

Neste estudo apresentamos um quadro panorâmico das definições de participação política e de democracia, com o escopo de analisar as teorias explicativas sobre o envolvimento político dos cidadãos em uma sociedade democrática. As quatro definições de participação política contempladas oferecem um quadro amplo, ainda que não exaustivo, das principais correntes teóricas da democracia. Ademais, as abordagens culturalistas e institucionalistas analisadas permitem encontrar determinantes diferentes para a participação.

Denise Lopes Salles

A relação entre participação política, instituições democráticas e cultura

The relation between political participation, democratic institutions and culture

DENISE LOPES SALLES*

Resumo

A partir das definições de participação política e de democracia, a presente investigação analisa as teorias explicativas sobre o envolvimento político dos cidadãos em uma cultura democrática. Para tanto, são apresentadas quatro definições de participação política: 1) participação como voto; 2) participação como tentativa de influenciar o governo; 3) participação como ação direta; 4) participação como discussão. Em seguida, enfocam-se duas perspectivas teóricas no debate político contemporâneo: a da cultura política e a institucionalista. Essas duas abordagens mostram causas diferentes para a participação e o envolvimento dos cidadãos com a política e são, assim, relevantes para o debate sobre a baixa participação e os caminhos da democracia no mundo contemporâneo.

Palavras-chave: Participação Política. Democracia. Cultura Política. Institucionalismo.

Abstract

Starting from the definitions of political participation and of democracy, the present investigation analyses the explanatory theories on the citizens' political involvement in a democratic culture. Therefore, four definitions of political participation are presented: 1) participation as vote; 2) participation as attempt of influencing the government; 3) participation as direct action; 4) participation as discussion. Afterwards, two theoretical perspectives are focused in the contemporary political debate: the one of the political culture

* Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ; Professora do Mestrado em Direito e do Centro de Teologia e Humanidades da Universidade Católica de Petrópolis, RJ, Brasil; Email: denisem.lopes@gmail.com

and the institutionalist. These two approaches show different causes for the participation and involvement of citizens with politics and are thus relevant to the debate about the low participation and the ways of democracy in the contemporary world.

Keywords: Political participation. Democracy. Political Culture. Institutionalism.

1. Introdução

A relação entre a participação política e a democracia assume diferentes formas de acordo com a perspectiva teórica em questão. Para os liberais mais radicais, o voto é esvaziado de valor substantivo e funciona apenas para selecionar líderes. Entretanto, para as demais perspectivas sobre a democracia, a participação dos cidadãos tem um lugar central como fonte de legitimidade do sistema. Desde o início da reflexão política na Grécia, o tema da participação dos cidadãos na *pólis* é constitutivo do debate sobre a democracia e sobre a melhor forma de governo. Os diversos modos de conceituar a democracia desde então diferem no entendimento do escopo e da finalidade da participação política do povo, mas nunca prescindem da mesma.

No séc. XX, após as duas grandes guerras, assistimos à progressiva hegemonia do sistema democrático, tanto na reflexão filosófica, como no sentido de horizonte concreto desejável e que vem sendo implementado, com maior ou menor sucesso e estabilidade, na grande maioria dos países.

Entretanto, em paralelo ao debate normativo sobre democracia e participação e ao crescimento das democracias no mundo, estudiosos começaram a verificar a queda ou estabilização nas taxas de participação nos países de democracia mais avançada (NORRIS, 1999) e não o contrário. Também a filiação a partidos políticos e instituições tradicionais da democracia diminuiu sistematicamente nas últimas três décadas do século XX em vários países de forte tradição democrática (DALTON; WATTEMBER, 2000). Ademais, as democracias mais recentes da América Latina, África e Ásia não seguiram as previsões esperadas: apesar do crescimento econômico, o caminho da estabilização democrática foi penoso e, em alguns casos, ainda é uma quimera.

Além das dúvidas quanto aos horizontes da participação, tanto eleitoral, quanto nas associações políticas, é preocupante o crescimento da desconfiança nas instituições políticas democráticas. Neste caso, a vertiginosa queda nos patamares de confiança nas instituições democráticas nos países centrais (de 90% para 60 ou 50% em muitos casos) levou a uma discussão sobre o futuro da democracia. Poderia o regime político subsistir com o descenso da legitimidade das suas instituições no meio social? E quais seriam os efeitos em longo prazo da baixa legitimidade nos comportamentos políticos? A crescente desconfiança no governo, no congresso e nos partidos

levará a um descenso no comparecimento eleitoral? E qual o efeito nas outras formas de participação política?

