Nacional em 1831. A ela caberia proteger a Constituição e auxiliar na manutenção da ordem e prevenção contra as revoltas, policiando as localidades. Quanto mais prestigiosos fossem os chefes locais, mais altos postos ocupavam na Guarda Nacional. Refletia-se, nos seus vários escalonamentos da Guarda Nacional, a estrutura sócio-econômica das diversas localidades.

A Guarda foi extinta após a Proclamação da República, mas, a denominação *coronel* persistiu na espontaneidade da população. Designavam-se assim os que lhes pareciam deter grande parcela de poder e comando na localidade (QUEIROZ, 1975).

A partir da observação dos fenômenos da política local, iniciado com um estudo histórico da formação política brasileira, Leal (1986) define o coronelismo como um padrão de comportamento político que – apesar de suas variações ao longo do tempo e nas diferentes localidades – resulta da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo republicano a uma estrutura econômica e social inadequada.

A prática política coronelista pressupõe a progressiva decadência do poder privado, que se mantém através da perversão das prerrogativas do incipiente aparato do poder público. Tal processo permite a conservação do poder privado. O coronelismo resulta do privatismo que teria “conseguido coexistir com um regime de extensa base representativa”. (LEAL, 1986, p 20).

É, portanto, um compromisso entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais – em geral, grandes proprietários rurais, mas, por vezes, sendo substituído por outros prestigiosos locais. O chefe político constrói sua liderança também prestando determinados serviços, o que lhe possibilita o controle de um lote considerável de votos (chamados de votos de cabresto) e, por conseguinte, a ascendência. Em geral, são favores de ordem pessoal valorizados no contexto social local. O líder local, por vezes, utilizava como aliados médicos, farmacêuticos, advogados e até padres (LEAL, 1986).

É possível ver nesse privatismo do comportamento desses chefes políticos, como apontou Leal (1986), uma falta de espírito público, o que, no entanto, é desmentido pelo desvelo do político local no progresso da comunidade. Pois é graças a seu interesse e a sua insistência que se devem os principais melhoramentos do local.

Na forma política coronelista, a relação do chefe político local com eleitores cativados emprestou legitimidade eleitoral não só ao mandão local, como a certas oligarquias estaduais, então, no centro do poder central.

A fraqueza econômica do município, somada a baixa de autonomia tributária, contribuiu para manter a prática política coronelista atuante no cenário restrito do governo interiorano, quase sempre, na forma situacionista. Nas primeiras décadas da República, a relação política desenvolvida ligava o mandão local ao centro do poder nacional (LEAL, 1986).

É interessante notar que a corrupção eleitoral parecia não ter limites nas primeiras décadas da experiência republicana – que coincide com o auge da vigência das práticas políticas coronelistas –, entretanto, os chefes políticos locais dirigiam seus esforços sobre o eleitor na tentativa de direcionar seu voto. Carvalho

(1997), em revisão bibliográfica, mostra que conviviam corrupção eleitoral e os votos de cabresto.

Pode, à primeira vista, parecer desnecessário o esforço do coronel, a não ser que entendamos as eleições também como um evento em que mais uma vez é dada a ocasião ao chefe político local, num espetáculo, por vezes, com custos altos, de exibir e por à prova sua ascendência.

1.1.1 – Fim do Coronelismo

A prática coronelista pareceu a Queiroz (1975) ser desenvolvida em uma rede de relações que lembravam uma formação familiar: “Não estamos longe de acreditar que se trata de um tipo *sui generis* de família, não suficientemente definido pela literatura sócio-antropológica existente” (QUEIROZ, 1975, p. 167).

Essa singular família ruía com a ascensão da urbanização:

nestas cidades, assim desenvolvidas, ao antigo relacionamento de tipo primário, pessoal e afetivo, pouco a pouco se associou e cresceu o relacionamento de tipo secundário, impessoal e indiferente não ligando mais indivíduos, mas sim categorias de indivíduos. (QUEIROZ, 1975, p. 182).

Uma tese elaborada por Kerbaux (1992) afirma que é possível haver urbanização e não haver o efeito mobilizador suficiente na autonomização da atuação política dos diversos atores. Foi necessário, segundo Kerbaux (1992), somar a urbanização à profissionalização do serviço público.

O fenômeno em questão é o do *descolamento* do Estado da figura do chefe local. Deve-se anotar ainda que a urbanização pode maquiar uma face urbana na localidade e não propiciar condições – em face da heteronomia de interesses ou aos pequenos insumos à participação – para o surgimento de novos

atores políticos. Salientamos que, como nota um etnógrafo: “as cidades interioranas do Brasil são, muitas vezes, surpreendentemente urbanas em sua estrutura e perspectiva, apesar de seu tamanho relativamente pequeno” (SHIRLEY, 1971, p. 26 -27).

A tese a ser levada em consideração é que a passagem do rural para o urbano pode restringir-se a um fenômeno geográfico de localização das habitações e não acelerar as trocas na monta necessária a uma nova forma de elaboração política.

E, inversamente, há de se considerar a hipótese de que seja possível a manutenção da supremacia do elemento rural e evitar o sobrepujamento de relações “tradicionalistas”. Um exemplo dessa possibilidade é o aprofundamento de relações em moldes capitalistas no campo.

A rotinização na execução de serviços públicos, na regulamentação de relações privadas – aumento do alcance do Estado de Direito – ou, especificamente, na efetivação das instituições que visam garantir direitos, vai, paulatinamente, permitir maior grau de autonomia aos atores sociais.

A autonomização ou o gerenciamento das instituições jurídicas, educacionais e repressivas, colocando-as fora da ação dos poderosos locais, livravam cada vez mais o munícipe interiorano das arbitrariedades com as quais gerações estiveram habituadas.

O movimento de mando limitado se manteve mesmo com a adoção formal de uma instituição mais aberta à participação. Isso ocorre até que o acúmulo de experiência na operação de tal instituição se imponha à inércia da autoridade restrita, pois o redirecionamento do regime político tarda mais nas localidades em que maior é a capacidade das oligarquias locais em dominar os incipientes aparelhos do Estado.

1.2 – O Patrimonialismo

O patrimonialismo foi a mais corrente forma de dominação tradicional, e, de certa forma, aproximava-se da burocracia por ser durável e porque recusava o excepcional, baseando-se na norma pré-existente (não racional e não técnica), sustentando-se na validade do costume.

Max Weber (1992) entende que

con la aparición de un cuadro administrativo (y militar) personal del señor toda dominación tradicional tiende al patrimonialismo (...). Llámase dominación patrimonial a toda dominación primariamente orientada por la tradición, pero ejercida en virtud de un derecho propio" (WEBER, 1992, p. 185).

As interpretações de Faoro (1989) e de Schwarztzman (1975) convergem na afirmação de que foi sido implantado no Brasil *um capitalismo de Estado* de natureza patrimonial.

Num Estado patrimonial, que papel cumpre a representação democrática? Em tese, a coexistência do patrimonialismo com instituições avançadas do regime representativo, provoca nessas um esvaziamento de suas potencialidades ou adaptações restritivas de seu potencial.

Tal caracterização, entretanto, não considera a ascensão e crescimento do Estado central e de seus serviços e regulamentações (e seu inerente crescimento da burocratização e da racionalização) que se confronta e, de certa forma, também se compactua com as conveniências e condicionantes típicos de cada formação.

O conceito de patrimonialismo, quando utilizado para intelecção de fenômenos eleitorais, peca, não só por subsumir ampla diversidade de dinâmica participativa à forma cooptativa, como também por prescindir da autonomia do processo político-eleitoral. Projeta a realidade organizacional/administrativa sobre

um fenômeno possuidor de determinações outras e que é – independentemente de ocorrer em forma incipiente – uma forma de negação do próprio patrimonialismo.

O patrimonialismo, incontestavelmente, é um elemento constitutivo do Estado e da formação política brasileira. No entanto, não é frutífero estender o entendimento do fenômeno político-administrativo à compreensão dos processos eleitorais, sobretudo, após a adoção do sufrágio amplo.

Pode parecer que estamos tentando negar um fato: a proeminência do Estado e seu privatismo constitutivo. Mas não é esse o caso. Quando se pretende seguir as possibilidades histórico-teóricas da participação política, visando verificar as condições necessárias à transformação da representação oligárquica em representação democrática, a variável não pode ser o Estado.

Se o interesse é apurar os conjuntos de quesitos à facticidade democrática por parte dos potenciais operadores é contraproducente se entregar a uma imagem que não aceita a variação na qualidade da representação.

O patrimonialismo pintado por Faoro (1989), foi descrito por Paim (1989), como pesado e sufocante. O povo não se encontra, de alguma forma, tolhido. Segundo Faoro (1989):

O povo oscila entre o parasitismo, e a mobilização das passeatas sem participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupados com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão do que com os comandantes do alto, paternais e, como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, a retórica elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe recusa a escolha entre opções que ele não formulou (FAORO, 1989, p. 734 -748).

O patrimonialismo, conforme a obra de Faoro (1989), parece não perceber a existência de um padrão transicional. Não só Faoro. Todos estudiosos que assentam sua análise em grandes dicotomias, entre as quais tradicional/moderno é modelo principal, por desconsiderarem o trânsito entre as

esferas de valores tradicional e moderna, não se aparelham para apreensão dos rumos da decisão do indivíduo, nem fornecem o contexto mais específico de sua atuação.

Assim como tradição e modernidade, as relações de patrimonialismo e liberalismo, e de patrimonialismo e constitucionalismo, são elementos conflitivos entre si, mas, construtivos de nossa formação estatal. Não podemos observar no Brasil a *seqüência de Marshall* (1967), com a sucessão de extensão de direitos civis, pelos políticos, e, em seguida, pelos sociais. As diferenciações sociais de classe e de espacialidade determinariam a inclusão ou exclusão da participação. Há, ainda, para tornar mais complexa a evolução política brasileira, uma caótica heterogeneidade na distribuição das garantias dos direitos civis.

O patrimonialismo é confundido, por vezes, com a capacidade do Estado em distribuir recursos para privilégio de estratos com melhores prerrogativas.

Um exemplo disso é a outorga de Direitos sociais “avançados”, mesmo antes da satisfatória extensão de direitos civis, formal e efetivamente, mais elementares.

Mas não devem ser enquadradas no esquema patrimonialista, todas as virtualidades da capacidade do Estado em conduzir processos de produção, de acumulação, e de distribuição. A possibilidade, inerente a isso, de legitimar-se através do direcionamento da alocação de recursos, deve ser verificada instituição por instituição e não subsumidas a um único padrão.

Para que se acompanhe, em primeiro plano, a liberalidade de ação do participante político frente à intervenção do Estado, não se deve partir de um

conceito de tão ampla denotação que vincule comportamentos múltiplos, e muito desiguais, em toda extensão territorial brasileira, a uma significação restrita.

O conceito de amplo alcance que devemos utilizar é o de privatismo, que, ao contrário de patrimonialismo, permite a procura dos fatos que o termo sugere ou implica, possibilitando a verificação de diversos conteúdos restritivos da participação política.

1.3 – O Populismo

O conceito populismo tem um amplo uso. Há a democracia populista teorizada por Dahl (1997), há o populismo russo e o populismo latino-americano.

Não podemos tratá-los todos neste momento.

Há, entre eles, um populismo entendido como ideologia e prática política ainda corrente, conforme tratamento dado, por exemplo, por José Antonio Rivas Leone e José Araque Calderón (2004).

O populismo de que tratamos é compreendido entre 1945 e 1964 no Brasil, período esse que repetidamente foi descrito como populista.

A bibliografia que analisaremos é a que a bibliografia que assim caracteriza o período e algumas revisões mais recentes do conceito.

Não estamos em condições de analisar mais profundamente as contribuições que versam sobre o neopopulismo, sobretudo a produção dos cientistas sociais da América Latina que fazem uso do conceito. Segundo Leone e Calderón (2004), o populismo é um fenômeno contemporâneo que explica a liderança personalista de caudilhos, sendo resultante de uma crise política.

Tal populismo representa um desafio importante para a democracia e é recorrente a toda América Latina. Segundo eles, o desenvolvimento de situações de ingovernabilidade ou de crise de governabilidade, o descenso nos níveis de participação, o surgimento e avanço de líderes que se apresentam de maneira independente são elementos que caracterizam o estabelecimento da reedição moderna do populismo tradicional, agora chamada de neopopulismo.

O processo de crise das grandes agências e a conseqüentemente crise ideológicas e esfacelamento dos laços e vínculos entre os principais atores das democracias representativas na América Latina (entre partidos políticos e a classe política e entre o eleitorado e a cidadania) gera o neopopulismo. A decomposição da política, somada as situações de crescente despolitização e de afastamento de grande parte dos cidadãos da política (do público) é, na perspectiva de Leone e Calderón (2004), o que permite e favorece o avanço de novas lideranças populistas.

São, segundo Leone e Calderón (2004), lideranças populistas: Alberto Fujimori, Abdala Bucaram, Toledo e Hugo Chávez. Em nossa região, a América Latina, nos fins dos anos 1980 e iniciando os 1990, entramos em um ambiente e situação caracterizada, pela crise dos partidos políticos “como crisis de identificación y representación”. A partir de os anos noventa especificamente, houve, segundo eles, a emergência de novos atores e de novas lideranças políticas muito personalistas (como Carlos Saúl Menem, Alberto Fujimori, Abdala Bucaram, Fernando Collor de Mello, entre outros.). Tal manifestação é resultante da deficiência institucional da democracia e do Estado.

A crise resultou de um esgotamento das identidades conectadas com determinados regimes de partidos e certos movimentos sociais. Deriva de um

desencanto geral frente à política, e do empobrecimento generalizado trazido pela crise da década perdida, a de 1980.

De acordo com o Felipe Burbano de Lara (1998) a personalização da política se deu em um contexto político caracterizado pela debilidade e esgotamento das estruturas partidárias, somada a uma situação de “mal-estar da vida pública”.

O questionamento e a rechaça à política tradicional, levada a cabo pelos partidos políticos e pela classe política tradicional, segundo Alfredo Ramos Jiménez (2002), tem sido as principais transformações que experimentam a democracia na América Latina nos últimos anos, e de onde, certamente, se sobressai, nos termos dele, a “desinstitucionalização” da democracia

A crescente personalização da política, para Alfredo Jiménez (2002), é uma liderança de novo tipo, que vai além da presente no populismo latino-americano tradicional. O novo poder é assumido pelo imaginário coletivo sob as características de um poder inovador, popular messiânico e revolucionário. Os partidos políticos tem grande responsabilidade no neopopulismo, pois não entendem a profundidade do isolamento que se impõem ou a que se resignam, em certos casos, como no Peru. Os partidos não fizeram o suficiente para reconstituir seus vínculos com o eleitorado ou para modificar seus comportamentos, o que inclui, entre outras transformações, democratizar suas estruturas.

Para Alfredo Jiménez (2002), a chamada personalização da política desponta no caso peruano, argentino e venezuelano. Os discursos emotivos das lideranças populistas que tendem a uma crítica das instituições democráticas tradicionais, são, nas palavras de Alfredo Jiménez, a encarnação dos caudilhos eleitorais da pós-modernidade, que, todavia, promovem seus programas de governo de tipo liberal.

Esta compatibilização entre “voluntarismo” e ortodoxia é o traço que distingue o neopopulismo do populismo tradicional. Alberto Fujimori (Peru), Carlos Saúl Menem (Argentina) e Hugo Chávez Frías (Venezuela), segundo Alfredo Jiménez (2002), surgem e se apresentam como messias e salvadores de seus respectivos países e contextos.

Constituem e expressam o que Felipe Burbano de Lara (1996) descreveu como a crise de representação provocada pela pós-modernidade. A pós-modernidade proporciona, segundo ele, um espaço aberto às formas de representação menos institucionalizadas e mais personalizadas. É, segundo Antonio Rivas Leone e José Araque Calderón (2004), aceito por todos que, dentro das variáveis definitórias do populismo latino-americano, está o emprego de uma retórica fragmentada, maniqueísta no campo político entre povo e oligarquia.

René Antonio Mayorga (1997) define neopopulistas como novos atores políticos da democracia latino-americana que sustentam sua liderança num vínculo com o eleitorado, mediado por um prestígio social obtido à margem da política, através de um trabalho assistencialista, desligado dos meios convencionais.

A precariedade ideológica do neopopulista é substituída pela imagem pública de caudilho, com um claro predomínio da dimensão simbólica da representação política (carisma).

Para Carina Perelli (1995), a personalização da política é viável em um contexto caracterizado por: a) crise do partido por falta de representatividade, cidadania, ou perda de sua identidade; desconfiança das lideranças, desacreditadas por diversas razões; b) necessidade de uma boa parte da população de uma mensagem de esperança e de transformações; e, c) existência de uma pessoa disposta a encarnar a liderança sem

maiores dificuldades e que tenha a virtude de possuir uma fácil comunicação com as massas.

O neopopulismo, segundo Perelli (1995), reúne elementos de dominação e manipulação das classes populares, que combinados com experiências participativas de grande conteúdo personalista, resultam em uma política reacionária.

José Antonio Rivas Leone e José Araque Calderón, entre outros autores que analisam o neopopulismo, utilizam o conceito de democracia delegativa de Guilherme O'Donnell (1992, 1996a; 1996b). Tomando como referencial empírico a América Latina, O'Donnell usa o termo democracia delegativa para indicar o tipo específico de democracia que surge na região e que se distingue das democracias representativas ocidentais.

A democracia delegativa pressupõem, segundo O'Donnell, a implementação de um cesarismo e plebiscitarismo. O presidente eleito que consegue se investir de um poder de governar o país com o feitiço que lhe agrada, sujeito somente pelas relações de poder existentes e o tempo limitado de seu mandato caracterizam a democracia delegativa, que, por sua vez, caracterizaria os regimes neopopulistas.

Tal forma democrática combina eleições livres, competitivas e formalmente institucionalizadas com instituições políticas pouco formais. Nela tem relevo as práticas clientelistas e particularistas. O particularismo seria possível em condições que não há distinção comportamental, legal e normativa entre a esfera pública e a privada.

As relações particularistas, a pequena "prestação de contas horizontal" entre as agências públicas, a reduzida transparência dos procedimentos de tomada de decisão das políticas governamentais são o substituto aos regimes ditatoriais que vigoraram décadas nos Estados da América Latina.

A permanência de uma acentuada distância entre as regras formais e seu real funcionamento das instituições políticas, somado às concepções e práticas delegativas, não representativas de autoridade política, fazem reviver, de forma ainda mais acentuada, as características dos antigos autoritarismos.

Quanto ao populismo brasileiro, que aqui analisaremos – não a um possível neopopulismo em vigência no Brasil – esse está referido, em geral, ao período 1945-1964.

Essa distância no tempo do fim do fenômeno, por certo, proporcionou várias ocasiões para por em escrutínio os sistemas teóricos que fazem uso do conceito populismo, e para que pudesse se livrar do que teriam sido suas características contingentes. Permitindo, assim, que se erigisse uma definição menos ambígua e mais unívoca do conceito populismo.

Mesmo sendo verdadeira a assertiva acima, Gomes (2001), em trabalho historiográfico em que busca identificar e delinear as principais propostas e a conformação da categoria populismo na experiência brasileira, lembra, logo no início de sua exposição, do alto grau de plasticidade e compartilhamento do conceito populismo. Isso é motivado em parte, porque ocorreu um deslizamento do conceito populismo da academia para uma retórica mais popular. Nesta última, seu uso é, nem é preciso dizer, muito impreciso. Inicialmente, o termo tinha um caráter positivo, referindo-se aos políticos populares, para, mais recentemente, referir-se aos políticos que “enganam” o povo.

No meio acadêmico, seu uso surgiu em 1952, no trabalho de um dos estudiosos do Grupo de Itatiaia, que, mais tarde, formou o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política, IBESP, o berço da ideologia nacional-desenvolvimentista e, posteriormente o ISEB - Instituto Superior de Estudos

Brasileiros. Conforme Gomes (2001), o populismo foi um dos principais problemas na agenda do grupo.

No trabalho inicial desse grupo, o populismo foi definido como uma política de massas, de caráter reacionário. Estava vinculado à proletarização de trabalhadores sem consciência e sentimento de classe, foi praticado por uma elite política sem representatividade, que perdeu o poder de “exemplaridade”, e, por líderes carismáticos capazes de mobilizar as massas (GOMES, 2001).

Em texto de 1955, Hélio Jaguaribe relaciona o populismo ao contexto do nacional-desenvolvimentismo. Mais especificamente, à transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial.

Após o impacto do movimento militar de 1964, observa Gomes (2001), o conceito de populismo participa das formulações que tentam entender as razões do golpe.

O esgotamento da articulação populista foi a causa do golpe. Um dos estudiosos que explora tal perspectiva é Weffort (1980). Ele relaciona o populismo à crise do liberalismo-oligárquico e a consequente necessidade de alargamento das bases sociais do poder do Estado.

A fraqueza das velhas oligarquias, segundo ele, funcionaram como *start* para uma política de aproximação com as massas sem condições organizacionais e ideológicas para uma participação autônoma, proporcionando um compromisso instável junto ao grupo dominante através do poder pessoal do líder. Weffort (1980) define ambigualmente o populismo não só como manipulação, mas, também como aliança entre as massas e elites. Nessa forma assimétrica do poder entre massas e elites, as últimas detêm mais poder. Por isso, quando foi ameaçada

por atuações mais autônomas das massas, desfez a forma de compromisso populista.

Gomes (2001) nota que o populismo equivocadamente atribui aos trabalhadores uma posição (seja completa ou incompleta) de passividade, o que termina por obscurecer o diálogo entre atores com recursos desiguais e erige uma falsa dicotomia entre autonomia e heteronomia de classe, o que a fez sugerir a rejeição do uso do conceito.

Inobstante isso, analisemos o conceito de populismo de Weffort. O populismo foi possível, conforme Weffort (1980), graças às condições a seguir:

1) massificação e proletarização, que desvincula os trabalhadores do quadro social de sua origem; 2) perda da representatividade da classe dirigente; 3) identificação pessoal das bases eleitorais com o chefe político carismático; e, 4) desenvolvimento urbano-industrial.

O carisma é uma das dificuldades agregadas ao conceito populismo.

Não teremos ocasião de analisá-lo longamente neste momento. Tão somente a presença do conceito de carisma permite que uma ambigüidade se incruste na definição de populismo.

O que é, afinal, carisma? Não são qualidades extraordinárias, como Weber (1992) observara nas lideranças políticas anteriores à consolidação dos meios de comunicação de massas. Contemporaneamente, o carisma é, em parte, saber falar ao rádio e a televisão, e, de alguma forma, convencer os interlocutores.

Pode-se concluir que todos que foram alçados à liderança política, foram eficientes comunicadores, então, todas lideranças nacionais são líderes carismáticas? É possível aos líderes prescindir do carisma, ou, na sociedade de massas, esse é um elemento inerente às disputas políticas?

Deixemos as implicações específicas do carisma, que não é nosso assunto central, e voltemos a considerar o conceito populismo.

São aquelas quatro condições enumeradas acima que, segundo Weffort, favoreceram uma revolução burguesa *sui generis* no Brasil:

quanto mais o Estado brasileiro pretendeu representar o conjunto da sociedade, menos realizou como Estado e mais como expressão de tensões em desenvolvimento. Esta forma peculiar de revolução democrático burguesa que se realizou através do populismo e nacionalismo, só poderia estar concluída com seu próprio desmascaramento. Com o golpe de 1964, o Estado brasileiro projetou-se sobre o conjunto da sociedade e parece dirigi-la soberanamente. Esta transformação da imediata representação contraditória do povo é o ponto de chegada da evolução histórica anterior e o começo de uma nova etapa. Necessariamente, porém, as massas populares não têm participação neste Estado que, assim, desvenda sua verdadeira natureza de classe (WEFFORT, 1980, p.44).

Gomes (2001) enquadra a produção de Francisco Weffort no contexto acadêmico da época, em que se procurava traçar uma desvinculação de interpretações encetadas pela perspectiva da análise estrutural. Diz a autora, que, quando se resume sua obra, seus vícios interpretativos ficam evidenciados. Para Weffort, o populismo escreveu um capítulo da história da ascensão burguesa sobre o conjunto da sociedade brasileira.

Para os que se utilizam do conceito populismo para descrever a “democracia” de 1945-1964, o período referido tem também um outro protagonista, o nacionalismo.

