

DEMOCRACIA NO BRASIL: representativa ou delegativa

Hemerson Luiz Pase³⁸
Ana Paula Dupuy Patella³⁹
Lígia Silva de França Brilhante⁴⁰

INTRODUÇÃO

A história política do Brasil é marcada por relações bastante verticalizadas entre governantes e governados situação que a redemocratização da década de 1980 prometia mudar.

A redemocratização trouxe os ideais de dignidade humana e direitos fundamentais, o regime civil-militar então vigente perdeu força e deu lugar a uma nova ordem constitucional, pela qual, mais do que o estabelecimento dos preceitos procedimentais da democracia, reconheceu-se a necessidade de promover os valores da solidariedade e fraternidade, instituindo-se o estado social, em superação ao paradigma liberal-individualista. (VASCONCELOS, 2013).

De lá para cá, apesar do avanço da nossa democracia, podemos perceber que as instituições políticas, embora necessárias, vislumbram-se insuficientes para satisfazer as demandas sociais e implementar um estado social. (MOISÉS, 2008). Ou seja, pode-se dizer que a recente experiência democrática brasileira carece de mecanismos estatais de implementação das mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pela redemocratização. Assim, é possível imputar falha ao Estado no desenvolvimento da tarefa de promover a reintegração entre indivíduo, sociedade civil e as instituições, com vistas a consolidação de uma democracia substantiva, que traga no seu bojo, a efetivação dos direitos humanos, e conseqüentemente, da cidadania sem exclusão. (BAQUERO, 2003).

Neste sentido, nosso problema de pesquisa é porque a democracia brasileira não conseguiu efetivar a garantia dos direitos?

³⁸ Doutor em Ciência Política. Professor e pesquisador do Curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande.
E-mail: hemerson.pase@gmail.com .

³⁹ Bacharel em Direito. Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas e em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande.
E-mail: anapaulapatella@gmail.com .

⁴⁰ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas.
E-mail: ligiafranca.adv@gmail.com .

Nossa primeira hipótese se constitui da seguinte forma: ocorre um distanciamento entre os interesses (direitos, expectativas, desejos) dos representados e as preferências dos representantes que são desestimulados pelo regime a responder àqueles.

Nossa segunda hipótese é que o regime político brasileiro possui os elementos da democracia delegativa definida por Guillermo O'Donnell.

A análise das hipóteses com base na literatura nos permite perceber que a insatisfação da população com os representantes produz uma insatisfação com o regime democrático, embora isso não impacte em renovações políticas e, em inclusive suscite a valorização de regimes não democráticos.

Este texto possui além desta seção inicial, uma segunda onde abordamos os conceitos de democracia procedimental, substantiva e delegativa. Na terceira seção serão discutidos os conceitos de cidadania, cidadão em negativo e cidadão ambivalente, para que se possa compreender o quanto a cultura política e qualidade da cidadania podem atuar como fator determinante para a consolidação, ou não, da democracia.

Em um terceiro momento, com o uso da abordagem quantitativa e do método estatístico, far-se-á a análise dos dados disponíveis nos bancos de dados do Latinobarômetro e LAPOP, onde serão colhidos os resultados de questões relativas (I) a percepção (I.a) dos problemas do país e (I.b) da capacidade da democracia de atender aos direitos básicos dos cidadãos (indicadores da satisfação da população) e (II) a propensão dos indivíduos à aceitação de um regime autoritário (indicador da instabilidade do regime), para que se possa relacionar o nível de satisfação com a evolução da estabilidade do regime. Após, serão comparadas variáveis da inflexão da consolidação cultural do regime na estabilidade da instituição, a serem coletadas a partir de questionamentos, presentes também em todas as rodadas do LAPOP, relativos ao respeito pelas instituições e à crença na proteção dos direitos básicos do cidadão pelo sistema político. Finalmente, serão coletados os dados referentes ao sentimento de representatividade, constantes dos levantamentos do LAPOP, dos anos de 2008 e 2012, e do Latinobarômetro, do ano de 2015, para relacionar com os dados analisados ao início e auferir a relação entre a delegação e a dificuldade de consolidação democrática.

A DEMOCRACIA DELEGATIVA

A primeira experiência democrática que se tem conhecimento, no Ocidente, remonta à Grécia Antiga, mais precisamente à cidade de Atenas, onde todas as decisões eram tomadas coletivamente, depois de discussões públicas, da qual participavam todos os homens, livres,

abastados, com mais de 30 anos de idade. Daí surge o conceito de democracia que, portanto, referia-se ao exercício do poder diretamente pelos cidadãos.

Suprimidos na Idade Média Ocidental, o conceito e as práticas democráticas são retomados na modernidade, a partir de quando o conceito de cidadão vai se alargando – o que dificulta a implementação da democracia direta, nos moldes daquela vista na Grécia Antiga e faz nascer a idéia de representação. Na democracia representativa, a igualdade e a liberdade dos cidadãos são garantidas mediante o voto. Todos têm o mesmo direito, sendo dada a mesma importância a cada um dos votos.

A partir dessa ideia, surgem, nas teorias contemporâneas, duas importantes correntes: de um lado, predomina uma interpretação cujo cerne considera os procedimentos políticos do regime; e, de outro, uma interpretação que prima pela análise da substância da democracia.

Os teóricos situados no campo onde predomina a importância da análise dos procedimentos de regimes políticos trabalham na perspectiva de elaborar categorias definidoras a partir de características e/ou propriedades essenciais, onde as instituições e os procedimentos possuem papel central para a definição e diferenciação de regimes democráticos e outros não democráticos. Instituições são organizações, normas ou regras que adquirem valor e estabilidade e que são aceitas pelo conjunto da população e/ou dos atores políticos.