Todas estas questões nos remetem ao estudo da participação política e sua importância para o sistema democrático, seus limites e possibilidades. Neste artigo, objetiva-se contribuir para o aprofundamento desses questionamentos a partir da exposição analítica das principais definições de participação política, bem como de suas causas e relação com a legitimidade da democracia. Para tanto, são expostas quatro definições de participação política, brevemente comentadas a título de comparação: 1) participação como voto (SCHUMPETER, 1984; SARTORI, 1987); 2) participação como tentativa de influenciar o governo (VERBA; NIE, 1987); 3) participação como ação direta – fazer parte do processo decisório (PATEMAN, 1970); 4) participação como discussão (HABERMAS, 1996; TEORELL, 2006). Em seguida, analisa-se ainda uma última maneira de definir a participação que será considerada a mais adequada tanto no sentido de abarcar as questões levantadas nas delimitações anteriores, quanto na sua capacidade de permitir uma boa operacionalização para a investigação empírica.

Por último, aborda-se o lugar que ocupam a participação política e a confiança em duas perspectivas teóricas sobre a legitimidade da democracia no debate contemporâneo: a da cultura política e a institucionalista. Essas duas teorias apresentam causas diferentes para a participação e o envolvimento dos cidadãos com a política e são, assim, relevantes para o debate a respeito da baixa participação e dos caminhos da democracia no mundo contemporâneo.

2. Definições de participação política e democracia

Na perspectiva da democracia como método de seleção de líderes, posteriormente cunhada como democracia liberal por Schumpeter (1984) e Ricker (1962), o papel dos cidadãos é limitado ao voto nos políticos. Assim, a participação fica esvaziada de sentido, constitui-se apenas como um procedimento, um meio que não tem valor intrínseco. A própria democracia é vista apenas como um dos métodos possíveis de escolha de governantes, não tendo vantagem específica sobre outros métodos possíveis.

Verba e Nie (1987), ao contrário, partem de uma visão da democracia como um sistema político que tem na responsividade aos cidadãos pelos governantes uma de suas características mais fundamentais. Nesta perspectiva, a participação é definida como tentativa de influenciar o governo.

Political participation refers to those activities by private citizens that... aim to influence the government, either by affecting the choice of government personnel or by affecting the choices made by government personnel (VERBA; NIE, 1987, p. 2).

Essa visão do envolvimento dos cidadãos com a política dominou o campo dos estudos empíricos de participação durante muito tempo. Nessa perspectiva os cidadãos têm um papel mais ativo do que na visão liberal, uma vez que podem expressar suas preferências sobre as opções tomadas pelos políticos no governo, ou seja, sobre as políticas. A participação deixa de ser apenas um procedimento (capaz de ser substituído por outros), e passa a ser vista como mecanismo da representação. Acolhe-se, então, o princípio da *accountability*, pelo qual os cidadãos expressam suas preferências participando, e os políticos têm o “dever” de acolhê-las transformando-as em políticas concretas, sendo, portanto, responsivos às preferências dos cidadãos.

A contribuição mais importante do trabalho de Verba e Nie (1987) é trazer a participação política para além do voto e da atividade de campanha como um elemento central da democracia, na medida em que se relaciona normativamente ao princípio da responsividade do governo para com os cidadãos.

Uma terceira definição de participação política é aquela que a relaciona com a ação direta. Etimologicamente, participação refere-se ao ato de fazer parte do processo decisório (SARTORI, 1987). Para os partidários do modelo participatório de democracia (PATEMAN, 1970, p. 67-71) a autoridade dos indivíduos não pode e nem deve ser delegada a alguns representantes. Sendo assim, esses teóricos propõem a inclusão de mecanismos de participação direta nas democracias contemporâneas, especialmente nas arenas de menor escala, ou seja, o objetivo é o de criar mecanismos que envolvam diretamente os cidadãos na resolução dos problemas comunitários e, assim, criar efetivamente estruturas democráticas.

Uma quarta definição de participação política está relacionada ao modelo de democracia deliberativa tal como definida por Habermas (1996). Nesse modelo, a participação é entendida essencialmente como discussão/debate político (HABERMAS, 1996; GUTMAN; THOMPSON, 2004) e é um elemento essencial da democracia, pois se constitui como uma arena de deliberação pública baseada na possibilidade do debate.

Teorell (2006) defende que é possível falar em participação como discussão política no sentido de formação de opinião política e debate, e que isso permite acessar o clamor da perspectiva que vê na deliberação o fundamento da democracia, ou seja, a participação política também envolve uma dimensão de discussão pública que é importante para a formação das preferências políticas. Essa possibilidade está fora da equação para a visão liberal de democracia, pois, como afirma Riker (1962), as preferências não são endógenas ao processo democrático, mas sim se formam fora dele.