Weffort (1980) não vincula, como faz Ianni (1991), populismo e nacionalismo. Entre eles há, para o primeiro autor, somente afinidades de conteúdo. Os nacionalistas, diferentemente dos populistas, não forma capazes de perceber o povo como unidade contraditória.

Octávio Ianni (1991), em *O Colapso do Populismo no Brasil*, afirma que o populismo e o nacionalismo não concorreram autonomamente para o mesmo fim. O nacionalismo foi um dos mecanismos adotados pela política populista. O populismo e o nacionalismo foram caminhos da ascensão do direto domínio burguês, mas, o vínculo entre eles estaria dado pelas transformações econômicas.

Naquele período, um dos modelos em pauta, e o que foi adotado, foi o nacional-desenvolvimentismo. O desenvolvimento de forças econômicas precisava promover a mudança do modelo agrário-exportador para um modelo urbano-industrial.

Nesse início, os líderes populistas, estrategicamente, foram nacionalistas, promovendo a substituição das importações pelo produzido internamente. As transformações no sentido do crescimento das forças produtivas, e da conseqüente modernização, foram a força que impeliram à abertura do círculo dos dirigentes nacionais.

Foi nesse momento de transição que as massas começam a participar – com restrições impostas pela desigualdade de recursos políticos – de decisões coletivas da nação e a formular alternativas políticas nacionais.

Segundo Ianni, “a política de massas foi a vida e morte do modelo getuliano de desenvolvimento econômico” (IANNI, 1991, p. 53). Esse modelo teve sua vigência, enquanto o modelo de associação de capitais, interesses políticos e militares nacionais e estrangeiros não prevaleceu. Mais tarde, não resistiu à internacionalização crescente do setor industrial e à concomitante internacionalização do setor agrário internacional.

É de se supor, a partir da conhecida leitura marxista de Octávio Ianni, que o regime militar, conduzido pela burguesia, sepulta o populismo quando a

alternativa de manutenção de participação popular levaria a nação à adesão ao modelo de desenvolvimento nacional socialista, que já havia, por força estratégica, aderido ao modelo de substituição de exportações.

A arqueologia do pensamento político nacional necessita do acompanhamento de tais elaborações teóricas, pois são teorias políticas no sentido específico de se constituírem em disputas entre alternativas reais de condução das decisões políticas nacionais, e animarem, à época, vários segmentos de grupos políticos.

A operacionalidade desse conceito de populismo é pequena. Pois, entre os fatores indicados, obriga, sobretudo, o afastamento de moldes interpretativos que, por exigência empírica, não fazem uma vinculação direta de uma configuração política a um respectivo jogo de forças determinado pela estrutura econômica.

Em vez de se esclarecerem posicionamentos dos atores políticos e sua desigualdade de recursos, o conceito de populismo de Weffort/Ianni faz todos os comportamentos políticos convergirem, de forma que podem ser desconsiderados em sua possível autonomia.

Em vez de ressaltar as limitações de alternativas político-econômicas condicionadas pelo estágio – e pelas formas de desenvolvimento econômico passíveis de implementação – e pelas possibilidades legadas no contexto econômico-político global, o populismo conta a história seguindo fórmulas cristalizadas. Nele, cada classe ou fração de classe, parece agir segundo o caminho ditado pelo estágio da acumulação capitalista em um Estado dependente.

Com todos os percalços que advém dessa postura, a adoção do conceito de populismo de tal linhagem faz com que um padrão, não satisfatoriamente

identificado ou mesmo de impossível desambigüização, transforme-se em ator principal desse período da história nacional.

O estudo das implicações dos sistemas eleitorais, o acompanhamento das trajetórias e da construção dos atores e partidos relevantes da época, e, ainda, o estudo das disputas eleitorais, com todas as suas vicissitudes, servem de alternativas mais produtivas para apreensão da relação política do referido período.

1.4 – O Clientelismo

O clientelismo é, certamente, evento adverso à ordenação democrática. Conforme Mastrapaolo (1991), o clientelismo é um atributo mais comum e mais determinante nas instituições democráticas ainda em construção.

Tal padrão de comportamento político ocorre, segundo Diniz (1982), quando políticos de profissão oferecem em troca de apoio e legitimação (consenso eleitoral) toda a sorte de ajuda que tem ao seu alcance. Cria-se uma rede paralela de relações estabelecidas na forma vertical. Aqueles que podem manipular certos recursos para os possíveis beneficiários das benesses direcionar-lhes o comportamento eleitoral.

O clientelismo objetiva a manutenção do poder criado, sendo sua eficácia inversamente proporcional ao ótimo funcionamento dos mecanismos universais de integração político-eleitoral. Diniz (1982b) afirma que o clientelismo é uma das engrenagens de um sistema de dominação e exploração recorrentemente utilizado pelas classes dominantes para inclusão das massas.

São notáveis as diferenças entre esse clientelismo e o clientelismo coronelista. Uma diferenciação pode ser feita a partir do *locus* do fenômeno. O

clientelismo coronelista não pode conhecer a política de massas, simplesmente por tratar-se de um fenômeno político construído a partir das condições dadas somente em pequenas e isoladas comunidades.

Na prática política clientelista de massas, os interesses seriam apaziguados mediante recebimento do favor, o que, no entanto, não lhe dá qualquer caráter aleatório (o que, porém, não nega seu caráter contingencial). Em geral, opera a partir de uma organização, cujo empreendimento é maximizar a conquista de votos. A prática política clientelista pressupõe sufrágio extenso e livre. A clientela recebe as prebendas em troca de seus votos.

Na prática política coronelista, o clientelismo é pessoal: do chefe político com seus agregados, no cumprimento de suas incumbências convencionadas no meio social específico.

Enquanto o favor do coronelismo é um dos fatores para manutenção do mando e da ascendência na localidade, nas práticas políticas clientelistas, no seu sentido mais comum, o artifício do favor busca, de imediato, a construção de um consenso eleitoral.

No clientelismo de massas, há organizações, sobretudo a partidária, objetivando a conquista de votos. No coronelismo, a relação clientelista não é somente de manipulação eleitoral.

O clientelismo que esteve presente no populismo foi o clientelismo de massas. Mas, o populismo não tem como principal sustentáculo o atendimento à clientela. A disponibilização de recursos deve ser acrescentada às forças de persuasão da propaganda populista.

Resta ainda em discussão se as mudanças promovidas pelo Estado, na distribuição de recursos entre as classes, são ou não alterações que devem ser

classificadas sob o privatismo personalista. Ou lega maior ascendência ao que por ela foi responsável, caracterizando um privatismo, ou a redistribuição é inerente à intervenção estatal – cabendo legitimamente ao Estado escolher sobre quais setores de produção devem ser protegidos ou beneficiados – o que, dessa forma, não caracterizaria uma intervenção privatista.

A dúvida só não resta quando se pode apontar indubitavelmente que a concessão não está diretamente ligada ao direcionamento do voto; do contrário, há um inequívoco padrão limitador de participação política.

1.5 – A Formação Política Brasileira

Consideremos a proposição a seguir: As dificuldades no estabelecimento das instituições liberais e da democracia têm sua causa na forma como ocorreu a colonização brasileira. A explicação da qualidade da representação política no Brasil impreterivelmente deve ser buscada nos eventos históricos significativos da formação política brasileira.

Esta assertiva tão somente indica que o fundamento da privatização do poder foram as absorventes desigualdades sociais, que se estenderam por todo período colonial. Parece pouco controversa, porém, ela é origem de modalidades explicativas contrastantes.

A investigação pode tomar dois rumos. Um que busca acompanhar as condições sociais da fragilidade das instituições liberais e/ou democráticas. E, outro que vê, na formação brasileira, a construção de uma cultura política peculiar.

1.5.1 – Famílias, Clãs e Parentelas

A cultura política brasileira seria um conjunto singular de características constitutivas de seus homens políticos. O homem político contemporâneo, em que pesem as nuances descritivas variadas, seria o que a formação o legou dos patrícios, dos latifúndios, do escravismo, entre outros. As obras de Viana (1987) e *Raízes do Brasil* de Holanda (2001) são exemplos desse caminho teórico.

Mas não só elas. Juntamente com Holanda (2001) e Viana (1987), Queiroz (1969) e Duarte (1973) trilham esse caminho que chamaremos de *culturalista*. A formação psicossocial brasileira fez seu homem político subsumir-se ao homem de família, dos laços primários, averso à impessoalidade.

Nestor Duarte (1973) relaciona a política à Casa Grande. Seguindo a obra de Gilberto Freyre, afirma que a política brasileira gira em torno de um privatismo típico da família colonizadora portuguesa.

O autor de *Instituições Políticas Brasileiras*, Oliveira Viana (1987), afirma, por sua vez, ser clânica, a base da organização social brasileira.

A formação “dispersa”, segundo Viana, que se deu pela forma que se operou a colonização – extensos latifúndios (quase autônomos) isolados, sem a presença de uma autoridade que pudesse ser caracterizada como pública – formaram uma sociedade de baixa integração política e social, dominada por parentelas.

Holanda (2001) também verá a família como base da organização social que surgiu em terras brasileiras:

dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família que mais se exprimiu com mais força e com mais desenvoltura em nossa

sociedade. É um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente do núcleo familiar – a esfera dos contatos primários, dos laços de sangue e de coração – esta em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de pequena composição entre nós (HOLANDA, 2001, p. 101).

Esse familismo é o conceito central para o entendimento da cultura política brasileira. Houve assim a formação de um padrão cultural típico proporcionado pela cultura ibérica nas condições em que se deu a colonização.

Holanda, no entanto, não relaciona o passado brasileiro – como fazem Vianna e Duarte – a um passado feudal. Buarque (2001) é o primeiro a utilizar o conceito de patrimonialismo, que, como vimos, alentou as análises mais panorâmicas da formação do Estado no Brasil em Faoro (1989) e Schwarztzman (1975).

Em uma revisão bibliográfica, Carvalho (1994) classificará Nestor Duarte (1966), Oliveira Viana (1987), e Maria Isaura Pereira Queiroz (1969 e 1975) como *feudalistas*, ou seja, de representantes das interpretações da participação política no Brasil que utilizam – direta ou indiretamente – o conceito de feudalismo.

Entendem que a formação política do Brasil como, de certa forma, paralela às desenvolvidas na Europa feudal.

Os feudalistas acentuam o poder dos potentados rurais e das parentelas diante das intervenções do governo Central. Essa perspectiva de análise fornece um outro ponto de verificação das condições de participação política, colocando em plano as relações do poder local com o poder central.

1.5.2 – Tradição, Modernização e Instituições Democráticas

As bases tradicionais de sustentação de um poder sem os limites liberal-constitucional – e, por consequência, também restritivos de participação política – se apresentam como centrais nas teses que acentuam o poder familiar ou a formação patrimonialista.

As fragilidades das instituições liberais e democráticas resultam, nessa perspectiva, de resistências incrustadas no homem político brasileiro por uma longa formação privatista; tão longa que instaurou uma tradição de aversão à impessoalidade.

Quando passamos em exame o conceito de coronelismo, asseveramos que não bastava a adoção das instituições democráticas para a consecução democrática. Necessário foi que após a superação das falhas na efetividade legal e processual das escolhas eleitorais de representantes, as oposições sociais também fossem sobrepujadas.

O problema, ali, não era a tradição que pesava sobre o cérebro dos vivos. Era a estrutura social que, em seus aspectos específicos, impedia a fruição de todo grau de abertura do mercado político. Isso em razão da capacidade residual de concentração de recursos pelas lideranças de legitimidade pré-republicana e também da exigüidade de meios a serem empregados pelos subalternos para superar as determinações de seu comportamento político.

Não foi a tradição, ao menos não nos sentidos mobilizados pelas teorias aqui comentadas, e sim, as condições sociais, expressas na diversidade de

instituições, que formam o aparato do Estado e na formação competitiva do corpo político, o obstáculo que se impõe à democratização do regime representativo.

A questão de partida deixa de ser: *Como a tradição política privatista se preserva frente às mudanças?* E passa a ser, então: *O que, na estrutura social, permite a apreensão privatista do poder público?*

Independentemente da perspectiva teórica adotada, a urbanização é sempre uma antípoda do privatismo. A urbanização pode promover a equalização das condições sociais de participação, a impessoalização (ou despersonalização) da elaboração política e ainda promover a dispersão das desigualdades de recursos políticos.

No entanto, como temos demonstrado, a urbanização não se constituiu em causa suficiente da participação política autônoma. Nem foi a modernização, tomada genericamente, capaz de alterar a tendência inercial de oligarquização do poder.

As atividades urbanas (comércio e a indústria) ajudaram no rompimento com o isolacionismo das localidades e proporcionaram a estrutura social adequada à efetivação das instituições políticas liberais do regime representativo.

Como percebe Kerbauy (1992), porém, além das mudanças econômicas, foram necessários que efeitos das mudanças institucionais sobre as transformações urbanas (em que pese a obrigatoriedade de diversos tipos de planejamento) tornassem possíveis condições propícias ao desaparecimento das práticas políticas privatistas.

Modernizações parcelares, portanto, não são condição suficiente à democratização. O que é necessário é a separação o Estado eficientemente da liderança.

Não há um caráter de inconciliabilidade entre tradição e modernização como nos mostram Mello e Souza (1975) e Queiroz (1969). Pesquisando outros temas, mas escrevendo sobre a penetração da sociedade maior na comunidade menor, Cândido (1975) pode observar em um estudo sobre mudanças na vida caipira, face aos avanços *modernizantes*, que: “a situação estudada não é de substituição mecânica dos padrões, mas de redefinições dos incentivos tradicionais, por meio de ajustamento dos velhos padrões ao novo contexto social” (CÂNDIDO, 1975, p. 200).

Os estudos de integração das pequenas localidades ao *modo de produção central* mostraram não um caráter dicotômico entre o tradicional (antigo) e o moderno modo de produção, e sim um convívio que redefine a ambos: a existência da agricultura de subsistência não nega o caráter capitalista que se tornava hegemônico; limita-o, por certo, mas, sendo a agricultura de subsistência, *fora de lugar*, um fator para a reprodução das condições capitalistas, esta não tem o poder de negá-lo.

Também tendo por objeto as culturas caipiras, Maria Sylvia de Carvalho Franco (1969) nota que a incorporação da localidade não é construída substituindo o padrão de produção e reprodução social. Em tais casos inexistem uma modalidade específica de controle, escapando até às poderosas formas de regulamentação de mercado. O que é observado, no curso das relações entre as pessoas envolvidas no acontecimento, é que a situação marginal tende a ser resolvida por fórmulas costumeiras (FRANCO, 1969).

Os vínculos políticos que tendem ao tradicionalismo mantêm o regime aberto somente àqueles já alocados em posições vantajosas da estrutura social. A precariedade do regime representativo democrático brasileiro expressa na baixa ou nula disputa eleitoral – harmônica ao peculiar ou frágil liberalismo que deveria precedê-lo – não é, nesse caso, antecipada pelo delineamento de alternativas dentro de um quadro, em que os atores dão-se, entre si, as garantias mútuas.

O processo de autonomização do eleitor – ou seja, seu afastamento de padrões de comportamento políticos restritivos – que ocorre quando um regime de representação conta com satisfatória inclusividade e competitividade, não têm seu início após a adoção formal de instituições representativas. Estabelece-se com a transformação da estrutura social. É necessário que o curral eleitoral, por força da presença mais profissional do Estado e da quebra de laços de dependência pessoal, deixe de vigorar. Só assim, o sistema partidário-eleitoral adotado, sem o embaraço de limitações extra-oficiais impostas aos eleitores, pode permitir o rompimento do padrão de participação limitada e a inauguração de uma representação mais democrática.

As ditas formas políticas de bases tradicionais não são substituídas pura e simplesmente por uma prática política de cunho mais tolerante e universalista. O estabelecimento de um pacto entre a conformação privatista vigente e o arranjo, que a modernidade oferece – da mesma forma como a plataforma moderna não pôde prescindir do universalismo como meio de legitimar sua validade – não pôde escusar-se de valores caros às diversas conformações locais.

Submeter a teoria da democratização à modernização só serviu para que se erigissem sistemas teóricos que não puderam enquadrar devidamente a transição entre regimes políticos.

Na reconstituição que Fernando Limongi (1997) elabora para apresentação de Poliarquia de Robert A. Dahl (1997), mostra que, para Seymour Lipset, o alto grau de desenvolvimento econômico corresponde a um regime político democrático; democratizar é, assim, apoiar a modernização. Para Barrington Moore Jr. Há três caminhos modernizantes: revolução burguesa, fascismo e comunismo; há modernização com democracia onde quer que a burguesia tenha sido forte suficientemente para transformar a ordem social. Em Barrington Moore Jr., seriam as alianças de classe, no processo de modernização, que determinam o sucesso ou não da democracia. Onde quer que a burguesia tenha enfrentado a nobreza, o regime erigido foi o democrático.

No sistema teórico de Samuel Huntington, a modernização atua sobre a democratização de outra forma. A modernização não é sinônimo ou um caminho específico de modernização. Conforme Limongi (1997), em Huntington, a modernização, para gerar democracia, deve aumentar a inclusão de forma gradual, pois, se a entrada das massas na cena política se der abruptamente, fatalmente as massas não apresentariam a moderação adequada. O atendimento de suas demandas compromete a modernização, impelindo que a redistribuição diminua os investimentos. A modernização no terceiro mundo necessita, segundo ele, de autoritarismo.

A razão da imposição de maior heterogeneidade ao corpo político não pode assegurar que a modernização seja garantia suficiente de democratização. A manutenção de garantias mútuas aos concorrentes políticos é fator mais relevante que um grau razoável de pluralismo societário para o impedimento de exclusivismos de qualquer espécie.

Seguindo as orientações de Robert Dahl (1997), é possível não submeter a democratização à uma relação determinada com a modernização. Devem ser observados não os índices ou estratégias de modernização, devem ser acompanhados os efeitos do controle sobre os recursos de poder sobre a democracia.

A modernização – por abarcar inúmeros tipos de transformações – é fator explicativo sedutor para a intelecção da diminuição do escopo das disposições mediadas pelos contatos personalistas, primários e afetivos. Assim é pela razão que a modernização permite maior fluxo de trocas. Mesmo que não possamos reduzir democratização à modernização, esta última continua a ser conceito atraente, pois, além de abarcar a impessoalização, também abrange o crescimento e aumento na complexidade do Estado.

1.6 – A Manipulação Eleitoral das “massas”

A manipulação eleitoral pode derivar da dependência do eleitor à chefia política. O favor e a perseguição coronelistas foram faces que essa subordinação pode assumir.

A manipulação de massas eleitorais, como no sistema populista, depende, por sua vez, de um clientelismo também de massas, de lideranças carismáticas e da propaganda.

Em texto de revisão bibliográfica, Ferreira (2001) observa que o populismo brasileiro de 1945-1964 coloca seu assento explicativo na falta de condições psicossociais e culturais das massas para comportamento urbano-democrático. Em seu tradicionalismo e individualismo, as massas foram alvos fáceis da propaganda populista, como em Ianni (1991). Em outros momentos

imputa o populismo à repressão estatal, conjugada a certa manipulação (WEFFORT, 1980).

Por seu tradicionalismo, as massas foram incapazes de atuar no cenário industrial, presas fáceis de um discurso “trabalhista/nacionalista”, ou, alternativamente, a conjugação de atendimentos e repressão permitiu a hegemonia eleitoral aos políticos ditos populistas.

A relação direta entre atendimento e direcionamento da ação político-eleitoral não precisa de maiores ilustrações. E, sendo, a existência de lideranças, seja qual for o regime político, excetuado os autocráticos, uma constante, portanto, resta decompor a ligação entre manipulação e propaganda.

O populismo, conforme Ferreira (2001), já destacou os termos repressão e manipulação; tais termos foram substituídos por repressão e persuasão. E, estes, por sua vez, foram revistos por uma interpretação que se observa a relação de mediação entre os atores políticos em que se ressalta a impossibilidade do controle pleno. Os termos repressão e persuasão (e, por conseguinte, propaganda) foram mantidos, mas, não já não seriam tão impositivos ou determinantes quanto se acreditou outrora.

Enquadrando-o dentro de um esquema econômico, o populismo foi possibilitado pela inexpressividade política da classe operária que, mesclando valores tradicionais e modernos, aceitaram a liderança populista, em um vazio da classe dominante. Essa mão-de-obra com tradições patrimoniais, individualista, sem experiência em lutas sindicais seria facilmente manipulada, segundo Weffort (1980), todavia, segundo ele mesmo, a manipulação não era absoluta, pois, lhes era legado manifestar insatisfações e havia interlocução.

De onde vem as manobras manipuladoras? Esta discussão, mais uma vez, refere-se à capacidade do Estado em conduzir e limitar a participação. Lembremos somente que o caráter da propaganda estatal naquele período certamente foi marcado por um viés popular bem sucedido, que seguia a trilha da boa experiência do Departamento de Imprensa e Propaganda - DIP - em atribuir à Vargas a imagem de “grande pai”.

A propaganda é componente do que é designada a experiência populista, contudo, não basta tomar a propaganda como integrante de um sistema de manipulação, para que se assevere ser a propaganda um componente autônomo do processo de manipulação.

A propaganda não pode manipular diretamente, ela integra um sistema político manipulador. A manipulação via repressão se estabelecia, por exemplo, na perseguição aos comunistas e no impedimento de certos partidos, e ainda no aproveitamento da estrutura sindical ligada ao Estado, para impedir sua expressão política autônoma etc. A censura total ou parcial também se enquadra entre os meios de repressão. A manipulação via propaganda não parece existir, nem quando cumpre o requisito de não admitir propaganda alternativa.

O populismo é um regime competitivo. Sua capacidade inclusiva, porém, está limitada em razão do uso da força estatal, pelos que, no momento, por elas estão investidos para impedir a entrada de concorrentes ou impelir a saída de alternativas da arena de disputa político-eleitoral. O plano de fundo desse processo é a manutenção de regime político adequado ao estágio de desenvolvimento do capitalismo na periferia.

Os sobressaltos entre maior liberalidade e repressão, no período 1945-1964, acompanham as relações internacionais sob o clima da Guerra fria, o exercício de retórica dos líderes e os imperativos das disputas políticas.

No período, a propaganda certamente não era o fenômeno trivial, que conhecemos hoje.

A comoção social do pós-guerra e a batalha ideológica, que cortava o mundo, contribuía para um clima policial, e, inevitavelmente, o Estado não podia deixar de discursar sob o contexto.

A publicidade foi influenciada pelas polarizações que de fato, ou supostamente, dividiam a sociedade brasileira. A persuasão via propaganda era parte integrante do *corpus* populista. Signos como nacionalismo, trabalhismo, varguismo também eram mobilizados, sendo, portanto, componentes do que se chama de populismo. O papel que cumprido pela propaganda na manipulação da direção do voto só pode ser complementar.

Diferentemente, as perseguições políticas constituíam um caso inequívoco de restrição de escolhas. Por isso, a existência de uma democracia populista no Brasil, no período 1945-1964, como é comum se dizer, é uma impossibilidade. Se o período tivesse sido populista, em conformidade com que o temos descrito, não houve uma democracia naquele período.

Não há democracia porque repressão e manipulação atuam como fundamento do padrão de comportamento político em uma das variantes explicativas do populismo. E, em outra, tais fundamentos tem seu lugares tomados por repressão e persuasão.

Quando não visa designar um modelo interpretativo de democracia, como em Dahl (1989), o termo democracia populista é um contra-senso.

Em um padrão não restritivo de participação política, sendo conhecido os condicionantes para a disputa eleitoral, os atores devem traçar suas escolhas, a partir, tão somente, de suas expectativas do resultado eleitoral. O padrão aberto pode imprimir conteúdos decisórios passíveis de rotulagem, mas, não pode ser alvo de qualquer arbitrariedade ou de limitações injustificáveis.

A efetividade de um regime representativo democratizado depende da existência real de alternativas, ou seja, que constrangimento algum, excetuado aqueles formais, limitem as montagens de agremiações políticas e o número de escolhas. Somente quando isso ocorre, os votos disputados sob um arranjo institucional legal são convertidos em uma das distribuições possíveis da vontade política.

1.7 – O Declínio dos privatismos

Os padrões de comportamento político, que passamos em exame, permitiram a identificação de como, nos diversos sistemas teóricos, ocorrem as restrições das possibilidades de escolha.

Asseveramos que o conceito de populismo é suficientemente ambíguo para que a sugestão de seu abandono seja levada à sério.

