

FÁBIO WANDERLEY REIS

Política e  
participação.  
Notas sobre  
aspectos  
doutrinários e  
empíricos

**FÁBIO WANDERLEY REIS** é professor emérito da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, ex-presidente da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e autor, entre outros, de *Política e Racionalidade* (Editora UFMG) e *Mercado e Utopia* (Edusp).

# Política Participação

1



As discussões a respeito da participação política podem ser referidas às tradições republicana e liberal relativas à cidadania. O contraste entre tais tradições,

expresso no ensaio clássico de Benjamin Constant sobre a liberdade dos antigos e a dos modernos, foi retomado, mais recentemente, em termos da contraposição entre a dimensão “cívica” e a dimensão “civil” da cidadania (1). Esta última se refere ao valor “moderno” da autonomia do cidadão perante os demais e perante o Estado, valor este de inspiração sobretudo liberal e privatista. O cidadão por excelência, nessa perspectiva, é aquele capaz de afirmar-se por si mesmo, que cobra seus *direitos*, ou mesmo se empenha na promoção de seus meros interesses, e para isso é capaz de mobilizar com independência recursos próprios, que controla na arena privada ou no mercado. Em contraste, a outra dimensão remete ao valor da virtude cívica que supostamente caracterizaria a pólis clássica e a república romana. Em vez da idéia de direitos, prevalece aqui a idéia dos *deveres* do cidadão perante a coletividade, e o cidadão por excelência é antes aquele que se desincumbe de suas responsabilidades para com a coletividade de maneira zelosa, se necessário com sacrifícios pessoais – até mesmo, no limite, o sacrifício da própria vida. Em contraposição ao egoísmo e ao privatismo dos interesses, o republicanismo enaltece o ânimo de envolvimento e participação nos assuntos públicos, e o ideal democrático com que se identifica é com frequência o modelo da democracia direta, em que o conjunto dos cidadãos é chamado a assumir plena responsabilidade na vida política e nas decisões coletivas.

1 George Armstrong Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”, in *Daedalus*, outono de 1979, pp. 37-54 (vol. 108, n. 4 dos *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*). O ensaio de Benjamin Constant (“De la Liberté des Anciens Comparée à Celle des Modernes”, 1819) pode ser encontrado, por exemplo, em: *De la Liberté chez les Modernes*, editado por Marcel Gauchet, Paris, Livre de Poche, 1980.

As discussões contemporâneas sobre a cidadania e assuntos correlatos se encontram marcadas pela ambivalência e a tensão produzidas pelo apego simultâneo aos valores correspondentes a cada uma dessas dimensões. Temos, do lado “civil”, o valor expresso na idéia da cidadania como autonomia e afirmação de si, a qual contém, entretanto, a contrapartida de sua afinidade com o privatismo e o egoísmo. Do outro lado, temos o valor correspondente ao substrato solidarista e altruísta da cidadania como civismo. Se, mesmo na pólis clássica, a segurança de cada um dependia de que a coletividade fosse capaz de agir solidariamente, em nossos dias este último valor se traduz concretamente sobretudo no *welfare state* e na dimensão *social* da cidadania que T. H. Marshall vinculou com o *status* determinado pela participação igualitária na comunidade, por contraste com as prestações e contraprestações do mercado (2). Mas o valor da solidariedade tem, por sua vez, a contraface da dependência individual, que, no *welfare state*, liga-se com a proteção e a assistência trazidas pelo Estado como instrumento da comunidade solidária. As análises correntes do tema da cidadania, especialmente na literatura voltada para as políticas sociais do Estado, tendem a oscilar, de maneira incoerente e às vezes abertamente desfrutável em sua insensibilidade às dificuldades, entre a afirmação da cidadania como autonomia e conquista e a afirmação simultânea da solidariedade e do altruísmo que se teria com a assistência prestada a todos (3).

Por certo, a contraposição entre as esferas civil e cívica em termos de autonomia e direitos, de um lado, e solidariedade e deveres ou responsabilidades, de outro, contém certa dose de simplificação. Pelo menos desde as sutilezas de discutível consistência envolvidas na distinção de Rousseau entre a “vontade geral” e a “vontade de todos”, a face privatista e interesseira das relações do indivíduo com a coletividade se articula de maneira complexa e problemática, na reflexão política, com sua face solidária e altruísta. Na literatura recente, encontramos, por

exemplo, a distinção de Habermas entre uma “autonomia privada”, que corresponderia ao modelo liberal, e uma “autonomia política” ou “pública”, na qual a perspectiva republicana surge como afim à idéia da “soberania popular” e como combinando a disposição cívica com certa afirmação dos cidadãos no plano político, em que eles se tornam os *autores* da lei ou do poder institucionalizado (4). Uma intuição importante a que isso remete é a de que mesmo a autonomia privada depende da existência de ordem legal, ou de direitos definidos politicamente. Essa intuição, contudo, não resolve por si mesma o problema das características que a ordem legal (ou o Estado) virá a assumir do ponto de vista da inevitável e crucial dialética entre a *distribuição de poder* entre os cidadãos, por um lado, e a *produção coletiva de poder*, por outro, ou o que alguns vêem como as relações entre o plano “horizontal” das relações entre os cidadãos como tal e o plano “vertical” das relações entre cidadãos e mandantes ou cidadãos e Estado (5). A produção coletiva (e vertical) de poder, a edificação do Estado, é necessária para a solução de problemas que surgem no nível da distribuição de poder, ou dos riscos da desigualdade de poder e sua eventual manifestação mesmo violenta nas relações entre os indivíduos – assim como, naturalmente, é necessária para assegurar o instrumento da realização de objetivos solidários ou compartilhados de qualquer outro tipo que se tem com o Estado; mas dá-se a possibilidade de que o Estado se torne antes (ou também) o instrumento por excelência ou até o *sujeito* e o beneficiário de formas perversas de se distribuir o poder.

Um postulado clássico da análise política, associado ao nome de Marx, afirma que a distribuição (social) de poder condiciona a atuação do Estado tanto no plano da garantia dos direitos civis ou liberais quanto no plano, que talvez pudesse dizer-se “cívico”, da definição dos objetivos supostamente compartilhados a serem promovidos pela ação do Estado, além de condicionar a possibilidade, no limite, da apropriação autoritária do poder do Estado

2 T. H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, in T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Nova York, Doubleday, 1965.

3 A ilustração talvez mais exemplar das confusões a respeito se tem com Maria Victoria Benevides, *A Cidadania Ativa* (São Paulo, Ática, 1991), onde a autora se limita a refugar tanto a concepção solidarista e paternalista de cidadania (que redundaria na cidadania passiva, quando o que se quer é a “ativa”) quanto a cidadania liberal, das práticas individualistas e do “cada um por si”. Discussão mais detida de tais confusões, com referência a trabalhos sobre políticas sociais de Wanderley Guilherme dos Santos e outros cientistas sociais brasileiros e estrangeiros, pode ser encontrada em: Fábio W. Reis, “Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil”, in Fábio W. Reis, *Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira*, São Paulo, Edusp, 2000.

4 Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1996. Mencionemos também, a propósito da ambivalência possível das perspectivas em conexão com a reivindicação da tradição republicana, o trabalho recente de Luiz Carlos Bresser Pereira, em que, apesar de muitas confusões, fala-se, diferentemente da contraposição entre direitos liberais e virtuoso civismo republicano, de *direitos republicanos* como um tipo novo e especial de direitos (“Cidadania e Res Publica: a Emergência dos Direitos Republicanos”, in *Filosofia Política*, Nova Série, vol. 1, 1997).

5 A distinção entre os planos “horizontal” e “vertical”, nesses termos, encontra-se em: John Dunn, “Situating Democratic Political Accountability”, in Bernard Manin, Adam Przeworski e Susan C. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

por interesses especiais. O primeiro aspecto se ilustra, no Brasil da atualidade, com as chacinas rotineiras na periferia das grandes cidades e a evidência que representam do ânimo e da capacidade desiguais do Estado quanto a garantir a segurança e os direitos civis básicos de diferentes categorias da população. No que se refere ao segundo aspecto, as características próprias das complexas sociedades capitalistas do mundo moderno tornam fatal a sensibilidade diferencial do Estado perante os diversos interesses mais ou menos poderosos na esfera econômica e privada. Se o republicanismo que reclama a “soberania popular” tende a supor um público homogêneo capaz de subordinar apropriadamente a esfera político-institucional ou do Estado, a concepção de sociedade imposta pela complexidade moderna é antes a de uma sociedade estratificada e desigual – e pode tornar-se desejável, diante dela, que o *Estado* seja autônomo como condição de que possa vir a ser o instrumento da autonomia dos cidadãos. Pois a subordinação do Estado, buscada em nome do ideal da soberania popular, pode redundar em sua sujeição a determinados interesses privados poderosos, fazendo dele o célebre “comitê executivo” desses interesses. Além disso, a complexidade moderna tem efeitos decisivos em outro nível, efeitos estes que se articulam com as diferentes chances que têm os interesses de se fazerem presentes junto à aparelhagem do Estado. Refiro-me ao fato de que a democracia possível corresponde necessariamente à democracia *representativa*, e não ao modelo de democracia direta com que sempre sonhou a perspectiva republicana.