Booth e Seligson (2006) ampliam a definição de Verba e Nie (1987) para uma compreensão da participação política como *“behavior that is intended to influence the political system, be it at national, regional, or comunal level”* (BOOTH; SELIGSON, 2006, p. 96). Esta definição permite sintetizar as

questões levantadas pelas perspectivas anteriores, pois combina os elementos centrais da participação política, que estão presentes nas definições acima. O primeiro deles é a influência no sistema político como um todo, ou seja, na composição do governo, mas também nas suas políticas, bem como na própria estrutura do sistema. Por outro lado, essa influência não se dá apenas no nível de governo e também não se dá da mesma forma em todos os níveis. Isso quer dizer que a atuação do cidadão no governo nacional é uma, e no nível local mais próximo, por exemplo, é outra, muito mais ativa, como defendem os partidários do modelo de democracia participativa.

A definição acima não consegue abarcar, no entanto, uma dimensão importante da participação: a do debate. Tal dimensão, como mostra a discussão em torno do lugar da participação na perspectiva deliberativa, é importante, pois capta a atuação dos cidadãos e grupos na formação das preferências no mundo da política.

Assim, no estudo das dinâmicas de participação política contemporânea, é preciso definir quais formas de participação estão decrescendo, quais estão se modificando e a relação mais profunda dessa mudança em relação ao próprio funcionamento das democracias contemporâneas.

3. Determinantes da participação política

Para compreender a baixa participação nas eleições e nas instituições políticas tradicionais, é necessário, não apenas partir de uma boa conceituação de participação política, que abarque todas as suas dimensões em um regime democrático, mas também é preciso pensar nos fatores que impulsionam esta participação e o envolvimento dos cidadãos com os seus sistemas políticos.

Não é intuito da presente investigação esgotar a literatura específica sobre a participação política, mas sim entender o lugar que ocupam a participação política e seus determinantes em duas teorias fundamentais para o debate democrático: a da cultura política e a institucionalista.

Essas duas perspectivas explicam de forma distinta a relação entre participação política e democracia. Para os que valorizam a cultura política, o que explica a maior ou menor participação pública é a existência de um certo tipo de cultura em cada contexto. Assim, existiriam sociedades com comportamentos e valores mais propensas à participação e, conseqüentemente, mais aptas à própria democracia.

Os institucionalistas, ao contrário, advogam que são as instituições políticas e como elas funcionam que fomentam ou não a participação de seus cidadãos. Assim, estruturas políticas mais democráticas levariam a maior participação justamente porque os cidadãos se sentiriam mais valorizados e capazes de influenciar os resultados políticos.

A seguir analisamos os principais argumentos e resultados de pesquisa de cada uma dessas abordagens.

Gabriel Almond e Sidney Verba (1963) foram os responsáveis por revisitar a perspectiva culturalista na ciência política. A mesma foi definida como o conjunto de orientações subjetivas dos cidadãos, inclusive valores, crenças e conhecimento sobre o sistema político (ALMOND; VERBA, 1963; 1989). No trabalho seminal desta literatura, Almond e Verba identificaram que a configuração de uma cultura cívica seria determinante para o desenvolvimento e a estabilidade dos sistemas políticos democráticos e se caracterizaria por um envolvimento dos cidadãos nas questões políticas e pela existência de maior confiança entre os cidadãos e o sistema.

De acordo com Almond e Verba (1963; 1989) existiriam três tipos de culturas: a paroquial ou localista, que gera uma estrutura com características tradicionais e descentralizadas. A segunda seria uma cultura de sujeição ou de súditos, com uma estrutura autoritária e centralizada. Por último, a cultura cívica, ou de participação, seria a única capaz de gerar uma estrutura democrática.

Diversas críticas foram dirigidas ao modelo de Almond e Verba e seu determinismo; uma vez que cada sociedade estaria fadada a um único destino, dependendo do tipo de cultura política existente. Os partidários da visão de Almond e Verba respondem as críticas, assinalando que os autores perdem de vista o fato de que qualquer cultura política efetiva é uma mistura dos três tipos enunciados teoricamente.

Putnam, Leonardi e Nanetti (1996) e Ronald Inglehart (1998) renovaram o campo de estudos da cultura política. Ao estudar o desempenho institucional dos governos locais italianos, Putnam identifica os governos dos estados do norte da Itália como tendo um melhor desempenho e o associa ao envolvimento cívico de seus cidadãos. A participação em associações cívicas, a confiança nos demais cidadãos, a leitura diária de jornal e o comparecimento a votações de temas de interesse geral formam uma cultura cívica diferenciada no norte da Itália.

