

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



**TRABALHO PREPARADO PARA APRESENTAÇÃO NO VI CONGRESSO
LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA – ALACIP
QUITO, 12 – 14 DE JUNHO DE 2012**

Título do trabalho: Democracia e seus requisitos: Cultura ou Instituições?

Autor: Carlos Vasconcelos Rocha

Doutor em Ciências Sociais – UNICAMP, com estágio pós-doutoral no Instituto de Governo e Políticas Públicas - IGOP da Universidade Autônoma de Barcelona - UAB.

Professor e pesquisador do curso de pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-Minas (mestrado e doutorado).

Tel 55 31 33767151 e-mail: carocha@pucminas.br

Área Temática:

Democracia e seus requisitos: Cultura ou Instituições?

Carlos Vasconcelos Rocha

Resumo:

O artigo busca relacionar a literatura que trata da configuração das instituições democráticas, em décadas recentes, e aqueles trabalhos que abordam as características da cultura política dos espaços urbanos. Busca desenvolver a hipótese de que os resultados das pesquisas de ambas as perspectivas teóricas demonstram incompatibilidade. Argumenta sobre a necessidade de se viabilizar o diálogo entre as perspectivas teóricas culturalista e institucionalista, que, até então, se desenvolvem de forma paralela e estanque.

Palavras-chave: *democracia, participação, cultura política, instituições.*

Uma temática que atualmente tem atraído atenção dos cientistas sociais é a das condições do efetivo exercício da cidadania, especialmente das populações metropolitanas. Constatação bastante difundida na literatura que trata desse tema é que, nas últimas décadas, presenciamos um declínio na identificação das populações com as instituições democráticas liberais clássicas. Esse declínio se expressaria em um déficit crescente de participação política ou, pelo menos, num registro mais otimista, no desenvolvimento de novas formas diferenciadas da participação democrática tradicional. Partindo dessa tese, pretendemos desenvolver aqui algumas observações preliminares sobre a relação entre os trabalhos que tratam da configuração das instituições democráticas em décadas recentes e aqueles que abordam as características da cultura política dos espaços urbanos. Em outras palavras, pretendemos desenvolver algumas observações sobre a relação entre as características contemporâneas do exercício da cidadania política – sustentadas por teses como Nova Cultura Política (NCP) ou declínio do espaço público, como veremos a seguir – e as características das instituições democráticas adotadas recentemente, baseadas nos princípios da democracia participativa.

Uma questão orientará a discussão: ao mesmo tempo em que se desenvolve uma institucionalidade democrática com base no ideal de cidadãos atentos à coisa pública, informados politicamente e interessados nas formas diretas e indiretas de participação política¹, várias pesquisas apontam para o declínio desse ideal de homem cívico. Sendo assim, teríamos uma contradição estabelecida: a valorização do poder local e da democracia participativa, como forma de “democratizar a democracia” - seja no plano do discurso, seja no plano da consolidação efetiva de espaços de participação - se dá na mesma medida que certa literatura aponta para o declínio da identificação da população com as instituições democráticas. Dessa forma, haveria uma inadequação entre as características das instituições democráticas configuradas nas últimas décadas e o padrão de cultura política vigente. Segue-se, portanto, a seguinte questão: como relacionar o esforço de institucionalização democrática, que pressupõe considerável capacidade de participação

¹ Nesse sentido, é ilustrativa a retomada que Pateman (1992) faz do ideal participativo como fundamento da concepção democrática.

cidadã, com esse virtual processo de declínio das formas tradicionais do comportamento cívico?

Temos assim um problema teórico, com conseqüências práticas evidentes, que diz respeito a como solucionar essas percepções contrastantes desenvolvidas no interior da teoria democrática. É desse aspecto que pretendemos tratar neste trabalho. Para tal, inicialmente, serão desenvolvidas algumas considerações sobre o processo de democratização recente. Posteriormente, abordaremos os argumentos das vertentes institucionalista e culturalista, que tratam dos fundamentos da democracia. Ensaaiaremos, ainda, apontar alguns problemas empíricos, metodológicos e conceituais que ambas as vertentes apresentam. Finalmente, buscaremos argumentar sobre a necessidade de se viabilizar o diálogo entre as duas perspectivas teóricas que, até então, se desenvolvem, quase que como regra, de forma paralela e estanque.