Nessa linha, para Schumpeter (1961, p. 291), um dos expoentes da concepção minimalista da democracia, o regime é apenas um método. Em outras palavras, segundo o autor, democracia é “um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas -, e, portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas”.

Mais especificamente, conforme afirma Mainwaring *et al* (2001), para a caracterização da democracia, é necessário preencher quadro requisitos procedimentais básicos, quais sejam:

(I) os chefes dos poderes executivo e legislativo devem ser eleitos pelos cidadãos, mediante eleições competitivas, limpas e livres; (II) o direito de voto deve ser estendido à grande maioria da população; (III) devem ser amplamente protegidos os direitos políticos e as liberdades civis; e (IV) os eleitos devem ter condições de governar e as forças armadas devem permanecer sob o seu controle.

De acordo com essa concepção um regime como democrático precisa possuir as condições procedimentais não importando, portanto, as questões de igualdade social e da responsabilidade pública ou *accountability*.

Por outro lado, a corrente que considera importante a substantividade para caracterizar o regime democrático afirma a necessidade de considerar as características substantivas, cujo princípio é a igualdade de condições sociais, intelectuais e culturais da cidadania.

Deste modo, a democracia substantiva pode ser definida como aquela que pressupõe a realização dos direitos fundamentais e, mais que isso, a realização dos cidadãos em todas as suas potencialidades. Por óbvio, essa concepção democrática não dispensa a atenção aos procedimentos que são necessários. (BAQUERO, 2003; DALLA-ROSA, 2007).

O sistema político brasileiro tem dado bastante atenção ao mínimo procedimental exigido para a caracterização da democracia shumpeteriana, tendo em vista que a cerca de três décadas são realizadas eleições gerais, periódicas, nas quais sempre houve a legitimação e a efetiva assunção do poder dos vencedores. É verdade que nesse interregno, além de assistirmos a posse de todos os candidatos eleitos, vimos também a tramitação do processo de impedimento do presidente Fernando Collor de Melo, que acabou por renunciar em dezembro de 1992 e da presidenta Dilma Rousseff, em 2017, cuja legalidade é bastante discutível. (SOUZA, 2016).

Embora pareça que os procedimentos do regime democrático estejam presentes no sistema político brasileiro, não se pode dizer o mesmo do caráter substancial da democracia. Além das sabidas dificuldades que a população enfrenta para ver garantidos os mínimos necessários para a subsistência digna, o próprio procedimento de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff gerou discussão que demonstra a fragilidade substancial do regime e uma contundente e contraditória discussão política entre legalidade *versus* legitimidade.

Como se sabe, por um lado, as correntes defensoras do impedimento afirmam tratar-se de procedimento absolutamente legal (dentro das normas procedimentais); e, por outro lado, os contrários duvidam da sua legitimidade, imputando-o ao que chamam de “golpe institucional ou constitucional”, porque conquanto normativamente correto, tratou-se de manobra política articulada pela coalizão de forças da oposição na Câmara dos Deputados, cujo programa fora derrotado nas eleições majoritárias presidenciais em 2014.

Ou seja, no contexto atual, pode-se dizer que o antagonismo dos discursos relacionados ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff demonstra que há uma estabilidade institucional do regime, que permite a racional defesa do impedimento, mas que não há uma consolidação substancial, evidenciada pela imputação de ilegitimidade do procedimento.

Independentemente disso o que nos interessa aqui é entender o motivo da dissociação entre a estabilidade e a consolidação da democracia no Brasil. Em outras palavras, não se quer aqui defender a suficiência ou não do atendimento às normas procedimentais para a caracterização do regime democrático. O que se quer é entender porque, apesar de estável procedimentalmente, a democracia brasileira não se consolida como regime capaz de refletir, respeitar e atender as demandas da sociedade. Para tanto, faz-se necessário considerar toda a

historia política brasileira que, como já referido, reflete uma tradição impositiva e não participativa.

O processo de construção democrática de uma sociedade encontra-se intimamente relacionado à interação entre os diferentes contextos histórico-culturais, à legitimação do funcionamento das instituições políticas, à regulação dos valores políticos e ao modo como os comportamentos, as normas e os valores políticos de uma determinada comunidade são reproduzidos. (BAQUERO, 2007).

Herdeira de uma tradição cívica pouco encorajadora e sociedade eminentemente escravocrata, a democracia brasileira (1822-1930) carecia de instrumentos e mecanismos institucionais para o seu pleno exercício governamental e político. Sequer se conhecia o próprio sentido da cidadania e a noção da igualdade de todos perante a lei.

Como as funções judiciárias se encontravam nas mãos de seletos grupos de fazendeiros e detentores das funções do Estado, a justiça, principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. Consequentemente, a concepção de poder público não existia, de modo que impossibilitava assegurar o mínimo de igualdade nem sequer formal de todos perante a lei.

A participação do cidadão na política brasileira até 1930 foi marcada por uma relação de distanciamento, dúvida e muitas vezes de oposição ao governo. Ainda assim, as reações se limitavam a pequenos grupos de pessoas, que agiam quando se sentiam lesadas pela ação governamental - caracterizando-se, portanto, por uma postura reativa do cidadão diante da política. Não se pode dizer que tais movimentos eram politicamente organizados ou que os integrantes apresentavam um sentimento de nacional consolidado.