## 2

De qualquer forma, apesar das complicações que se podem introduzir quanto às características das faces civil e cívica da cidadania e as relações entre elas, a contraposição entre os valores da autonomia e da solidariedade situa o ponto nodal dos pro-

blemas. Ainda que se queira, com Habermas, justapor a idéia de uma autonomia política a outra de natureza privada (proposta que não deixa de expor-se a muitos problemas (6)), subsiste, em qualquer caso, o dilema ou tensão entre o elemento de auto-afirmação, separação e distinção e o elemento de solidariedade e convergência, ou entre a cidadania como algo latentemente conflitual e como compartilhamento comunitário. Contudo, não obstante a tensão entre esses elementos, cada um dos quais representa um valor inequívoco para nós, é provavelmente possível apontar como prevalecendo na atualidade uma perspectiva doutrinária que se mostra afim ao republicanismo pela luz favorável em que situa a disposição à participação política e os correlatos intelectuais, e mesmo éticos ou morais, dessa disposição. Assim, o modelo de cidadão pelo qual ansiamos não apenas vem a ser, ao cabo, o do cidadão capaz de resolver a tensão e de mostrar-se a um tempo autônomo e solidário; mais que isso, supomos que o cidadão que apresenta tais traços é aquele que se relaciona com a política de maneira intelectualmente alerta e atenta. Nessa óptica, o próprio envolvimento na política e a atenção a ela dedicada – a participação – aparecem como condição não só da autonomia, mas também da solidariedade capaz de mostrar-se politicamente conseqüente. Teríamos, portanto, um viés em favor da participação, em contraste com o privatismo liberal que nos dispensaria do envolvimento mais intenso com os assuntos políticos e que pode mesmo ver no distanciamento ou na apatia com respeito à política um traço favorável à democracia (7).

Mesmo no plano doutrinário ou filosófico, porém, as dificuldades desse viés pró-participação se tornam claras se tomamos, por exemplo, algumas reflexões de Robert Dahl (8). Examinando os requisitos da organização democrática da sociedade, Dahl aponta três critérios que deveriam orientar as decisões democráticas e condicionar a participação em tais decisões: o critério da escolha pessoal, o da economia e o da competência, cujo signifi-

6 Considere-se, por exemplo, o contraste entre a idéia de autonomia como afirmação espontânea de si, envolvendo a possibilidade de seguir os impulsos próprios de natureza variada, e a idéia de autonomia como autocontrole, envolvendo um elemento de compulsão interna em oposição à impulsividade da afirmação de si: como esse contraste se relaciona com a distinção entre autonomia privada e autonomia política? Se a idéia da virtude republicana se mostra afim à autonomia como autocontrole, que sugere a possibilidade de contenção de minha impulsividade por meio da consideração da ligação do meu interesse com o interesse coletivo, a realização da autonomia supostamente “política” ou “pública” poderá escapar da afirmação de si, ainda que esta remeta a uma identidade e um ideal de vida definidos comunitariamente ou como conseqüência da imersão na coletividade? Será realmente possível falar de autonomia em conexão com a idéia de política sem contemplar os interesses no sentido genérico de uma afirmação estratégica de si, qualquer que seja a riqueza do condicionamento sociológico (ou comunitário) da concepção de si? Sustenta-se a distinção entre autonomia privada e política no contexto dessas questões?

7 A visão positiva da apatia política como concorrendo para uma dinâmica democrática propícia há muito caracteriza certos estudos de “cultura política”, sendo objeto frequente de crítica. Ver, por exemplo: Gabriel A. Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963, e para a crítica: Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: a Critique*, Boston, Little, Brown and Co., 1967. Um exemplo recente de trabalho que, ao contrário, valoriza a participação se tem com Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, in *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 1, janeiro de 1994.

8 Robert Dahl, *After the Revolution: Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970.

cado interpreto aqui de maneira mais ou menos livre.

O critério da escolha pessoal é o que se refere à idéia da autonomia individual como valor central. Em princípio, as decisões que me dizem respeito serão tomadas por mim mesmo. Como se trata, porém, de deliberação coletiva e o mesmo princípio se aplica aos demais, a tradução prática do princípio leva à idéia da igualdade política dos cidadãos e ao estabelecimento de regras que procurem assegurá-la: a da decisão baseada no acordo unânime, se possível, ou, mais comumente, a regra da maioria.

Mas o critério da economia, de relevância especial no quadro das complexas sociedades atuais, destaca antes os custos envolvidos na participação em decisões coletivas e visa a diminuí-los. Em contraste com a adesão sem qualificações à participação como desiderato, uma sociedade que exigisse a dedicação em tempo integral às deliberações coletivas seria certamente problemática, e a questão é aqui a de saber que grau de envolvimento público é adequado para a preservação dos interesses e valores básicos de cada um (da autonomia). A questão se complica pelo fato de que, se a participação envolve custos em termos de tempo, energia e recursos (que alguns economistas dedicados ao assunto costumam chamar de custos “internos”, decorrentes do esforço de organização coletiva, ou de criação ou expansão do *Estado*), abrir mão da participação tem seus próprios custos (“externos”), significando favorecer o critério da escolha pessoal e deixar funcionar o *mercado*, em que cada qual é exposto às inconveniências ou “externalidades” resultantes da livre atuação dos demais – sem falar que, se nos voltamos para o privatismo do mercado e damos de vez as costas à política, a solução do próprio problema de construção do Estado pode adquirir feições que redundem em pesados custos novos e no comprometimento radical do critério da escolha pessoal (9).

Já o critério da competência refere-se à superior qualificação de alguns em determinados assuntos, ou ao seu maior controle de informação relevante, o que forneceria

a razão para que as decisões correspondentes lhes sejam confiadas. Apesar de que isto não seja destacado por Dahl, introduz-se neste ponto um terreno em que a afirmação da idéia de solidariedade é crucial. Naturalmente, para que eu me disponha a acolher a decisão tomada a meu respeito por outra pessoa com base em sua qualificação especial (o médico, digamos; ou, certamente mais relevante, o líder político que vem a ocupar posições de mando e a controlar as informações correspondentes), faz-se necessária a suposição de que posso confiar em que essa pessoa se identifica comigo e decide em função dos meus melhores interesses. Além do perigo do despotismo puro e simples, há aqui o perigo do tecnocratismo, em que se supõem fins não-problemáticos e se valoriza o conhecimento (técnico) dos meios – enquanto a democracia envolve justamente a problematização dos fins e o esclarecimento e a acomodação de fins múltiplos e mesmo antagônicos de agentes diversos, tarefas nas quais os peritos ou especialistas não têm por que reclamar precedência sobre o cidadão comum.

Dada a natureza de nossas sociedades complexas, o tema da delegação das decisões a outros e da confiança que as decisões por eles tomadas mereceriam assume importância especial. Este é, naturalmente, o ponto central do problema da *representação*. A teoria designada em inglês como *principal-agent theory*, referida às relações entre o outorgante e o procurador (o mandante e o mandatário, o mandante e o agente), é um esforço importante de tematizar o assunto. Surgindo com nitidez no plano das empresas, como resultado, por exemplo, da separação entre a propriedade e o controle administrativo ou gerencial, o problema surge também, com faces diversas, no plano político ou estatal, seja nas relações entre os ocupantes de cargos eletivos (como agentes ou procuradores) e o eleitorado, seja nas relações dos líderes (como mandantes) com seus auxiliares técnicos e burocráticos de diferentes níveis (10).

Parte importante do interesse da

9 Para a distinção entre custos “internos” e “externos”, ver: James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1967.

