

Apresentação

Um dos maiores desafios do pensamento político contemporâneo a respeito do progresso da democracia na América Latina refere-se ao paradoxo entre, por um lado, avanços significativos na dimensão poliárquica do regime, e por outro, a presença de uma cultura política de desconfiança nas instituições políticas, nos políticos e na política em geral. A democracia pode funcionar a contento nestas condições?

Embora essa assimetria não comprometa as bases de sobrevivência da democracia, como várias pesquisas têm demonstrado há anos¹, a forma de regime preferido pelos latino-americanos sendo majoritariamente democrática, os cidadãos revelam, contudo, posturas de ceticismo, resignação e hostilidade em relação à política, com claros efeitos para a qualidade democrática. A baixa qualidade democrática pode ser traduzida em termos de serviços sociais essenciais deficientes por parte do Estado, falta de transparência no uso de recursos públicos, uma relação desequilibrada entre os poderes executivo e legislativo e a existência de desconfiança entre a sociedade e o Estado, fragilizando a legitimidade do regime e comprometendo a soberania dos cidadãos. Desse modo, elementos cruciais do conceito de democracia, que dizem respeito à soberania das pessoas e à necessidade de dar oportunidades iguais aos cidadãos para participar da vida política, para além das modalidades formais, perdem importância e desqualificam o regime.

Estudos sobre a cultura política contemporânea dos países latino-americanos têm apontado para a necessidade de compreender, à margem dos paradigmas convencionais, a forma como os cidadãos da região decodificam a política e constroem os seus sistemas de crenças. Por exemplo, tem-se constatado, na atualidade, que a credibilidade e a legitimidade das instituições políticas dependem de uma base normativa de apoio de parte dos cidadãos. Tal apoio está associado com as características *sui-generis* dessas sociedades e não podem resultar da simples emulação de modelos importados de democracia procedimental e social, como apontaram diferentes estudos. Mas, apesar da

¹ No Brasil, as pesquisas de Moisés (1989, 1990, 1993 e 2006), da Fundação Perseu Abramo (1997) e do ESEB/CESOP (2002, 2006), entre outras, e, na América Latina, do Latinobarômetro (1995-2008) e do LAPOP (2002).

importância dessa literatura recente, a sua contribuição ainda não foi devidamente reconhecida pela comunidade acadêmica.

Essa é uma das razões - entre outras - pela qual a Revista Debates decidiu confirmar, com a presente edição, uma nova e importante tendência que começa a ter lugar na ciência política brasileira. Ela apresenta um dossiê sobre a relação entre democracia e cultura política. A maior parte dos textos que compõem o dossiê foi apresentada nas sessões temáticas da área de *Cultura Política e Democracia* da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP em seu encontro nacional de julho de 2008 na Unicamp. Foi a primeira vez que a associação deu lugar a um balanço das pesquisas do tema no Brasil com a inclusão, no programa de sua reunião bianual, de um conjunto de sessões dedicadas ao tema - isso depois de a diretoria da associação ter aceitado, no ano anterior, a proposta de criação de uma área temática específica. Com a decisão da Revista Debates de publicar alguns dos textos recomendados por coordenadores e debatedores das sessões temáticas, reforça-se agora a tendência mencionada, confirmando o ineditismo das abordagens editoriais da revista, que se tem dedicado à análise comparada da política e da sociedade latino-americanas desde uma perspectiva pluralista e abrangente.

As duas iniciativas envolvem uma novidade no quadro de duro predomínio que outras abordagens concorrentes - como as das teorias de escolha racional - têm tido no âmbito da ciência política brasileira e internacional há várias décadas. A abordagem da cultura política, depois de ter sido ignorada ou desqualificada por anos, tornou-se um tópico central das pesquisas sobre os processos de democratização das três últimas décadas e meia, estimulando e provocando o renascimento dos estudos que associam os valores e as crenças políticas ao comportamento e as atitudes dos cidadãos a respeito da democracia. Os trabalhos de Ronald Inglehart sobre os valores pós-materialistas, os de Robert Putnam sobre o capital social e aqueles de Richard Rose sobre os fatores culturais que influíram na mudança institucional dos países do leste europeu são exemplares desse renascimento, tendo contribuído para influenciar a nova agenda de pesquisa sobre a democratização dos

anos 90 e início do século XXI, e para ajudar a esclarecer os termos da controvérsia teórica - datada dos anos 70 e 80 do século passado - relativa às relações entre cultura e instituições democráticas.