Nessa tônica, as ações políticas populares somente se materializavam como mecanismo reacional às condutas arbitrárias das autoridades constituídas, nascendo, neste contexto, uma cidadania precária na qual figuravam como cidadãos destinatários os indivíduos intitulados por Carvalho (1996, p. 75) como *cidadãos em negativo*:

Apesar de não participar da política oficial, de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto, a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores.

Nos períodos posteriores ao Estado Novo, a experiência democrática nos anos de 1945 a 1964 e a fase final da ditadura civil-militar, os brasileiros não tiveram a oportunidade do exercício da cidadania, ante o histórico de cidadão reativo, ou cidadão em negativo, verificada na precária relação entre o Estado, o governo e o indivíduo.

Na década de 1980 vem a redemocratização quando se expandem as expectativas e esperanças sem, contudo, grandes alterações nas bases do regime nascente. Duas foram as explicações teóricas para a consolidação do novo regime a despeito de ter sido criado sobre as mesmas bases estruturais do anterior. A primeira delas relacionada à própria capacidade das instituições de fazer cumprir a nova norma vigente e a segunda, relacionada às relações entre o Estado e a Sociedade Civil. Ou seja, novamente nos deparamos com a dualidade teórica das concepções do institucionalismo e da cultura política.

Para a primeira concepção, duas inovações da Constituição Federal de 1988 em relação à de 1946 seriam suficientes para garantir o funcionamento do que chamaram de “presidencialismo de coalizão”, quais sejam: o aumento dos poderes legislativos do chefe do poder executivo, garantindo maior atenção às suas propostas e os expressivos recursos à disposição dos líderes partidários viabilizando o comando das bancadas. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Já para a concepção culturalista, a consolidação do regime instituído sobre as mesmas bases institucionais do anterior fracassado dependia do resgate do

Estado tanto com variável independente (afetando a estrutura de relações sociais) quanto como variável interveniente (através da elaboração e implementação de políticas públicas), e integrá-lo teoricamente com a sociedade, duas esferas obviamente não autônomas. Esse redimensionamento do Estado é essencial à compreensão dos obstáculos que dificultam a consolidação democrática. A estrutura do Estado e as relações Estado-sociedade são relevantes para o processo democrático. O Estado necessita ser forte e autônomo suficiente para assegurar a lei e evitar que se torne o monopólio dos dominantes. No entanto, o poder do Estado precisa ser contrabalanceado pela força da organização civil. (BAQUERO, 1994, p. 29).

O que se viu nessas três décadas é uma democracia procedimentalmente estável, mas, ao mesmo tempo incapaz de garantir o funcionamento das instituições, considerando a sua ineficiência na promoção da cidadania e a sua fragilidade evidenciada em momentos de crise política.

A democracia brasileira revela-se limitada, onde as eleições não garantem por si só a instauração de um regime que assegure princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos.

Dito isso, não cabe discutir se a democracia existe no Brasil, mas sim qual sua qualidade. Nesse intuito, adotar-se-á a teoria da democracia delegativa do teórico argentino Guillermo O'Donnell (1991). As democracias recém instaladas não se enquadram entre as teorias e tipologias de democracia existentes, pois a despeito de atenderem aos requisitos minimalistas, não parecem ser e nem caminhar no sentido a se tornarem democracias representativa. No

entanto, “na maioria dos casos não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada”. (O’DONNELL, 1991, p. 26).

Para O’Donnell (1991, p. 26):

a) A instalação de um governo democraticamente eleito abre caminho para uma "segunda transição", provavelmente mais demorada e até mesmo mais complexa que a transição do regime autoritário. b) Espera-se que essa segunda transição seja de um governo democraticamente eleito para um regime democrático ou, o que é equivalente, para uma democracia institucionalizada consolidada. c) Nada garante que essa segunda transição será feita: novas democracias podem regredir para o regime autoritário, ou podem atolar-se em uma situação frágil e incerta. Essa situação pode ser duradoura, pode inclusive não abrir caminhos para a realização de formas mais institucionalizadas de democracia. d) O elemento decisivo para determinar o resultado da segunda transição é o sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político. e) Tal resultado é fundamentalmente condicionado pelas políticas públicas e pelas estratégias políticas de vários agentes, que incorporem o reconhecimento de um interesse superior comum na tarefa de construção institucional democrática [...].

Algumas das democracias advindas da terceira onda de democratização permaneceram apenas com a reiteração de eleições regulares, nas quais, no entanto, não se elegem representantes, mas sim governantes, os quais com poderes “delegados” fazem prevalecer a sua vontade particular e não a de seus representados. Essas democracias, então, não lograram efetuar uma transição substantiva - que (i) deve se dar após a instituição de um governo eleito democraticamente para um regime democrático propriamente dito e (ii) depende do sucesso das instituições democráticas.

Neste empreendimento, tarefa essencial é atribuída às instituições. Segundo O’Donnell

[...] no funcionamento das complexas sociedades contemporâneas, as instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores estruturais e, de outro, não só pessoas mas também os diversos agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades. (1991, p. 29).

Como se pode ver, a característica delegativa da democracia depende de um comportamento sistemático de interação da sociedade com as estruturas estatais, exatamente como afirma Marcello Baquero (1994) para quem o poder estatal deve ser “contrabalanceado pela força da organização civil” para que se tenha uma consolidação da democracia instituída nas mesmas estruturas que outrora não foram suficientes para garantir a permanência do regime. (BAQUERO, 1994, p. 29).