Quanto ao patrimonialismo, assinalamos sua inadequação ao estudo de processos com componentes eleitorais, e, adicionalmente, elaboramos uma crítica quanto sua ampla abrangência histórica nas teorizações indicadas.

As elaborações culturalistas também foram criticadas. Elas tendem à imprecisão, e, também não são operacionalizáveis. Ao atribuírem ao homem

político brasileiro características forjadas em séculos de história, a efetivação de uma ordem constitucional, por exemplo, fica submetida às limitações anti-liberais impregnadas nesse homem. As fragilidades esperadas em um regime republicano em construção não têm, para eles, causas diversas, como, de fato, têm. Elas são atribuídas ao crônico caráter do homem político brasileiro.

No conceito de coronelismo, a ascendência personalista dos potentados locais é mais bem esmiuçada. A liderança não é mais efeito da tradição. Um conjunto de fatores, que se resumem na dependência do eleitor ao chefe político, permite a ascendência coronelista. O monopólio ou oligopólio das atividades econômicas rentáveis, a prestação de serviços (usando ou não usando o aparelho estatal) e a repressão mantêm a capacidade de controle do lote de votos.

Do clientelismo destacamos suas diferentes feições. O clientelismo coronelista faz parte das obrigações investidas à chefia política local. O clientelismo de massas faz parte de uma estratégia mais global de legitimação política, mas, não se impõem da mesma forma que nos compromissos de familiaridade.

Notamos que faltam critérios para que se possa estabelecer quais atendimentos podem ser enquadrados como papel esperado do Estado na garantia de direitos sociais, e quais podem ser classificados como atendimentos que, somados a outras atuações estatais no sistema político, visam angariar legitimidade eleitoral a uma liderança política.

Argumentamos que toda sorte de restrição ao comportamento político-eleitoral podem ser resumidas em dois tipos de privatismos. Um privatismo que limita a ampliação da esfera pública, e um outro, que ignora a ordem liberal que formalmente se apresenta. O poder moderador e o catolicismo na educação escolar são exemplos do primeiro caso. Corrupção no alistamento eleitoral é o arquétipo do segundo caso.

Os privatismos não têm exclusividade no impedimento da vinculação democrática entre representantes e representados. Colocar em relevo a diminuição do escopo público permite que o fulcro analítico seja substituído por um modelo centrado na capacidade do indivíduo eleitor em se desvencilhar do cipoal de constrangimentos extralegais (mas, nem sempre ilegais) que se interpõem entre ele e a autonomia formal.

Como a sujeição atua de formas várias, concluímos a primeira e a segunda seções deste capítulo sinalizando a necessidade de seguir o processo de autonomização do eleitor em cada umas das esferas do sistema político, instituição por instituição, porque se nos impôs o pressuposto de que a democratização pode estar estacionária em um ou mais aspectos, e adiantar-se em outros. No plano institucional pode estar sofrendo revertério e continuar avançando, graças à heterogeneidade espacial e dos subsistemas, no plano social.

Na nota número 34, da 3^a. edição de *Coronelismo, Enxada e Voto*, Leal (1986), em uma lista não exaustiva, enumera os seguintes favores que o coronel comumente prestava ao munícipe:

arranjar emprego; emprestar dinheiro; avaliar títulos; obter créditos em casas comerciais; contratar advogados; influenciar ou “preparar” jurados e testemunhas; providenciar médicos ou hospitalização em situação urgente; dar pousada e refeição; impedir que a polícia tome arma de seus protegidos ou lograr que as restitua; batizar filho ou apadrinhar casamentos; redigir cartas e contratos ou mandar que o filho, o contador, administrador ou o advogado o faça; receber correspondência; colaborar na legalização de terras; compor desavenças; forçar casamentos em caso de descaminho de menores, etc (LEAL, 1986, p.20).

Observe que arranjar emprego estava ao alcance do chefe político antes da modernização do campo. Se não fora na lavoura, seria no serviço público local, ou, para os letrados, uma indicação de trabalho na capital. Tal atribuição pode permanecer residualmente, todavia, frente ao avanço capitalista no campo e o incremento

populacional, a legitimação de sua liderança por esse caminho fica reduzida, e a que permanece se tornar ineficaz.

Favores como escrever cartas, enviá-las ou recebê-las deixam de ser atribuição da liderança (e fator a sua legitimação) com a melhoria da malha de transporte, a maior cobertura dos correios e o declínio do analfabetismo. Esse é mais um exemplo de um passo, em uma esfera específica, em direção ao que temos chamado de autonomização do eleitor.

Os mecanismos de solidariedade eleitoral serão outros, mas, o mesmo ocorre no plano estadual e federal. O atendimento a categorias inteiras – como classes ocupacionais ou classes econômicas – ou a regiões – com alocação de serviços – sofrerá variação em sua capacidade de direcionamento dos votos.

Toda transformações desse tipo pode promover, embora, não mecanicamente, variações no potencial democrático da coletividade. Esse aspecto dos padrões de participação política ainda não foi devidamente resolvido. Cada um dos serviços e atendimentos prestados tem seu valor ajustado ao novo nível de escassez, abrangendo o corpo político de forma heterogênea.

Os estudos de caso, com diversos escopos – municipal, regional, estadual e federal – podem melhor elucidar a contribuição da colaboração democrática que os regimes competitivos de participação restrita legam à institucionalização de regimes mais inclusivos. Essa problemática se resume na questão: *qual a contribuição do regime competitivo oligárquico para o estabelecimento do regime representativo democrático?*

2 – A INSTITUCIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

O desenvolvimento liberal-constitucional forneceu as bases para a desconcentração do exercício da soberania.

A recriação liberal das instituições representativas foi um expediente paralelo no processo maior que objetivava a limitação do poder do Estado.

A passagem da representação liberal para a representação democrática depende de que experimentos institucionais vinculassem de maneira efetiva, não qualquer parcela do corpo político e representante, e sim representante e povo soberano.

Por isso, deve-se admitir, teórica e factualmente, que é possível implementar uma ligação entre eleições e vontade popular.

A revisão a seguir, portanto, se concentra em responder em que condições o regime representativo oligárquico precedente dá lugar a um regime representativo democrático.

Neste momento, não buscaremos compreender a dinâmica de efetivação da democracia representativa. Desejamos explicar, primeiramente, em que circunstâncias a representação é tornada democrática.

2.1 – A Concepção de Regime Representativo Democrático

Apesar de óbvio, o fato da democracia eleitoral não abrigar o regime representativo com exclusividade nem sempre é lembrado. Isto é explicado pelo fato da representação não democrática ser subsumida às características mais globais do regime político que a abriga.

Por exemplo, no período do regime militar brasileiro, havia uma representação reduzida, mas, não verificamos na literatura uma definição desse período como regime de representação oligárquica com chefia militar.

Não estamos a condenar a descrição de um regime por outras faces que não a representação. O que desejamos patentear é que quando atribuímos pouca relevância à representação não-democrática, não nos aparelhamos para apreender a passagem dela para a representação democrática. Promove-se uma naturalização da representação como democracia que tem seu exemplar mais conhecido está na teoria da democracia concorrencial de Schumpeter (1984).

Observamos a ocorrência de regimes representativos em formas políticas mais ou menos inclusivas, mais ou menos abertas a competição. Em configurações nas quais competição e participação estão pouco desenvolvidas, possui um número restrito de participantes ou de aptos a disputar/assumir a representação.

E, ao contrário, em sistemas políticos mais inclusivos, têm um conjunto de eleitores ampliado e a apresentação de alternativas políticas não encontra muitas restrições. Logo, a representação é teórica e historicamente possível em sistemas com participação e competição restritas, bem como, sua existência pode estar ligada à exequibilidade de uma participação democrática em diferentes níveis de democratização.

Independentemente dos requisitos estabelecidos ou identificados pelo teórico para aceitar qualificar um regime representativo como democrático, ele sempre se situa em um ponto da escala de um *continuum* que tem em uma extremidade o regime oligárquico e em outra o democrático. O extremo inferior da escala poderia ser o regime autocrático. No entanto, por seguirmos a orientação teórica de Santos (1998), observamos que a passagem democratizante do regime não se dá da autocracia para democracia, e, sim, de oligarquia para democracia.

Com efeito, o entendimento das condições para perpetração de uma representação democrática, segundo escolha aqui adotada, deve indicar qual grau de afastamento do extremo oligárquico é necessário a sua consecução. Esta premissa é controversa.

É discutível porque alheia a esta perspectiva, que contempla níveis de franquia democrática, há a coerente defesa que assevera que a democracia deve contar com uma igualdade de recursos políticos e uma descentralização radical das unidades controladoras do aparato estatal. Enquanto houver desigualdade e as decisões não emanarem diretamente da assembléia de todos, não há democracia.

Representam essa vertente, cujos argumentos aqui são, para efeitos expositivos, levados ao limite, Patenam (1992) e Benevides (1996). As versões dessa corrente, chamada de participacionismo, são mais ou menos radicais, mas, em geral, argumentam na mesma direção.

No extremo oposto à premissa que afirma ser a representação democrática, um avanço das instituições de representação oligárquica, há uma teoria, acusada pelos seus detratores de ser elitista, que afirma que a representação é eminentemente oligárquica.

Essa postura resulta no acatamento da representação como meio “natural” para organização livre da sociedade nas condições modernas. Rejeita, dessa forma, extensões qualitativas, tanto da representação, quanto da participação popular nas decisões do Estado, através de outros mecanismos que não os representativos.

Segundo essa perspectiva, nas condições complexas e nas dimensões de massa das sociedades modernas, a representação é o limite aceitável. Para que o meio democrático de governar a sociedade não perca qualidade faz-se necessário limitar a participação. Pois, ao contrário, uma ampla participação popular eleva à condição de co-participantes das

decisões políticas atores desqualificados. O mais proeminente autor dessa corrente é Schumpeter (1984).

Recusa-se, desse modo, o aperfeiçoamento da representação por meios que possam permitir o aumento da responsividade do representante frente ao eleitorado. Ainda se nega a possibilidade de incremento democrático através de outros meios de participação que não se utilizem de meios representativos. Para esses, em parte devido à alta absorvência que atribuem ao formato institucional para a disputa política, bastariam certas garantias e igualdade política formal.

É claro que levamos essas posturas ao exagero. Certos teóricos, que apesar de insistirem na inevitabilidade oligárquica da democracia, não comungam com a crueza da idéia de Schumpeter (1984), para quem, na democracia do Estado contemporâneo, em vez das elites que se impõe, no limite, temos, de forma factual, elites que se propõem.

Ao primeiro tipo de objeção, mesmo não enfrentando seus argumentos, se pode obtemperar com a afirmação tautológica de que avanços e retrocessos na democratização só podem ser observados se, de fato, há a existência de níveis de democratização.

Ao segundo tipo de questionamento, contrapomos a idéia de que a segurança formal, que garante a igualdade política, constitui somente a base inicial para a fundação de um regime democrático. O preenchimento das virtualidades participativas de um regime de representação com conteúdos populares é o que constrói concretamente uma representação democrática

O processo democrático, em que pese as dimensões e complexidade do Estado Moderno, não pode ser resumido à manifestação meramente eleitoral em condições livres.

A concepção democrática de regime de representação deve estabelecer, comunicativamente, que os representantes, a quem cabem relevantes escolhas vinculatórias

para o corpo político em questão, são resultantes de um meio de governo que se funda na escolha de todo o povo, e mais: vinculam a soberania popular às decisões do Estado.

As decisões coletivas tomadas fiduciariamente (conforme convenção nas modernas democracias) por seu intermédio, admitiriam, somente como efeito contingencial, e não como resultado principal, a separação entre o que é decidido pelos representantes e a vontade dos eleitores. Tal definição, porém, é normativa.

Mais que reputar a legitimidade de uma franquia democrática às prescrições sobre qual o papel dos eleitos para representantes no sistema ou ainda conhecer como, virtualmente, se controla o representante, o regime representativo democrático é, como procuraremos mostrar, um fato no funcionamento qualificado das instituições representativas.

As oito condições propostas por Dahl (1997) para caracterizar as poliarquias – os exemplares empíricos da democracia contemporânea, segundo ele – são as que usamos para identificar os regimes representativos democráticos. São elas: liberdade de criar e associar-se a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos competirem por apoio, existência de fontes alternativas de informação, eleições livres e limpas e instituições que tornem a política governamental dependente de votos e outras manifestações de preferências.

Um dos aspectos da democratização, segundo Robert Dahl (1997), é a transformação de um sistema político fechado em um sistema que permita oposição, rivalidade ou competição entre governo e seus oponentes.

O tratamento que Robert Dahl inaugura sobre a transição entre regimes hegemônicos e regimes mais abertos foi adotado em inúmeros estudos graças a sua grande operacionalidade.

Em vez de sucumbir a democratização a alguma espécie de desenvolvimento, Dahl sugere que esta seja observada em relação a dois eixos: contestação e inclusão.

O isolamento de certas características da estrutura social que atingem o mundo político e, assim, a verificação mais estrita sobre o domínio de recursos de poder sobre os resultados da responsividade do governo frente às demandas do corpo político permite que o conceito abstrato de soberania popular seja abandonado.

A soberania popular que, desde a experiência democrática da Grécia antiga, nas condições modernas, não pode ser definitivamente identificada, deixa de ocupar um lugar essencial na teoria democrática. Os conceitos centrais passam a ser a consecução de certas garantias contra a concentração do poder.

Em Poliarquia, o povo no poder é assunto secundário, ou melhor, é questão dependente da implementação do ideal de poder popular. O trânsito entre regimes não fica, na teorização de Robert Dahl, dependente do tipo de soberania que entra em vigência. Os sistemas políticos são caracterizados pela sua permissividade de inclusão e de sua abertura à competição.

Robert Dahl coloca a participação política em outros termos. O ideal presente, por exemplo, na teoria democrática de Jean Jacques Rousseau de um homem racional que silencia suas paixões pelo amor à liberdade é substituído por axiomas que asseveram que a tolerância do governo com a oposição é razão do aumento dos custos de eliminação dessa mesma oposição.

E, paralelamente, o aumento da tolerância do governo em relação à oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância. Nas palavras de Robert Dahl (1997) “quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo” (p. 37). O trajeto para a democratização é o da construção de garantias mútuas entre governo e opositores.

As liberdades liberais clássicas apresentam-se, na teorização de Robert Dahl, trocadas por um conjunto de requisitos, o que torna a identificação de um regime político uma tarefa menos ambígua e mais positiva.

Para o preenchimento de condições democráticas – poliárquicas, conforme definição de Robert Dahl – se deve ter a chance de desempenhar oposição ao governo. Deve-se, conseqüentemente, ter a possibilidade de criar e atuar em grupos políticos, pronunciar-se sobre assuntos políticos sem represálias, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições, nas quais candidatos de diferentes partidos disputam votos e que, depois das quais, os candidatos vencidos entreguem seus cargos aos vitoriosos, entre outros requisitos.

A teorização de Robert Dahl, ao menos aqui, não é tomada acriticamente. Sua importância para este trabalho teórico está dada por suas valiosas indicações sobre a importância das seqüências históricas, do grau de concentração na ordem sócio-econômica, do nível de desenvolvimento sócio-econômico, da desigualdade, das diversas clivagens e das crenças de ativistas políticos sobre a democratização do regime.

2. 2 – Uma Definição Operacional de Democracia

Primeiramente responderemos: Por que, em vez de “democracia representativa”, optamos pelo termo regime representativo democrático?

Uma justificativa acessória é de ordem semântica. Regime representativo democrático remete mais diretamente ao objeto que abarca a disputa, leis e procedimentos eleitorais e o padrão de disputa político-eleitoral. Evita-se o inconveniente da democracia ser subsumida, implícita ou explicitamente, a democracia representativa, assim como ocorre quando qualificamos a democracia como liberal ou burguesa.

Facilmente objeta-se que quem estuda a democracia representativa há de considerar a dinâmica que faz a expressão eleitoral não ser autônoma das demais manifestações contidas no sistema político, reconhecendo, dessa forma, outras formas de participação que com ela interagem, por vezes a ela são conflitantes ou até substituem-na em setores vários das diversas esferas da vida social.

Também não lhe escapa o fato da forma representativa não absorver em completo as possibilidades democráticas, sabendo, assim, que está a tratar de somente de uma modalidade da expressão democrática – a democracia representativa. Mas, como dissemos, regime representativo democrático alude, sem intermediação, ao processo em questão.

A justificativa indispensável é de ordem metodológica. Se optarmos por democracia representativa, e desejarmos verificar seu processo de institucionalização, restamos observar somente se as condições aceitas na seção anterior estão presentes. É claro que será possível reconhecer quais os óbices à democratização de acordo com os requisitos estipulados, e ainda verificar o processo de sua efetivação em cada um dos quesitos. Os obstáculos à democratização e o processo de sua efetivação em cada item específico, conforme o estabelecido, devem ser acompanhados em suas dinâmicas.

O processo de institucionalização do regime representativo democrático, e não da democracia, deve ser buscado, não somente na presença ou na aproximação do preenchimento das condições institucionais, mas, em toda a experiência do reconhecimento e legitimação das lideranças, incluindo as disputas eleitorais ocorridas em condições precárias.

As eleições municipais nas décadas de 1930 e 1940 no Brasil, por exemplo, mesmo em condições de restrição à informação e impedimento de certos atores políticos,

puderam ser concorridas. O mesmo ocorreu com as eleições estaduais no fim da década de 1970, ainda em vigência do Regime Militar.

Indicamos as condições para identificação de um regime representativo democrático antes mesmo de definirmos democracia. Sabemos que qualquer significado que atribuamos à democracia, implica em um arranjo institucional.

Para cada definição de democracia, se estipula, em paralelo, determinadas instituições que a tornam possível. Por isso, para aqueles que, como nós, crêem ser possível o regime representativo se constituir em uma das maneiras de implementação da democracia, tal possibilidade deve ser legada pela na definição que adotarmos.

Em vez aceitarmos uma teoria normativa sobre o funcionamento da representação democrática, optamos mostrar a suficiência das condições que Robert Dahl (1997) apontou para identificação da poliarquia.

As estipulações de outras definições exigem instituições tão pouco factíveis que a possibilidade de existência de um regime democrático é próxima à nulidade. A democracia para Jean Jacques Rousseau (1975) exige um povo composto por deuses.

Em outras estipulações, as exigências são tão superficiais, que um regime com garantias constitucionais liberais, parece preencher o quesito principal para que um regime possa ser considerado democrático (SCHUMPETER, 1987).

A definição de Rousseau, por mais que busque tomar os homens como são e as leis como devem ser, é normativa. A schumpeteriana quer ser descritiva, mas, no limite, é um encômio às democracias eleitorais. Há uma diversidade, aparentemente infinita, de definições. Conceitos de democracia referem-se a conteúdos distintos muito particulares mesmo se puderem ser agrupados, com possíveis intersecções, como definições históricas, estipulativas, normativas e analíticas.

Preceituações democráticas, ou apologias às pretensas democracias, podem ser evitadas, segundo Dahl (1991), se o termo democracia fosse reservado ao regime ideal, e, os regimes de fato observados ou analisados, como aproximações daquele. Segundo o autor, a perseguição, quando com sucesso, do ideal democrático, resulta em regimes poliárquicos. O entendimento e prática dos deveres que a democracia alude – a deontologia da democracia – tornam, segundo Sartori (1994), plausíveis regimes que poderiam ser descritos como regimes de poliarquia eleitoral.

Preferimos adotar uma definição analítica e operacional. Essa, em vez de um valor ideal, pode permitir a diferenciação de graus de democratização de um regime político e, por conseguinte, avaliação das instituições por ela adotadas e da atuação dos operadores. Seguindo a definição de Bobbio (2000), democracia é um conjunto de regras que permitem que o maior número possível de indivíduos sejam chamados a participar da tomada de decisões coletivas vinculatórias para todos os participantes de determinado grupo. Para isso, se utiliza de procedimentos que garantem e limitam os direitos de cada um dos participantes. Tal definição é compatível com os critérios apresentados para a identificação empírica do regime representativo democrático.

2.2.1 – Suas Origens

No início deste capítulo, em uma proposição auto-evidente, mas, não usual, afirmamos: o desenvolvimento liberal-constitucional desconcentrou o exercício da soberania, a estendendo a uma parcela maior da coletividade. O objetivo era acentuar o precedente constitucional à representação, primeiramente oligárquica ou burguesa, e, posteriormente, democrática formal.

A ligação entre o Estado de Direito e o liberalismo é evidente, mas há de se diferenciar Estado de Direito e a prescrição liberal para a forma do Estado. A noção contida em Estado de Direito, como assinala Bobbio (1990), é o Estado limitado em seus poderes, e a proposta de Estado do liberalismo é o Estado mínimo. Em suas palavras:

deve-se, então, dizer que o Estado liberal se afirma na luta contra o Estado absoluto em defesa do Estado de direito e contra o Estado máximo em defesa do Estado mínimo, ainda que nem sempre os dois movimentos de emancipação coincidam histórica e praticamente (BOBBIO, 1990, p.17 - 18).

A institucionalização de certos procedimentos ligados à liberdade na formulação de opiniões e à garantia de pluralidade de atitudes, que se desenvolveu dentro do quadro de formação do Estado liberal, se constituiu em pressuposto histórico e jurídico da Democracia Moderna. Pode-se afirmar com Bobbio (2000) que a moderna democracia foi fundada sob o signo individualista do liberalismo do século XVIII e XIX, e teve como referenciais iniciais o contratualismo, a economia política e o utilitarismo.

O contratualismo reinterpretou o fundamento do poder político, forjando o entendimento de que a base legítima do Estado é o acordo entre indivíduos singulares para formar um poder comum com o objetivo de proporcionar maior fruição da vida e da liberdade. A economia política transformou o *status* dos indivíduos, colocando-os como base da análise da sociedade e agentes das relações sociais. O utilitarismo, nas mãos de reformadores e reformistas, teve como tarefa criar – a partir do critério pretensamente objetivo “maior prazer a um maior número de pessoas” – instituições que almejassem promover o interesse de cada homem e, ao mesmo tempo, que a felicidade individual pudesse se adequar com harmonia aos interesses dos outros homens, de forma que todas servissem ao interesse geral.

Essas concepções sobre a natureza humana e do político não cumprem mais as exigências práticas e analíticas do fenômeno democrático contemporâneo. Não é nosso assunto aqui, entretanto, podemos dizer que foram tais noções, ao reclamarem novos fundamentos ao exercício do poder, que proporcionaram a transformação das bases de legitimidade do sistema político.

Três tradições teóricas, segundo Bobbio (1991), convergiram para a formação da teoria contemporânea da democracia: a clássica, a medieval e a moderna. No entanto, mais que doutrinas distintas por suas opções em conceber a relação governo e povo, para nossos intentos, são relevantes, pois, elas foram o guia no desenvolvimento da técnica para a exequibilidade da participação popular.

A democracia assentou-se na forma legal, e suas condições mínimas são as liberdades constitucionais e as garantias procedimentais da escolha, além da responsividade dos decisores frente aos que a eles delegam poder.

A experiência democrática na Grécia antiga foi uma criação bem diversa. Tinha outra técnica: a participação direta, que era, em parte, consequência da organização social, que, entre outras características, baseava-se no escravismo. A exequibilidade da democracia moderna usa outras instituições. Para firmar-se teve enfrentamentos não só técnicos.

No experimento democrático da comunidade grega antiga, o *demos* era a autoridade suprema para exercer funções legislativas, judiciárias e executivas. A delimitação entre essas esferas não era precisa ou a circunscrição que hoje estabelecemos é diversa da adotada por eles, mas, o fato é que a cidadania ateniense requeria participação direta dos cidadãos nos assuntos da *pólis*. A virtude cívica, tema que a teoria política enfrenta desde Roma e Grécia no período clássico, implicaria dedicação à cidade e subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem comum.

Dessa forma, havia uma fusão do espaço público com o espaço privado, e da virtude do indivíduo com a virtude do cidadão (ou, não distinguindo esses espaços e virtudes). Ética e política estavam indissociáveis, e havia ainda a impossibilidade de separação entre povo e governo.

A doutrina democrática de Rousseau (1875) se funda na concepção de uma Cidade formada sem grupos intermediários; seu modelo é o de uma sociedade centrípeta e monística, na qual a soberania do príncipe é, simplesmente, substituída pela soberania do povo. Em Rousseau, um sublime ato de deliberação pública constitui a vontade geral. O contrato social é o mecanismo capaz de enunciar os princípios da autoridade legítima.