O processo de democratização recente

O recente processo de democratização política, instaurado em diversas partes do mundo, configurando o que se denominou de “terceira onda de democratização”, foi caracterizado, em menor ou maior grau, pela capacidade de mobilização de diversos setores da sociedade civil, que reivindicavam seu direito de participação política. Para além das instituições da democracia representativa, atores filiados a correntes ideológicas diferenciadas reivindicavam a adoção de espaços compartilhados de deliberação sobre decisões de políticas públicas entre a sociedade civil e o poder público. Esses atores argumentavam, cada qual com ênfases e justificativas específicas, que a descentralização se relacionaria positivamente com democracia, eficiência e inovação na gestão pública.

Nas últimas décadas do século XX, diferentes correntes de orientação política defendem, em diversos países, a descentralização político-administrativa do aparato estatal. Por exemplo, de 75 países em desenvolvimento, 63 adotaram reformas descentralizantes (Arretche, 1996). O desenvolvimento da democracia pressupõe, nesse sentido, o fortalecimento das instituições políticas locais, por viabilizar a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Fortalecer institucionalmente e politicamente esses espaços de participação implicaria criar condições para a superação de problemas advindos do Estado centralizado, a saber: balcanização do poder público por elites econômicas e políticas; exercício de um poder ilegítimo da burocracia pública no processo de tomada de decisões; e a ação do Estado orientada pela lógica clientelista. A ampliação dos espaços de participação possibilitaria a vocalização de setores excluídos social, econômica e politicamente, ensejando a adoção de políticas redistributivas. Imaginava-se, assim, que inclusão política implicaria também inclusão econômica. Além disso, o exercício da participação implicaria educação para a cidadania, propiciando o desenvolvimento de virtudes cívicas como maior capacidade de iniciativa no espaço público, maior equidade e justiça social, e maior controle social sobre o Estado.

Fortalecer o poder local e instituir espaços de participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões potencializaria a eficiência das ações públicas, neutralizando os interesses corporativos da burocracia e as barganhas clientelistas dos políticos. Isso possibilitaria a adequação das decisões públicas às reais demandas da sociedade, ensejando, também, a articulação de formas mais efetivas de fiscalização das ações governamentais. A

proximidade entre a administração pública e a sociedade civil implicaria em maior *accountability* e *responsiveness*.²

De fato, essas reivindicações são concretizadas em uma variedade de experiências participativas e de fortalecimento dos governos locais, marcando, em menor ou maior grau segundo o caso, o desenho das instituições públicas de diversos países. Como tendência mundial, guardadas as especificidades de cada caso, difundiu-se um conjunto de regras democráticas com a finalidade de criar espaços de participação da sociedade civil na definição de políticas públicas. Assim, experiências de participação local foram adotadas em diversos países, com cada um mantendo suas características específicas.³ Porém, entre as intenções e os fatos um longo caminho se fez presente.

Aquelas esperanças iniciais de democratização e de eficiência acabaram por se defrontar com as dificuldades surgidas no processo de consolidação de tais experiências. Na verdade, a literatura sobre o tema da participação, desenvolvida especialmente nas duas últimas décadas do século passado, era marcada por uma ênfase excessivamente normativa, até certo ponto ingênua, na defesa da descentralização como panacéia para os problemas da democracia e da gestão pública. Como os fatos se apresentam aquém do desejado, fica patente a necessidade de se examinar o padrão concreto de relação entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade civil, visando aquilatar os efetivos resultados do processo de democratização. A distância que separa o que se almejou do que efetivamente se alcançou é algo a ser mensurado: o esforço de se avaliar o efetivo funcionamento dos diversos mecanismos de governo local e da democracia participativa, adotados nas últimas décadas, ainda é incipiente. As avaliações realizadas até o momento acabaram desenvolvendo uma controvérsia teórica que fornece aos pesquisadores duas opções analíticas distintas, cujos argumentos centrais serão expostos a seguir.