A conclusão de Putnam, Leonardi e Nanetti (1996) é que sociedades com maiores níveis de participação e confiança interpessoal estimulam a formação de redes de solidariedade e confiança social que se estendem até o governo, formando um círculo virtuoso que favorece o processo democrático, possuindo, assim, um capital social. Por oposição, sociedades que não possuem tal civismo estariam fadadas a um círculo vicioso entre não participação, desconfiança e mau governo.

A tese de Putnam, Leonardi e Nanetti (1996) abriu uma série de debates sobre o papel das tradições culturais e sociais e sobre a participação. Vasta literatura tem sido produzida na tentativa de desvendar as potencialidades do capital social, incluindo a possibilidade dos governos em produzi-lo e a extensão na qual ele está pré-determinado, ou não, pelas tradições culturais. Porém, Putnam também afirma a possibilidade de mudanças culturais a partir de ações institucionais do governo, em direção aos cidadãos. Este

processo é lento, mas gera resultados sociais positivos na medida em que favorece a criação de confiança e solidariedade.

Inglehart (1998) também identificou a existência de uma relação direta entre a estabilidade democrática e o enraizamento de uma cultura específica. Analisando resultados do World Values Survey de 1988-89, Inglehart e Welzel (2005) concluíram que as taxas de confiança se correlacionam positivamente com o produto interno bruto e com a democracia. O resultado mostrou que países com maiores percentuais de pessoas que confiam nas outras e que possuem valores pós-materialistas são os mais desenvolvidos economicamente e também as democracias mais longas. É possível, no entanto, questionar se o alto grau de confiança interpessoal e as mudanças de valores provocam e/ou são provocados pela existência de uma democracia mais consolidada, uma situação econômica estável, ou ainda, por políticas públicas específicas.

Defendendo o ponto de vista contrário e advogando a visão institucionalista, Edward Muller e Michell Seligson (1994) questionaram as conclusões que se depreendem das análises de Putnam, Leonardi e Nanetti (1996) e Inglehart (1998), salientando ser necessário estabelecer também em que medida a democracia pode favorecer a confiança, tanto interpessoal quanto política. Para esses pesquisadores, não se pode prever a direção desta relação *a priori*. No caso latino-americano, a confiança interpessoal é baixa pelo déficit democrático e, portanto, não pode explicar o mesmo. Nesta perspectiva, a explicação da instabilidade da democracia deve ser buscada em características macroestruturais do sistema político e não apenas em crenças individuais.

Em outros trabalhos, Booth e Seligson (2009) procuram reforçar também que a confiança não é determinante para a participação em todos os contextos; questões como a repressão, o conformismo, as desigualdades sociais podem afetar mais o comportamento dos cidadãos centro americanos, do que o baixo nível de confiança. Mais que isso, seriam estas características do sistema político e da sociedade (repressão, desigualdade, etc.) os determinantes do baixo grau de confiança e da baixa participação.

Lúcio Rennó (2003), estudando os determinantes da participação política, contrasta o culturalismo e o institucionalismo em relação a várias formas de participação. Os resultados de Rennó indicam que a confiança interpessoal e o otimismo (variável utilizada também pela literatura culturalista) não se correlacionam com a participação nos novos movimentos sociais, nem em grupos locais. O autor verificou, também, que as variáveis que medem o peso institucional (como a estabilidade da democracia) foram importantes para três tipos de participação (partidos, novos movimentos sociais e grupos locais), com exceção apenas da participação em grupos locais como associações de bairro e de igreja.

Além disso, a confiança interpessoal apresentou correlação negativa com a participação em partidos e sindicatos, o que contradiz a hipótese principal do capital social e reforça uma perspectiva já apontada em outros trabalhos de que a desconfiança pode mobilizar também a ação política (BOOTH; RICHARD, 2001). Sendo assim, Rennó (2003) mostra que a criação de estruturas de oportunidade política e participação em associações fomentam a participação, o associativismo cívico, mais do que a confiança interpessoal, o otimismo e a tolerância no nível individual no contexto latino americano.

Altman (2008) elenca outras variáveis não utilizadas no trabalho de Rennó (2003), e que têm sido levantadas pela literatura institucionalista para explicar a participação política eleitoral de forma comparada. A primeira delas é o voto compulsório: muitos trabalhos têm demonstrado que o voto compulsório impulsiona a participação eleitoral (BLAIS, 2006; POWER; GARAND, 2007). Também o registro eleitoral foi usado nesses estudos e a predição é que essa variável influencia inversamente a participação: quanto mais os procedimentos de registro se aproximam do voluntário, menor será a participação, ou seja, a obrigatoriedade do voto e do cadastramento para votar são desenhos institucionais que fomentam o maior envolvimento com o processo eleitoral.