10 Ver: Joseph E. Stiglitz, *Whither Socialism?*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1994, para a aplicação da teoria mandante-agente a problemas diversos na esfera econômica. No campo político, ver, por exemplo: Adam Przeworski, “Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention”, New York University, 1995, ms.

perspectiva propiciada pelo modelo das relações entre mandante e mandatário tem a ver com o fato de que ela, destacando a idéia da representação, ou de alguém que age em nome de alguém mais, dá lugar central também à idéia de mecanismos que assegurem a responsabilidade dos governantes em sua condição de agentes ou mandatários e a necessidade de que prestem contas (*accountability*) como elemento decisivo de uma teoria da democracia representativa. A literatura recente de ciência política se tem ocupado desse tema, com a perspectiva das relações mandante-agente colocando sob luz nova aspectos como o impacto das assimetrias de informação entre governantes e governados, sua relevância para a natureza “imperativa” ou “livre” dos mandatos que estes outorgam àqueles, o papel cumprido respectivamente pela virtude ou o interesse próprio dos governantes em conjugação com as sanções que os governados podem impor-lhes por meio do processo eleitoral etc. (11).

### 3

Deixemos neste ponto essa breve revisão de aspectos conceituais e normativos do espaço de problemas a que remete o tema da participação política. Se nos voltamos para os estudos empíricos da participação e dos fatores que se associam com ela, uma forma adequada de apresentá-los é recorrer a dois velhos “modelos” que a literatura pertinente contrapõe há tempos, o modelo da “centralidade” e o da “consciência de classe” (12). O chamado modelo da centralidade procurou sintetizar uma série de observações esparsas devidas sobretudo aos estudos norte-americanos: os homens participam política e eleitoralmente mais do que as mulheres, as pessoas de alta posição socioeconômica participam mais do que as de posição socioeconômica inferior, as de maior educação, mais do que as pouco educadas, os moradores das cidades, ou as pessoas de maior experiência

urbana, mais do que as de menor experiência urbana, etc. A síntese consistiu em propor que esses diversos aspectos poderiam ser tomados como expressando maior ou menor proximidade com relação ao “núcleo” ou “centro” do sistema sociopolítico. As diferentes dimensões objetivas envolvidas se traduziriam num fator de natureza intelectual e sociopsicológica, com maior informação sobre assuntos políticos, maior desenvoltura e mais forte sentimento de segurança subjetiva nos contatos sociais à medida que nos aproximamos do “centro” – e as diferentes constatações empíricas são lidas em termos de que maior “centralidade” da posição geral, com seus correlatos intelectuais e psicológicos, induz maior participação político-eleitoral. Em contraste, o modelo da “consciência de classe” relaciona a participação com o processo de formação de classes sociais tal como visto na perspectiva marxista, sustentando que “a participação política é maior quanto maior (mais intensa, mais clara, mais precisa) é a consciência de classe” (13).

Cabe assinalar vários aspectos a respeito da contraposição entre os dois modelos. Em primeiro lugar, eles apresentam certa correspondência com as perspectivas liberal e republicana. Enquanto o modelo da centralidade sugere uma forma individualista de participação afim à perspectiva liberal (apesar da referência à inserção mais ou menos plena no sistema formado no âmbito da coletividade nacional), o modelo da consciência de classe destaca um componente de solidariedade afim ao civismo republicano, embora seu foco seja antes a classe que a nação. Em segundo lugar, eles têm em comum o destaque dado ao fator intelectual no condicionamento da participação, seja no sentido da dimensão subjetiva e intelectual da centralidade, seja no da operação dos mecanismos intelectuais que permitem a intensificação e a “clareza” e “precisão” da consciência de classe. Ambos contrapõem, portanto, gente intelectualmente mobilizada e alerta a gente intelectualmente deficiente de alguma forma, embora difiram no ponto de referência mais ou menos efetivo como foco de

11 Ver: Manin, Przeworski e Stokes, *Democracy, Accountability, and Representation*.

12 A apresentação clássica do modelo da centralidade se encontra em: Lester W. Milbrath, *Political Participation*, Chicago, Rand McNally, 1965. Seu confronto com o modelo da consciência de classe foi feito por Alessandro Pizzorno em “Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica”, in *Quaderni di Sociologia*, vol. 15, n. 3-4, julho-dezembro de 1966.

13 Pizzorno, “Introduzione”, p. 261.

solidariedade que supõem. Finalmente, cabe assinalar que essa diferença de pontos de referência solidários redundam em que, ao lado da *intensidade* da participação política (que é aquilo a que mais diretamente apontam ambos os modelos), eles envolvem também suposições contrastantes com respeito ao conteúdo ou à *direção* da participação. Assim, o modelo da centralidade pode ser posto em correspondência com a idéia de uma participação de tipo “convergente” – uma concepção idealizada e conservadora do processo político na qual se imagina que os indivíduos, na medida em que sejam politicamente mobilizados e venham a se tornar sofisticados e “racionalistas” na avaliação daquele processo, se tornarão também cada vez mais integrados ao sistema sociopolítico (14). Já o modelo da consciência de classe envolve a idéia de uma participação de tipo “divergente”, remetendo a uma concepção de “política ideológica” na qual os eleitores e cidadãos se distribuiriam ao longo de um eixo esquerda-direita que se ajustaria também à mensagem ideológica dirigida por partidos e movimentos políticos a diferentes partes da estrutura social, especialmente às diferentes classes sociais.

## 4

É fácil notar que os dois elementos principais assinalados (o intelectual e o correspondente à solidariedade e à definição do âmbito ou alcance do compartilhamento de interesses que ela envolve) são os elementos decisivos a comporem a própria idéia de “ideologia”. Nas reflexões das ciências sociais, esta sempre combinou, desde os autores clássicos, um componente emocional ou de identificação e antagonismo com a idéia de certa visão doutrinária estruturada de modo mais ou menos rico e sofisticado no plano intelectual. O ponto de partida dessa combinação pode ser apontado nas concepções de Marx que se acham subjacentes ao próprio modelo da “consciência de classe” caracterizado

acima, destacando-se o condicionamento do acesso à consciência de classe por fatores intelectuais ligados à transformação das condições objetivas: na medida em que essas condições o ensejam, o trabalhador, por exemplo, vem a tomar consciência dos seus interesses e do âmbito de suas lealdades e é eventualmente levado a formas de participação política consistentes com as percepções e sentimentos que daí brotam.

Como quer que seja, essa concepção de política ideológica, que se articula com o modelo empírico da consciência de classe e com a visão normativamente positiva do envolvimento com a política e da participação política, permite falar da “política ideológica” como uma espécie de modelo ideal amplamente compartilhado para a própria vida política em geral. Isso por certo se aplica ao Brasil, onde a “boa” política, a política “genuína” ou “autêntica”, é correntemente vista como sendo a política ideológica, entendida como aquela em que a operação do fator intelectual ou doutrinário permite a definição da solidariedade em termos de “valores”, ou de interesses concebidos universalisticamente e em perspectiva de longo prazo, por contraste com o pragmatismo ou o nefando “fisiologismo” dos interesses estreitos (egoístas) ou imediatistas. Mesmo se se abandona a referência inicial do modelo de política ideológica a enfrentamentos revolucionários, tais concepções continuam a imperar no contexto das disputas eleitorais e influenciam nitidamente, por exemplo, as idéias sobre os partidos e os sistemas partidários. Sistema partidário digno do nome seria aquele (correspondente a certas experiências antes fugazes dos países europeus na virada dos séculos XIX e XX, em que se dão justamente o auge e a acomodação da tensão revolucionária) em que uma gama de partidos de mensagens nítidas e posição inequívoca preenche o espaço ideológico que vai da “esquerda” à “direita” e atrai setores do eleitorado distribuídos de maneira estável pela estrutura de classes: comunistas e socialistas, talvez democrata-cristãos, radicais ou liberais, conservadores... Quanto aos próprios partidos, suas

14 A mensagem enviada pelo presidente Ernesto Geisel ao Congresso em março de 1976 fornece clara ilustração dessa perspectiva. A possibilidade da existência de partidos políticos “autênticos” no Brasil é aí remetida a um momento futuro em que o país viesse a ter um eleitorado composto de cidadãos que seriam não apenas “conscientes” e “racionais”, mas também “sociabilizados”.

características de nitidez se ligam ao fato de que, para serem partidos “autênticos”, eles corresponderão antes ao modelo dos “partidos de massas” do que ao dos “partidos de quadros”. Apesar das confusões a que os termos se prestam, nas análises de Duverger, como se sabe, os partidos de massas são partidos de inspiração inicial revolucionária e fundados no proselitismo ideológico, na atividade contínua de membros filiados e em formas organizacionais mais rígidas e complexas, enquanto os partidos de quadros, baseados em “notáveis” e freqüentemente de origem parlamentar, caracterizam-se pela organização frouxa e pela orientação mais marcadamente eleitoral das atividades e das formas de proselitismo empregadas (15).