Em outras palavras, a falta da cultura participativa impede a completude da transição para o regime democrático substantivo, mantendo a sistematização de eleições de governantes

que priorizam suas demandas particulares e não satisfazem a demanda da população. Essa reprodução da democracia delegativa, por sua vez, leva à insatisfação dos cidadãos e, conseqüentemente, ao comportamento *ambivalente*, que impede a consolidação do regime.

CIDADANIA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Nessa seção discutiremos os conceitos de cidadania, cidadão em negativo e cidadão ambivalente, para que se possa compreender o quanto a cultura política e qualidade da cidadania podem atuar como fator determinante para a consolidação da democracia.

Seguindo a tradição de T. H. Marshall, José Murilo de Carvalho divide a cidadania em três tipos: pleno, incompleto e não-cidadãos. Os cidadãos plenos são aqueles que possuem os direitos civis, políticos e sociais. Os cidadãos incompletos são possuidores de apenas alguns dos direitos e os não-cidadãos são aqueles os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos. (CARVALHO, 1996).

Fundamentado na pirâmide da cidadania composta pela conquista gradativa e plena dos direitos civis, políticos e sociais, o historiador destaca, sobre a conquista dos direitos na Inglaterra, que os ingleses os introduziram de maneira sucessiva e cronológica, por meio de conquistas do povo e resultou em pleno exercício. Afirma ainda que “a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras”. Desta forma, “uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível”. (CARVALHO, 1996, p. 9).

Nesta tônica, Marshall (1967, p. 76) aponta o conceito de cidadania e suas características:

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.

Assim, para Marshall (1967, p. 84) a cidadania exige um elo de natureza diferente do parentesco ou descendência, sendo necessária a existência de “um sentimento direto de participação numa comunidade baseada numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum”. Logo, o desenvolvimento da cidadania é estimulado não só pela luta por direitos, mas também pelo exercício e materialização dos direitos já adquiridos.

Ao responder a indagação “Afinal, o que é ser cidadão?”, Pinsky aponta definição idêntica a de Marshall e Carvalho, acrescentando que “os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva”. (PINSKY, 2014, p. 9).

Diferentemente do ocorrido no Brasil em que os direitos que compõem a cidadania foram doados, segundo os interesses dos governantes de plantão, seu exercício parece distante da sua plenitude, de forma que sua estrutura de composição piramidal se deu de maneira invertida no Brasil, visto que apesar de completo o ciclo dos direitos, este não consegue atingir parcela expressiva da população.

A inversão da sequência dos direitos reforçou em nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado”. (CARVALHO, 1996, p. 227).

O comportamento político está ligado diretamente aos valores, de forma que a definição das preferências políticas de uma sociedade é respaldado por seu contexto cultural. Para Rennó (1998, p. 86-87) “o conteúdo específico de cada cultura contribui para prever o desempenho dos cidadãos e instituições no cenário político”. Portanto, por não haver singularidade entre cultura política e irracionalidade, a apatia política pode ser considerada como forma de expressão democrática. Logo, esta transição está condicionada, fundamentalmente, na capacidade estatal e das instituições que o compõem de aceitar e valorizar essa participação. (BAQUERO, 2003, p. 84).

O início do processo de redemocratização na América Latina desencadeia, simultaneamente, uma discussão sobre a consolidação da cidadania. Estabelece-se, dessa forma, uma espécie de fusão entre democracia e cidadania, sendo o papel do cidadão na vida social e política, incluído na pauta das discussões relativas à qualidade da democracia, bem como às práticas necessárias para o seu fortalecimento. (BAQUERO; BAQUERO, 2007, p. 133-134).

Dessa forma, o avanço dessa análise política está em demonstrar que uma das formas de diferenciação entre as democracias está no padrão de atividades públicas, de ação política, em que os seus cidadãos se engajam. Posto que, “no campo das práticas políticas a qualidade da democracia, no contexto atual, depende fundamentalmente da capacidade dos governos em dar respostas consistentes e eficientes aos males sociais”. (BAQUERO; BAQUERO, 2007, p. 129).

A participação política não é restrita a um determinado grupo de pessoas, como privilégio de poucos. Posto que se aceita, nas condições modernas, que o trato da coisa pública

diz respeito a todos, necessitando, para tanto, que o Estado esteja dotado de mecanismos capazes de institucionalizar esta participação de forma ampliada.

A influência de um Estado patrimonialista e a vigência de um modelo neoliberal nos países latino americanos, os pilares de consolidação da democracia brasileira limitam-se ao mero sentido jurídico-formal, ou seja, ao exercício do direito de votar e ser votado em um pleito eleitoral. Segundo Baquero (1994, p. 31-32) “a perspectiva técnica da democracia subverte o princípio democrático de *controle popular* do governo e o substitui pelo compromisso a procedimentos eleitorais rotineiros, definindo, assim a democracia pelos seus meios e não pelos seus fins”.

No Brasil, verifica-se uma concepção de participação política pautada pelo antagonismo, hostilidade e desconfiança entre o povo e as instituições tradicionais de mediação política, mecanismos formais de representação política, principalmente, os partidos que perderam o status original de mediador dos interesses dos seus eleitores.

Dotada de complexidade a questão da participação política e a conformação democrática brasileira, constata-se que apesar de institucionalizada ante o aparato institucional instrumentalizado, a democracia brasileira carece na sua substância de instituições que satisfaçam as demandas sociais, de forma a resgatar o cidadão para o cenário político, tendo o Estado o papel determinante nesta construção, de modo a evitar o colapso do sistema representativo, dada a crise de legitimação político-institucional. Isso porque, “o mecanismo que regula a tensão entre a sociedade civil e o Estado é a cidadania, vez que por um lado, limita os poderes do estado, por outro, universaliza e igualiza as particularidades dos sujeitos de modo a facilitar o controle social de suas atividades”. (SANTOS, 1995, p. 12).