4. Considerações finais

Neste estudo apresentamos um quadro panorâmico das definições de participação política e de democracia, com o escopo de analisar as teorias explicativas sobre o envolvimento político dos cidadãos em uma sociedade democrática. As quatro definições de participação política contempladas oferecem um quadro amplo, ainda que não exaustivo, das principais correntes teóricas da democracia. Ademais, as abordagens culturalistas e institucionalistas analisadas permitem encontrar determinantes diferentes para a participação.

Entretanto, embora as causas apontadas sejam distintas, a hipótese aqui desenvolvida é a de que essas perspectivas podem ser reconciliadas e vistas como complementares no entendimento dos desdobramentos atuais em termos de queda em algumas formas tradicionais de participação política. Mostramos, deste modo, a relevância da aproximação de perspectivas para o debate sobre a baixa participação e os caminhos da democracia.

Por fim, salientamos que seria importante retomar a discórdia sobre a direção entre desenvolvimento e democracia e avaliar em que medida o bom funcionamento das instituições fomenta a participação. Em outros termos, é necessário avaliar a importância de questões como corrupção, desempenho econômico e desenvolvimento humano para o grau de envolvimento dos cidadãos com a vida política.

Referências

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

_____. **The civic culture revisited**. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1989.

ALTMAN, David. **Individual, economic, and institutional causes of electoral participation in Latin America**. Lapop small grant series, 2008.

BLAIS. What affect voter turnout? **Annual Review of Political Science**, v. 9, p. 111-125, 2006.

BOOTH, J.; SELIGSON, M. **Political support and participation in Latin América: critical citizens and the puzzle of legitimacy's effects**. Paper prepared for presentation at the 3º Congresso de la Asociación Latinoamericana de Ciência Política, Campinas, Brasil, 2006.

BOOTH, John; RICHARD, Patricia. **A formação do capital social na América Central: violência política, repressão, dor e perda**. *Opinião Pública*, v. VII, n. 1, Campinas, p. 75-99, 2001.

BOOTH, John; SELIGSON, Mitchell A. **The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight Latin American nations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

DALTON, R.; WATTEMBERG, Martin P. eds. **Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

EASTON, David. A re-assesment of the concept of political support. **British Journal of political Science**, v. 5, p. 435-57, 1975.

GUTMAN, A.; THOMPSON, D. **Why deliberative democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Three normative models of democracy. In: BENHABIB, S. (Ed.) **Democracy and Difference**. Contesting the Boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, p. 21-30, 1996.

INGLEHART, Ronald. The renaissance of political culture. **American Political Science Review**. v. 82, n. 4, p. 1203-1229, 1998.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KOSTADINOVA, Tatiana; POWER, Timothy. Does democratization depress participation? Voter turnout in the Latin American and Eastern European transitional democracies. **Political Research Quarterly**, v. 60, n. 3, p. 363-377, 2007.

LOPES, Denise M. N. N. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. **Opinião Pública**, v. X, n. 1, p. 162-188, 2004.

MULLER, E. N.; SELIGSON, M. A. Civic culture and democracy: the question of causal relationships. **American Political Science Review**, v. 88, n. 3, p. 635-654, 1994.

NORRIS, Pippa (Ed.). **Critical citizens: global support for democratic government**.

- Oxford: Oxford University Press, 1999.
- PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PHARR, S. J.; PUTNAM, Robert. **Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?** Princeton: Princeton University Press, 2000.
- POWER, Timothy; GARAND, James C. Determinants of invalid voting in Latin America. **Electoral Studies**, v. 26, n. 2, p. 432-444, 2007.
- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RENNÓ, Lucio. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 71-82, 2003.
- RIKER, W. **The theory of political coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.
- SARTORI, G. **The theory of democracy revisited**. Chatham House Publishers, 1987, 2 vol.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.
- SELIGSON, Mitchell; BOOTH, John; GOMÉZ, J. Os contornos da cidadania crítica: explorando a legitimidade democrática. **Opinião Pública**, v. 12, n. 1, p. 1-37, 2006.
- TEORELL, Jan. Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. **European Journal of Political Research**, v. 45, n. 5, p. 787-810, 2006.
- VERBA, Sydney; NIE, Norman. **Participation in America**. Political democracy and social equality. Chicago: University of Chicago Press, 1987.