Ora, são bem claras as dificuldades do modelo de política ideológica quando confrontado com as tendências empíricas. Se tomamos os partidos e sistemas partidários, por exemplo, a evolução dos próprios países europeus que constituem a referência principal da idéia do sistema partidário “ideológico” se deu claramente (mesmo antes dos impactos desmobilizadores do processo atual de globalização) na direção do predomínio dos partidos “ônibus” (*catch-all parties*, ou partidos “pegatodos”, na expressão de Kirchheimer (16)), orientados pragmaticamente para o êxito eleitoral. Além disso, o apego ao modelo de partidos ideológicos de massas tem de recorrer ao *tour de force* de pôr de lado o caso dos partidos americanos, os quais, caracterizando-se por singular longevidade e funcionalidade e integrando um sistema de longa tradição de estabilidade democrática, correspondem sem dúvida ao modelo dos partidos de quadros e deixam claro que partidos frouxamente estruturados e de orientação exclusivamente eleitoral podem revelar-se “fortes” em termos de sua lógica própria. Por outro lado, se atentamos para o plano do comportamento eleitoral e das disposições ou atitudes dos próprios eleitores, em vez da simples afirmação de uma suposta tendência à “política ideológica” e à participação “divergente”, as questões de interesse giram justamente

em torno da complexidade e dos matizes dos dados pertinentes. A apreensão desses matizes parece tornar-se possível com certa articulação dos modelos da centralidade e da consciência de classe que apresenta de forma consistente a mediação dos fatores intelectuais e permite ver o jogo entre os elementos de identidade (ou de solidariedade e antagonismo) e os elementos intelectuais da idéia mesma de ideologia.

## 5

A articulação que proponho entre os dois modelos refere-se ao fato de que os fatores associados com a “centralidade” da posição social geral não só afetam diretamente a participação política (em particular a eleitoral), mas também influem decisivamente sobre a possibilidade de que o modelo da consciência de classe venha ele próprio a atuar, bem como sobre as formas assumidas por tal atuação (17). A idéia geral (que retoma, na verdade, a intuição marxiana do condicionamento da consciência de classe pelas condições objetivas) é a de que as dimensões variadas da centralidade, ao se combinarem, definem *contextos* que se mostram mais ou menos favoráveis à operação dos mecanismos intelectuais e seus efeitos para a definição de identidades e interesses previstos pelo modelo da consciência de classe. Além disso, na medida em que a noção de centralidade inclui como dimensão saliente a própria posição de classe, ou fatores intimamente ligados a esta, o condicionamento exercido pelas dimensões de centralidade sobre a participação político-eleitoral, ao filtrar-se em parte através dos mecanismos da consciência de classe, não pode deixar de ter conseqüências para a *direção* ou o *conteúdo* (conformista ou inconformista, conservador ou tendencialmente contestatário) da participação, à parte os efeitos sobre a maior ou menor *intensidade* dela.

Assim, se tomamos as duas subdimensões “objetivas” da noção de centralidade

15 Maurice Duverger, *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

16 Otto Kirchheimer, “The Transformation of the Western European Party Systems”, in Joseph LaPalombara e Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

17 Tenho formulado em diversos textos as idéias apresentadas em seguida. Os parágrafos que se seguem imediatamente são tomados, com alterações, de “Identidade, Política e a Teoria da Escolha Racional” e “O Eleitorado, os Partidos e o Regime Autoritário Brasileiro”, ambos agora republicados em: Fábio W. Reis, *Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira*. Apresentação sucinta de outros aspectos relevantes quanto à participação eleitoral no Brasil achase também em: Fábio W. Reis, “Institucionalização Política (Comentário Crítico)”, in Sérgio Miceli (org.), *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*, São Paulo, Sumaré/Anpocs, 1999.

## A Marcha da Humanidade de Siqueiros

(a “vertical”, que diz respeito à posição socioeconômica, e a “horizontal”, que tem a ver sobretudo com a exposição a ambiente urbano ou rural ou com o grau de experiência urbana), podemos perceber que os limites extremos de posições altamente “periféricas” ou altamente “centrais” correspondem respectivamente aos estratos baixos rurais e aos estratos altos urbanos. Pareceria adequado supor que os representantes dessas posições extremas deveriam situar-se também em pólos opostos no que se refere a opiniões e inclinações políticas, com os últimos exibindo alto grau de conservadorismo e apego ao *status quo* e os primeiros, alto grau de insatisfação perante um sistema que os marginaliza de

diversas maneiras. Patentemente, porém, tal suposição seria equivocada no que diz respeito aos estratos baixos rurais. Pois, neste caso, a condição objetivamente marginal ou periférica se encontra com frequência associada a limitações no plano intelectual e a uma atitude geral de deferência propício a lealdades de tipo clientelístico ou interclasses, traços estes que favoreceriam antes propensões conformistas. Nas áreas rurais ou semi-rurais, portanto, seria de esperar que maiores frequências de inclinações inconformistas viessem a encontrar-se em níveis intermediários da estrutura social, suficientemente favorecidos do ponto de vista socioeconômico para escapar às limitações intelectuais e psicológicas próprias da condição consistentemente marginal ou periférica, mas não a ponto de que os interesses criados em relação ao sistema existente prevaleçam de vez na determinação de suas opiniões – ou seja, não tanto que estas sejam determinadas por completo em direção conservadora, segundo o modelo da consciência de classe. Tal modelo teria melhores condições de operar nas demais categorias que se podem distinguir, os estratos altos rurais e os diversos níveis da estrutura social urbana. Nestes, teríamos fatores diversos de centralidade objetiva – seja a posição socioeconômica favorável ou os estímulos e a intensidade de comunicação próprios do meio urbano, ou ambos – produzindo resultados em termos de abertura psicológica e acesso a informação que contrastam em graus variados com a contrapartida subjetiva da condição de marginalidade consistente e permitem, na mesma medida, a determinação das opiniões e do comportamento político pela consideração dos interesses ligados à posição socioeconômica, isto é, segundo o modelo da consciência de classe. Contudo, a qualificação contida na expressão “em graus variados” é importante, pois mesmo o ambiente dos maiores centros urbanos (particularmente se se tratar de um contexto de intensa migração rural) não está isento da presença de marginalidade objetiva e subjetiva e de seu séquito de desinformação, deferência e conformismo. Na verdade, um



quadro adequado dos processos em jogo revelaria, no ambiente urbano como no rural, um *limiar* de participação social geral e envolvimento intelectual-psicológico aquém do qual teríamos conservadorismo por *falta de atuação* dos mecanismos associados à consciência de classe e além do qual teríamos ou inconformismo ou conservadorismo pela *atuação* desses mecanismos – com a importante reserva adicional quanto à forma incipiente ou rudimentar que tal atuação pode assumir (18).

O esquema articulado que se propõe afasta-se, portanto, da simples adesão ao modelo da “participação convergente” (com a afinidade deste ao modelo da centralidade) por pretender ler nos dados pertinentes que, à medida que se neutralizem os fatores de marginalidade subjetiva, podemos ter não a tendência à expressão de valores consensuais, mas antes a expressão de interesses correspondentes às várias posições na estrutura social, ou às várias classes sociais. Mas ele se afasta também do modelo da “participação divergente” e do mero recurso ao modelo da consciência de classe, na medida em que reconhece a existência e o vigor dos fatores de marginalidade subjetiva e de mecanismos que bloqueiam a tomada de consciência do caráter desigual da estrutura social, mecanismos estes que atuam segundo os padrões previstos pelo modelo da centralidade.

## 6

Observações feitas com base em dados brasileiros permitem ilustrar os efeitos dessa teia de causalidade relativamente complexa em nosso próprio caso. Diante do que se costuma designar como nosso “fosso social”, é fatal, em primeiro lugar, que os membros das categorias economicamente favorecidas sejam, em decorrência de sua posição social mesma, aqueles que mostram em maior grau, em seu comportamento político-eleitoral, os traços que se ligariam à consciência de classe mais

“intensa” e “nítida”. São eles, por outras palavras, que mostram maior capacidade de “estruturação ideológica” (em tradução livre da velha idéia de *ideological constraint*, de Philip Converse (19)): percebendo de maneira mais refinada o universo político, estabelecem correspondência mais clara e coerente entre sua “visão do mundo” ou perspectiva sociopolítica básica, de um lado, e as posições mantidas com respeito aos diversos itens do debate político de uma conjuntura dada, de outro – além de dar tradução mais conseqüente a essa estruturação em termos de opção eleitoral-partidária. Em segundo lugar, os “setores populares” brasileiros tenderão a apresentar internamente formas de comportamento político heterogêneas e mesmo contrastantes: por um lado, tais setores são, globalmente considerados, aquela categoria que por definição sofre mais direta e maciçamente os efeitos da condição “marginal” ou “periférica” (em termos do modelo da centralidade); mas eles são também a categoria em que o impacto da alteração nessa condição por meio do processo de transformação econômica e de urbanização do país mais se fará sentir sobre as disposições relativas à participação política – com a conseqüência de que se combinarão nesta categoria (por exemplo, de acordo com a maior ou menor proximidade a um pólo propriamente rural) inclinações acentuadamente conservadoras, marcadas por hábitos de deferência, e outras de sentido inconformista e reivindicante.