A relevância dessa controvérsia ficou evidente desde a primeira e mais contundente crítica feita à tradição de estudos de cultura política iniciada nos anos 60 com a pesquisa de Gabriel Almond e Sidney Verba sobre as opiniões, atitudes e comportamento políticos das populações de cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha e México). Com efeito, no início dos anos 70, tanto o filósofo político inglês Brian Barry, como o cientista político norte-americano Dunkwart Rustow questionaram se a cultura política de fato fazia parte da cadeia causal que vai dos valores e da tradição política para as instituições democráticas ou se, pelo contrário, o sentido deveria ser invertido, isto é, a cadeia causal indo das instituições para a cultura cívica. Barry argumentou que mesmo admitindo-se que a cultura política é importante para a existência da democracia - o que em certo sentido ele fez -, nem Almond e Verba, nem os outros autores que aderiram à explicação culturalista, como Eckstein, teriam provado que ela é necessária e suficiente para determinar a ligação entre as crenças e o comportamento dos cidadãos e as instituições da democracia. No mesmo sentido, Rustow sustentou que, ao contrário do que preconiza a premissa culturalista, é a existência de instituições democráticas que cria o ambiente favorável à emergência da cultura cívica; para ele, com efeito, seria o processo de *habituação* e acomodação dos indivíduos às instituições democráticas que geraria a síndrome atitudinal e comportamental favorável à democracia.

Mas nem Barry, nem Rustow fizeram pesquisas empíricas para comprovar as suas hipóteses teóricas. Em realidade, o próprio Barry argumentou à época da publicação de sua crítica que não havia pesquisa nem evidência empírica suficientes para fazer avançar o debate e permitir conclusões consistentes em torno da questão; sustentando uma posição que depois demonstraria a sua utilidade do ponto de vista prático, ele sugeriu que a solução da controvérsia dependia fundamentalmente da observação continuada de processos de mudança

de regimes políticos para se verificar o real sentido da causalidade – algo que não estava acontecendo naquele momento. Nos termos e no tom crítico com que fez essas observações no início dos anos 70, Barry não contava com que, em curto espaço de tempo, o mundo viesse a conhecer uma sucessão de processos de transição política capazes de oferecer a oportunidade para que as hipóteses concorrentes envolvidas no debate fossem testadas. A chamada *terceira onda de democratização mundial*, iniciada com a Revolução dos Cravos de 1974, em Portugal, propiciou as condições para essa oportunidade, e as inúmeras pesquisas que, nos anos seguintes, trataram da democratização de Portugal, Espanha e Grécia – e, em seguida, de vários países da América Latina – não puderam deixar de incluir, junto de outros fatores, o exame da influência das tradições políticas e das crenças para a consolidação e a estabilização dos novos regimes democráticos. Os resultados apareceram nos textos de análise de vários autores latino-americanos como Norbert Lechner, Edgard Caterbelg, Victor Manuel Ponte Durand, Carlos Hunneus e dos brasileiros Bolívar Lamounier e Amaury de Souza, Marcello Baquero, Lucio Rennó e José Álvaro Moisés, entre outros.

De modo geral, parte dessa produção recente enfrentou a controvérsia dos anos 70 a partir da ampliação dos marcos teóricos com os quais o problema fora originalmente proposto. Há pelo menos dois conjuntos de contribuições que sobressaem, por assim dizer, nos desenvolvimentos teóricos e empíricos recentes. O primeiro se deve à extensa e continuada obra de Ronald Inglehart. Como mencionado antes, esse autor sustenta que os valores pós-materialistas e de auto-expressão dos indivíduos, surgidos em consequência da modernização e da afluência de muitas sociedades contemporâneas, são não apenas os novos indicadores de desenvolvimento humano, mas fatores determinantes das opiniões, atitudes e comportamentos que dão sustentação à democracia em várias partes do mundo. Com base em dados de seis ondas de pesquisas de opinião do World Values Survey, Inglehart e Wezel testaram tanto o impacto dos valores, ao longo do tempo, para a existência do que chamaram de *democracia efetiva*, como os indicadores de instituições democráticas e de duração do regime

democrático no tempo para a existência de valores democráticos e de cultura cívica. Os resultados dos testes, segundo eles, seriam inequívocos para demonstrar que enquanto os valores são decisivos para determinar a emergência e/ou a sustentação de instituições democráticas, estas – observadas em seu efeito temporal – têm apenas uma influência fraca para determinar valores e atitudes democráticas, algo, aliás, que segundo eles, em alguns casos, desaparece sob o controle de outras variáveis. As pesquisas de Inglehart teriam servido, portanto, para confirmar algumas das premissas das teorias de cultura política, mas os autores não descartaram a importância de outros fatores para a democratização.