Democracia, cultura e instituições

Atualmente, o debate sobre a democracia organiza-se através da disjuntiva cultura política/desenho institucional. O sucesso dos espaços democráticos dependeria, para a perspectiva culturalista, das características da sociedade civil; já para a perspectiva institucionalista, o desenho e as características das instituições explicariam os resultados do processo de democratização. A questão de fundo, que demarca a polêmica, é se a cultura política explica o desenho das instituições políticas ou, antes, se o caráter das instituições – com a manutenção de regras e procedimentos específicos ao longo do tempo – produz uma cultura política afim. Em outros termos, o que está em jogo é se cultura produz instituições ou instituições configuram cultura. Manguelle, por exemplo, afirma que “a cultura é a mãe; as instituições são os filhos” (apud Harrison, 2002). No campo oposto, a perspectiva

² Ao lado desses argumentos que se referem ao tema da democracia, a defesa das virtudes do poder local é relacionada com o tema da globalização. Nesse sentido, o poder local é valorizado como forma de instaurar um movimento contra-hegônico às forças globalizantes, especialmente o grande capital internacional.

³ No caso brasileiro, por exemplo, foram criados uma diversidade de espaços de participação como Conselhos deliberativos de políticas sociais, Orçamento Participativo, gestão participativa de escolas públicas e tantos outros.

institucionalista afirma que comportamentos cívicos seriam gerados por arranjos democráticos e não o inverso (Przeworski, Cheibub e Limongi, 2003).⁴

Neste trabalho, evitaremos tomar partido de um dos dois lados. Ao contrário, como se argumentará posteriormente, o objetivo é ressaltar a desejabilidade de um diálogo entre culturalismo e institucionalismo. Antes, contudo, serão desenvolvidos os argumentos de cada uma dessas perspectivas.

Os autores institucionalistas partem do pressuposto de que, ao cabo, a democracia não demanda uma cultura democrática para se consolidar. O foco de análise é direcionado para o que importa para eles: as instituições. Partem da concepção weberiana do Estado como organizador das relações sociais num determinado território. A chave do sucesso de ações públicas eficientes dependeria da existência de uma burocracia pública autônoma, coesa, coerente, disciplinada, tecnicamente preparada e com *esprit de corp*. Tais atributos evitariam a captura do Estado por grupos de interesses parciais. Nesse sentido, segundo Evans (1996), a falta de participação política não se deve às características da própria sociedade, mas à existência de instituições autoritárias que estabelecem relações verticais com os cidadãos. Em sociedades cujas instituições públicas se caracterizam pelo autoritarismo, coerção e clientelismo, a mobilização do poder local fica dificultada e as experiências participativas bem sucedidas não se generalizam. O Estado, como fator ativo de mobilização social e incentivador de redes cívicas, acaba por determinar o sucesso das iniciativas de participação.

Fox (1996), por sua vez, relaciona participação com o caráter dos dirigentes políticos. A participação se viabilizaria com as instituições públicas sendo dirigidas por grupos reformistas favoráveis a uma intervenção política construtiva do Estado, comprometidos com história de lutas dos atores sociais e, ao mesmo tempo, capazes de propor soluções pragmáticas aos problemas coletivos. Para tal, essas lideranças políticas deveriam combinar um passado utópico com a experiência de derrotas, pois assim passariam a agir com certo pragmatismo. O fator essencial para a generalização de experiências de sucesso na mobilização da sociedade civil seria, portanto, a presença de elites governamentais reformistas e pragmáticas, comprometidas com a valorização das práticas de participação democrática. Há nesta proposta, como podemos notar, clara relação entre as características requeridas para as elites políticas e a trajetória de atores vinculados à esquerda do espectro político.

As características culturais teriam, nessa visão, pouco efeito sobre o estabelecimento da democracia. Przeworski, Cheibub e Limongi (2003), por exemplo, apresentam evidências de que uma democracia pode se desenvolver em contextos de diferentes tradições culturais. Sustentam que “fatores econômicos e institucionais são suficientes para gerar uma explicação convincente da dinâmica das democracias sem que seja necessário recorrer à cultura” (p. 10).