Além disso, essa combinação, na maior parte dos estratos populares do eleitorado brasileiro e mesmo independentemente, em alguma medida, de se tratar de meio rural ou urbano, traduz-se em algo que poderia talvez ser visto como uma ambivalência fundamental. Por um lado, trata-se aqui de eleitores caracterizados por serem politicamente alheios, com frequência propensos a atitudes de deferência e a se deixarem mesmo impregnar, no plano dos valores verbalizados, pela retórica empregada na propaganda de um regime autoritário como o regime brasileiro de 1964. De maneira não surpreendente, a maioria avassaladora

18 No contexto dessas idéias, uma questão interessante é suscitada pelo radicalismo e o vigor exibidos, no Brasil, pelo Movimento dos Sem Terra, em princípio um movimento de bases rurais. O que há de contraditório no MST, porém, e que ajuda a configurar sua feição anacrônica, inclui o fato de que seu substrato, na verdade, é o de uma sociedade que não é mais rural e que lhe permite valer-se de ricos recursos de comunicação.

19 Philip Converse, “The Nature of Belief Systems in Mass Publics”, in David E. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, Nova York, Free Press, 1964.

dos que se incluem nessa fração do eleitorado se mostra desinformada e indiferente com respeito aos grandes temas do debate político-institucional da atualidade brasileira. Mas isso não é tudo. Mesmo aqueles problemas que se pode presumir tenham impacto mais direto em sua vida cotidiana, tais como o custo de vida, estão longe de exibir, nos setores em questão, relações claras com o comportamento eleitoral. Não obstante, há, de outro lado, insistente tendência “rebelde” como característica majoritária do eleitorado popular: ela se manifesta, por exemplo, no fato de que, durante a vigência do autoritarismo, uma vez ultrapassado certo limiar de participação sociopolítica geral (isto é, desde que se deixe a condição de estrita marginalidade, mais marcadamente distinguida por hábitos de deferência social e por total alheamento político, a ser encontrada nos setores populares rurais e nos extremos de pobreza das populações urbanas), dá-se claramente a tendência ao voto de oposição ao regime a partir do momento em que suas características antipopulares se desvendam aos olhos do eleitorado e em que alguma abertura permite à oposição uma campanha mais afirmativa.

Assim, no eleitorado popular, em cuja percepção não se integram senão precariamente os diversos aspectos ou dimensões do universo sociopolítico, a tendência mais reiterada de opção eleitoral e identificação partidária parece ligar-se antes ao contraste vagamente apreendido entre o popular e o elitista (“pobres” *versus* “ricos”, “povo” *versus* “governo”), no qual se traduz uma insatisfação difusa incapaz de articular-se por referência a problemas específicos de qualquer natureza. Por outras palavras, o voto do eleitor popular tende a assemelhar-se à postura do torcedor de futebol que se identifica com um clube também popular. Mas o simplismo mesmo das percepções e imagens em que se baseia essa propensão é um fator a emprestar consistência e estabilidade aos padrões de votação popular. Assim que se superem as perturbações do quadro partidário e se possa vislumbrar, em seguida a cada rearranjo mais ou menos

artificial ou imposto desse quadro, os novos contornos político-partidários da contraposição entre “povo” e “elite”, volta-se ao leito “natural” – como no populismo de pré-64 e o apoio crescente ao PTB, no êxito do MDB em 1974 e anos subseqüentes, na rápida penetração eleitoral conseguida posteriormente pelo PT... Temos, assim, uma espécie de “síndrome do Flamengo”, na expressão que tenho utilizado, que não apenas tende a negar a um regime antipopular como o que prevaleceu no país até 1985 a possibilidade de verdadeira legitimação pela via eleitoral, como também faz do populismo, na atualidade brasileira, ainda uma fatalidade, desde que as condições institucionais permitam um jogo político razoavelmente aberto e sensível perante o eleitorado.

## 7

Um aspecto crucial a destacar a respeito de tudo isso é o de que mecanismos de *identificação*, ou de produção de *identidades coletivas*, estão certamente presentes na configuração de traços descrita. Isso vale para o processo político em geral, onde identidade e interesses se articulam sempre de alguma forma. Por certo, as sugestões e imagens associadas com a idéia de “consciência de classe” e com a referência a um contexto de exacerbado solidarismo revolucionário de que ela emerge podem tornar esse rótulo pouco adequado como descrição do que se passa correntemente no jogo eleitoral em diferentes países, o Brasil incluído. Mas o importante é ter em conta que, estando a identidade sempre presente, nada há que impeça conceber identidades definidas de maneiras diversas. Elas podem diferir, por exemplo, com respeito à intensidade da fusão entre identidade pessoal e identidade coletiva ou da solidariedade prestada à coletividade por referência à qual se dá a definição da identidade pessoal, assim como com respeito ao âmbito ou alcance dos focos alternativos de solidariedade (sociedade nacional

ou agrupamentos ou coletividades parciais: classes, grupos étnicos, etc.); além disso, podem ser condicionadas diferencialmente pelos fatores de natureza intelectual ou cognitiva. Por um lado, a intensidade da fusão mencionada e da solidariedade tenderá a aumentar em situações que se aproximem do conflito efetivo; por outro, a identidade política e eleitoralmente relevante pode tanto contar com fundamentos difusos e cognitivamente precários (incapazes de permitir, por exemplo, a percepção informada e lúcida a respeito dos complicados temas político-institucionais ou das questões em discussão em determinada conjuntura, ou de como tais temas e questões se ligam com os próprios fundamentos da identidade) quanto definir-se de maneira intelectualmente complexa e refinada, em que a identidade venha a ter como base justamente a avaliação sofisticada do universo sociopolítico, com a percepção clara, entre outras coisas, da relevância dos temas conjunturais relativamente a questões mais básicas e permanentes e à própria identidade.

Assim, seria difícil dar conta dos mecanismos envolvidos na “síndrome do Flamengo”, com a peculiar mescla de amorfismo ou fluidez e de consistência que aí se tem, se não se recorre à idéia de que o eleitor expressa uma identidade ao votar. Mas impõe-se ressaltar que aí se trata de identidade de uma certa *espécie*, que pode ser contrastada com outras. Pondo de lado o extremo de enfrentamentos propriamente revolucionários e tomando o contexto da política eleitoral, pode-se considerar, por exemplo, o caso de certo tipo de eleitor estadunidense que se identifica mais ou menos fortemente com um partido ou outro sem que isso signifique maior sensibilidade ou consistência ideológica e maior informação política; ou o caso de um hipotético e sofisticado eleitor europeu ideologicamente identificado com este ou aquele partido socialista e atento para os assuntos políticos (*issue-oriented*). Sem entrar a indagar até que ponto um caso ou outro terá existência empírica mais ou menos extensa, ou como terá sido afetado

por desenvolvimentos recentes, é bem claro que as diferenças entre casos como esses são não apenas importantes. Na verdade, tais diferenças remetem às questões essenciais do ponto de vista do tema geral da participação política, ligando-se, em última análise, às condições intelectuais (e seu substrato material...) da articulação propícia entre as duas faces da cidadania de que partimos: de um lado, o aspecto de afirmação “civil” da autonomia, envolvendo a busca “instrumental” ou eficiente de interesses ou objetivos próprios de qualquer natureza, e conseqüentemente a capacidade de se adotar a conduta *issue-oriented*, obviamente condicionada pelo fator intelectual ou cognitivo; de outro, o aspecto “cívico” para o qual os fundamentos *coletivos* da identidade são indispensáveis, mas com respeito ao qual será necessário que haja a capacidade de reconhecimento reflexivo e lúcido desses fundamentos coletivos se se pretende que o civismo, ou a solidariedade a coletividades de qualquer tipo, seja compatível com a autonomia, e não a mera projeção emocional mais ou menos estúpida (e perigosa em suas possíveis conseqüências políticas mais amplas) da imersão na coletividade (20).