O sistema teórico do autor não aceita a idéia da minoria e, conseqüentemente, não acolhe a idéia de oposição entre partes do todo. Se a vontade geral está sempre certa, não pode sequer haver a necessidade de representação política. Uma possível ligação entre representante e representado, como fonte de conhecimento mútuo das vontades e interesses, é negligenciada em favor da vontade geral.

A soberania do povo nos modernos estados democráticos não se assemelha a cidadania ateniense, nem tão pouco atende aos princípios de autoridade legítima defendidos por Rousseau (1975). Quase nunca ela é exercida diretamente, não persegue em perfeita virtude o interesse de todos, nem pede, e tão pouco, recebe da parte dos cidadãos a atenção compromissada com os assuntos da *pólis*. Se a democracia alentou sonhos como o conhecimento da vontade geral, desistiu frente à absorvência dos fatos, assim como também abandonou ou refez idéias que exigiam excelência cívica.

Nos Estados modernos, os atores políticos são grupos que atuam de forma centrífuga. O povo encontra-se dividido, contraposto, formando uma sociedade pluralista. As tentativas modernas de fundar o experimento democrático tiveram em seu horizonte a

institucionalização da participação política de indivíduos atomizados ou organizados em grupos, criados em função de crenças ou interesses.

2.3 – Soberania Popular e Representação

Apontar normativamente que a representação, para sua consecução na forma democrática, deve substituir a vontade do povo, não resolve o problema prático da efetivação do regime representativo democrático. Se a vontade do povo já é um conceito problemático e ambíguo, a aceitação do que é ou não satisfatório na vinculação do representante com o representado abre um outro flanco para polêmicas intermináveis.

Para evitar discussões que não se encaminhem para a convenção de uma premissa teórica, adotamos para a verificação da democracia, pelos motivos expostos acima, assim também como também faz Maria D’Alva Gil Kinzo (2001), as oito garantias que Dahl (1997) estipulou para a identificação das poliarquias. No estudo a que nos referimos, Kinzo afirma que há hoje, no Brasil, pela existência de contestação e participação política, “claros contornos de uma democracia” (KINZO, 2001, p. 09).

Assim, os reiterados processos de escolha eleitoral do representante deveriam cumprir o estipulado institucionalmente, proporcionando participação da coletividade na tomada de decisões coletivas vinculatórias. Da mesma forma, como as condições estabelecidas pelo processo “aberto” de escolha atuam no sentido de superar as limitações oligárquicas da representação, tornando-a, efetivamente democrática.

Definir o regime representativo democrático como arranjo legal para livre seleção de cargos de decisão pública não é um absurdo tão grande como é definir assim a democracia. O contraste com a representação oligárquica fica, dessa forma, bem evidenciado e não se impede ainda a contemplação de realidades políticas transicionais,

não só entre as representações oligárquica e democrática, mas também nas variações de níveis de oligarquização ou democratização dos regimes.

A existência de uma relação mediada pelo sistema eleitoral-partidário entre eleitores e eleitos, em que os primeiros conseguem a responsividade dos últimos, é o objetivo da adoção dos regimes de representação, mas, a exequibilidade da soberania ser tornada popular através deste expediente não é aventada nem pelo mais detratado dos teóricos elitistas: Schumpeter (1984).

Quanto às condições para identificação, em sua face legal, da efetividade de um regime representativo democrático se verificam as circunstâncias de inclusividade/competividade e o funcionamento das regras de disputa. É, nesse aspecto, possível fazer aferições. Entretanto, quanto à verificação se a soberania do povo é efetiva ou somente um preceito constitucional não é possível fazer uma averiguação.

Na Constituição brasileira em vigência, a soberania deriva do povo. Deve ser exercida diretamente ou através de representantes. Politicamente podemos nos posicionar e dizer “devemos refazer nosso ‘pacto’ e construir uma verdadeira soberania popular”, mas, conhecer a natureza dos fundamentos do regime não é uma tarefa simplória. É uma atividade que depende completamente de complexa evidência teórica.

Mas, por não haver nos sistemas reais uma determinação inequívoca da vontade popular sobre a atuação dos representantes, podem os requisitos institucionais bastar à implementação da soberania popular?

Acreditamos que sim. Responder afirmativamente a esta questão implica na tomada de um posicionamento teórico-metodológico em um campo em que as premissas são divididas entre princípios elitistas e participacionistas. É fato que o debate entre essas correntes teóricas envolve princípios ideologizados, excetuado, porém, a divergência de

preceitos, ambos corpos teóricos, no limite, convergem em tornar saliente a extrema relevância das instituições formais – ainda que diferenciadas – para a participação política.

Rousseau (1975) – que, quando invocado por participacionistas, tem lembrado seus juízos anti-representação, e, quando recorrido pelos elitistas, tem recordado seus argumentos sobre as dificuldades da adoção da democracia em grandes comunidades –, além de antever obstáculos intransponíveis para a adoção da democracia em amplos e complexos Estados, considera impossível o exercício da soberania de forma indireta:

A Soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa; ela é a mesma, ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são pois, nem podem ser, seus representantes; eles são apenas seus comissários; eles nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não ratificou pessoalmente é nula; não é uma lei. (ROUSSEAU, 1975, p. 91)

Ao contrário de Rousseau (1975), outros teóricos fundadores da democracia não prescrevem exigências tão difíceis de executar quanto as que demandam as teorizações deste.

Os artífices da democracia para a sociedade moderna recriaram as instituições representativas. Não escapou aos “inventores” dessa nova era na participação política, ao menos teoricamente, outros meios de participação. O fato da previsibilidade do regime de representação democrático ser menor que a previsibilidade da representação oligárquica, mas, ser maior que a de um regime com formas de participação mais diretas, deve ter contribuído para a absorvência moderna das decisões estatais pelos órgãos representativos formalmente democráticos.

São alegadas as seguintes desvantagens da democracia direta: enfraquecimento dos partidos, liderança e parlamento, e, portanto, do regime; ampliação do espaço para a

demagogia; irracionalidade e ineficiência do povo na atuação legislativa; prevalência dos grupos de pressão; etc. Maria Victoria Benevides (1998) em seu estudo fez um balanço bibliográfico em que analisa os argumentos prós e contra os meios da democracia direta, que aqui nos reportamos.

Certamente, a imprevisibilidade e ineficiência dos meios de participação direta, ou a limitação da representação (ou seu predomínio) à classe burguesa, não se constituem em causas suficientes para explicar a prevalência da representação. Nem tampouco, as razões apresentadas pelos teóricos e políticos mais favoráveis a representação que a meios de democracia direta se limitam a questão da previsibilidade.

Se concordássemos com Rousseau (1975) em relação a impertinência da representação para o exercício de uma soberania popular, veremos, na adoção de órgãos representativos, o passo para a ruína da soberania popular, pois, entregue-se a um alguém parcela de soberania que não lhe deve pertencer.

Se não estivermos em conformidade com essa exigência, podemos tomar a representação como um dos meios de perseguição da trilha democrática; mas não, por certo, como o expediente contemporâneo único ou como a maneira principal, decerto, além dos meios eletivos como o referendo e plebiscito, há outros meios de participação como intervenção de grupos organizados no estabelecimento de pautas dos legislativos, criação de conselhos específicos com características consultivas ou deliberativas, ou, ainda a iniciativa popular na produção de leis, entre outros mecanismos. Leve-se em conta ainda que a democratização abrange mais esferas que a estatal.

O regime de representação limitado é consequência de instituições adotadas para coordenar a participação limitada. O regime de representação democrático é consequência, mas não consequência necessária, de instituições adotadas para coordenar a participação democrática.

A proximidade entre soberano e povo, estabelecida pela escolha dos representantes por um amplo colégio de eleitores, sob abirramento da fórmula institucional, sofrem estreitamento em seu funcionamento nas disfunções das regras de disputa e nas assimetrias de recursos. Sempre será suscetível a falha em seu funcionamento, tornando-se, invariavelmente, inconsistente em seus resultados.

A fórmula institucional do regime permite um grau de participação mais ou menos inclusivo/competitivo, mas, nunca o preenchimento pleno do vínculo ideal entre povo e soberano. Sempre sua realização será procedimental e passível de instrumentalização.

Os conteúdos das escolhas soberanas, que positivamente permitem reconhecer a responsividade das decisões não podem ser verificados, a não ser que se criasse um meio de apurar qual seria a decisão majoritária se essa fosse tomada diretamente pelo povo. Mas, se houvesse esse maravilhoso instrumento, as instituições representativas já não mais se legitimariam como democráticas.

A soberania popular, em *A Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, não advém contrato social para instauração da autoridade legítima ou da participação de povo na elaboração de suas leis. A soberania do povo origina-se em sua formação social. São os seus hábitos e costumes, derivados do desenvolvimento social igualitário, que determinaram o regime democrático desenvolvidos nas treze colônias.

Quando em 1831 foi para os EUA, Tocqueville pretendia estudar o regime penitenciário do governo de Andrew Jackson. O governo desse presidente editou medidas que objetivavam a criação de uma sociedade igualitária. Foram diminuídas restrições de sufrágio, foram abolidas as exigências de renda e propriedade para lançamento de candidaturas e ainda se limitou a duração dos mandatos.

Na Europa, diferentemente, a “democratização” foi tecida na batalha contra o Estado absolutista. Foi necessária aceleração da expansão capitalista para que se levasse à ampliação da participação, permitindo, assim, a entrada de novos atores então surgidos. O poder político exercido pelo monarca e associados, juntamente com uma aristocracia, Igreja e facções superiores da burguesia emergente sofreria o contraponto do anseio participativo de novas classes sociais. Muitos liberais da época, ainda não democratas, preocupavam-se com a manutenção da propriedade e a ascendência do “estilo burguês”, entendendo que os direitos do indivíduo contra o Estado, com o advento das massas, entravam em risco.

A realidade muito distinta da América aguçou a curiosidade de Aléxis de Tocqueville. A investigação que realizou resulta em sua obra mais citada e conhecida *A democracia na América* (1835-1840), foi dividida em duas partes.

Na primeira, escreveu sobre diversos aspectos geográficos do Novo Mundo: as origens dos anglo-americanos e sua característica mais notáveis dos Estados Unidos que era a soberania absoluta do povo.

A democratização é, para Tocqueville, um processo inevitável. Os Estados Unidos era o lugar onde esse processo estava mais o processo igualitário estava avançado. Todos os acontecimentos e todos os homens servem ao seu desenvolvimento. A democracia, segundo Tocqueville é universal, durável e foge à interferência humana. Por inúmeros fatores, desde a Idade Média, as sociedades aristocráticas européias estavam, segundo ele, sendo substituídas por sociedades democráticas.

Para Tocqueville, caminhos distintos levavam as nações à democracia e as sociedades democráticas poderiam ser liberais ou tirânicas.

Dois perigos ameaçavam as democracias: de um lado, a tirania da maioria e, do outro, o despotismo do Estado. Tocqueville apontava o perigo de os hábitos igualitários e os costumes da maioria pudessem destruir as vontades de minorias.

O poder da maioria, naquele período histórico nos Estados Unidos, segundo Tocqueville, ultrapassa todos os poderes que se conhecia na Europa. Não afirmava que a maioria já havia instalado um poder tirânico. Asseverava que a força igualitária na América não tinha controle, podendo, portanto, irromper, não ausência de garantias contra ela.

Tratamos do populismo em outro momento, mas, aproveitando a ocasião, podemos perguntar se o populismo latino americano não seria uma resultante, quanto a sua modalidade contemporânea, de certa espécie da tirania da maioria.

Voltemos a Tocqueville. Em sua visão, o despotismo pode se introduzir na democracia por intermédio do individualismo. Assim seria se os cidadãos, dedicando cada vez mais aos negócios privados, abandonassem o interesse pelos assuntos públicos. A desconsideração pelas atividades políticas, segundo Tocqueville, abre oportunidade para o surgimento de um Estado que, após obter sucesso em absorver a administração pública, intervêm na liberdade dos cidadãos.

Tocqueville, após conhecer a experiência democrática dos EUA, formula a seguinte questão: de que forma é possível evitar que o despotismo surja das condições das sociedades igualitárias? A preocupação é a mesma que é retomada constantemente no debate atual: É possível ajustar igualdade e liberdade?

Na teorização de Tocqueville, a liberdade pode evitar os males da igualdade. Nos Estados Unidos, ao menos na época de sua análise, a igualdade se compatibilizou com a liberdade política através das inúmeras associações que atuavam na sociedade dos EUA.

Lá, conseguiram criar instituições que garantem efetivamente a liberdade. A sociedade dos EUA, segundo Tocqueville, age por si só e sobre si mesma. Não há poder

que não saia dela própria. O povo tem participação na formulação de leis através da escolha de representantes legisladores e executores, e diretamente, no poder judiciário, pela participação em júris. Não podemos aqui fazer um sumário do papel do judiciário nos EUA. Apontemos somente que a estrutura judiciária foi e é muito relevante na manutenção das liberdades.

Era muito pequeno e supérfluo o que se entrega à administração. Tocqueville escreve que se pode dizer que a sociedade mesma se governa. A analogia de Tocqueville não deixa dúvida dessa sua convicção: o povo reinava sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. Era ele a causa e o fim de todas as coisas. Tudo saía do seu seio e tudo nele se absorve.

Além das instituições representativas e judiciárias, e do associativismo, Tocqueville ainda destacou o valor para a democracia americana da descentralização administrativa. Esta produziu importantes efeitos políticos que se resumem na diminuição da possibilidade de concentração do poder.

No primeiro volume da *Démocratie*, publicado em 1835, escreve que seu objetivo é auxiliar o povo em perigo. O fatal triunfo da democracia impele que se conheça previamente o mais que se puder sobre o fenômeno. Tocqueville apela aos franceses para que, frente a inevitabilidade da democracia, conheçam-na, assumindo assim seu destino histórico sem maiores percalços.

A Providência é a causa, segundo Tocqueville, do avanço da democracia. Esse apelo a Deus foi um recurso retórico. O avanço da democracia é sim, muito mais, uma verificação histórica.

A defesa da liberdade por muitos liberais da época de Tocqueville ficou restrita a um formalismo. Pretendia-se garantir as conquistas da Revolução apenas para a burguesia. Tocqueville, (...) no entanto, defenderá, a exemplo de Jonh Stuart Mill (1981), a

liberdade para todos. Mas, também como J. S. Mill, não se pode incluir Tocqueville entre os democratas. O Tocqueville de *A Democracia na América* foi sim um liberal menos conservador.

Tocqueville, inobstante seu “esquecimento” do escravismo nos Estados Unidos, observou que na América, por não ter passado pela experiência do poder absolutista como passou a Europa, era naturalmente democrática. Nela havia certa igualdade de condições, o que propiciava o pluralismo das associações.

As inúmeras associações, fundadas por motivos diversos, era uma das bases da democracia que Tocqueville via nas treze colônias. Esse associativismo permitia uma democracia espontânea. Essa não nascia do contrato social, conforme Rousseau, Hobbes ou Locke. Nem parece a armação institucional dos federalistas.

O “modelo americano” não seria aplicável às sociedades européias. Essas não eram sociedades “naturalmente” democráticas. Portanto, se adotassem a forma americana de democracia teriam como resultado a transformação da igualdade em opressão às diferenças, provocando ainda um nivelamento para baixo.

A expressão “naturalmente democrática”, segundo Leonel Jr. (2007), pode ser entendida como resultado de uma formação social específica, cujo fato fundador é a cultura democrática. O ideário de nova sociedade foi construído no projeto de colonização e não no contrato constitucional. Este último seria, assim, consequência da formação social dos EUA.

A igualdade de condições não se restringia à igualdade de fato. Se estendia à igualdade de direitos.

A igualdade de condições era a possibilidade de mudança na posição social. As distinções sociais eram mais flexíveis. Não havia classes da forma como havia na Europa.

A democracia de Tocqueville se refere à disposição da sociedade e à forma de governo. Os americanos não enfrentaram revoluções, nem uma ampla diferença cultural como os Estados-Nação europeus.

Tocqueville observa quais os efeitos da igualdade sobre as idéias, os sentimentos, os costumes, e a vida política, partindo dos indivíduos. As sociedades políticas são feitas, segundo ele, para os indivíduos, e não o inverso. O individualismo é o que sustenta a democracia na América. Em si, o individualismo não seria bom nem mal, no entanto, Tocqueville alerta que o culto do indivíduo pode destruir o cidadão, corrompendo o civismo e o transformando em egoísmo.

A formação social das treze colônias pode gerar o aprofundamento da democracia ou, o seu inverso, o despotismo. Na América, no momento de sua análise, foi gerada, segundo ele, um Estado democrático.

A força dos povos livres, e sua conseqüente soberania, eram, conforme observou, controlada pelos costumes. E esses afiançavam os direitos individuais. A causa principal da democracia na América eram as leis. As leis contribuíam mais que as causas físicas, mas, ainda eram subsidiárias dos costumes. Os costumes consolidavam, segundo Tocqueville, a Constituição.

Tocqueville, em *A Democracia na América*, toca no tema atualíssimo da participação. O empenho político evita, segundo ele, riscos de um conformismo e não resume a democracia ao governo da maioria. Se na inexistência de participação a igualdade destrói a liberdade.

Tocqueville, como vemos, põe em destaque a formação democrática americana, ou seja, as condições sociais da cultura igualitária nos EUA. A cultura política necessária à democracia é um tema que, pelos limites desta reflexão, não podemos analisar. Indiquemos, portanto, ao menos, que a contribuição de Tocqueville, que foi

classificado, por Raymond Aron (1995), como um dos precursores da sociologia, está em buscar conhecer o que, na formação das treze colônias, proporcionava a democracia.

É sobre esse aspecto uma contribuição bem diversa da de Jean Jacques Rousseau, que buscava entender os princípios da autoridade legítima. Compartilha de preocupações presentes nas teorizações dos Federalistas e de Jonh Stuart Mill, que observavam a necessidade de compatibilização entre a capacidade dos operadores e as instituições adotadas. Tocqueville, segundo Mauro Leonel (2007), antecipa o entendimento de que se entre as liberdades de imprensa, de organização, de privacidade, entre outras, se a que prevalecer for a liberdade de ganhar dinheiro, a democracia não é mais possível. Percebe ainda a possibilidade da figura do “escravo contente”, resultado de um individualismo tão profundo que esvazia a participação na esfera pública, deixando-a, portanto, sem controle.

2.4 – Representação Liberal

A representação liberal preconizada por John Stuart Mill (1981) é, segundo Macpherson (1978), exemplo de um modelo histórico da democracia desenvolvimentista, pois Mill pode ser incluído entre os teóricos que tinham reservas quanto às desigualdades da sociedade capitalista. Apesar de entender que era inteiramente injusta a distribuição do produto do trabalho vigente à época, Mill (1981) acreditava que ela fosse resultado do acaso histórico e não dos princípios capitalistas.

Os modelos historicamente sucessivos da elaboração de Macpherson (1978), oferecem contribuições para que se tracem os contornos histórico-teóricos do processo de aperfeiçoamento dos regimes de representação. No entanto, não acreditamos no embaraço que Macpherson disse existir entre a noção de democracia liberal, como sociedade de

mercado capitalista – dos utilitaristas – e sociedade empenhada em garantir igualdade e liberdade para concretização das capacidades de seus membros – de John Stuart Mill (1981).

O regime representativo liberal não se distingue da representação democrática pelo conteúdo imposto ao sistema político pelas relações sociais condicionadas através do modo de produção de hegemonia burguesa, mas, pela participação político-eleitoral limitada aos burgueses, em aliança ou não com a antiga elite agrária ou aristocrática. O regime representativo democrático supera tal restrição quando adota a instituição representativa aferida através de sistema eleitoral formalmente inclusivo e igualitário.

A máxima abrangência dos direitos civis e políticos e a complementação dos institutos representativos inclusivos e abertos à competição com meios diretos de participação dos cidadãos nas decisões coletivas é, na concepção de Macpherson (1978), uma extensão da democracia liberal.

Ao contrário, conforme temos argumentado, a vigência de algumas garantias e efetividade de certos procedimentos transformaram a representação liberal em uma representação democrática; conseqüentemente, o regime representativo com eleições livres e constantes, cuja extensa base eleitoral não sofre constrangimento na sua expressão política, caracteriza o regime representativo democrático.

Macpherson (1982) escreve sobre a democracia liberal, enquanto nós, sobre a representação liberal. Cabe então salientar que, diferentemente de Macpherson, que descreve toda a democracia hodierna como liberal, para nós a representação liberal foi uma fase que, bem ou mal, antecedeu a vigência de regimes representativos democráticos. Todos os teóricos liberais do século XVIII e XIX foram autores da representação liberal. O regime representativo democrático foi posto em prática somente no século XX.

Mas há graus de democratização entre os liberais. Foi na dimensão moral, conforme Macpherson, que o modelo representativo concebido por John Stuart Mill (1978) superou as bases utilitaristas da democracia dos teóricos que o antecederam.

As mudanças nos meados do século XIX na Inglaterra – como a classe trabalhadora ter se tornado um perigo potencial à propriedade e as condições de vida dessa classe terem se tornado tão desumanas a ponto de “liberais mais sensíveis nem a podiam aceitar como moralmente defensável ou economicamente inevitável” (MACPHERSON, 1978, p. 49) – “impuseram” a Mill a elaboração de outro modelo mais permissivo. Esse teve, assim, uma melhor dimensão protetora e uma preocupação com o desenvolvimento humano.

O governo representativo pode, segundo J. S Mill, atender às exigências de desenvolvimento humano, pois, coloca os direitos e interesses nas mãos dos próprios interessados, e, por isso, colocam-no em melhor segurança e ainda faz com que cada um possa ter condições, através de seu empenho, de promover suas capacidades individuais, produzindo a prosperidade geral.

Essa preocupação leva em conta a preservação de um campo de atuação individual fora da tutela do Estado como em outros teóricos liberais. No sistema de Mill (1985), todavia, não só a limitação do poder estatal fica contemplada, mas também a capacitação para maior e melhor participação dos cidadãos. Tal foi chamado por Macpherson (1978) de liberalismo ético. Em Mill (1985), o regime representativo cumpre, entre outras, uma função não só garantidora, mas também ampliadora das liberdades.

Em um liberalismo sem adjetivos, a preocupação de John Stuart Mill, não estaria presente. Conforme concepção de Locke (2005), o povo transfere ao Estado somente os direitos de criar leis e impô-las. A constituição de uma sociedade, em que a construção de mais e melhores salvaguardas aos direitos dos indivíduos, não pode se

constituir, no liberalismo “puro”, em uma problemática. Compartilhando a tradição liberal, Montesquieu (1979) também se preocupou com os limites da ação do Estado. A sugestão do contraponto entre as esferas executiva, legislativa e judiciária para controle mútuo demonstra essa preocupação, e, apesar de uma das esferas ser composta por elementos do povo, não se pode incluir Montesquieu entre os defensores do liberalismo democrático ou ético.

Nas atuais democracias, é difícil identificar com precisão seus elementos liberais e suas características nitidamente democráticas. Corroborando nossa perspectiva, Matteuci (1992) escreve que a democracia realizou mudanças mais quantitativas que qualitativas no Estado Liberal.

A construção do Estado Liberal primeiramente aumentou as garantias contra o abuso do poder político e, em seguida, proporcionou certo nível de representação, que foram alargados pelo crescimento das demandas democráticas.

A representação democrática é razão do declínio do caráter oligárquico da representação política, tanto no formato legal, criado para ordenar a participação, quanto na operacionalização desse pelos atores políticos. Portanto, a afirmação anteriormente aventada, do antecedente liberal para a representação democrática, deve ser qualificada.

Não é necessário um irretorquível precedente liberal. O precedente pode ser de qualquer natureza, mas sempre oligárquico. No Brasil, por exemplo, a estrutura legal no Império foi liberal, todavia, as composições das típicas das oligarquias rurais amesquinham as potencialidades de uma representação liberal no plano nacional.

A representação liberal se falseava, transformando-se em mais oligárquica que seria se os compromissos políticos fossem assentados em bases realmente liberais.

Exatamente do mesmo modo, a estrutura legal da República, em concomitância à permanência de obstáculos à ordem republicana, forneceu condições para o coronelismo.

2.5 – Federalistas e Stuart Mill: A Inversão, de Particularismos a Salvaguardas

A representação proposta nos *Federalist Papers* volta-se para a fundação de uma *res publica*. Não sendo possível nem desejável, a criação de um regime democrático nas condições das treze colônias, criou-se uma instituição republicana cujos poderes controlavam-se reciprocamente, evitando-se que as facções conseguissem dar vazão ao interesse contrário aos direitos de outros cidadãos ou ao interesse constante e geral da sociedade.