Contrariamente, há autores que enfatizam as características culturais como decisivas para o estabelecimento da democracia. A democracia pressuporia a existência de uma correlata cultura democrática. Nesse sentido, “para que o modelo democrático do Estado participativo se desenvolva [...] é preciso mais que as instituições formais da democracia [...] requer também uma cultura congruente com ela” (Almond e Verba, 1965, p. 3). No caso, como se pode notar, o foco analítico é direcionado para as características da

⁴ As bases teóricas dessa controvérsia são remotas. Os argumentos culturalistas remontam, por exemplo, a Montesquieu, John Stuart Mill e Tocqueville e o institucionalismo tem referência em Max Weber.

sociedade, e a pesquisa em cultura política visa delinear empiricamente a emergência e a transformação gradual de padrões agregados de orientações “culturais” duradouras (valores, crenças, atitudes e assim por diante) e dos efeitos desses padrões na estabilidade e efetividade dos sistemas democráticos.

Em uma das vertentes da análise culturalista, a questão da participação democrática é analisada pela ótica da sociedade civil com ênfase no conceito de capital social. Coleman (1990), um dos precursores dessa abordagem, afirma que a otimização do capital físico-econômico e humano é maior quando as relações de confiança e reciprocidade aumentam na comunidade. Nessa linha, Putnam (1996, p. 177), em trabalho sobre a Itália, propõe uma interpretação dos fundamentos do “bom governo” que se tornou referência no debate. Para ele, em todas as sociedades o dilema da ação coletiva obsta as tentativas de cooperação para benefícios mútuos. A cooperação voluntária dependeria do capital social, que diz respeito “a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Putnam fundamenta seus argumentos na seguinte afirmação de Coleman: “como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse...” (*apud* Putnam, 1996, p. 177). Mais que isso, afirma que o capital social instaura um círculo virtuoso que “redunda em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo” (p. 186). Ao contrário, a comunidade não-cívica instaura um círculo vicioso: “a deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente” (p. 187). As sociedades horizontais, com relações sociais mais igualitárias, caracterizam-se por maior grau de engajamento cívico, cumprindo um requisito essencial para o bom funcionamento das instituições democráticas. Portanto, segundo o autor, a democracia depende de um substrato cultural de capital social.

Esta perspectiva culturalista reverbera no trabalho de diversos autores que buscam definir os padrões culturais da atualidade. Esses autores concordam que as características culturais estão se modificando, mas discordam sobre o significado dessas mudanças. Por um lado, alguns enfatizam o declínio do capital social e a deterioração da confiança da população nas instituições democráticas, com impactos deletérios para a democracia (Whitehead, 1999 e Putnam, 2000). Por outro lado, para outros autores, essas mudanças resultam em uma nova forma de fazer política, sem conseqüências necessariamente negativas para a democracia (Cabral e Silva, 2006; Clark e Inglehart, 1990).

Tomemos, inicialmente, um trabalho de Putnam (2000) sobre o padrão de comportamento político atual nos Estados Unidos.⁵ Para ele, a sociedade cívica americana encontra-se em decadência e, em conseqüência, as bases da democracia estariam erodindo, já que “Every year over the last decade or two, millions more have withdrawn from the affairs of their communities” (p. 68). Ele acrescenta que “many major civic organizations have experienced a sudden, substantial, and nearly simultaneous decline in membership over the last decade or two” (p. 69). Essa tendência é detectada em sindicatos, igrejas, associação de pais e professores, e outras associações, bem como na abstenção eleitoral e na decrescente confiança nos governantes (p. 67).

⁵ Para desenvolver seus argumentos, Putnam compara dados de 14 *surveys* do General Social Survey, aplicados durante 20 anos. Ele trata especificamente do caso americano, mas afirma que as características encontradas no seu estudo de caso poderiam estar se repetindo em outros países.

Apesar do seu tom pessimista, Putnam qualifica a tendência de declínio do capital social nos Estados Unidos reconhecendo que outras formas de participação acabam se desenvolvendo, como, por exemplo, organizações de defesa do meio ambiente, grupos feministas, terceiro setor, grupos de auto-ajuda e outras modalidades de associação. No entanto, ele, diferentemente dos defensores da tese da Nova Cultura Política (NCP), como veremos a seguir, refuta que estariam se configurando novas formas de organização cívica. Putnam ressalta que as novas modalidades associativas não implicam aumento da confiança social, fundamento, segundo a teoria do capital social, das associações cívicas tradicionais. Exemplifica sua afirmação com os recém difundidos grupos de auto-ajuda, cujas relações, segundo ele, são rarefeitas, e sem capacidade de instaurar laços sociais duradouros.