Como quer que seja, no caso do solidarismo exacerbado invocado pela referência à “consciência de classe”, a adesão ao foco coletivo de identificação (a classe) supostamente se combina com uma disposição beligerante face a outras categorias do mesmo tipo e com relações equívocas e problemáticas com a coletividade (nacional) abrangente, combinação esta que é o que permite falar do componente “divergente” da participação ao qual se acrescenta, no modelo de “política ideológica”, o componente intelectual ou doutrinário. Para que a articulação proposta entre os modelos da centralidade e da consciência de classe se dê de forma analítica e empiricamente proveitosa, ela terá naturalmente de permitir a consideração de casos em que o resultado da atuação dos fatores objetivos de centralidade em conformar a identidade fique bem

20 Isso enseja a referência aos equívocos envolvidos na tentativa recente de André Singer (*Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro*, São Paulo, Edusp, 2000) de rever as avaliações do eleitorado brasileiro feitas em estudos anteriores. Utilizando dados que deixam claro que a grande maioria dos eleitores simplesmente não sabe o que seja “direita” ou “esquerda”, Singer afirma a característica “ideológica” do eleitorado com base no fato de que, em surveys realizados em eleições presidenciais recentes, podem encontrar-se certas correlações entre a maneira pela qual os eleitores se autocolocam na escala esquerda-direita e seu voto num candidato ou noutro. Deixando de lado deficiências técnicas banais no processamento dos dados, que tornam as inferências de Singer grandemente problemáticas, cabe notar aqui que o uso de “ideológico” feito por ele despoja a noção de ideologia de sua dimensão intelectual ou cognitiva e a reduz à dimensão de identificação e antagonismo, tratada como um “sentimento intuitivo”. Compromete-se, assim, juntamente com a qualidade da análise empírica e a possibilidade de adequada apreensão dos matizes existentes na realidade estudada, também o bom entendimento do aspecto normativo do problema e das metas pelas quais cabe ansiar. Ver, a respeito, minha resenha do livro (“A Razão do Eleitor”, in *Jornal de Resenhas da Folha de S. Paulo*, 9 de setembro de 2000, p. 3) e o debate com André Singer que se seguiu (números de 14 de outubro e 11 de novembro do mesmo jornal).

aquém daquele ponto extremo e inclui, por exemplo, seja casos como o da política social-democrática de vários países europeus nas últimas décadas, cujo caráter de organicidade corporativa se valia de tradições mais ou menos fortes de identificação classista, seja casos em que atua a mera idéia, eventualmente difusa e pouco informada ou precisa, de que se compartilham interesses com os demais membros de determinada categoria socioeconômica, mesmo se definida, no limite, de forma tão precária como a que se tem no caso dos “pobres” e de sua contraposição aos “ricos”. Ora, em vez da combinação de solidariedade e beligerância da inspiração revolucionária inicial do modelo de política ideológica, esses casos envolverão combinações diferentes dos elementos de interesses e solidariedade, com equilíbrios distintos entre a tendência a certa percepção privatista e estreita dos interesses, por um lado, e, por outro, a adesão mais ou menos tranqüila (e talvez ingênua) a ideais patrióticos e a uma coletividade nacional idealizada.

## 8

Isso permite alguns desdobramentos. Do ponto de vista analítico, essas observações resultam em evidenciar que, nos contextos eleitorais considerados, a atuação da idéia de “classe”, destacada pelo modelo da consciência de classe, é antes limitada, podendo chegar a servir apenas como vaga referência na percepção de condições de vida que se têm em comum com outros (“os pobres”), ainda que os interesses percebidos em correspondência com tais condições possam prover, especialmente em casos de maior “centralidade” e informação, o foco com base no qual se tomam decisões político-eleitorais. Acercamo-nos, assim, da participação individualista que antes se apontou como suposta pelo modelo da centralidade, individualismo este que tende (ou ao menos pode) combinar-se com a suposição de for-

mas “convergentes” (eventualmente patrióticas) de participação.

Duas linhas de indagações podem ser suscitadas em conexão com tais questões. A primeira é a de como uma perspectiva republicana e cívica, que tende a supor o público homogêneo da “soberania popular”, deveria lidar com o problema de formas parciais de solidariedade, tais como as que correspondem às classes, e de seu substrato na estrutura desigual da sociedade: deveria essa perspectiva supor ou promover, ao menos provisoriamente, formas também parciais de “civismo” ou solidariedade, em nome da criação de condições adequadas para um civismo abrangente, igualitário e autêntico (21)? Como compatibilizar a valorização do enfrentamento e do conflito, que seriam o avesso dessas solidariedades parciais, com o ideal harmônico e convergente das formas de participação entrevistas na perspectiva republicana e cívica? Duas conseqüências podem ser apontadas de tais indagações, cujo exame nos levaria a retomar e aprofundar a breve discussão anterior sobre a dialética entre a distribuição e a produção do poder e seus efeitos sobre o Estado e sua atuação. Damo-nos conta com clareza, em primeiro lugar, das contradições ou tensões do modelo de “política ideológica” dominante, que por uma parte aponta na direção do predomínio dos “valores” e interesses universalistas na política, enquanto por outra parte visualiza e destaca a idéia de enfrentamentos e conflitos; em segundo lugar, de que as perspectivas normativas dos interesses, da autonomia e da cidadania “civil”, de um lado, e do solidarismo republicano da cidadania “cívica”, de outro, relacionam-se com os modelos de participação referidos à centralidade e à consciência de classe de maneira mais complicada do que parecia ser o caso à primeira vista. Por outras palavras, o jogo entre os fatores destacados por um e por outro desses modelos é importante a um tempo para a realização dos valores “civis” e “cívicos”, resultando na articulação propícia das duas faces da cidadania de que se falou acima.

A outra linha de indagações prescinde

21 O fato de adotarmos o contraste entre os modelos da centralidade e da consciência de classe como ponto de partida leva naturalmente à referência insistente à “classe” como foco dessas solidariedades parciais, o que não impede de reconhecer que formas parciais de solidariedade se têm também em movimentos referidos a etnias, gênero, etc. Note-se, porém, que também nestes outros casos o que está envolvido é antes de tudo um problema de igualdade, o qual é o problema central assinalado pela referência à classe.

da questão das formas de solidariedade parcial e se interroga sobre como o civismo e as normas republicanas que busquem assegurar a convergência no nível da coletividade abrangente se relacionarão com os interesses mais ou menos dispersos. O tema da participação política se articula aqui com o da *institucionalização*, entendida como a assimilação das regras e dos valores cívicos pelos cidadãos e a viabilização assim supostamente trazida à operação estável do quadro institucional da democracia, mitigando-se os efeitos da afirmação desenfreada dos interesses. É claro que a existência de solidariedades parciais em conflito, que se acaba de considerar, pode representar um fator crucial a impedir a assimilação e o compartilhamento difundido de valores cívicos e a institucionalização democrática. Pondo isso de lado, porém, o que é provavelmente o cerne analítico dos debates correntes a respeito contrapõe a tradição dos estudos de inspiração mais “sociológica”, que concebem o processo de institucionalização em termos em que a assimilação difusa das normas resulta na criação de uma “cultura política” adequada (em particular a “cultura cívica” do volume famoso de Almond e Verba (22), e os estudos de inspiração econômica e supostamente “realistas” da perspectiva da “escolha racional”, que indagam se não será possível pretender obter a institucionalização política e o estabelecimento de democracias estáveis em função da mera operação dos automatismos que presidem ao jogo dos interesses como tal, com seu eventual “equilíbrio” democrático (23).

A disputa a respeito se desdobra em questões complicadas associadas à própria natureza das normas, que podem ser vistas quer como normas a que os cidadãos adeririam reflexiva e lucidamente, o que seria afim à autonomia como valor democrático, quer como normas introjetadas de maneira espontânea e irrefletida no processo de socialização e que operam “causalmente” no condicionamento da conduta dos cidadãos – com o paradoxo de que, se a autonomia plena pode ser vista como comprome-

tida neste segundo caso, a institucionalização política e a implantação de uma “cultura” democrática (em que os cidadãos sejam levados a agir naturalmente e sem esforço de maneira democrática) exigiriam justamente o automatismo e o espontaneísmo aí contidos. Seja como for, a ênfase dos teóricos da escolha racional nos automatismos que ocorrem no nível do jogo dos interesses tem o mérito de contrabalançar certo idealismo edificante característico da abordagem que favorece as normas e a cultura política. Mas a resposta adequada à questão geral envolvida provavelmente requer a solução mais complexa e sofisticada em que se atenta para os automatismos das próprias normas e para os parâmetros normativos que assim passamos a ter para os “equilíbrios” democraticamente propícios dos interesses. Na articulação assim obtida de processos diversos de natureza automática e “causal” eventualmente se poderá pretender ter o contexto ou substrato da condição em que a autonomia venha a significar não apenas a promoção dos interesses, em sentido vil ou míope do termo (em conexão com o qual a autonomia surgirá como mera afirmação de si), mas também a recuperação de uma “intencionalidade” maior em que se dê a adesão de cada um a normas de sua própria responsabilidade e a busca lúcida de um ideal de vida. E essa afirmação reflexiva da autonomia talvez viesse a ensejar também a consideração, por parte de cada um, da maneira pela qual seu interesse pessoal se articula com o interesse coletivo, favorecendo a disposição solidária e o civismo.