Nas teorias dos federalistas, a União, estendendo em muito o número de cidadãos, e, por conseqüência, aumentando o número de facções, fazendo, para isso, uso de um sistema de representação – que tira o governo das mãos do povo, e o transfere para um pequeno grupo de eleitos sem mandato imperativo – evita a ocorrência do que acontecia nas democracias antigas, nas quais um pequeno grupo impedia a livre fruição dos interesses de outros grupos.

Para evitar o exercício de poder abusivo pelos governantes, em *Federalists Papers* é sugerido ainda a separação das funções de governo e o controle mútuo entre Executivo (representante da União), Senado (representante dos Estados da União) e Câmara de Deputados (representando o povo), além da criação de um poder neutro, o Judiciário. Este último garante que nenhuma lei, por maior apoio popular que obtivesse, fira as garantias constitucionais.

Conforme essas teorizações, o controle do poder impede que, no desenvolvimento dos interesses privados, os indivíduos ou grupos escravizassem-se uns

aos outros. Implementado tecnicamente o controle do poder pelo poder, basta que as instituições organizem os homens em seus empreendimentos particulares, para que se promova o bem coletivo. O argumento dos federalistas diz ser possível prescindir da exigência de virtude nos cidadãos para criação de uma forma não corrupta de governo.

Como os federalistas, John Stuart Mill (1985) também inverteu a mesma premissa da teoria democrática tradicional.

Os federalistas deixaram de contar com uma participação virtuosa dos cidadãos, mas, consideraram uma combinação, em que a multiplicidade de facções, organizadas sob certa forma institucional-legal, transforma os efeitos perversos (os particularismos) em resultados benéficos (proteção das minorias e transitoriedade das maiorias).

Não obstante sua defesa de maior liberdade para melhor fruição das capacidades dos homens, John Stuart Mill (1985) escreve que o homem é egoísta, sempre prefere a si ao outro; elege os que estão próximos aos distantes. Exatamente por isso, o patrocínio e proteção dos interesses de outros por outros, é menos salutar que a construção da defesa desses pelas próprias mãos dos interessados. O cidadão é, assim, o único guardião seguro de seus próprios direitos e interesses.

Para os federalistas, a existência de várias facções em um arranjo representativo impede que uma ou um conjunto delas se sobreponha às outras. A questão prática era de como manter a fiança constitucional. Em Mill (1985), a representação é um momento, tanto na defesa das garantias individuais e grupais, quanto no desenvolvimento humano.

2.6 – Absorvência da Representação

Uma das possíveis razões para prevalência da representação sobre outros meios de participação seria a maior previsibilidade das ações políticas no circuito reduzido dessa se comparado aos outros meios.

Tal hipótese, se válida, não identifica sua causa única. Não é o caso fazer aqui uma revisão teórico-histórica que aponte as razões para tal acontecimento. O que cabe ser salientado é a forte absorvência das decisões políticas pelos órgãos de representação. Por exemplo, no Estado brasileiro, mais recentemente, em diferentes esferas e níveis, através de conselhos, comitês e outras modalidades de permeação do Estado pela sociedade, certas decisões tem sofrido, em algum nível, a intervenção dos afetados na elaboração daquelas mesmas decisões. Entretanto, a extensão desses meios ainda é pouco expressiva frente as decisões tomadas pelos representantes eleitos para chefia executiva ou legislativo nos diversos níveis (e há inúmeras decisões, sobretudo as macroeconômicas, que nem sequer são tocadas pelos representantes).

Ademais, os meios de participação democrática ligados aos pleitos, como referendos ou plebiscitos, têm suas questões extremamente simplificadas, e, invariavelmente, as questões são elaboradas por representantes do executivo e legislativo ou por ativistas destacados.

A democratização, segundo Benevides (1996) e Comparato (1985), tem como caminho mais provável a complementação ou a substituição de decisões por órgão de representantes eleitos pela escolha direta dos afetados. É uma atitude hegemônica considerar que o caminho para avanço democratizante é, além da inclusão total de toda a

população do corpo político – no conjunto dos que possuem direitos – a aplicação dos meios de democracia direta.

A supremacia dos defensores da democracia direta é desafiada por Lamounier (2005). Segundo ele, a democracia direta é uma utopia. E, apesar daqueles se basearem na prática vigente em alguns países, como nos Estados Unidos (onde é bem disseminado o recurso a iniciativas populares e referendos em nível local), eles não observaram que esse tipo de iniciativa tem pouco conteúdo de “direta”, tratando-se, invariavelmente de *lobbies*, dissidências de partidos e até de grupos racistas. Nos EUA, a iniciativa popular de legislar tem, conforme Lamounier, como objetivo ampliar a “ressonância de propostas ou campanhas promovidas através dos canais políticos normais” (LAMOUNIER, 2001, p. 280).

Em sua crítica, Lamounier (2001) afirma que a “instrumentalização” ocorreria com os plebiscitos nacionais, tradicionais na Europa. Diz Lamounier que ocorreram “nas últimas duas ou três décadas alguns plebiscitos [que] foram conduzidos com isenção e em clima de liberdade – sem dúvida tiveram importante efeito na restauração e contribuíram para a vitalidade da democracia no Chile e no Uruguai, nos anos” (LAMOUNIER, 2001, p. 280).

No entanto, tais manobras, que aqui optamos chamar de instrumentalização, proporcionam condições para que haja a manipulação. Lamounier (2001) diz que o “controle” é inerente ao meio e que as autoridades encarregadas pelos alvitre dos quesitos, em geral, não se mantêm neutras. Escreve ele:

Disto existem abundantes exemplos históricos. Não por acaso, os autores das principais avaliações factuais mostram-se céticos ou francamente críticos em relação a tal instrumento. Desde que começaram a ser realizados, há cerca de dois séculos, plebiscitos e referendos foram quase sempre um jogo de cartas marcadas, com o

objetivo de legitimar decisões autoritárias, ratificar ocupações de território alheio, e assim por diante (LAMOUNIER, 2001, p. 280).

A “instrumentalização” que Lamounier aponta nas formas diretas de participação pode, e por certo, ocorre nas formas representativas. Por isso, entendemos que a elucidação da questão dos limites e possibilidades da natureza da participação dos cidadãos na decisão através da escolha de representantes fideicomissos, não necessariamente precisa se fazer em contraste com a deliberação em assembleia ou votação de alternativas por todos os afetados.

O *quantum* de responsividade do governo frente ao seu corpo político é mediado por instituições com graus diversos de inclusividade ou permissividade de participação e competição, mas, não é resultado único da forma como se dá essa mediação.

O regime representativo democrático é uma instituição do sistema político que será preenchida de conteúdo pelas dissensões, acordos, coalizões, compromissos, tradições de grupos, trajetórias pessoais das lideranças, ativismos diversos, a variação dos custos de informação, mobilizações etc. Para a observação do impacto da forma institucional e a determinação da qualidade da representação, a *responsividade* não deve ser considerada função única e direta dos institutos representativos.

O processo de manipulação e controle são passíveis de serem executados, sejam quais forem as franquias. É claro que quanto mais um sistema legal amplia as prerrogativas de intervenção popular nas decisões governamentais, desde que sua forma legal seja satisfatoriamente cumprida, mais são aumentados os custos dessa manipulação e controle.

Inobstante, a perversão de qualquer sistema ser um horizonte esperado, os expedientes da democracia direta podem ser facilmente instrumentalizados para consecução de fins facciosos, tanto quanto podem ser as formas representativas de

participação. Portanto, sempre se faz necessário a verificação da factibilidade do oferecimento de garantias contra os facciosismos nas diferentes formas de participação popular.

2.6.1 – *Desafio Participacionista*

Não desejamos contribuir com a profusão de termos; entretanto, uma diferenciação para o desdobramento de nossa argumentação nos será útil.

Sabemos que a divisão que estipulamos não é a chave suficiente para se fazer uma leitura em conjunto dos aspectos salientados nas obras dos teóricos considerados participacionistas, mas, presumamos que, sob o enfoque abarcado, a análise a seguir seja comum a todos participacionistas.

O participacionista em sua atuação para a implementação do aumento ou melhoria da participação tem dois flancos de ação: o institucionalista e o comportamentalista.

A participação democrática não se resume, como sabemos, à atuação popular nas decisões do Estado. Considerado participacionista, Bobbio (2000) refere-se ao incremento de participação, observando não estritamente a adoção de novas formas de participação, mas, a adoção da democracia “tradicional” representativa em diversas esferas da vida social. Um espaço para aperfeiçoamento da prática democrática participacionista é o da esfera das relações sociais. Nela, o protagonista não é o cidadão, mas, o indivíduo considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis.

A atenção dada pelos participacionistas às formas diretas de participação democrática fora do Estado, proporcionou reconhecimento não só à participação popular

em decisões de esferas não-estatais, como desempenhou papel educativo da participação democrática nos governos. A experiência conseguida em outras esferas da vida social é, segundo Pateman (1992), que é uma das defensoras dos meios de participação direta, como “precedente” ou o treinamento para formas mais democráticas de exercício do poder político.

Restringindo, neste momento, o participacionismo ao seu questionamento dos limites dos meios representativos, temos uma de suas faces, a institucionalista. Essa anota as ressalvas quanto à eficiência, centralidade e representatividade da representação, e sugere a substituição ou uso em concomitância com os institutos da participação direta.

O participacionista institucionalista defende que sistemas de consulta direta substituam, em parte ou em totalidade, as práticas meramente representativas. As decisões, dessa forma, não mais advém unicamente, ou quase exclusivamente, do corpo de representantes sem mandatos imperativos escolhidos, mas, privativamente ou também de decisões do corpo político tomadas diretamente.

A via comportamentalista, por sua vez, indica as condições necessárias ao incremento da participação. Nessa vertente, um dos conceitos mobilizados é o de efetividade da participação. Assevera, assim, que a participação cresce na proporção direta da percepção da efetividade da participação; quanto maior for a sensação do ator político da relevância de sua atuação na escolha da alternativa, maior será seu empenho participativo na tomada de outras decisões.

Na vertente indicada, há uma prescrição institucionalista direta. Para o aumento da participação, existe a necessidade de mudanças nos institutos criados para a formulação das decisões coletivas. Na segunda, a prescrição é indireta. O comportamento político é a causa que concorre ao incremento de participação.

Com o crescimento da responsividade das escolhas coletivas frente ao grupo afetado, a participação, determinante para aquela maior responsividade, aumenta. Para os comportamentalistas, as transformações das instituições que outorgam maior capacidade de intervenção nos rumos da decisão aos afetados pela escolha, geram maior participação.

A opção institucionalista tem em seu campo de ação somente a alteração da participação indireta para formas mais diretas. A via comportamentalista, ao contrário, compreende também criação de novas formas de participação, ou seja, a institucionalização de uma demanda participativa.

Fica bem evidenciado que o institucionalismo não é resultante de uma superestimação das instituições formais. É efeito da prática política democrática que, ao mesmo tempo quer aumento da participação, e não deseja perder a qualidade da deliberação, nem ceder qualquer espaço para facciosismos e particularismos e, para isso, vê como antídoto o controle institucional formal.

A democratização do Estado ou de qualquer outra esfera da vida social ocorre, ou melhor, tem sua base dada, quando a atuação no restrito itinerário previsto da decisão é desafiada pela *crença* de que certa escolha tem tal relevância, que não devem ser analisada e decidida por um pequeno conjunto de envolvidos.

Quando uma prática de participação intervém em questões sobre as quais só se posicionavam os representantes eleitos, temos os limites da representação desafiados, e, por conseguinte, comprovamos a vigência de meios da democracia participativa.

Mas, por que ressaltamos a crença subsidiária de ilegitimidade do grupo responsável por certas escolhas e não somente a ação com vistas à ingerência na decisão?

A razão é simples. Para não se confundir as modalidades de intervenção nas decisões com a prática que deseja aumento no nível de democratização. Pois, da mesma forma como o liberalismo político permitiu a formulação e divulgação de idéias anti-

liberais, técnicas típicas do participacionismo podem ser utilizadas para efetivação de interesses parciais.

Os teóricos participacionistas observam com mais acuidade os processos de democratização social e as novas modalidades de participação. Afirmam, não contraditoriamente, que o espontaneísmo democrático não é salutar para a formulação de decisões de boa qualidade. Por isso, mesmo acreditando que o imobilismo de participação eventualmente verificado é função do sentimento de ineficiência da participação, em suas propostas de alteração para os sistemas políticos, em geral, tentam combinar institutos da democracia representativa com os da democracia direta. Macpherson (1978), por exemplo, sugere:

um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. [Seria um] sistema de delegação seqüenciado para cima, com a organização de conselhos de cidades, de região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional. (MACPHERSON, 1977, p. 110).

Em resumo, a preocupação institucional é incontornável. As instituições democráticas, em seu aspecto formal-legal, devem tornar-se inclusivas até o seu limite e garantir, através de órgãos criados para a segurança do direito, a efetividade da participação. Dessa forma, as instituições legais garantem as regras da disputa política, enquanto as instituições sociais, como a educação para a participação e uma melhor distribuição das informações, garantem a utilização ótima dos institutos formais.

Conforme lembram os participacionistas, um meio de conseguir estímulo à participação é avançar na responsividade das instituições em relação ao anseio do participante, ou seja, criar instituições que permitam, mais efetivamente, a intervenção do agente na decisão. De qualquer modo, os princípios formais para ordenação da disputa

política – as regras para inclusão de alternativa, seu debate e deliberação – são capitais para a manutenção democrática em qualquer tamanho ou escopo de atuação dos grupos de decisores.

2.7 – Elite e Vontade Popular

Convive-se, no regime representativo democrático, com uma maior demanda por democratização e baixos índices de participação.

As eleições que podem não proporcionar o grau de democratização almejado pelos anseios de participação popular de vários grupos sociais e de alguns teóricos da democracia, se dão em simultaneidade com níveis de participação e de busca de informação baixos em um grande número de eleitores.

A subtilização das possibilidades do sistema de representação coexiste com desafios às suas restrições. A representação, em sistemas abertos de amplo sufrágio, proporciona em alguns casos mais democratização do que a demandada pela coletividade.

Um argumento que se contrapõe a esse é o de “sentimento eficácia política” de Pateman, (1992). Segundo a autora, como vimos, a participação é baixa pelo sentimento de ineficiência da atuação. Se fossem construídas instituições mais permissivas que dêem ao participante a chance de intervenção na decisão, a participação aumentaria.

Deve haver uma correlação entre insatisfação institucional e queda na participação, mas, deve ser temerário tomar isso como uma importante causa. Seja por “ausência de civismo”, por precariedade institucional ou por resultados das condições sociais de extrema desigualdade, a representação não proporciona a vinculação desejável entre as decisões coletivas e o desejo espontâneo da vontade popular.

Na Antigüidade, em certo período, o sorteio foi considerado um meio mais democrático que as eleições. A instituição da eleição foi entendida como antagônica ao ordenamento democrático. A eleição não acatava o pressuposto de igualdade entre cidadãos.

Nos regimes democráticos modernos, o povo fica bastante longe do governo. Uma minoria toma as decisões políticas. Entretanto, não há legitimidade democrática que pudesse restar se o sentimento fosse de total passividade.

Se o entendimento do eleitor fosse que há uma grande limitação em escolher entre as opções, apresentadas por grupos organizados – os partidos – nas quais não têm poder de intervenção, a legitimidade eleitoral das lideranças políticas fica seriamente abalada.

A disputa pela adesão eleitoral em algum grau, segundo Sartori (1994), reconstrói nas lideranças e nas agremiações políticas sua interpretação do “bem geral” ou seu posicionamento político-discursivo. Isso se dá de forma que o povo, através da opinião pública, possua um papel na escolha, mais que uma ação meramente reativa. A técnica de Sartori (1994) consiste em esquecer que somente em parte a opinião pública governa o governo. Não desejamos desconsiderar a influência da opinião pública nas deliberações dos representantes, mas é, por certo, um exagero dizer com Sartori, (1994) que, nas eleições, a opinião pública tem a ocasião de desprezar o consenso presumido ou fraudulento e erigir o verdadeiro consenso.

A liberdade de opinião, que é condição inescapável dos regimes democratizados, se guia pelo o fluxo de informações relativas à esfera pública, e esta é entremeado por necessidades, desejos, preferências, atitudes etc, o que pode levar a opinião pública a tomar um consenso fraudulento por um consenso legítimo. São, quase sempre, os centros hegemônicos de informação que podem concorrer para esse tipo de processo. A

liberdade de opinião não é garantia da dispersão dos centros de informação. Bobbio (2000) chamou de promessas não cumpridas as vicissitudes enfrentadas, mas não derrotadas pela democracia. As esperanças frustradas incluem também a permanência da elite, a persistência de poderes invisíveis, a sobrevivência do cidadão não educado ou de baixa virtude coletiva, o domínio dos técnicos e da burocracia, etc.

Transformar a opinião pública em “o povo no poder” é uma prática que, superestimando um fator, quer tornar menos problemática a natureza da separação hodierna entre representantes e representados nos regimes representativos democráticos.

Outra técnica utilizada, que possui o mesmo objetivo, é a “naturalização” da separação entre lideranças e liderados.

A desigualdade entre objeto e sujeito do governo, que não pôde ser superada pela forma representativa, foi entendida por estes teóricos como natural e eterna, sendo inexorável a existência de uma elite ou classe política ou dirigente como em qualquer outro modo de organização.

Elite, segundo Vilfredo Pareto (1984), é o nome dado ao grupo de indivíduos que demonstram possuir o grau máximo de capacidade, cada qual em seu ramo. A elite define-se através das qualidades intrínsecas de seus integrantes, revelando a desigualdade natural entre os homens. Existe, para Pareto, uma elite governante e uma elite não-governante.

Uma das constantes nas sociedades humanas, segundo Pareto, é a monopolização do governo e o rodízio entre os integrantes desse grupo: a circulação das elites. Na sociedade ocidental, esse fenômeno da rotação é acentuado, pois há, para ele, uma mobilidade rápida entre as classes.

Mosca (1982) entende que a existência de uma classe dirigente é inevitável. O domínio da minoria sobre a maioria é, como é em Pareto (1984), uma constante universal.

A minoria pode organizar-se. A maioria não. E, se quiser organizar-se, constituirá uma minoria dirigente dentro de si.

A organização proporciona eficiência, que em um grupo numeroso é pouco factível. A organização faz com que a minoria fosse mais “numerosa” que a maioria. Mosca (1992) justifica a proposição afirmando que um membro da maioria sempre está isolado frente a minoria organizada.

A minoria tem a capacidade de se fazer passar como dotada de qualidade superior. Em Mosca (1992), o exercício do poder é justificado por princípios morais universais que mudam historicamente com a transformação material da sociedade.

O mesmo problema da inevitabilidade de lideranças é retomado em Michels (1982). Para ele, as lideranças surgem da imperiosidade da burocratização e da organização.

As organizações políticas não podem, segundo ele, escapar do processo de burocratização. O problema mais uma vez está relacionado ao “grande número”.

O grande número é, segundo Michels (1986), incapaz de se organizar. Se desejar agir com coordenação, deve constituir um comitê. Em Michels (1986), a oligarquização é o caminho do sistema político. A formação de um quadro de funcionários que possam dedicar-se integralmente aos “assuntos” do governo é algo de que não se pode esquivar.

Para Michels (1986), a burocratização também é inevitável e possui efeitos perversos. Em seu estudo de caso sobre o partido social-democrata alemão apontou a perversão dos interesses que mobilizaram a criação da organização. Com o surgimento de interesses próprios aos integrantes do quadro profissional, a organização foi tornada um fim em si mesmo. A rotinização leva ao abandono dos ideais.

Segundo Michels (1986), os que conquistam uma posição privilegiada na organização entendem que qualquer tentativa revolucionária de implementação dos ideais

que alentavam pode causar a dissolução da organização, o que, em função da posição de conforto que usufruem, não é mais desejado pelas lideranças.

O poder, segundo Michels (1986), é eminentemente conservador. A esse conservadorismo o autor deu o nome de “lei de ferro da oligarquia”: toda organização gera uma minoria dirigente e esta tem interesses autônomos em relação aos de sua base de formação. O cerne de sua conclusão é idêntico ao de Mosca: só uma minoria pode governar.

Michels recebeu forte influência weberiana. Sua tese possui paralelos com o pensamento de Max Weber (1993). Este último escreveu algumas vezes sobre a inevitabilidade do político profissional produzido pela racionalização e especialização do trabalho também no campo político.

Há, segundo Michels, uma necessidade e autonomia organizativa que tornava impossíveis decisões tomadas por todos os associados diretamente. É, portanto, insuperável, segundo ele, a divisão entre governantes e governados.

Michels chamou a atenção para o egoísmo dos dirigentes e Weber ressaltou mais as exigências impessoais da eficiência, da racionalização e da validação “popular” da liderança.

Apesar de paralela, a atenção de Weber era outra; ele distinguiu o burocrata, que domina a técnica, do político, que, além de controlar a burocracia, que de outra forma torna-se desenfreada, assume a responsabilidade e tem como característica essencial sua capacidade de liderança.

Weber não é, certamente, um teórico elitista. A legitimidade democrática de Weber não pode ser equiparada ao elitismo inevitável de Mosca, Pareto e Michels e nem à democracia concorrencial de Schumpeter.

Mas nem todos pensam assim. Parece a alguns que a idéia de responsabilidade, e também de responsividade, do governo aos anseios democráticos do corpo político são inferiores à participação direta.

A instrumentalização dos meios de participação é uma possibilidade, por isso, atribuímos à operacionalização das instituições especial atenção. Sabemos, portanto, que a democratização não é mera função da permissividade participativa das instituições, mas, seu uso democrático.

Em nosso entendimento, um regime de representação, com partidos de ampla democracia interna, pode erigir decisões melhores e menos particularistas que um regime de participação direta.

Luís Felipe Miguel (2002) não lê “Parlamento e Governo” de Max Weber como uma proposta para organizar um Estado de massas racional-legal democrático, com legitimidade eleitoral dos partidos e das lideranças, para traçar os caminhos da Alemanha em sua reorganização. Inclui Weber entre os autores da linhagem elitista.

O mais notável continuador moderno da linhagem elitista, segundo Miguel (2002), foi Schumpeter (1984), que conseguiu ampla aceitação e divulgação no debate político contemporâneo. Miguel (2002) inclui ainda como continuador mais recente desta linhagem Dows (1987). O modelo de Dows não parece ser, no entanto, um similar do posicionamento valorativo como o de Mosca, Pareto e de Schumpeter. Dows, salvo engano interpretativo, constrói um modelo para dar inteligibilidade à direção do voto. Se isso implica na defesa de um regime qualquer é menos importante que avaliar o modelo em função de seus objetivos.

Em Schumpeter, a doutrina clássica é tomada como se nela inquestionavelmente a democracia fosse um método para promover o bem comum através da tomada de decisões pelo próprio povo, com a intermediação de seus representantes. A observação crítica que

Schumpeter antepõe a isso é afirmar a não univocidade do bem de todos. O bem comum pode, diz ele, significar uma coisa diferente para cada um dos indivíduos.

A sociedade, dessa forma, segundo o pensamento schumpeteriano, é composta de indivíduos impossibilitados de construir uma vontade coletiva.

Mesmo com o abandono da cara idéia de bem comum, ainda não salvamos a doutrina clássica. Escreve Schumpeter que se esquecermos da “vontade coletiva”, podemos aferir, no limite, uma vontade da maioria, por meio de uma escolha feita em votação.

Em seu “realismo”, Schumpeter tem como premissa que cada um é o melhor juiz de seu próprio bem. No entanto, não está ao alcance das pessoas decidirem esse bem. As pessoas não sabem, de acordo com Schumpeter, determinar o que é melhor para elas quando estão em jogo questões públicas.

Como vimos, o desinteresse pelas questões públicas, segundo variante participacionista, é resultado da não efetividade da participação. De forma que, com o aumento das possibilidades de intervenção, aumentam os interesses dos envolvidos nas questões públicas. E mais, aumenta a responsabilidade por elas.

Em Schumpeter, que não é gratuitamente muito criticado pelos participacionistas, o cidadão médio é incapaz. A política é, assim, uma ocupação para profissionais e especialistas.

Não há uma vontade do cidadão, segundo Schumpeter. Existem impulsos vagos, equivocados, desinformados. O indivíduo comum possui um baixo nível de racionalidade quando pensa sobre a política. Mesmo que possa gerir adequadamente seus negócios particulares, afirmou Schumpeter, não sabe tratar de assuntos públicos.