O segundo conjunto de contribuições é representado pelos trabalhos de Pippa Norris e colaboradores, particularmente, pelo conjunto de textos e análises reunidos no livro *Critical Citizens*. O ponto de partida de Norris e de seus colegas, como Newton, mesmo sem descartar completamente o papel da cultura política, é, no entanto, o de que o fenômeno de apoio político e de confiança dos cidadãos em instituições democráticas depende fundamentalmente do desenho institucional e do desempenho de governos democráticos. Mesmo admitindo a controvérsia sobre se é o desempenho econômico ou o político que conta mais para a democratização, essa linha de análise se filia à abordagem institucionalista, embora não tenha se caracterizado como uma estrita contraposição à tradição culturalista. A premissa é que a pesquisa deve examinar principalmente os efeitos do desenho, funcionamento e desempenho das instituições – como os sistemas de governo, partidário e eleitoral – para explicar a presença e a natureza das clivagens políticas, bem como a capacidade desses fatores de influírem na formação de preferências e lealdades dos cidadãos para com o regime democrático.

Norris sustenta, com efeito, que os tipos de democracia, de regime de governo e de sistema partidário, entre outros, são determinantes para explicar a variância da confiança dos cidadãos nas instituições e do apoio difuso ao regime democrático; assim, por exemplo, a confiança seria função da posição dos cidadãos como

ganhadores ou *perdedores* do jogo político. Com efeito, recuperando uma observação de David Easton, ela deixa claro que a confiança e o apoio político dependem da experiência dos indivíduos com a política e as instituições; essa abordagem abre, portanto, uma possibilidade de análise que, sem contrapor as teorias culturalista e institucionalista, examina as condições em que esses fatores interagem ou se influenciam mutuamente. No mesmo sentido, os trabalhos mais recentes de Richard Rose e de Doh C. Shin também propõem a necessidade de a pesquisa da democratização examinar as hipóteses que, ao invés de opor as duas abordagens, explorem as possibilidades de sua interação. Afastando-se de quaisquer premissas deterministas, essas abordagens tratam da cultura política e do desenho institucional de forma probabilística, ou seja, como condições *per se* necessárias mas, não suficientes para determinar a democratização.

No caso da América Latina, na tentativa de compreender com mais profundidade o paradoxo democrático apontado acima e, simultaneamente, buscando novas perspectivas de análise sobre esta temática, inúmeros esforços têm sido empreendidos e direcionados nos estudos de cultura política. O conjunto de trabalhos selecionados para este Dossiê reflete as preocupações mencionadas. E, como se poderá observar da leitura dos textos, subjacente a esses estudos está a preocupação com a análise comparativa em diferentes níveis.

De maneira geral, os trabalhos buscam responder a três perguntas: (1) Existem pontos de convergência e diálogo entre a perspectiva institucionalista e a perspectiva da cultura política?; (2) É possível afirmar que a democracia na América Latina está consolidada, mesmo com a desconfiança das instituições e os déficits sociais existentes, ou estão surgindo novas formas de relação entre Estado e sociedade, a exemplo de estratégias neo-populistas?; (3) Que modalidades alternativas de participação política e social e tipo de sistemas de crença estão surgindo nesta região? Elas funcionam?

Do ponto de vista metodológico, os estudos apresentam um leque variado de métodos de análise, de natureza qualitativa e quantitativa. Cabe salientar, no entanto, que a maioria dos artigos

APRESENTAÇÃO

converge para a idéia de que uma nova cultura política, capaz de gerar legitimidade política e social, além da estritamente jurídica, é necessária na América Latina. Finalmente, o que este Dossiê também evidencia é a necessidade de se ampliar a agenda de pesquisa sobre cultura política, sobretudo, integrando os estudos específicos às abordagens teóricas e práticas de caráter institucional. Neste sentido, o presente número de Debates soma-se aos esforços e reflexões teórico-práticos comprometidos com a promoção da democracia em sentido pleno na América Latina.

José Álvaro Moisés
Marcello Baquero