Como se vê, resvala-se de novo prontamente, com essa concepção exigente da autonomia como reflexividade e autocontrole, para o papel dos fatores de natureza intelectual ou cognitiva. Mas os dados relevantes permitem questionar a sugestão de acoplamento não problemático entre sofisticação intelectual, de um lado, e virtude cívica, de outro, bem como as consequências supostamente favoráveis para a institucionalização democrática que decorreriam desse acoplamento.

22 Almond e Verba, *The Civic Culture*, op. cit.

23 Ver: Adam Przeworski, “Democracy as an Equilibrium”, New York University, 1995, ms.

As verificações provavelmente mais sugestivas a respeito resultam de pesquisas executadas no Brasil alguns anos atrás (24). Elas evidenciam, por um lado, que, em condições “normais”, quanto maior o grau de informação, sofisticação e envolvimento político geral das pessoas, tanto mais elas mostrarão inclinações “cívicas” e a disposição a agir de maneira solidária e convergente. Contudo, na medida em que haja razões para se acreditar que o civismo e a disposição solidária de cada um serão pouco efetivos ou eventualmente inócuos em produzir conseqüências benéficas, dadas as dificuldades para se obter a coordenação das ações de todos (com a conseqüência de que agir civicamente passe a poder ser visto como equivalendo a “banciar o otário”), quanto maiores a informação e a sofisticação, tanto maior a propensão a substituir a postura cívica pela disposição à defesa desembaraçada ou cínica do interesse próprio. Assim, o papel exercido pelos fatores intelectuais, com a correlata abertura à participação política, encerra clara ambigüidade: se favorece a adesão convencional a normas de civismo, também incrementa as chances de que as normas, mesmo convencionalmente assimiladas, venham a ter sustada, em benefício do cálculo estreito de interesses, sua operação efetiva.

Não obstante o fato de que esse padrão de certa complexidade corresponde a dados referentes ao Brasil da atualidade, cabe indagar até que ponto os mecanismos que nele operam não estarão também em atuação em verificações mais ou menos negativas feitas com respeito a muitos países ou mesmo no plano global. Eles podem talvez ser associados, para começar, com o diagnóstico de crise da democracia que alguns estudiosos formularam com impacto em meados dos anos 70 relativamente aos países capitalistas avançados. Descrito por Samuel Huntington em termos do “destempero democrático”, esse diagnóstico via a democracia confrontada com um problema de ingovernabilidade na

crise fiscal do Estado produzida como conseqüência da sobrecarga de demandas a ele dirigidas, após décadas de amadurecimento e expansão do Estado de bem-estar – cuja contrapartida no plano das disposições dos cidadãos seria (como ressaltaram outros analistas, como Kelly e Habermas) o cidadão que se relaciona com o Estado na condição de “cliente”, atento aos seus próprios direitos e interesses, em contraposição ao cidadão supostamente “autêntico” e cívico (25).

Essa idéia de disposições cívicas que se tornam escassas e resultam em crise profunda da democracia foi certamente posta em xeque em análises posteriores (26). Estudos mais recentes, porém, ressaltam matizes que não deixam de incluir a intensificação de certa postura negativa e crítica, ainda que ela se dê em combinação com outros traços e que a significação do conjunto se mostre mais equívoca. Essa combinação, reiterada com nuances em diversos países, inclui a tendência à avaliação fortemente crítica com respeito aos atores políticos, aos partidos e às instituições da democracia representativa em geral, mas inclui também a tendência à adesão à democracia como ideal e à reafirmação dos princípios democráticos. Daí que se possa pretender ler de maneiras diferentes a multiplicação de tais “cidadãos críticos”: por um lado, a conjugação de idealismo democrático com a avaliação negativa do desempenho institucional das democracias existentes em diferentes países pode ser vista como algo propício à busca de reformas em que o ideal da democracia venha a realizar-se melhor; por outro, cabe indagar sobre a consistência real da adesão abstrata à democracia, que pode talvez revestir-se de caráter ritualista e mostrar-se propensa a ser carcomida na tensão com os fatos negativos defrontados no plano do desempenho institucional (27). Note-se, por exemplo, que os dados brasileiros mencionados acima mostram que a adesão abstrata à democracia com freqüência se faz acompanhar, em nosso país, por atitudes com respeito aos direitos civis que são claramente antidemocráticas se vistas na óptica

24 Trata-se de dados levantados no projeto Pacto Social e Democracia no Brasil, executado pelo autor em colaboração com Mônica Mata Machado de Castro, Edgar Magalhães, Antônio Augusto Prates e Malori Pomper Mayer em 1991-92. A análise minuciosa dos aspectos desses dados que são aqui considerados é feita em: Fábio W. Reis e Mônica M. M. de Castro, “Democracia, Civismo e Cínismo: um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número correspondente a fevereiro de 2001, no prelo.

25 Samuel Huntington, “The Democratic Distemper”, in Nathan Glazer e Irving Kristol (eds.), *The American Commonwealth*, Nova York, Basic Books, 1976; Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”; e Habermas, *Between Facts and Norms* (p. 78, por exemplo).

26 Ver, por exemplo, para a discussão detida de dados relativos à opinião pública nos países da Europa Ocidental: Hans Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

27 Ver, em particular: Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999, onde se encontra a discussão extensa das constatações da literatura recente e a exploração das interpretações diversas a que os dados se prestam.

convencional a respeito das supostas dimensões da idéia geral de democracia – incluindo, por exemplo, opiniões *favoráveis* à ação dos “esquadrões da morte” e ao linchamento de bandidos, as quais, sendo amplamente majoritárias nas camadas cuja escolaridade vai até o primeiro grau ou o antigo ginásio completo (que compreendem grande maioria das próprias), alcançam ainda 30 por cento mesmo no nível universitário (28)! De qualquer forma, a tese do desgaste das virtudes cívicas ganha força com importante volume recente de Robert Putnam (29). Retomando, em forma extensa e recheada de dados abundantes, um artigo de grande repercussão publicado em 1995, o volume aponta, nos Estados Unidos dos dias que correm, o colapso da cultura cívica e da vida comunitária e a corrosão do “capital social”, manifestando-se em fatos que vão da intensificação das disputas banais no trânsito à queda da participação em associações de todo tipo e da dedicação ao trabalho voluntário inspirado por motivos religiosos e solidários. E cabe destacar que tanto as constatações de Putnam como o ânimo crítico encontrado em plano mais geral em outros estudos referem-se a um cenário internacional marcado pelo processo de globalização, pela intensificação dos mecanismos de mercado e pela corrosão concomitante de formas solidárias e orgânicas de participação política, ou mesmo pela prevalência de um *ethos* antipolítico. Não parece improvável que a afirmação de disposições cínicas que os dados levantados no Brasil mostram ocorrer em consonância com o ceticismo quanto à capacidade coletiva de agir de modo convergente encontre aí terreno propício.

Mas há uma sugestão adicional dos dados brasileiros a ser recuperada. Os cidadãos mais propensos ao deslocamento do civismo ao cinismo que eles apontam em condições menos favoráveis correspondem, como vimos, à elite dos cidadãos mais “centrais”, intelectualmente sofisticados e politicamente envolvidos, que são justamente, em princípio, os mais cívicos. Ora, se a maior sofisticação e a participa-

ção mais intensa que caracterizam a elite tornam o civismo mais apto a degenerar em cinismo, então uma “cultura cívica” capaz de ter as conseqüências benéficas que costumam ser-lhe atribuídas com respeito à democracia não deveria ser muito exigente quanto à sofisticação e ao envolvimento dos cidadãos – ela teria antes na relativa *apatia* dos cidadãos um correlato necessário. Vemo-nos expostos, assim, aos paradoxos de uma concepção da democracia, anteriormente mencionada, em que certo grau de retraimento e passividade, e quem sabe até de ingenuidade, surge como propício à estabilidade democrática, em contraste com o ideal republicano do cidadão alerta e participante. Pesquisas empíricas também recentes executadas fora do Brasil corroboram essa perspectiva, com conclusões em que o problema da estabilidade democrática aparece como dizendo respeito àquilo que se passa junto a minorias “cognitivamente competentes” e “sensíveis às questões políticas” (*issue-sensitive minorities*), e não ao fato de que haja apoio mais ou menos difundido à comunidade política ou ao regime na população em geral (30).