Nesta perspectiva destaca-se o conceito de *cidadão ambivalente* abordado por Moisés (2008) oriundo do descontentamento dos brasileiros com a classe política e suas decisões aliada a ausência do atendimento do Estado às reivindicações no tocante a cidadania, bem como a concepção precária de democracia “como remédio que não surtiu efeito”, resultando na opção por exercer atitude política de caráter dúbio, típica da cultura política da delegação:

Em razão desse distanciamento entre representantes e representados o regime político não consegue dar conta de atender as demandas efetivas da cidadania, relativizando sua legitimidade e suscitando a possibilidade do reconhecimento dos regimes autoritários como mais eficientes para a solução de suas demandas, o que resulta na construção de uma sociedade preponderantemente de cunho ambivalente. (MOISÉS, 2008).

O sistema político brasileiro tem gerado uma restrição às possibilidades de uma participação política mais efetiva.

Pesquisas sobre processo de constituição de cidadania mostram que os cidadãos, de maneira geral, continuam a internalizar valores e crenças que viabilizam um cidadão mais eficiente na dimensão política. [...] O Estado, na percepção do cidadão, é avaliado puramente em bases emocionais, é visto como uma entidade protetora e benevolente e não como uma instituição cuja obrigação é de preservar os direitos sociais da sociedade. [...] A política, nesse sentido, é vista pelos cidadãos como uma prática publicitária, estrutura pelos meios de comunicação. Essa concepção da política é claramente conduzida à passividade e aceitação dos padrões tradicionais impostos por quem comanda o Estado. Claramente não existem condições objetivas para o desenvolvimento de uma consciência crítica. (BAQUERO, 1994, p. 39).

A qualidade da democracia consiste na capacidade de o regime satisfazer as expectativas dos cidadãos, assegurar liberdades e igualdade política possibilitando o alcance de suas aspirações ou interesses (qualidade de conteúdos); permitir que as instituições disponibilizem para os cidadãos instrumentos que possibilitem a realização de avaliação e fiscalização do desempenho de governos e representantes (qualidade de procedimentos). Tanto as instituições como os procedimentos políticos são entendidos como meios de promoção de valores e princípios adotados pela sociedade como integrante do processo político. (MOISÉS, 2008, p. 15).

Pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública. Tal transição depende, fundamentalmente, da capacidade do Estado e de suas instituições de aceitar e valorizar essa participação. Uma democracia social sem políticos ou cidadãos democráticos está fadada ao fracasso. [...] A menos que os cidadãos tenham fé nessas instituições e envolvam-se em atividades de autogovernança, a democracia enquanto conceito e enquanto prática pode tornar-se algo destituído de significado, usado para legitimar práticas autoritárias e de corrupção institucionalizada, pois a cidadania social não se faz presente. (BAQUERO; BAQUERO, 2007, p. 145).

Portanto, deve persistir a luta por uma cidadania ampla, capaz de superar os limites existentes, no anseio por ultrapassar as barreiras das desigualdades e obstáculos institucionais e atitudinais com vista a sua plenitude. Desta forma, pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa significa trazer as pessoas para a esfera pública, já que sem políticos ou cidadãos democráticos este regime está fadado ao fracasso. Neste sentido, importa identificar em que medida a falta de capacidade do Estado em desenvolver políticas públicas capazes de dar conta dos anseios da população está relacionado a falta de consolidação democrática, o que veremos na próxima parte.

A DEMOCRACIA DELEGATIVA E A INCAPACIDADE DE CONSOLIDAÇÃO DO REGIME

A partir do banco de dados do LAPOP foram analisadas todas as rodadas aplicadas no Brasil. As primeiras análises foram feitas sobre as questões pertinentes a percepção dos problemas do país e à propensão dos indivíduos à aceitação de um regime autoritário: “Para começar na sua opinião, qual é o problema mais grave que o país está enfrentando?” e “Na sua opinião, em quais das circunstâncias que eu vou mencionar se justificaria um golpe militar”.

Quanto aos principais problemas do país expressados no LAPOP, de todos os anos em que foram aplicados os questionários, 2006, 2008, 2010, 2012 e 2014, as respostas foram as seguintes:

Quadro 1 – Problema mais grave⁴¹:

	2006	2008	2010	2012	2014
Violência, crime, insegurança	30,4%	27,7%	25,3%	19,9%	27,3%
Saúde (falta de)	9,3%	4,5%	13,2%	21,3%	25,6%
Corrupção, políticos, governo	16,3%	13%	11,6%	13%	15,3%
Desemprego	20,6%	13,5%	12,7%	8,1%	3,8%

Fonte: LAPOP, 2006 (N. 1.214), 2008 (N. 1.497), 2010 (N. 2.482), 2012 (N. 1.500) e 2014 (N. 1.500).