Para teóricos como Schumpeter, a democracia é somente uma competição entre elites. Resume-se ao processo eleitoral, desde que se tenha liberdade para a apresentação de candidaturas, mesmo que somente formalmente.

O método eleitoral serve unicamente para formar governos. O processo eleitoral (que, é certo, não se resume aos pleitos) é nessa teorização, não um dos meios para a democracia, e sim, a própria democracia.

Que as democracias atuais se encaixem na prescrição de democracia, conforme Schumpeter, não deve, no entanto, impedir a verificação de qualidade da operacionalização democrática da representação pelo sistema político.

Mesmo que se preserve o elitismo intrapartidário, com o partido servindo ao profundo controle no lançamento de candidaturas e opções políticas, é improvável que as decisões públicas não tenham sido tomadas sob influência mais ou menos extensiva do corpo político sobre os representantes.

Não estamos identificando com isso o mesmo que Sartori (1994) chamou de opinião pública. Salientamos aqui a variação, em função da qualidade da operacionalização das instituições representativas pelo sistema político, do nível de democratização da representação.

O louvor de Schumpeter (1984) ao modelo limitado de democracia eleitoral parece ser um panfleto com o objetivo de promover a legitimação da representação como meio único para os governos “livres” no mundo moderno.

A necessidade da profissionalização e especialização nas atividades governamentais talvez tenha impedido Schumpeter ao desprezo pelo desenvolvimento de formas participativas que pudessem preservar a qualidade e legitimidade da deliberação.

Se assim, a variação entre as propriedades democráticas de um sistema e de sua operacionalização pareceram-lhe pouco importantes.

A complexidade do fenômeno democrático, dado sua composição com inúmeras instituições do sistema político, não pode ser resumida à participação eleitoral,

enquadrada sob determinada forma legal, como é um erro bastante corriqueiro na linguagem comum e no jornalismo político.

A vontade popular não é expressa somente por meio de pleitos (mesmo quando não dispõe de outro meio de participação formal). Defini-la como escolha eleitoral inibe o exercício e a criação de outras formas participativas.

O resultado responsividade dos representantes frente aos representados não deriva somente das relações que se dão sob o formato institucional. É função da qualidade de todas as instituições do sistema político que medeiam essa vinculação, estando envolvidos nessa relação as garantias das liberdades políticas, a confiabilidade dos procedimentos eleitorais, a autonomização do eleitorado e a experiência participativa.

2. 8 – Sistemas Eleitorais Democráticos e Formas de Representação

Uma vez admitido que a democracia possa ser efetivada, ao menos em parte, através de instituições representativas e fixados os requisitos a serem preenchidos para sua exequibilidade, os sistemas eleitorais devem cumprir sua função na organização da escolha dos eleitores.

Analisemos então como os sistemas eleitorais, concebidos como meios através dos quais os conteúdos participativos plurais e competitivos, erigem uma representação democrática.

Nesta seção, além de sistemas eleitorais, trataremos das formas de representação fiduciária e delegativa. Juntamos o assunto a esta parte da dissertação, pois, essa questão está, sob certo aspecto, relacionada ao sistema eleitoral. Por exemplo, no Brasil, é a Constituição Federal que determina a forma de representação fiduciária em todos

os níveis da federação, cabendo ao sistema eleitoral, também idêntico em todo o Brasil (com exceção do Distrito Federal), somente a seleção.

A escolha eleitoral ocorre sob conhecimento prévio da forma de representação. O sistema eleitoral democrático pressupõe direitos fundamentais dos cidadãos e tem como requisito as garantias de procedimentos propriamente eleitorais. Para manter a exigüidade do texto não faremos uma monografia sobre os sistemas eleitorais ou sobre os partidos no regime democrático ou em transição democrática. Faremos um breve resumo sobre as implicações tendenciais dos sistemas proporcionais e majoritários, e ainda sobre os caminhos para o aperfeiçoamento dos sistemas no sentido democratizante.

Nosso objetivo será o de mostrar que ao sistema eleitoral não basta fazer a seleção de representantes em condições de sufrágio amplo, deve ter, além da inclusividade, uma determinada particularidade para ser considerado democrático. Todo sistema eleitoral promove diferenciações institucionais, de forma que certas opções político-eleitorais não podem nem nascer, e requer ainda um controle no lançamento de candidaturas. Quanto ao lançamento de candidaturas, há controle, tanto diretamente no sistema eleitoral, quanto nos partidos nele atuante. Podemos dizer que o grau de alcance da limitação no surgimento de alternativas eleitorais se torna o problema chave para identificar se um sistema eleitoral pode erigir ou não uma representação democrática.

2.8.1 – Sistemas Eleitorais Democráticos

Ao contrário de muitas das definições das ciências sociais, o conceito de sistema eleitoral, por ser sempre resultante de uma armação institucional formal, não é, sob esse aspecto, muito controverso.

O pressuposto do instituidor é que através do sistema eleitoral o representado atribua incumbência política a quem o representará junto aos órgãos decisórios. Ao seu alcance está a Lei que determina positivamente os papéis institucionais de cada ente que seu sistema prever.

Assim, eleitores autorizados, os que preenchem os requisitos determinados pelo sistema, expressam sua escolha. Essa passa por uma filtragem promovida pela diferenciação institucional-legal e pelos procedimentos de disputa, que são as balizes para a competição entre os que almejam se tornar os representantes.

No sistema eleitoral, conforme Tavares (1994), se estabelecem as regras a serem utilizadas na definição do domínio eleitoral e na apuração da vontade política manifestada no pleito, que é traduzida em assentos nos diversos órgãos de legislação e administração. Os meios possíveis para esta conversão são inúmeros.

Com o objetivo de selecionar os nomes que comporão as esferas decisórias e executoras, uma fórmula eleitoral impõe normas à disputa, promovendo a conversibilidade de voto em cadeiras e a conformação do sistema partidário.

A democratização do sistema dependerá de sua inclusividade, tanto de votantes, como de candidatos. O alargamento do conjunto de eleitores e o aperfeiçoamento dos institutos para a escolha da representação – com o objetivo de aumentar a responsividade do eleito frente ao eleitorado – serão necessidades iniciais aos sistemas eleitorais que não querem simplesmente escamotear a participação democrática.

Por razões óbvias, um dos elementos mais facilmente tomados como evidência para aferir o grau de democratização de um sistema é a extensão do sufrágio. Conforme Nicolau (2002), esse teria resultado basicamente da queda de barreiras: a cessação das exigências de renda e propriedade, o fim da restrição à participação dos analfabetos ou aos de baixa escolaridade, a permissão de voto às mulheres e diminuição da idade mínima.

2.8.2 – *Aperfeiçoamento dos Sistemas Eleitorais Democráticos*

Enquanto na variável inclusão de eleitores podemos observar avanços e retrocessos da democratização do sistema simplesmente conhecendo a razão eleitores/população, suas instituições formais não permitem definições facilmente inquestionáveis sobre sua maior ou menor democratização.

Isso ocorre por dois motivos.

O primeiro é porque o funcionamento ótimo de uma instituição, segundo Tavares (1994), é um caso excepcional.

A imbricação entre a sociedade e a forma legal que rege a expressão eleitoral (mesmo que esta permaneça inalterada), resulta em várias formas possíveis de organização do comportamento político, que pode se aproximar ou se afastar da efetivação de uma soberania popular.

O segundo motivo é porque não é tão simples comparar instituições eleitorais e hierarquizá-las em relação a níveis de democratização. Excetuando-se os que restringem a oferta de opções relevantes no corpo político, os sistemas eleitorais sempre organizam a competição, mas, não podemos separar facilmente o que foi tornado competitivo por estipulações do sistema formal ou por qualificação social do contendor político.

Os sistemas eleitorais e partidários só podem explicar em parte a estabilidade e/ou efetivação de uma determinada estrutura de representação. Explicam somente parte, pois:

não existe uma ciência das Instituições [formais-legais], no sentido epistemológico tradicional, capaz de antecipar com segurança absoluta o funcionamento e os efeitos, a médio e a longo prazo, de um sistema eleitoral específico (...). Mas há certamente uma ciência das instituições que se empenha em surpreender, na

interação entre as instituições e os fenômenos sociais, bem como nos efeitos compósitos introduzidos por essa interação, funcionamento e causalidade tendencial (TAVARES, 1994, p. 207).

Cada sistema é único. O instituidor não pode prever os efeitos compósitos da interdependência do sistema eleitoral com as demais instituições do sistema político, com a totalidade do ambiente sócio-econômico e com a cultura política.

Isso faz com que o sistema eleitoral seja um elemento central, pois, através dele se viabiliza e legitima a representação, mas, seu impacto fique embaralhado em interações múltiplas.

As instituições legais, segundo Lima Jr. (1997), não podem ser tomadas simplesmente como conseqüências da superestrutura ou resultantes mecânicos dos conflitos sociais. São instrumentos de intervenção e organização política orientados por concepções sobre a comunidade política. Seus efeitos, porém, tendem a ser marginais, porque a curva de distribuição de preferências é o condicionante maior do comportamento dos eleitores e partidos.

As instituições-legais definem o jogo a ser disputado, mas, a formação das equipes competidoras e os seus desempenhos não podem ser deduzidos do formato da instituição eleitoral-representativa adotada.

2.8.3 – Representação Fiduciária e Delegativa

Se válidos os significados apontados na linguagem comum, a representação é a imagem ou a reprodução do que se quer representar. Assim, o representante torna presente, substitui, faz a vez, perpetra o serviço ou desempenha o papel que seria do representado.

A representação política é, se preservados os campos semânticos apontados, a reprodução do eleitorado, a sua substituição; é, por conseguinte, efeito da procuração dada pelos eleitores para que o representante expresse sua vontade.

Entretanto, o representante não tem se constituído em delegado das vontades do eleitorado. Na representação política da maioria das democracias atuais, o eleito não está vinculado às vontades específicas delegadas pelo eleitor.

Nas democracias eleitorais, o vitorioso nas disputas não se submete às incumbências definidas pelo conjunto de seus representados.

O representante não recebe, quando de sua posse em cargo executivo ou legislativo, delegação para as decisões tomadas previamente por seus eleitores. É essa ausência de submissão do representante à vontade do representado uma diminuição das características democráticas do regime representativo? Por que isso teria ocorrido?

A opção pela representação fiduciária em vez da representação delegativa é explicada em parte pelo desenvolvimento histórico da representação.

Se adotada a representação delegativa, conjuntos de eleitores devem se reunir, definir posicionamentos frente a temas e eleger seus representantes com a procuração específica para fazer valer as decisões. Diferentemente, se o representante estivesse já eleito, o grupo de seus eleitores deve estar sempre em contato para tomar as decisões que cabem ao representante obedecer.

Em uma ou outra forma de representação delegativa, os eleitores devem se reunir com relativa constância. É previsível o surgimento de grupos de eleitores concorrentes em função de temas e interesses em disputa. Há ainda o problema de que forma vincular as decisões impostas ao representante delegado à pauta do órgão legislativo do qual o representante participa.

A representação fiduciária é adotada em grande parte dos sistemas eleitorais. Entre seus pontos positivos que fazem-na, segundo seus defensores, superior à forma delegativa, está sua capacidade de evitar problemas impostos pelo constante ajuntamento em assembléias. Propicia também a conseqüente valorização das discussões políticas nos órgãos deliberativos, através do desenvolvimento do debate entre os representantes por “ofício”.

Dessa forma, evita-se uma profusão de facções se organizando em função de assuntos e resolve-se o problema ligado à impossibilidade de todos participarem da decisão. Mesmo em uma coletividade pequena, cuja participação possa se dar de forma direta, evita-se a participação de desqualificados na decisão de certos assuntos.

A representação fiduciária não deixa de impor certo compromisso do representante aos interesses de determinado grupo de eleitores. Se não existisse qualquer ajuste, a dinâmica eleitoral seria errática. O envolvimento não obriga, no entanto, nenhuma vinculação, de forma que o representante seja levado a oferecer, por exemplo, a contraposição de uma alternativa.

Teoricamente, os debates qualificados em uma assembléia de representantes autônomos proporcionam a deliberação que visa o interesse geral. Diz-nos Comparato: “o requisito ético fundamental da democracia representativa deliberativa consiste na disposição, por parte de cada representante, de persuadir e de ser persuadido” (COMPARATO, 2000, p. 21).

Tomar um posicionamento sobre o assunto é irresistível. Imaginar formas institucionais para o aumento da participação é exercício atraente, sobretudo àqueles que estudam as instituições políticas. Permita-nos, então, fugir aos propósitos analíticos deste trabalho e asseverar sugestões.

Na opinião do autor, os meios de participação direta como plebiscito e referendo só podem ser efetivamente democráticos se se encontrasse um meio para que as questões postas à escolha fossem elaboradas justamente por aqueles que nela votariam.

Portanto, o caminho para a democratização é a criação de órgãos representativos específicos, nos quais representantes qualificados para os assuntos de sua jurisdição elaboraram alternativas que são selecionadas pelos representantes convencionais. Os conselhos já existentes devem deixar de ser consultivos ou com autoridade limitada às pequenas decisões executivas e devem passar a ser órgãos de subsídio legislativo.

O atual *status* que possui a deliberação no pensamento político contemporâneo é mais um ponto a favor do espalhamento das instituições representativas e contra a participação direta.

Hoje verificamos uma “redescoberta” da deliberação como componente central da democracia. Na contemporaneidade, talvez pela aceitação dos supostos lingüísticos-pragmáticos, a intersubjetividade, essa passa a ter conseqüências importantes para o pensamento político. A democracia, sob essa perspectiva, é uma instituição própria para a formação discursiva da opinião e da vontade política.

A garantia de participação permite que se busque a aprovação de todos na medida em que os participantes desenvolvam seus discursos racionais. Essa é a proposta de Drysek (1996) e de Habermas (1997): a organização democrática se daria, segundo eles, através do princípio do discurso.

A democracia, em Habermas (1997), é concebida como a *institucionalização jurídica* do princípio do discurso. Para ele, a adoção do paradigma da intersubjetividade (no qual é gerado o princípio do discurso), torna possível a explicação do surgimento da legitimidade a partir da legalidade, e a colocação do Direito como fonte primária (e não só sistêmica) de integração social.

A racionalidade intersubjetiva ou comunicativa permite a formulação de um modelo democrático, que implique em iguais direitos de participação e comunicação para uma formação da vontade política, cuja coerção única é o argumento mais racional.

2.8.4 – Mediação dos Partidos

Muitos pontos são tocados, mas, poucos podem ser devidamente desenvolvidos. Sobre a mediação dos partidos faremos somente uma brevíssima recapitulação.

Nosso objetivo aqui é estrito. Desejamos apontar as condições em que o sistema eleitoral já inclusivo no quesito inscrição para as votações – todos adultos autônomos abrangidos no eleitorado – pode criar uma representação democrática.

Objeta-se facilmente que, se prescindimos da soberania popular como variável para identificar um regime representativo democrático, basta que observemos as condições de Dahl (1997) para reconhecer o funcionamento democratizado do sistema eleitoral ou partidário. Entretanto, como mostraremos, aos sistemas eleitorais isso não pode ser aplicado.

Como mostra Nicolau (2002), a ampliação do sufrágio, ocorrida no século XIX, tornou ainda mais patente a acentuada disparidade de opiniões que convivem no interior do corpo eleitoral.

A real ascendência dos partidos deve ser buscada nesse momento em que a representação, além do caráter governativo, passa a ter caráter de formulação de idéias e o reconhecimento do interesse geral torna-se mediado pelas instituições partidárias.

Cada um dos partidos se considera o correto intérprete da vontade do conjunto da coletividade a ser representada, concebendo dessa forma os partidos, eles parecem ser

imprescindíveis, mas, certamente, não são uma necessidade dos regimes representativos. A armação institucional adotada para organizar a competição eleitoral prevê-os. Os partidos, porém, também são produtos históricos e sociais das disputas políticas em determinada coletividade. Nos sistemas eleitorais vigentes nas democracias atuais, os partidos cumprem função tão central, a ponto de alguns teóricos falarem em “partidocracia”.

A natureza e a atuação dos partidos em um sistema eleitoral são mais alguns dos elementos que permitem a identificação do nível de democratização de um determinado regime representativo. São eles que exercem a parte mais relevante do controle sobre o lançamento das candidaturas e, ainda, se transformaram nos órgãos mais importantes para a elaboração de alternativas políticas.

O partido político é uma das resultantes do desenvolvimento democrático, da mesma forma como são os *lobbies*. A consolidação das regras do jogo substituiu o facciosismo dos descontentes pela união entre homens que concordam com alguns princípios. Tornam-se, dessa forma, instrumentos para a mobilização dos eleitores – e, por conseguinte, para a conquista do poder – e passam a servir à ocupação dos cargos públicos. No entanto, o ofício maior que os partidos cumprem é a função dialógica entre o Estado e o povo.

Excetuando os EUA, onde a instituição da escolha eleitoral foi adotada de forma bastante inclusiva, os primeiros partidos tiveram seu surgimento nos parlamentos. Com a ampliação do sufrágio, ficam dadas as condições para o surgimento de partidos ligados aos grupos sociais.

O desenvolvimento dos partidos, não obstante, o ideário que possam animá-los, inseriu em suas práticas o atendimento às reivindicações diversas do eleitorado. As organizações partidárias, independentemente de suas origens e conteúdos programáticos, transformam-se no sentido de criar uma máquina para angariação de votos.

Uma das funções do sistema eleitoral, segundo Lima Jr. (1997), é emprestar estabilidade ao regime político, promovendo uma seleção das alternativas e atores políticos relevantes.

Papel similar ocorre em outras instituições do sistema político. Os partidos políticos funcionam filtrando, escolhendo, reduzindo o acesso à participação política. Os partidos diminuem a espontaneidade e a radicalismo das opções, mantendo seu centro de poder mais preservado e estabilizado.

As demandas que chegam aos órgãos de decisão estão um pouco mais acomodadas e socializadas em função dessa intermediação. Através de um conjunto de regras, procedimentos e recursos compatíveis com o padrão não estático do jogo ocorre a socialização no sistema político, no sistema eleitoral e partidário e internamente nos partidos.

As formas legais estabilizadas são preenchidas, conforme afirma Tavares (1998), pela relativa imprevisibilidade do corpo social. O sistema eleitoral é o campo de atuação dos partidos que tem seu formato condicionado às leis e procedimentos eleitorais, mas, os conteúdos não diretamente organizacionais dos partidos são preenchidos por interesses e valores, em uma dinâmica que não pode ser antecipada.

Grupos e organizações promovem seus interesses acompanhando a forma em que se constituem no interior da sociedade, todavia, somente os partidos políticos agregam os diferentes interesses, reduzindo seu particularismo, objetivando a compatibilização com o interesse público, segundo a concepção particular que dele tem cada partido. Esse é um dos motivos para que, na maior parte das democracias representativas, haja o monopólio da representação pelos partidos.

No caso brasileiro, é ampla a bibliografia sobre a fraqueza dos partidos. Tal fragilidade pode ser atribuída aos constrangimentos que derivam de distorções produzidas –

como efeito singular ou compósito –, por segmentos da legislação e das instituições políticas.

As dificuldades enfrentadas pelos partidos foram as mesmas sofridas por outras instituições liberais. Comparato (2000), afirma que – além dos problemas de institucionalização do sistema partidário brasileiro advindos da legislação que o estipula – os estorvos operacionais, que se apresentam à atuação dos partidos são os impedimentos que se exibem à execução das instituições liberais.

Segundo Comparato (2000), a debilidade do quadro partidário brasileiro estaria ligada:

à precedência histórica do Estado sobre a sociedade e aos processos macrossociais e macropolíticos secularmente sedimentados dos quais resultou a penetração crescente da sociedade pelo Estado; ao patrimonialismo de origem ibérica e colonial, o corporativismo e o populismo; à política de patronagem e clientela; e, enfim, à formação de uma cultura política ao mesmo tempo comunalista e individualista, estatizante e hostil ao pluralismo competitivo dos partidos e à democracia representativa.” (COMPARATO, 2000, p. 24).

Os empecilhos legislativos são mais fáceis de reconhecer empiricamente que o iberismo individualista-comunalista estatizante.

A argúcia do instituidor deve ser verificada. Excetuados os empecilhos sociais à operação da instituição, torna-se necessário, então, uma investigação que verifique se o sistema eleitoral em questão inibe a participação de um anseio coletivo relevante dentro do corpo político, pois, os sistemas eleitorais podem servir ao propósito de simular a existência de um regime representativo democrático.

2.8.5 – *Tendências dos Sistemas Eleitorais Majoritários e Proporcionais*

As implicações dos sistemas partidários são mais estudadas no plano nacional que em unidades subnacionais. O que, no entanto, não resulta em não aproveitamento das teorizações a quem se dispõe ao estudo de unidades federadas menores.

Os conceitos, certamente, devem ser matizados para que não incorramos no erro de atribuir existência a qualquer elemento não presente no sistema ou deixar de reconhecer um componente característico por apego a teorização construída. Advertência inicial colocada, procuremos reconhecer as implicações tendenciais dos sistemas partidários.

A estruturação prévia do sistema partidário, segundo Rae (1971) foi desprezada na teorização de Duverger (1966).

Fazendo coro com este último, é possível afirmar que os determinantes da evolução da competição e do sistema partidário são as tradições nacionais e as forças sociais. Para Duverger (1966), que procurou identificar as tendências das diferentes disposições eleitorais, o sistema desempenha, no limite, o papel de acelerador ou de freio da dinâmica partidária.

Entre as formulações, que resistiram a décadas de estudos sobre o sistema partidário, as tendências dos dois grandes modelos de sistema eleitoral apontadas por Duverger (1966), ainda possuem força heurística.

O sistema eleitoral proporcional, segundo ele, abre a possibilidade de representação de segmentos do eleitorado.

A fórmula proporcional tem por objetivo garantir às diversas opiniões entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças.

A proporcionalidade assegura a representação de minorias e favorece a fragmentação do corpo social numa multiplicidade de partidos.

Por esse princípio, a soma de votos válidos é dividida pelo número de vagas em disputa. O resultado é o quociente eleitoral ou o número de votos correspondentes a cada cadeira.

Ao dividir o total de votos de um partido pelo quociente eleitoral, chega-se ao quociente partidário, que é o número de vagas a que o partido teria direito. Uma das problemáticas técnicas desse sistema está no critério de destinação das sobras (nada desprezíveis) resultantes da utilização dos coeficientes eleitorais.

O sistema proporcional, conforme Duverger (1966) reconhece e dá vazão a existência de tendências minoritárias nas casas de decisão, evitando sua clandestinidade e a tentativa de que possam querer capitanear a tomada de decisão por outras vias. É, no entanto, gerador de instabilidades, pois, permite a representação de tendências minoritárias fortemente contestatórias.

A tendência provocada pelo sistema proporcional multipartidário, segundo a observação do autor, é a do surgimento de alianças eleitorais desligadas do ideário e do núcleo programático dos partidos e a de proporcionar um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis.

O sistema majoritário, conscientemente ou não, assume a concepção de que a vontade da maioria é o mais importante na formação do quadro de representantes, pois, não acolhe a representação das minorias. Em cada um dos distritos eleitorais, o mais votado é o eleito.

Para Duverger, o sistema favorece a formação de maiorias parlamentares, mas, penaliza os partidos menores, deixando-os sem representação e, por conseguinte, deixando sem representação parcelas expressivas do eleitorado.

O escrutínio majoritário em dois turnos tenderia a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis. O escrutínio majoritário de turno único, para Duverger (1966) tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes. O mecanismo de eleições majoritárias em turno único obriga orientações vizinhas a se agruparem em dois grandes blocos, a fim de assegurar sua sobrevivência eleitoral.

O sistema proporcional não facilita a formação de partidos. Permite, segundo Duverger, a sobrevivência de partidos de tamanhos diversos. Mas, apesar de maiores probabilidades de existência de pequenos partidos nesse sistema, inevitavelmente há limites legais para o registro definitivo e funcionamento de partidos.

No limite, o que inventa ou extingue um partido é o aparecimento ou desaparecimento de uma “idéia” em um conjunto relativamente considerável de eleitores. Não existe o melhor sistema eleitoral em absoluto, de forma que as considerações acerca da funcionalidade de cada sistema devem ser desenvolvidas comparativamente às circunstâncias de fato sobre as quais operam (MAROTA, 1992).