Alguns desdobramentos potencialmente importantes podem ser extraídos de tudo isso. Em primeiro lugar, no plano da avaliação acurada dos fatos e de suas implicações para o eventual esforço de construção institucional. Se o civismo é escasso, minoritário e tendente a corromper-se nas circunstâncias freqüentes em que um problema de coordenação coletiva se coloca, cumpriria evitar que as instituições democráticas e sua operação estável viessem a depender do civismo dos cidadãos, com a aposta implícita numa espécie de “conversa” destes à virtude que costuma marcar a perspectiva dos que se apegam à idéia da criação da cultura política apropriada. A perspectiva adequada seria antes a do realismo inclinado a “economizar virtude” que encontramos entre os pais da pátria norte-americanos (especialmente James Madison), dispostos a contar com o jogo cínico e interesseiro (ou “fisiológico”) das “facções” e empenhados em erigir a aparelhagem institucional dos “freios e contra-

28 Dados do projeto Pacto Social e Democracia no Brasil, mencionado anteriormente. Alguma exploração adicional das relações desencontradas que os dados revelam entre aspectos vistos usualmente como partes da idéia geral de democracia encontram-se em: Fábio W. Reis e Mônica M. M. de Castro, “Democracia, Civismo e Cinismo”, op. cit.

29 Robert D. Putnam, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, Nova York, Simon & Schuster, 2000.

30 Cf. David C. Laitin, “The Civic Culture at 30”, in *American Political Science Review*, vol. 89, n. 1, março de 1995, p. 171, onde o autor resume as principais contribuições encontradas em David J. Elkins, *Manipulation and Consent: How Voters and Leaders Manage Complexity*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993, com base em dados de surveys canadenses.

pesos” em que elas supostamente se neutralizam e que acabaria por permitir a promoção do interesse público (31). Por outro lado, se a tendência ao alheamento com respeito à política é também um fato a combinar-se com a escassez de civismo, seria ilusório não só apostar fortemente nas virtudes dos mecanismos de democracia direta cuja implantação tem ocorrido em vários esforços de reforma institucional da democracia representativa; não caberia tampouco contar demasiado com os mecanismos de tipo “vertical” de responsabilização das elites governamentais (*accountability*), em que os titulares de posições de mando se confrontam, como nas eleições, com os cidadãos em geral. Em vez disso, seria provavelmente necessário procurar dispor de maneira tão eficiente quanto possível os mecanismos de *accountability* “horizontal” e de controle recíproco de diferentes esferas do poder estatal – ainda que seja problemático imaginar que tal controle horizontal possa funcionar de maneira efetiva, eliminando o risco de “conluíus” mais ou menos sinistros, sem articular-se em algum grau com a atenção dos cidadãos e real responsabilização vertical (32).

Em segundo lugar, há desdobramentos no plano normativo ou doutrinário. Certamente não é o caso de acolher o elogio implícito da passividade e da ingenuidade contido na visão acima indicada dos requisitos da estabilidade democrática. Mas não podemos evitar ponderar adequadamente o critério da economia, de Dahl, e sua articulação complicada com os demais critérios por ele discutidos: afinal, a participação envolve custos, e tais custos têm a ver em medida importante com o fato de interferirem com o *valor* correspondente a, em determinado ponto, poder simplesmente ir para casa em paz. Não obstante o que possa haver de precioso e mesmo indispensável na participação (até como instrumento para assegurar a possibilidade de ir para casa em paz, o que aponta para as intuições envolvidas na autonomia “política” de Habermas), não há como negar que a garantia do próprio critério dahliano da escolha pessoal (da autonomia) remete de ma-

neira decisiva à necessidade de torná-la compatível com os valores liberais e privatistas da cidadania “civil”. E, assim como cabe economizar virtude, tratar de produzir instituições eventualmente capazes de permitir que se economize também quanto à necessidade de conhecimento a respeito da política e de envolvimento nela é talvez algo que se impõe não só em nome do realismo.

## 10

Uma palavra final sobre as feições assumidas por tais problemas no mundo atual da intensificação vigorosa dos mecanismos de mercado no plano transnacional e global. O modelo de participação referido à “consciência de classe” que estivemos examinando, apesar de contemplar solidariedades parciais latentemente beligerantes, aponta na direção da acomodação “constitucional” do conflito entre classes ou categorias sociais desiguais no âmbito de coletividades *nacionais*, quer essa acomodação viesse a dar-se pela via do enfrentamento revolucionário aberto quer pelo compromisso de natureza social-democrática. Tais coletividades eram (e são ainda) capazes de vir a constituir *comunidades* sociopsicologicamente reais, condicionando de maneira importante a própria identidade pessoal dos cidadãos e assim podendo reclamar sua adesão cívica mesmo se o espaço por elas conformado (em alguns casos mais do que em outros) acaba por configurar-se num espaço competitivo talvez mais afim ao individualismo sugerido pelo modelo da “centralidade”.

Ora, no mundo da globalização o problema constitucional a ser solucionado e acomodado assume feições bem diversas. Ele se coloca na escala transnacional e virtualmente planetária em que passam a operar cada vez mais os mecanismos de mercado, escala esta marcada pela ausência de um poder funcionalmente análogo ao exercido antes pelos Estados nacionais, que

31 A elaboração da idéia de “economizar virtude” por referência aos *Founding Fathers* pode ser encontrada em: Bruce Ackerman, “Neo-federalism?”, in Jon Elster e Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1993.

32 Para a exploração da distinção entre as formas vertical e horizontal de *accountability*, ver: Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, op.cit., e “Teoria Democrática e Política Comparada”, in *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, n. 4, 1999. Note-se que a distinção de O’Donnell entre os dois planos não se justapõe exatamente à distinção semelhante de John Dunn mencionada anteriormente.

agora se vêem enfraquecidos em sua capacidade de ação mesmo doméstica; o vigor mercantil no plano transnacional resulta na intensificação de poderes que são, na verdade, privados, transformando as grandes corporações talvez no foco por excelência das decisões relevantes, as quais, porém, são inequivocamente guiadas pela lógica estreita dos interesses correspondentes (fazendo da globalização, como querem alguns, um processo *microeconômico*, referido à reorganização espacial das atividades das corporações (33)) e escapam inteiramente a qualquer tipo de *accountability* que não diga respeito aos interesses de proprietários e acionistas; os processos em jogo, em articulação com a despolitização acarretada pela força nova dos mecanismos de mercado, debilitam e tendem a neutralizar, mesmo no nível nacional, o elemento solidário e orgânico que o modelo da consciência de classe enxerga e que a expressão social-democrática desse modelo traduziu no neocorporativismo e na institucionalização dos direitos sociais; tais processos concorrem, assim, para tornar mais pobre a idéia mesma de cidadania, produzindo, no lugar do mundo “marxista” do modelo da consciência de classe, um mundo “hobbesiano” em que a inserção econômica precária de muitos faz *pendant* com a deterioração das condições sociais e, ajudada pela economia da droga, com a intensificação da violência e da criminalidade – que resulta, no limite, em que, nas periferias urbanas dos países periféricos (ou seja, aqui, bem à nossa vista), a banalidade das chacinas comprometa

radical e literalmente a possibilidade de ir para casa em paz e os direitos civis ou liberais mais comezinhos; finalmente, tudo isso se dá em circunstâncias em que o elemento comunitário e de identificação, se se vê corroido em alguma medida no plano nacional, falta inteiramente no plano transnacional e planetário, que se encontra assim desprovido do substrato sociopsicológico com que contam os estados nacionais tal como os conhecemos na época moderna.

A eventual organização que se venha a erigir no nível transnacional, portanto, não só será necessariamente mais complexa e remota, situando de maneira muito mais aguda os problemas até agora defrontados pelas precárias formas de participação próprias da democracia representativa. Ela estará também privada da possibilidade de demandar lealdade ou disposições cívicas – a não ser, talvez, com a mediação de gigantescas estruturas de natureza federativa, em que o anseio de garantir algum grau de democracia dependerá fatalmente do êxito de complicados artificialismos institucionais.

Em direção contrária, por alguns aspectos, a essas sugestões, restam os indícios recentes de surpreendente combatividade por parte de organizações não-governamentais globalizadas e articuladas transnacionalmente. Será ilusória a dispersão que a “sociedade civil” parece condenada a compartilhar com os próprios mecanismos de mercado? Haverá realmente uma nascente sociedade civil mundial de energias insuspeitadas?

33 Ver: Wolfgang Reinicke, *Global Public Policy: Governing without Government?*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1998.