Nesses mesmos anos, os índices de aceitação de intervenção militar pela população em relação a três dessas principais demandas (violência, corrupção e desemprego, pois saúde não foi questionado) variam da seguinte forma:

Quadro 2 – Justificativa para que os militares assumam o poder⁴²:

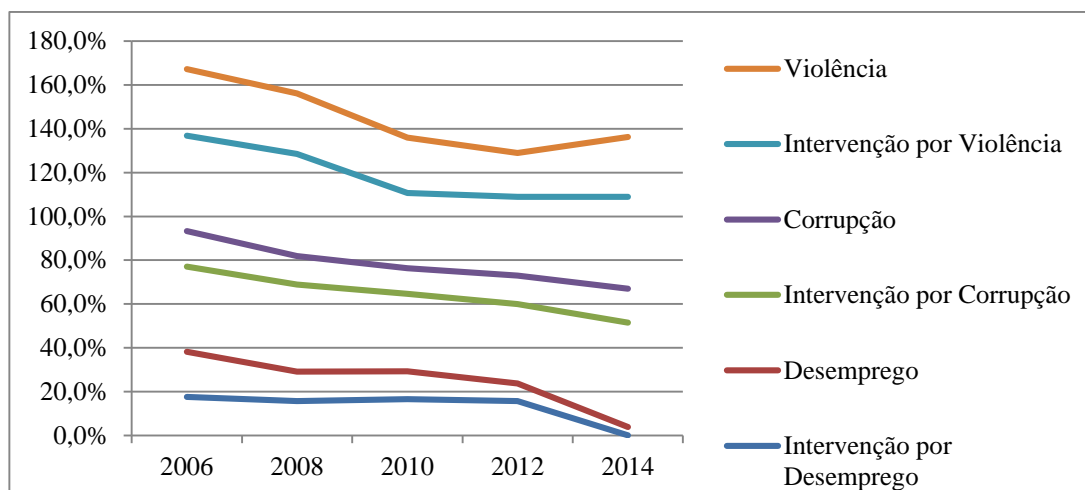
	2006	2008	2010	2012	2014
Violência	43,5%	46,6%	34,4%	36%	42%
Corrupção	38,9%	39,8%	35,5%	36,3%	47,6%
Desemprego	17,5%	15,6%	16,5%	15%	-

Fonte: LAPOP, 2006 (N. 1.214), 2008 (N. 1.497), 2010 (N. 2.482), 2012 (N. 1.500) e 2014 (N. 1.500).

Gráfico 1 – Principal problema / Justificativa para militares no poder:

⁴¹ Resposta a questão “Para começar, na sua opinião, qual é o problema mais grave que o país está enfrentando?”.

⁴² Resposta a questão “Em qual dessas situações, se justificaria que os militares tomassem o poder?”.



Fonte: LAPOP, 2006 (N. 1.214), 2008 (N. 1.497), 2010 (N. 2.482), 2012 (N. 1.500) e 2014 (N. 1.500).

Como se pode ver, o nível de aceitação de soluções militares referente a cada uma das demandas da população flutua proporcionalmente à satisfação da população, demonstrando uma congruência entre a capacidade do Estado de atender os anseios da população e a sua dificuldade de consolidação ou, de outro lado, uma congruência entre a incapacidade do Estado realizar políticas públicas para atender problemas centrais, para a percepção da cidadania, e a percepção de que os militares poderiam resolver tais problemas.

Visualizada tal relação, percebeu-se a importância da comparação dela com as respostas a mais dois questionamentos constantes no survey do LAPOP, que se entendeu refletirem variáveis da inflexão da consolidação cultural do regime na estabilidade da instituição, quais sejam: (I) “Até que ponto o sr./sra. tem respeito pelas instituições políticas do Brasil?” e (II) “Até que ponto o sr./sra. acredita que os direitos básicos do cidadão estão bem protegidos pelo sistema político brasileiro?”. Sistematizando os índices encontrados nos bancos, obteve-se os seguintes quadros:

Quadro 3 – Respeito pelas instituições políticas⁴³:

	Negativo			Neutro	Positivo		
	1	2	3		4	5	6
2006	12,4%	10,2%	15,5%	15,9	17,4%	13,1%	15,4%
	38,1%				45,9%		
2008	11,4%	11,7%	14,1%	20,6%	15,1%	13,3%	13,8%
	37,2%				42,2%		
2010	10,8%	6,8%	12,6%	16,1%	21,8%	13,5%	18,4%
	30,2%				53,7%		
2012	10,8%	11,1%	14,6%	17,6%	19,1	11,8	15
	36,5%				45,9		
2014	17,5%	11,4%	13,6%	17,9%	14,4%	11,9%	13,4%
	42,5%				39,7%		

Fonte: LAPOP, 2006 (N. 1.214), 2008 (N. 1.497), 2010 (N. 2.482), 2012 (N. 1.500) e 2014 (N. 1.500).

Quadro 4 – Proteção dos direitos básicos⁴⁴:

	Negativo			Neutro	Positivo		
	1	2	3		4	5	6
2006	23,0%	17,4%	17,6%	14,7%	13,5%	7,5%	6,2%
	58,0%				27,2%		
2008	17,9%	16,4%	21,3%	21,2%	13,2%	5,7%	4,3%
	55,6%				23,2%		
2010	15,9%	11,3%	21,3%	19,5%	17%	8,9%	16,1%
	48,5%				42%		
2012	17,5%	14,9%	20,2%	20,1%	15,8%	6,7%	4,7%
	52,6%				27,2%		
2014	23,8%	19,4%	20,9%	16%	10,1%	6,2%	3,5%
	64,1				19,8%		