As ligações estabelecidas por Duverger (1966) entre sistema majoritário e bipartidarismo, e entre sistemas proporcionais e pluripartidarismo, foram questionadas.

A crítica a Duverger acentuou o papel da estruturação prévia do sistema partidário, como em Rae (1967). Reconhece-se o devido peso as influências do sistema eleitoral sobre a vida política e vice-versa, mas, de qualquer forma, devem ser melhor qualificadas quando são aplicadas para organizações políticas federativas. Devem ser “recriadas” quando são aplicadas à apreensão do “falso” federalismo brasileiro.

As tendências referem-se às organizações partidárias com o mesmo escopo da unidade de disputa eleitoral, pois, num Estado federado com partidos nacionais, como é o coiaso brasileiro, as dinâmicas das disputas político-eleitorais em esferas diferentes influenciam-se umas às outras.

No Brasil, essa influência ocorre mais na direção do plano nacional para unidades menores.

A concentração fiscal no nível mais alto de governo coloca os outros níveis em condição de acentuada dependência da força eleitoral dos partidos relevantes no nível nacional. Observe-se que, por exemplo, o chefe político local foi sempre situacionista no sistema coronelista, como também o foi, no regime militar.

Quanto menor o município, maior era a quantidade de votos no partido hegemônico no cenário federal. Sendo mais preciso, não existe precisamente uma hegemonia, existem subsistemas partidários. Conforme mostra Lima Jr.:

desde os anos 80, estudos sobre o formato do sistema partidário brasileiro no período 1945-64 e sobre a recente reimplantação do multipartidarismo têm mostrado que, no âmbito mais geral de um mesmo marco institucional, é possível coexistirem subsistemas partidários com formatos variáveis, dependendo do plano analítico, federal ou estadual (LIMA JR. , 1997, p. 16).

2.9 – Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral é uma das instituições centrais para a construção da representação política. As mobilizações com objetivos eleitorais, coordenadas sob determinado sistema, permitem a aferição dos vencedores na disputa político-eleitoral.

A inquestionável centralidade da instituição formal que é o sistema eleitoral torna-se secundária quando verificamos que não antecipam qualquer conteúdo da disputa política. Dessa forma, o resultado eleitoral não pode ser efeito da opção por determinada fórmula eleitoral. A consequência da apuração do pleito é, necessariamente, efeito compósito de todo o sistema político.

Afirmar que o sistema eleitoral é central por ser regulador, mas, periférico por ser somente a regra “convencionada” para a disputa (ou seja, por não prever seus conteúdos), não permite deduzir que, independentemente do sistema eleitoral adotado, uma sociedade pluralistas e policêntrica sempre preencherá o sistema eleitoral de conteúdos pluralistas e policêntricos.

Os sistemas eleitorais funcionam, conforme Duverger (1966) como freios ou aceleradores da dinâmica política de um corpo político. Podem assim servir à democratização ou à elitização.

Somente a observação do sistema em funcionamento permite a verificar se a instrumentalização do sistema eleitoral leva a uma autonomização ou a uma restrição dos membros políticos da coletividade. Por exemplo, um sistema eleitoral que de forma tendencial contribua para prevalência de um partido sobre todos os demais pode ser mais democrático que um sistema em que dois partidos principais se alternem no poder, desde que, no primeiro sistema, o partido majoritário tivesse alto grau de democracia interna ou que ele seja permeado por forças sócias antagônicas.

Uma hipótese, talvez precipitada ainda, é a de que houve, em certo sentido, avanços na prática eleitoral em todo o período que vai do fim da República Velha até nossos dias.

Houve, por certo, o contraponto das interventorias, os casuísmos na legislação eleitoral, e, principalmente, as restrições à informação e à liberdade política. Todavia, isso se deu, paralelamente, à construção de maiores garantias dos procedimentos eleitorais.

Ocorreram decréscimos nas condições que permitiam a ascendência incontestada de lideranças privatistas. Os sistemas eleitorais passam, conforme a hipótese, a absorver o declínio do privatismo, no aspecto procedimental, legal e no estabelecimento de vínculos mais universalistas.

3. INSTITUIÇÕES, PADRÕES DE COMPORTAMENTO POLÍTICO E DEMOCRATIZAÇÃO DO REGIME REPRESENTATIVO

Na busca pelo entendimento do processo de institucionalização do regime representativo democrático, nos impusemos um roteiro que passava pelo ajuizamento do que é uma representação democrática eleitoral (subsidiariamente, passamos em análise a função cumprida pelos sistemas eleitorais) e pela compreensão das condições sociais para efetividade do regime representativo democrático.

Quanto ao primeiro aspecto, a questão inicial foi a identificação da representação democrática. Preferimos o termo representação democrática em lugar de democracia representativa para não ligar a democracia à representação e centrar, com isso, a democracia na instituição da representação. Assim, a questão foi recolocada e nos perguntamos quando a representação passa a ser democrática. Adotamos, por conseguinte, o pressuposto de que formas de representação oligárquica precedem a representação democrática.

Quanto ao segundo aspecto, o que se refere às condições sociais necessárias ao regime representativo democrático, apontamos para o declínio de certos padrões de participação política para a instauração democrática do regime de representação.

As condições sociais aceitáveis para uma representação não falseada e não oligárquica envolvem um complexo conjunto de elementos, que incluem o fim de laços de dependência entre líderes políticos e eleitores e a expansão de relações sociais reguladas por métodos impessoais.

A representação democrática é, sob um aspecto, um aprofundamento da representação liberal, e sob outro, o declínio das formas políticas restritivas da participação.

Os sistemas eleitorais, nesse processo de incremento democrático, têm evoluído em dois sentidos: no do aumento da inclusão e na melhoria da vinculação por via institucional legal ou não legal – entre representantes e representados.

A problemática é uma só, a representação democrática, mas, o tratamento que se dá ao tema na sociologia política brasileira, não sendo, contudo, indiferente às estipulações da teoria da democracia, centra-se na restrição participativa em características sociais.

A oposição entre Brasil real e Brasil legal foi o instrumental teórico dos primeiros pesquisadores do tema pelo inquestionável fato de que os avanços legais não surtiam o efeito desejado. O problema, portanto, estava nas condições sociais. Isso não é o mesmo que observar os avanços institucionais. Com a progressiva efetivação das garantias civis e políticas e a maior permissividade de participação – a observados em sua lisura de princípios e procedimentos – é a posição do participante eleitoral na estrutura e sua capacidade, condicionada socialmente, que determina os limites e a natureza da representação.

Pode-se dizer que a sociologia verifica o aspecto qualitativo do padrão de representação de uma natureza maior do sistema político, enquanto a teoria democrática volta-se mais aos procedimentos. A defesa veemente da democracia direta e os estudos sobre os processos decisórios e deliberativos atestariam essa preocupação procedimental da teoria contemporânea da democracia.

O regime representativo “venceu” os outros meios de participação. A constante competição político-eleitoral em um eleitorado amplo foi tornada a forma mais adotada pelos sistemas democráticos modernos e a que produziu e produz decisões mais relevantes nas unidades nacionais e nas subunidades que o adotam.

Essa aparente vitória do regime representativo sobre outros meios de participação favoreceu um entendimento errôneo, que chamamos de naturalização, de tomar a representação como democracia.

Não é, certamente, a promoção de eleições constantes para escolha de representantes que inaugura a democracia. Os vínculos entre representante e representado são ativados, em diversos graus, por todo o sistema político. Os recursos de que dispõe o participante estão determinados pela posição do participante na estrutura social.

A variação na natureza da representação não é determinada puramente pela forma legal. Note-se que o debate sobre a reforma política é mais trabalhado atualmente que foi outrora. A forma legal do regime ficava em segundo plano, face uma sociedade ainda não estava capacitada para operar o regime formal avançado. Foram as transformações sócio-econômicas que possibilitaram o crescimento ou surgimento de anseios de participação. Tais aspirações participativas simplesmente não existiam ou, se existiam, acreditavam, ao menos momentaneamente, estarem limitados pelo funcionamento irregular das instituições formais.

A representação é somente um dos mecanismos. Não pode ser tomado como sinônimo de democracia. E mais, como ensina Bobbio (2001), o processo de democratização não se resume à relação cidadão/*pólis*. Ele se espalha por esferas várias de expressões dos indivíduos e grupos sociais.

A representação por escolha eleitoral não supera a diferenciação entre mandantes e mandados. Nas condições do Estado Moderno, porém, aparentemente é improvável a criação de uma instituição que consiga organizar a participação dos cidadãos em perfeita isonomia.

A hegemonia de setores sociais, a complexidade e dimensões dos Estados Modernos e a necessidade de tornar as instituições operacionalizáveis fizeram com que os

sistemas reais se afastassem bastante de muitos dos ideais mais radicais de democracia. No entanto, se eles se afastaram, não implica a impossibilidade do desenvolvimento de práticas e instituições em que uma participação popular nas decisões coletivas seja maior que a que se dá atualmente.

Por isso, a definição de democracia que procura relacioná-la à busca de igualdade política (ou que a relaciona à inclusão de um maior número possível de participantes nas decisões) tem o mérito de permitir a análise da efetividade das instituições democráticas e da atuação de seus operadores. Contemplam-se, dessa forma, dois aspectos, o formal, da inclusão, e o social, das condições de participação.

Uma definição de tal tipo serve ainda para verificação do processo e, estipulados os critérios, do grau de efetividade da democratização de um regime real. Segundo tal perspectiva, um regime representativo para ser considerado democrático deve estar animado por uma concepção que o entenda e o direcione, através de instituições sociais formais e não-formais, para a execução da soberania popular.

Adotamos esta posição metodológica – que crê ser possível avaliar a implementação de um ideal de organização política – ou teríamos que adotar uma definição prescritiva.

O papel cumprido pelos sistemas eleitorais é central. Nele, a composição social atua para escolha dos representantes. Esse efeito compósito entre sistema eleitoral e as demais instituições do sistema político não permitem mensurar o grau de democratização do regime representativo somente pela conformação do sistema partidário-eleitoral. Lembremos novamente que a forma da representação, distrital ou proporcional, por exemplo, ou, fiduciária ou delegativa, entre outras configurações, são aqui tratados como um componente do processo de seleção de lideranças, pelo simples fato de comporem o diagnóstico do eleitor.

Não há sistema eleitoral que se repita nos países considerados democráticos. E ainda que um regime seja criado sendo fortemente inspirados em um regime anterior, inevitavelmente desenvolve, pelo motivos expostos acima, peculiaridades na prática da representação.

Não podemos inequivocamente estabelecer um princípio utilizável para comparar o grau de democratização de sistemas eleitorais.

Uma das poucas formas de avaliação de um regime é observar a razão representantes/representados. Este, por certo, é um critério objetivo, pois, ignorando-se a qualidade da decisão, em tese, mais representativo será um regime que tiver mais representantes por quantidade de representados. Na delegação fiduciária, adotada nas democracias representativas atuais, não há relação de determinação entre a quantidade de representantes e de representados com a responsividade de suas decisões frente à coletividade. Tão pouco há relação facilmente identificável entre o aumento do número de representantes com a melhora na formulação de alternativas.

Não podemos responder positivamente, por exemplo, se um representante eleito para uma Câmara na esfera nacional através de um sistema de inúmeros distritos é mais ou menos representativo que um representante eleito por um sistema proporcional.

Todo cálculo do *quantum* de democratização é do sistema eleitoral é precário, de forma que é sempre mais fácil identificar os sistemas oligárquicos. Os sistemas que procuram excluir participantes da disputa eleitoral são facilmente identificáveis como contrários ao ordenamento democrático. Na história do voto no Brasil, um longo capítulo foi dedicado aos casuísmos da legislação eleitoral.

São oligárquicos, dessa forma, os sistemas que, mesmo após o afastamento das chances de “burlar” os resultados, cumprem o objetivo de afastar certos concorrentes da disputa. O instituidor não pode ser guiado por objetivos de exclusão prévia da veiculação ou

de disputa de alternativas eleitorais se quiser implementar uma instituição representativa minimamente democrática ou republicana. Por critérios estabelecidos pela instituição formal, algumas alternativas são excluídas, como, por exemplo, os partidos pequenos demais. Entretanto, esta espécie de inviabilização não necessariamente nega o caráter democrático da fórmula eleitoral.

A aferição da democratização do sistema eleitoral – quando afastada a manipulação objetivando dificultar ou ajudar competidores – exige, em primeiro plano, a observação do cumprimento aos procedimentos estabelecidos e o nível de inclusão dos escolhedores. Secundariamente, identifica-se a concepção subjacente ao formato adotado, as tendências dominantes conseqüentes das instituições-formais e a espécie resultante da vinculação que se estabelece entre eleitores e eleitos.

A primeira exigência, como mostramos, está contemplada na teoria contemporânea da democracia, em sua discussão das características institucionais do regime representativo democrático. Na segunda, não obstante o conhecimento dos analistas de uma teoria política propriamente dita, a natureza da ligação é objeto de uma reflexão sociológica, exemplarmente representada nos estudos sobre a formação política brasileira que procura conhecer a natureza da ligação entre povo e Estado, ou de representante e representado.

Como já salientado, não só no tocante aos sistemas eleitorais, os estudos voltados aos requisitos de participação concentram-se em aspecto relevante, mas, por centrarem seus estudos na análise das instituições, podem deixar de apreender o fenômeno do ponto de vista dos operadores. As transformações institucionais não resultam de criação institucional para organizar a participação política, sendo, no limite, decretos da própria vontade política. São a adoção formal, baseadas em princípios, mas são também a operacionalização das instituições adotadas.

Um arquétipo que mostra que não basta adoção do sistema formal-legal para consecução de um regime representativo democrático é o início do período republicano no Brasil. Seus efeitos, nas décadas iniciais do regime, não podem ser considerados fatores da soberania popular, nem em seus níveis mais elementares. É possível um processo de autonomização do eleitor, mesmo na prevalência de instituições políticas mais fechadas ou na inobservância legal.

O desenvolvimento de um padrão democrático de competição político-eleitoral é atingido quando a efetivação de instituições políticas representativas se dá concomitantemente à transformação da prática política privatista em uma mais universalista e menos particularista.

A transformação das condições sócio-econômicas no sentido do rompimento da dependência de grandes parcelas da população frente líderes políticos habituais, ou seja, a criação de uma ordem social plural e inclusiva, aumentam as chances de efetivação legal e operacional de um regime representativo democratizado.

A modernização funciona como um componente auxiliar no processo de substituição do funcionamento falseado por um regime representativo democratizado. Os impactos de certas transformações sócio-econômicas, somados aos avanços do regime no fornecimento das garantias legais, incidem sobre os resultados das competições eleitorais, tornando-as menos oligarquizadas.

A modernização fornece os componentes à efetivação e à estabilidade de um regime, mas, para o funcionamento satisfatório do arranjo representativo, é somente condição parcial. A presença do aparato estatal, atuando de forma rotineira, sobretudo, em suas instituições jurídicas, é a condição básica e mais elementar à institucionalização do regime representativo democrático, o que, porém, invariavelmente está ligada a um processo de modernização. Um cuidado teórico deve ser observado. Não se deve resumir a

democratização à modernização, mas o que historicamente se observa é que, ao menos no aspecto social – na medida estrita que a separação do social do e legal é verossímil – a modernização fornece os estímulos ao aumento da participação.

Não cabe subsumir a democratização à modernização, pois, como mostra a experiência brasileira o comportamento político incompatível com as instituições liberais, corrompidas ou não com formas privatistas, não decai linearmente com mudanças modernizantes que, em tese, propiciam mais autonomia aos indivíduos.

Primeiramente há uma reacomodação de valores, até que os insumos privatistas, a inexistência ou desrespeito ou ainda o mau-arbitramento das regras de disputa sejam massivamente superados.

Nas condições transicionais, como ensina Cândido (1975), há o desenvolvimento de um padrão paralelo, que não pode ser classificado como moderno, tampouco pode ser rotulado de tradicional. Não há um vínculo necessário entre a modernização e democratização, como mostrou Dahl (1997). É a presença de um caráter democrático no seio da sociedade aumenta as chances do desenvolvimento de uma democracia.

A conexão entre certo temperamento democrático e a maior probabilidade de um regime democratizado não parte sempre da índole da sociedade para as instituições. A adoção das instituições políticas democráticas legal-formais contribuem para a formação de atitudes democráticas na sociedade. Ainda longe de um funcionando ótimo ou razoável, as instituições legais passam a ser um componente, talvez central, do processo de democratização.

O primeiro requisito a ser preenchido para a factibilidade de um regime representativo democrático é que ele esteja contido nas cláusulas pétreas fundantes de determinada coletividade como um valor constitutivo da ordem social. O

constitucionalismo forneceu o ideal de soberania popular que coube ao próprio Estado e à sociedade implementar. Unem-se, dessa forma, a provisão da Lei – em seus supostos filosóficos sobre o fundamento da autoridade – e a capacidade da sociedade em exercer essa a soberania.

A segunda condição é que as leis e procedimentos eleitorais estipulados para fazer a vinculação entre os representantes e o corpo social, além de não promover a exclusão de opções legítimas e relevantes presentes no corpo social, deve preservar a ligação entre representante e representado.

O limite entre possibilitar ou excluir alternativas na caracterizar um sistema eleitoral como democrático é um critério ainda não estabelecido. Os sistemas eleitorais, não obstante a variação nas suas franquias democráticas, não devem servir a um falso preenchimento do requisito constitucional.

Portanto, o preenchimento dos quesitos relativos ao sistema eleitoral não se resume à capacidade do Estado em impor sanções aos que desacatarem as normas e, ainda tão pouco, à construção de ligações entre conjuntos do eleitorado a opções políticas.

Nesse quesito, o Estado, nas pessoas de seus governantes, deve eximir-se de manipular os sistemas eleitorais ou, por algum artifício, conduzi-lo a produção de certos resultados. A sociedade, por sua vez, deve atuar de tal forma que, após a criação e difusão de aparatos de repressão e de defesa do direito, os desvios existam somente de forma residual. Portanto, os delitos, por força do Estado e pela atuação da sociedade, devem estar reduzidos a um pequeno número, de forma que o que resta seja passível de punição e que seu impacto restante, se houver o remanescente, não possa falsear a representação.

Mais uma vez, a abordagem vai ao Estado, em sua a competência de regular e sua capacidade de determinar processos políticos, e vota-se a sociedade, dirigindo-se à institucionalização social (e não legal) dos vínculos eleitorais.

O último requisito é, por conseguinte, que as instituições liberais não sejam formas vazias. As garantias que elas afixam necessitam ser concomitantes às condições sociais pluralistas para que propiciem formulação de alternativas políticas concorrentes e tolerantes.

Nessa condição, a necessidade do acompanhamento da democratização nas instituições legais e nas condições sociais fica evidenciada novamente. Todas as instituições garantidoras da liberdade ao eleitor serão fórmulas vazias se o corpo social não quiser ir além das garantias civis, não havendo assim instauração de um regime representativo democrático.

Como nos dois requisitos anteriores, parte da análise, se aceitarmos uma divisão, cabe a um estudo da ciência política e outra parte à sociologia política. O processo de extensão das garantias aos participantes deve ser buscado principalmente no Estado, enquanto, o processo de construção da expressão política deve ser buscado na sociedade.

Em nossa exposição, distinguimos as regras não aplicadas do desrespeito às regras para chamar a atenção ao papel dos operadores no sistema.

As regras podem não vigor simplesmente por sua não observação, sendo assim, regras desconsideradas. Mas podem ser também desacatas, ou seja, são consideradas, todavia, não são observadas por atos de violência, por parte daqueles que tem condições de praticá-lo sem expectativa de punição.

O caso de um regime representativo democrático de precária institucionalização pode ser entendido por seus operadores não como regras não-aplicadas. Pode ser explicado em função da prevalência da legitimidade privatista de tendência tradicional que ainda não foi “balançada” ou contraposta pela legitimidade de tipo racional-legal, ou seja, as regras no regime são desconsideradas. Houve, ou ainda há, ainda um

terreno confuso e variável, como afirma Leal (1986), que, em certas condições – a ausência do Estado – torna obscura a fronteira entre legal e ilícito.

As duas modalidades de falhas no regramento devem ser buscadas para não resumir a ascendência das lideranças não à jagunçaria, à corrupção, ao cru favorecimento, pois ela é, também, por inúmeras vezes, reconhecimento do prestígio conquistado por meios, que na convenção local, eram aceitáveis. A usurpação da representação só existe quando a consciência de desrespeito às regras passa a existir.

Por isso, asseveramos que o declínio da aquiescência para com a ascendência das lideranças deve ser observado a) no decréscimo das arbitrariedades contra os cidadãos – que envolve, entre outros requisitos, a profissionalização do serviço público; b) no avanço da diferenciação social, que lega as condições necessárias para que se rompa com a subserviência ou baixa autonomia da expressão eleitoral; e, c) e na construção de um novo pacto político, que abraça os processos típicos do Estado e da ordenação legal e a experiência social na operacionalização das instituições representativas.

A relação entre a efetivação das instituições formais e o aumento da diferenciação social é de mútuo alicerçamento. Se passa a haver mais respeito às regras, mais facilmente os órgãos responsáveis pela sua preservação conseguem seu intento. Quanto maior respeito à regra, mais flagrante se torna a sua desconsideração. São aspectos sobrepostos que, apesar da justaposição, não devem ser confundidos, pois, são modalidades específicas da ação política. Os dois processos superpostos, cada um ao seu modo, diminuem a desigualdade da expressão política.

Na teoria contemporânea da democracia, a desigualdade, que coloca uns sob submissão de outros e destrói a autonomia de parte da coletividade, não é diretamente convertida para os padrões de comportamento político que caracterizam a atuação privatista do poder.

Na teoria da democracia “clássica” de Rousseau (1975), ninguém deveria ser tão pobre a ponto de se vender, e outro tão rico a ponto de comprar a participação alheia. Na teoria contemporânea de Dahl (1997), as desigualdades sociais não devem implicar em correlata concentração de recursos políticos que possam impedir a competição por posições de mando. O paralelo dessa inquietação é o reconhecimento da igualdade necessária e do máximo de desigualdade permitida para a consecução da participação política democrática.

A teoria contemporânea evidencia a necessidade de defesa das regras do jogo e do controle da desigualdade para que ela não se torne disfuncional para uma participação relativamente isonômica.

Nos estudos sobre o Brasil, a mesma desigualdade é efeito de padrões de comportamento político. A participação é restringida pela ineficiência das garantias de direito e processuais dos pleitos – regras do jogo – e pela limitação da autonomia do eleitor devido a sua posição na estrutura social.

Não é a ausência ou a extrema desigualdade o impeditivo à democratização do regime de representação. A desigualdade que gera a dependência é aquela que funda a submissão política de parte da coletividade à liderança. Essa subordinação não se encerra nas diferenças de recursos. Fundamenta-se em uma estrutura social que reforça essa diferença de recursos, através do expediente da apropriação e distribuição privada dos serviços públicos.

Nessa perspectiva, a diferença de poder material pode ser até maior em certa configuração e não ser disfuncional à competição e à consecução democrática. Basta que não seja acompanhada por uma estrutura social que, mesmo na presença de uma igualdade formal, reforce a restrição à autonomia.

Como já afirmamos, a desigualdade é o receptáculo teórico para comportamentos que corroem uma das bases da democracia. Em condições de forte

desequilíbrio em recursos políticos não há democracia possível. Mas, a desigualdade não é sempre contrária à democracia. A desigualdade pode permanecer e ocorrer processos de democratização do regime representativo. O que deve ser perseguido, por conseguinte, é a restrição à participação que as diferentes configurações da desigualdade podem impor.

A transformação do regime se dá a partir do questionamento da forma como são tomadas as decisões, ou seja, quando a coletividade passa a por em dúvida a qualidade das decisões ou a legitimidade dos que decidem, têm-se o fundamento do alargamento do grupo que decide.

Como alertou Santos (1998), a passagem “normal” não se dá partindo do regime autocrático para o regime democrático. A transição se dá do regime oligárquico – seja ele patrimonialista, populista ou liberal – para um regime poliárquico, ou mesmo menos oligarquizado.

Sinalizamos que, no caso brasileiro, a dinâmica evolutiva não se resume, na história republicana, ao aspecto da transição de um regime corrompido para um regime representativo com pleitos com maior lisura. Envolve, por certo, tal processo. Mas é ainda resultado da passagem de uma legitimidade tomada como tradicional para uma legitimidade democrática, que entendemos aqui como uma variante da legitimidade racional-legal.