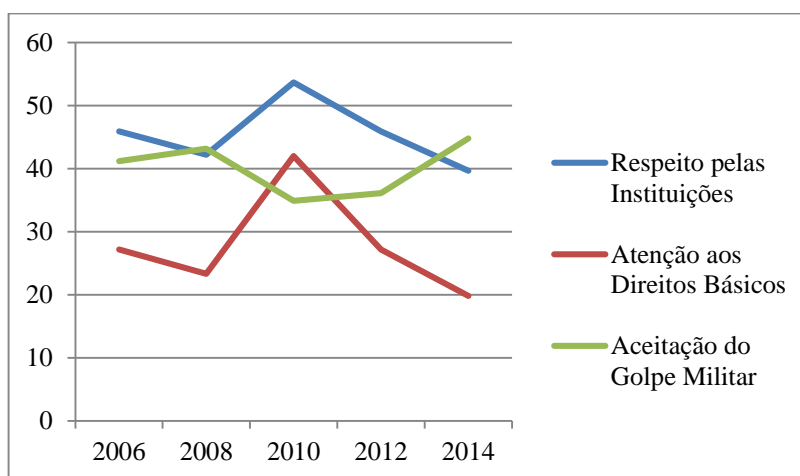
Fonte: LAPOP, 2006 (N. 1.214), 2008 (N. 1.497), 2010 (N. 2.482), 2012 (N. 1.500) e 2014 (N. 1.500).

Do cruzamento das informações transcritas nestas últimas tabelas, com a média das respostas favoráveis ao golpe militar, obtém-se o seguinte gráfico:

⁴³ Resposta a questão “Até que ponto o sr./sra. tem respeito pelas instituições políticas do Brasil?”

⁴⁴ Resposta a questão “Até que ponto o sr./sra. acredita que os direitos básicos do cidadão estão bem protegidos pelo sistema político brasileiro?”

Gráfico 2 – Respeito pelas instituições / Atenção aos direitos básicos / Aceitação dos militares:



Fonte: LAPOP, 2006 (N. 1.214), 2008 (N. 1.497), 2010 (N. 2.482), 2012 (N. 1.500) e 2014 (N. 1.500).

Como se pode ver, na medida em que diminui a crença na proteção aos direitos, diminui também o respeito pelas instituições democráticas. Por outro lado, em movimento inverso, quanto maior a crença na proteção aos direitos e o respeito pelas instituições, menor a aceitação para uma intervenção militar. Isto reforça a congruência existente entre a incapacidade do Estado de atender os anseios da população e a dificuldade de consolidação da democracia.

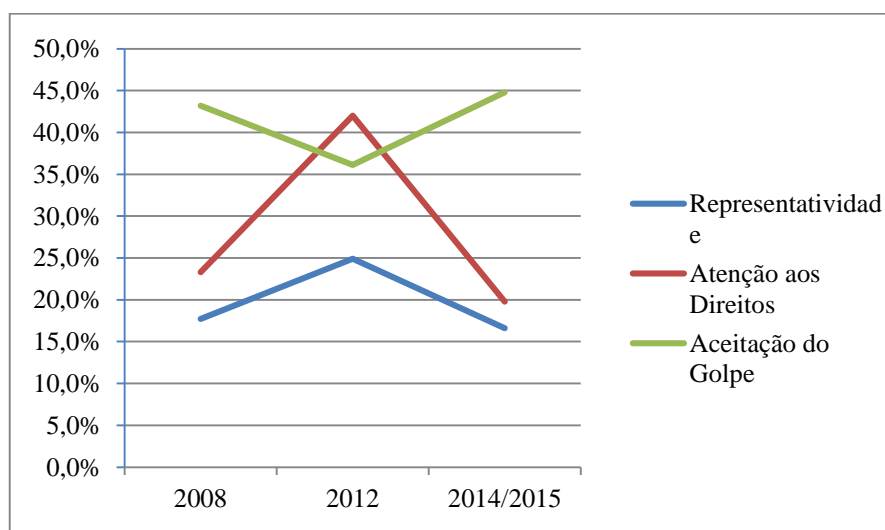
Por fim, com o intuito de verificar a relevância do caráter delegativo da democracia brasileira para essa relação percebida até aqui entre satisfação e estabilidade do regime, buscou-se questionamentos acerca do sentimento de representatividade dos cidadãos em relação aos ocupantes de cargos eletivos. No questionário do LAPOP, dos anos de 2008 e 2012, encontrou-se a seguinte pergunta: “Pensando nos partidos políticos de forma geral, até que ponto o sr./sra. concorda ou discorda que os partidos políticos brasileiros representam bem seus eleitores?”. As respostas para estas questões são escalas 1 a 7, sendo 1 total discordância que os partidos representem bem seus eleitores e 7 total concordância. Para nossa análise, dividimos a escala em 3 contínuos que representam respostas negativa (que os partidos não representam bem seus eleitores) de 1 a 3, positiva (que os partidos representam bem seus eleitores) 5 a 7 e neutro ou indiferente, para quem não faz diferença, 4.

Estimando-se insuficientes tais dados, para complementar o período de comparação com os dados até aqui coletados, destacou-se, do questionário do Latinobarômetro, do ano de 2015, a seguinte questão: “Você se sente politicamente representado no governo? E no congresso?”, cuja resposta é binária (sim ou não), sem opção indiferente. O que se percebeu sobre esses questionamentos é o seguinte:

Quadro 5 – Representação Política:

	Negativa			Indiferente	Positiva			Fonte
	1	2	3		4	5	6	
2008	30,7	21	18,7	14,4	8,3	3,8	3	Lapop N. 1.497
	70,4				15,1			
2012	26,1	17,3	20,5	15	14,6	4,1	2,5	Lapop N. 1.500
	63,9				21,2			
2015	Negativa			-	Positiva			Latinobarômetro N. 1.250
	83,4				16,6			

A partir desses dados, é possível observar que em 2008, 15,1% da população se sentia representada pelos partidos políticos, em 2012, 21,2%, e em 2015, 16,6%. Alinhando-se tais dados com os relativos à crença na atenção aos direitos básicos e à aceitação, pelos cidadãos, ao golpe militar:

Gráfico 3 – Representação dos partidos / Atenção aos direitos / Aceitação dos militares:

Depreende-se dos dados, que, à medida do aumento da crença na atenção aos direitos básicos, aumenta também o sentimento de representatividade dos partidos políticos e do Congresso Nacional (os parlamentares) e diminui a aceitação das soluções militares. Da interpretação inversa, é possível afirmar que quanto menor o sentimento de representatividade, maior a ameaça à estabilidade do sistema. Logo, pode-se considerar confirmada a hipótese inicial do trabalho, segundo a qual o distanciamento entre o interesse dos representados e as ações dos representantes, ocasionado pelo caráter delegativo do regime, prejudica a atenção às demandas da população - que, de consequência, descredita no regime democrático como forma

de materialização da cidadania, relativizando a sua legitimidade e dando azo a percepções que valorizam os regimes autoritários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço deste trabalho é avançar no debate teórico sobre os limites da consolidação da democracia brasileira. Para tanto, partimos do debate dos clássicos da democracia pluralista e elitista do século XX (SCHUMPETER; DAHL) avançando até o debate contemporâneo no âmbito da teoria da cultura política, sobre a necessidade de se pensar na substância da democracia. (O'DONNELL; MOISÉS; BAQUERO).

Considerando esta literatura testamos a hipótese que relaciona o caráter delegativo do regime, materializado pelo distanciamento entre o interesse dos representados e as ações dos representantes, e a realização das demandas da população - que, de consequência, constrói uma percepção cidadã de desacredito frente ao regime democrático, relativizando a sua legitimidade e suscitando uma percepção de que os regimes autoritários podem ser mais eficientes para resolver os problemas mais graves da população.

A partir de dados do LAPOP e Latinobarômetro foi possível perceber uma relação bastante congruente entre a incapacidade do Estado de realizar políticas públicas para atender os problemas considerados centrais para a cidadania, e a percepção de que os militares poderiam resolver tais problemas. Ou seja, para aqueles que percebem que o Estado não consegue resolver seus problemas, a possibilidade de um regime militar parece bastante estimulante.

Quando a variável “aceitação de um regime militar” é relacionada às variáveis “proteção dos direitos básicos” e “respeito pelas instituições políticas” a relação tem o mesmo sentido – ou seja, quanto menos os cidadãos percebem que o Estado protege os direitos básicos e quanto menor o respeito pelas instituições políticas, maior é a aceitação de um regime militar.

Quando relacionadas as variáveis “representação dos partidos políticos”, “atenção aos direitos básicos” e “aceitação de um regime militar”, o resultado é idêntico, quanto menor o sentimento de representação dos partidos políticos e do Congresso Nacional e da “atenção aos direitos básicos”, maior é a tolerância e “aceitação de um regime militar”.

As informações acima comprovam a hipótese e contribuem com as teorias que afirmam a necessidade de distinguir o estabelecimento institucional da democracia, que parece bastante avançado, do regime democrático, cuja preocupação com a substância, com o “retorno”, das políticas públicas aos cidadãos é inexorável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BAQUERO, M. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: Estado e Partidos Políticos. *In*: BAQUERO, M. (Org.). **Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. p. 26-41. Porto Alegre: UFRGS, 1994.
- BAQUERO, M. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. *In*: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.). **Democracia - Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov. 2003.
- BAQUERO, M. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **Revista Em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, out./dez. 2001.
- BAQUERO, M.; PRÁ, J. R. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 187.
- BAQUERO, M.; BAQUERO, R. Trazendo o cidadão para a arena pública: Capital Social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 1, p. 125 -150 jan./abr 2007.
- BALBACHEVSKY, E. S. M.: liberdade e representação. *In*: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx**. São Paulo: Ática, 2001. cap. 6. p. 189-223. v. 2.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 236 p.
- DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DALLA-ROSA, L. V. Democracia substancial: um instrumento para o poder político. *In*: CLÈVE, C. M.; SARLET, I. W. *et al* (Org.). **Direitos humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- HUNTINGTON, S. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.
- LAPOP. **Banco de Dados 2006; 2008; 2010; 2012; 2014**. Nashville: Vunderbilt University, 2006. Disponível em: <http://datasets.americasbarometer.org/database-login/index.html>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- LATINOBARÔMETRO. **Banco de Dados 2015**. Santiago do Chile: Corporacion Ltinobarometro, 2015. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 19 jul. 2016.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova [online]**. São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

MAINWARING, S., BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 645-687, 2001.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, cap. III, p. 57-114, 1967.

MOISÉS, J. Á. Cultura Política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-42, nov. 2008.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? **Novos Estudos – CEBRAP**. v. 1, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PASE, H. *et al.* O Caráter Delegativo da Democracia Brasileira como Fator Impeditivo da sua Consolidação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABCP, 2016 (*on line*).

PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

QUIRINO, C. G. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, F. C. (org.). **Os clássicos da política**: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. Vol. II. São Paulo: Ática, 2001. cap. 5. p. 147-188.

RENNÓ, L. Teoria da Cultura Política: vícios e virtudes. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 45, 1º semestre, p. 71-92, 1998.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na Pós- modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SOUZA, J. **A radiografia do golpe**: entenda como e porque você foi enganado. São Paulo: Leya, 2016.

VASCONCELOS, A. G. O Processo Coletivo e o Acesso a Justiça sob o paradigma do estado democrático de direito. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 12, 2013, p. 66-82.