A aferição da democratização do regime representativo deve ser feita, portanto, a partir de duas variáveis. Uma delas pode ser subdividida em duas partes.

Na primeira parte, conhecendo-se a impossibilidade da estipulação de uma forma avaliativa para verificação se a soberania é ou não popular, a democracia deve ser aferida voltando-se à democracia empírica, que é reconhecida a partir das condições estipuladas por Dahl (1997) para a identificação do regime poliárquico. Nesta primeira parte, o processo de democratização averigua o preenchimento de cada uma daquelas condições. E, então, se formula proposições empiricamente testáveis sobre o padrão ou o

nível de democratização do regime representativo. Na segunda parte, apura-se a permissividade participativa do sistema eleitoral. Como acreditamos ter mostrado, o nível de democratização de um sistema não possui uma medida inequívoca, nem pode ser resumido ao cumprimento dos quesitos “poliárquicos”. Seu estudo deve ser eminentemente comparativo. Deve o regime representativo, se desejar ser considerado minimamente democrático, impreterivelmente funcionar sob aqueles quesitos, mas, precisa ainda respeitar uma linha, ainda não muita bem estabelecida pela teoria da democracia, que determinará os limites institucionais necessários para que não seja desfeita a sua caracterização democrática.

Na outra variável, teremos que apurar as condições sociais de utilização pelos eleitores do regime de representação e de seu sistema eleitoral. Devem ser investigadas a posição do eleitor na estrutura social e as condições de sua escolha. O problema da desigualdade política, nas teorias da sociologia política brasileira, recebe um tratamento que não pode advir da teoria contemporânea da democracia. Os motivos para a preponderância das lideranças são resultados de uma complexa relação que estabelece os critérios de legitimação da chefia política. A apreciação por parte dos cidadãos não forma, no entanto, um sistema autônomo. Está atualmente altamente influenciado pela sociedade maior. Nas primeiras seis décadas do regime republicano brasileiro, o isolacionismo era de tal dimensão que o domínio de lideranças locais manteve-se praticamente intocado. Em décadas posteriores, com a modernização e a conseqüente expansão do capitalismo para as zonas periféricas do Brasil, o isolamento das municipalidades declina rompendo assim parte dos fundamentos do mando privatista.

Duas posturas teóricas se distinguem na segunda variável. Uma delas pretende conhecer a peculiaridade política do brasileiro, identificando uma espécie de índole cultural

ibérico-colonial. A outra delas aponta as condições sociais para a vigência da privatização do espaço público.

Ambos *corpus* teóricos observam e concordam com a existência de um esvaziamento das instituições liberais e com a desconsideração da letra legal. Explicitamos, neste aspecto, as críticas a primeira dessas variantes teóricas. Por isso, entendemos que a investidura de liderança é corroborada, não por características psicossociais tipicamente brasileira, e sim, pelas arbitrariedades, pelo empenho e pelas possibilidades legadas aos chefes políticos em atuar no atendimento aos eleitores.

A valorização dos serviços é diretamente proporcional à exigüidade de recursos. Retomando os exemplos da seção 7 do capítulo 1, uma viagem à Capital se constituía em grande favor antes das melhorias da estrutura de transportes e seu conseqüente barateamento. Deixa de sê-lo quando uma Secretaria de Assistência Social rotineiramente oferece transporte aos munícipes para tratamento de saúde na “capital regional” ou na Capital do Estado. O ritmo de passagem da relação mediada pelo privatismo para uma relação política entre formalmente iguais é relativamente peculiar ao desenvolvimento da localidade, da subunidade de Estado e do subsistema político envolvido.

O direcionamento dos votos, excetuados à repressão direta aos eleitores ou a imposta a algumas expressões políticas – não seria tão unilateral como nos fazem crer termos como manipulação. As suas propriedades são postas pelo sistema sócio-político, e também pela atuação do eleitor. Não é a perversidade intrínseca à liderança que o faz forjar todos os meios e executa os aliciamentos. As oportunidades de enredar o eleitor de fato existem, mas, os compromissos privatistas são estabelecidos mesmo quando a autonomia já é uma possibilidade legal. Por isso, insistimos ao longo do texto, que o acúmulo de experiência participativa, mesmo que restrita, pode transformar os vínculos particularistas

em vínculos propriamente políticos. É claro que a expansão das relações trabalhistas sob moldes capitalistas no campo, a urbanização, o crescimento e a profissionalização dos serviços públicos (sobretudo, os ligados à proteção jurídica), os avanços educacionais entre outros fatores confluem para a melhoria da vinculação do representante e representado.

A modernização da sociedade brasileira é, em grande parte, resultado da política intervencionista estatal, mas é um disparate resumi-la assim. A modernização do Estado brasileiro é efeito e causa da modernização social. Para os fins deste trabalho, cabe asseverar que especificamente no Estado será observado melhora nas garantias dos direitos, enquanto na sociedade, é observado um processo de autonomização de parcela dos eleitores. Dessa forma, a modernização estatal e social diminui o espaço e a importância, por exemplo, de favores de ordem pessoal. O percurso desse declínio é o que deve ser buscado na reconstrução histórica da política centrado na observação dos regimes de representação selecionados.

Considerações Finais: Para Um Estudo da Democratização do Regime

Representativo

O estudo da democratização do regime de representação deve ser dividido em três fatores, teoricamente separados, mas, historicamente imbricados: o acompanhamento do preenchimento das condições poliárquicas, segundo uma variação do modelo proposto por Robert A. Dahl (1997); a avaliação da franquia participativa permitida pelo sistema eleitoral vigente (e suas manipulações) – em conformidade com a sugestão metodológica comparativa – na qual destacamos Tavares (1994 e 1998) e Lima Jr. (1997) –; e, a reconstrução histórica da dinâmica da autonomia do eleitorado, observando as mudanças nos fundamentos de ascendência de mando – que foram indicados principalmente por Leal (1986) e pela revisão crítica mais recente pela qual passou o conceito de populismo.

A variação a que nos referimos aqui é o modelo proposto por Santos (1998). Em vez de um modelo bi-dimensional, com eixos participação e competição, Santos propõe um modelo tridimensional, acrescentando-se o eixo controle. Esse novo eixo se caracteriza pela capacidade, que não está preceituado no sistema eleitoral, do sistema sócio-partidário no controle de candidaturas.

Mais especificamente, devem-se distinguir três sistemas: o eleitoral, o legal, e o social, e, verificar, em cada um deles, o seu grau de inclusividade e de efetividade.

Utilizemos como exemplo o sistema eleitoral. Para seu acompanhamento diacrônico, devemos parcelá-lo em alistamento, campanha, eleição e apuração. E, então, observar o desempenho em cada um dos itens. A minúcia é justificada, pois, há a possibilidade da campanha eleitoral ser feita com distribuição de prebendas, mas, o procedimento eleitoral de votação e apuração ser feito com lisura. Imagine-se o número de combinações possíveis, diacronicamente, somente dentro do subsistema eleitoral.

Tomando o sistema legal, também o dividiríamos. Observaríamos a dinâmica da proteção aos direitos civis e políticos, seus diferentes graus de cobertura, sua relação com a espacialidade e com as posições dos atores na estrutura sócio-econômica.

A profissionalização das instituições de ensino escolar, por exemplo, pode tirar a educação da hegemonia coronelista, todavia, em várias ocasiões, o professor que assume – em razão da concentração de recursos na família do coronel – é um membro de sua grande família. Esse tipo de impacto, bem absorvido pelo padrão político restritivo, deve ser mais bem explorado. O reverso disso também deve ser submetido a um estudo mais satisfatório: o aumento da diferenciação social que, inicialmente, não tem impacto, mas que, com seu incremento, desconstrói as bases privatistas de ascendência das lideranças.

O sistema social inclui mais uma infinidade de desdobramentos e combinações. A democratização do regime representativo não fica a reboque dos sistemas eleitorais, da cultura brasileira, da modernização em sentido amplo, da urbanização, da evolução do sistema partidário etc. Ela aglutina esses e outros efeitos mais: a repressão “legal” ou ilegal, o custo da informação (o que envolve níveis educacionais e controle de meios de comunicação), a qualidade e natureza dos atendimentos, entre os inúmeros comportamentos indicados na literatura sobre os padrões de participação política. Insistimos, portanto, na alternativa parcelar e na verificação da autonomização dos eleitores, acompanhando seu movimento em relação em todas as transformações ditas democratizantes.

A estratégia que sugerimos parece se ajustar melhor aos estudos de poder local, pois, no escopo dos subsistemas municipais se podem relacionar com menor imprecisão, as transformações da política às mudanças na estrutura social e no posicionamento relativo do eleitor nessa mesma estrutura.

Apêndice A – A Ampliação do Eleitorado: o Caso Brasileiro

As mudanças nos quatro aspectos acima ocorreram paulatinamente desde meados do século XIX nas principais democracias, sendo responsáveis pela ampliação do contingente de cidadãos incorporados ao processo eleitoral.

A reconstrução histórica sobre o caso brasileiro que faremos a seguir é integralmente baseada na obra supra-indicada de Nicolau (2002) e nas informações disponibilizadas no portal eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

No período imperial brasileiro, o direito de voto ficava dependente da obtenção de certa renda anual. Cabia ao órgão de qualificação a definição de quem poderia votar. Até 1842, o alistamento era feito no dia das eleições e era alvo de inúmeras fraudes.

De 1824 a 1875 coube a mesa eleitoral definir quem tinha a renda exigida. Uma Lei de 1875 estabelecia que para a qualificação seria necessário constar a renda conhecida declarada ou presumida (a junta deveria declarar motivos da presunção). Estavam isentos de comprovar a renda, entre outros: oficiais militares, clérigos de ordens sacras, professores, diretores de escola e os que tinham diploma superior ou secundário.

Vale lembrar que, no Brasil, antes de 1880, os pleitos para o Senado, Câmara dos Deputados e Assembléias Províncias ocorriam de forma indireta (em dois graus). Os votantes (primeiro grau) escolhiam eleitores (segundo grau) que por sua vez elegiam os ocupantes dos cargos públicos. Os vereadores e juízes de paz eram escolhidos diretamente.

A partir de 1881, a legislação foi tornada mais exigente na comprovação da renda proveniente de imóveis, indústria e profissão, emprego público, títulos públicos e ações de bancos e companhias. Ficaram isentos clérigos, oficiais militares, os qualificados para servirem de jurados, diretores de órgãos públicos e parlamentares com mandato. Não é possível saber até que ponto essas determinações eram seguidas nos órgãos responsáveis nas diversas localidades.

Até 1875 a renda não foi um obstáculo. O patamar estabelecido de 200 mil réis ano era baixo e não se exigia que o votante apresentasse documentos comprovando a renda. A partir de 1875, a comprovação de renda passou a ser exigida e, a partir de 1881, tornou-se mais detalhada.

A Constituição de 1824 não condicionou o voto à alfabetização, mas até 1842, a cédula eleitoral deveria ser assinada. Posteriormente a 1842, não restou esta restrição: analfabetos podiam ser votados e eleitores.

A Lei Saraiva de 1881 garantiu o direito de voto aos analfabetos. Para os alistamentos, a partir de 1882, tinha-se que cumprir a exigência de saber ler e escrever, mas os analfabetos alistados antes de 1881, puderam continuar votando até 1889.

Entre 1882 e 1985, leis eleitorais do Império e Constituições Republicanas negaram o direito de voto aos analfabetos. Nas quatro primeiras décadas do século XX, mais da metade dos adultos era analfabeta. A porcentagem de analfabetos passa a ser inferior a 50% da população adulta somente a partir da década de 1950.

A Emenda Constitucional nº. 25/1985 concede o direito de voto aos analfabetos, mas continua considerando-os inelegíveis. Na primeira eleição municipal após a emenda, apenas 65 mil analfabetos (0,3% do total) fizeram o cadastro eleitoral.

As Constituições de 1824 e de 1881 não restringiram a votação aos homens, mas a participação eleitoral era somente masculina. Poucas mulheres requisitaram tal direito após 1889. Somente a partir de 1932, com o Código Eleitoral, será garantido o direito de voto às mulheres. A Constituição de 1934 confirmou o direito de voto às mulheres, mas sem a obrigatoriedade, exceto às funcionárias públicas.

A Constituição de 1988 irá confirmar o direito de voto aos analfabetos, (torna facultativo tanto seu alistamento quanto o sufrágio) não permitindo, no entanto, que lançassem candidaturas. Excetuando os analfabetos, os que estão, no período eleitoral com 16 ou 17 anos, e os maiores de 70, o voto é obrigatório. Salvo as restrições aos não responsáveis, o eleitorado brasileiro foi alargado em seus limites máximos.

Como mostra Nicolau (2002), as restrições não cabem somente na taxonomia que expomos acima, por exemplo, no Brasil, os escravos não votaram durante o Império, apesar de não existir nenhuma restrição formal. Votavam os homens com mais de 25 anos (oficiais militares e casados podiam votar aos 21 anos); os bacharéis e alguns clérigos. Eram proibidos de votar religiosos que viviam enclausurados, criados de servir, praças de pré e marinheiros (esses a partir de 1846), serventes públicos (a partir de 1881). Os libertos, até 1881, puderam votar apenas nas eleições de primeiro grau.

A Constituição Republicana de 1891 reduziu para 21 anos a idade de voto e excluiu mendigos, praças de pré e religiosos de ordens monásticas. A Constituição de 1934 reduziu a idade de voto para 18 anos e manteve as restrições da Constituição anterior.

A Carta de 1946 manteve a idade e excluiu somente as praças de pré, que iriam obter o direito ao voto com a Emenda Constitucional nº. 25 de 1985. A idade de voto foi reduzida para 16 anos pela Constituição de 1988, sendo o alistamento e a votação facultativa até os 18 anos.

Como assinala Nicolau (2002), o sistema eleitoral brasileiro no tocante aos procedimentos alcançou claros e inequívocos avanços. Recentemente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD - publicou um estudo em que o Brasil, no período entre 1990 e 2002, havia alcançado o índice máximo de Democracia Eleitoral.

Entretanto, se, por um lado, desde a criação da Justiça Eleitoral, paulatinamente, as eleições se tornaram mais limpas; por outro, a maior garantia nos procedimentos eleitorais provocou os casuísmos que observamos no sistema eleitoral durante o regime militar. O que, aparentemente, não representou um passo no sentido da democratização – pois, o que teria sido um avanço com as garantias de procedimentos, teria sido recuado na manipulação da legislação eleitoral –, pode, no entanto, esconder um fator essencial: a experiência de participação eleitoral não falseada.

A escolha poderia estar limitada pelo sistema eleitoral, pelo “crescimento” dos custos de informação, ou ainda, por restrições arbitrárias, mas, ela pode ocorrer “autonomamente” dentro daquela circunscrição. Não se está afirmando ter havido democratização sob o regime militar brasileiro. A afirmação é que a experiência eleitoral, mesmo restrita por atos institucionais – sobretudo, nos pequenos municípios, que foram menos vitimados por escolhas indiretas do governo central e que sofreram menos com perseguições políticas – serviriam de exercício moderado de disputa política. No eixo legislação eleitoral, vemos que se alternam momentos de maior e menor democratização, na variável garantias processuais do pleito, há uma aperfeiçoamento inquestionável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÂNTARA, José Carlos de. *Paranavaí: um Estudo de Política Local*. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 1988.
- ARON, Raymond 1995. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. São Paulo, Martins Fontes, 1995.
- BRASILEIRO, Ana Maria. (1973). **O Município como Sistema Político**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania Ativa – Referendo, plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo, Ática, 1996.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- _____. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- _____. **O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo**. São Paulo, Brasiliense, 2000.
- CÂNDIDO, Antônio Mello e Souza. **Os Parceiros do Rio Branco**. São Paulo, Duas Cidades, 1975.
- CARVALHO, José Murilo de. *Estudos de Poder Local no Brasil*. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 1968.
- _____. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma discussão conceitual*. **Dados. Revista de Ciências Sociais**. volume 40, no. 2, pp. 229- 250, Rio de Janeiro, 1997.
- CINTRA, Antônio Octávio (1974). *A Política Tradicional Brasileira – uma Interpretação das Relações Centro -Periferia*. In: Balan, Jorge. (org.). **Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro**. São Paulo, Difel.
- COMPARATO, Fábio Konder . A Garantia Institucional Contra o Abuso de Poder. IN: **Reforma Política e Cidadania - 1a.edição.**, Editora Fundação Perseu Abramo, n. junho, 2003.
- _____. Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático. IN: **Brasil, Sociedade Democrática**. Rio de Janeiro, v. 196, p. 393-432, 1985.
- _____. Sentido e Alcance do Processo Eleitoral no Regime Democrático IN: **Revista "Estudos Avançados"**, São Paulo, n. 38, p. 307-320, 2000.
- DAHL, Robert. **Poliarquia e Participação**. São Paulo, Edusp, 1997.
- _____. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro, Zahar, 1989.
- DA MATTA, Roberto. **Carnaval, Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1978.

DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política – Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.** Paz e Terra, 1982.

DOWS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** São Paulo, Edusp, 1997.

DUARTE, Nestor. **A Ordem Privada e a Organização Nacional.** São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1966.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** São Paulo, Difel, 1966.

ELSTER, Jon. *Racionalidade e Normas Sociais.* **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, número 12, volume 5, pp. 55 –69, fev/1990

FAORO, Raymundo. *República Velha: os Fundamentos Políticos – O Sistema Coronelista.* **Os Donos do Poder.** São Paulo, Globo, 1989.

FARIA, José Eduardo. *A Eficácia do Direito na Consolidação Democrática.* In: **Lua Nova**, nº 30, 1993.

FERREIRA, Jorge Luiz (org.). **O Populismo e sua História.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2001.

FEDERALISTAS. Coleção **Os Pensadores.** São Paulo, Abril Cultural, 1980.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Democracia ou Reformas: Alternativas democráticas à crise política.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, Marcus. **A Decisão do Voto.** São Paulo, Sumaré / Anpocs, 1991.

FRANCO, Maria Sylvia Carvalho de. (1969). **Homens Livres na Ordem Escravocrata.** São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros.

GOMES, Ângela de Castro. *O Populismo e as Ciências Sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito.* IN: FERREIRA, Jorge Luiz (org.). **O Populismo e sua História.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: Entre faticidade e validade.** Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. **Models of Democracy.** Cambridge, Polity Press, 1998.

HIRST, Paul. **Os Limites da Democracia Representativa.** São Paulo, Zahar, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** São Paulo, Editora Abril Cultural, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo, Companhia das Letras, 2001.

IANNI, Octavio. **O Colapso do Populismo no Brasil.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991. (1ª edição, 1975).

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A Morte dos Coronéis: Política Interiorana e Poder Local**. São Paulo, mimeo, tese de doutoramento em Ciência Política, 1992.

_____. *O Tradicionalismo em Declínio: Mudanças Político Institucionais e Tendências Eleitorais após 1964 no Interior Paulista*. **Perspectiva – Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, Universidade Estadual Paulista, 1993.

KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v 19, n. 54, 2004.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo, Editora Augurium, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar, SOUZA, Amaury de. *O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022*. **Estudos Avançados**. vol. 20, no.56, Abr 2006

LARA, Felipe Burbano De Lara. *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema [siempre] actual*, **ILDIS-FLACSO-Nueva Sociedad**, Caracas, 1998.

LEAL, Vítor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o Regime Representativo no Brasil**. São Paulo, Alfa e Ômega, 1986.

LEONE, José Antonio Rivas e CALDERÓN, José Araque. **AVENTURAS Y DESVENTURAS DEL POPULISMO LATINOAMERICANO (*)** Por *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 124. Abril-Junho 2004*

LEONEL, Mauro. *Alexis de Tocqueville: A Inevitabilidade da Democracia versus o Despotismo Moderno*. **Arquivos Contemporâneo**. Volume 1, 2007.

LEVORIN, Paulo. **A República dos Antigos e a República dos Modernos**. São Paulo, Mimeo, 2001. (Tese de Doutorado em Ciência Política - USP).

LIMA Jr., Olavo Brasil de. **Instituições Políticas Democráticas – O Segredo da Legitimidade**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

LOCKE (2005), John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil e Outros Escritos**. São Paulo, Vozes, 2005.

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

MAROTA, Emanuelle. *Sistema Eleitoral*. In: In: Bobbio, Norberto et all (orgs.) **Dicionário de Ciência Política**. Brasília, edUnb, 1992.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, Paulo Henrique N. *Coronelismo, Poder Burguês e Movimentos Populares*. **Presença**. São Paulo, Caetés, nº. 5, 1984.

MASTRAPAOLO, Alfio. *Clientelismo*. In: Bobbio, Norberto et all (orgs.) **Dicionário de Ciência Política**. Brasília, edUnb, 1991.

MATTEUCCI, N. *Liberalismo*. In: Bobbio, Norberto et all (orgs.) **Dicionário de Ciência Política**. Brasília, edUnb, 1991.

MAYORGA, RENE ANTONIO. *La democracia representativa en América Latina entre las demandas de participación y las tendencias antipolíticas*. IN: AGUSTÍN MARTINEZ (coord.). **Cultura política. Partidos y transformaciones en América Latina**. FACES-UCV-CLACSO, Caracas, 1997.

MIGUEL, Luis Felipe. *A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo*. IN: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol.45, nº 3, 2002, pp. 483 a 511.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. São Paulo: Editora Senzala, 1986.

MILL (1985), Jonh Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: UnB, 1981.

MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**. Coleção Os pensadores. São Paulo, Abril Cultural, 1979.

MOSCA, Gaetano. **La classe política**. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

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

_____. *Transitions, Continuities, and Paradoxes*, IN: S. Mainwaring, G. O'Donnell e L. S. Valenzuela (eds.). **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective**. Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 1992

_____. *Uma Outra Institucionalização*. **Lua Nova**. nº 37, 1996.

PAIM, Antônio. O Estado Brasileiro com Estado Patrimonial. IN: BARRETO, Vicente e PAIM, Antônio. **Evolução do Pensamento Político Brasileiro**. São Paulo, Itatiaia/Edusp, 1989.

PATEMAN, Carole. **Participação Democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PARETO, Vilfredo. **Tratado de Sociologia Geral** (seleção de capítulos). In: Rodrigues, José Albertino (Org.). Pareto: Sociologia. São Paulo: Ática, 1984, p. 32-111.

PERELLI, CARINA. *La personalización de la política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal*. IN: CARINA PERELLI, SONIA PICADO y DANIEL ZOVATTO. **Partidos y clase política en América Latina en los 90**. IIDH-CAPEL, San José, 1995.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Espaços deliberativos e a questão da representação*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, Volume 19, número 54, Fevereiro de 2004.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O Coronelismo numa Interpretação Sociológica*. In: FAUSTO, Boris. (org.) **História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano – Tomo III**. São Paulo, Difel, 1975.

_____. **O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira**. São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.

RAE, Douglas. **The Political Consequences of electoral laws**. New Haven, Yale University Press, 1967.

RAMOS JIMÉNEZ, ALFREDO: *LOS límites del liderazgo plebiscitario. El fenómeno Chávez en perspectiva comparada*, IN: ALFREDO RAMOS JIMÉNEZ. **La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez**. Centro de Investigaciones de Política Centro de Investigaciones de Política Comparada, Universidad de Los Andes, Mérida, 2002, págs. 15-46

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo, Nova Cultural, 1975.

SALES, Teresa. *Raízes da desigualdade social na Cultura Política*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. nº 25, ano 9, p. 26- 37, São Paulo, Anpocs, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem Burguesa e Liberalismo Político**. São Paulo, Duas Cidades, 1977.

_____. *Poliarquia em 3D. Dados - Revista de Ciências Sociais*. Volume 41, nº 2, p. 207- 281, 1998.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria contemporânea da democracia Revisitada**. São Paulo, Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

SCHWARSTZMAN, Simon. **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo, Difel, 1975.

SHIRLEY, Robert W. **O Fim de uma Tradição**. São Paulo, Perspectiva, 1971.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Modernas**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.

_____. **Reforma política e retrocesso democrático**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

_____. **O problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo**. *Dados*, 1999, vol.42, nº1, p.63-110.

URICOECHEA, Fernando. *Coronéis e Burocratas no Brasil Imperial*. IN: Nunes, Edson de Oliveira. (org.). **A Aventura Sociológica**. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Belo Horizonte, Itatiaia/EDUFF/Edusp, 1987.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Econômica, 1992.

_____. **Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada**. Petrópolis, Vozes, 1993.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.