Em outra vertente da perspectiva culturalista, Clark e Inglehart (1990) detectam a emergência de uma Nova Cultura Política (NCP). Estes autores veem a difusão, em muitos países, de uma nova orientação ideológica, configurando uma transformação da política global, caracterizada por novas estruturas de lideranças, novas formas de participação cívica e política e pelo surgimento de novos problemas na agenda das sociedades. Tais modificações romperiam com os pressupostos da política tradicional, cujos conflitos organizam-se a partir das classes sociais e em torno de questões econômicas. No ocaso dessa tradição, a participação política passa a dar relevância a outras questões como raça, gênero, preferências sexuais, lealdades regionais e problemas ecológicos. A disputa política passa, portanto, a ser tencionada por uma diversidade de problemas sociais. As classes sociais, relacionadas com a propriedade dos meios de produção, deixam de ser preponderantes nas relações políticas. A política deixa de se orientar pela clássica divisão entre esquerda e direita e, assim, segundo Clark e Inglehart (1990, p. 7): “ao nível do poder local [...] surgiram agentes políticos que são simultaneamente [...] fiscalmente conservadores e socialmente liberais”.

Dessa forma, ao contrário da tese defendida por Putnam de que o capital social estaria em declínio, este, na perspectiva da NCP, estaria aumentando, resultante do incremento progressivo dos níveis educacional e de renda das pessoas, das experiências crescentes em viagens internacionais, do aumento das habilidades e das redes de comunicação, com o conseqüente aprofundamento da difusão de informações e das relações entre culturas, e da experiência crescente de participação em organizações voluntárias. Especialmente o crescimento da renda social permite, nessa visão, que as pessoas dediquem sua atenção a questões que dizem respeito ao estilo de vida e não apenas aos problemas econômicos. Além disso, haveria um aumento da tolerância com a diversidade de comportamentos, principalmente pela influência da mídia.

Assim, uma nova forma de cidadania política estaria se desenvolvendo: os cidadãos ativistas passam a recusar o tratamento de clientes, contrapondo-se à burocracia tradicional, aos partidos políticos e às lideranças partidárias. Essas organizações hierárquicas estariam perdendo relevância política. A própria estruturação da luta política, e das relações sociais em geral, modifica-se, dando lugar a formas de ação mais horizontais, abrangendo, por exemplo, movimentos políticos, família e instituições educacionais. Essa transformação, no plano da cultura política, demanda, segundo os representantes da NCP, a descentralização do Estado, visando a sua adequação às novas formas de sociabilidade desenvolvidas nas sociedades contemporâneas. Mais que descentralização, o que propõem é o retraimento da esfera estatal. Valorizam, por exemplo, que os cidadãos assumam responsabilidades sociais através de organizações sem fins lucrativos.

Clark e Inglehart (1990) observam, no entanto, que essas transformações estariam concentradas em alguns espaços geográficos e sociais específicos. Haveria maior probabilidade de desenvolvimento da NCP em lugares onde o grau de educação é maior, com economia de alta tecnologia e menos hierarquia na organização do trabalho; onde o protestantismo é mais difundido e onde a incidência de relações clientelistas é menor. Além disso, a NCP estaria difundida, predominantemente, entre cidadãos e líderes políticos mais jovens e mais educados.

Outros autores enfatizam novos aspectos explicativos da difusão da NCP. Cabral e Silva (2006) apontam como pressuposto do desenvolvimento da NCP o que eles chamam de *efeito-metrópole*: efeitos da urbanização sobre as formas de exercício da cidadania. Ou seja, a tese do desenvolvimento de uma Nova Cultura Política (NCP), defendida por Clark e Inglehart, seria, nesse novo registro, uma manifestação do impacto da vida metropolitana nas modalidades de expressão cultural das pessoas. Essa relação entre cultura política e urbanização remonta, na verdade, uma postulação clássica da sociologia urbana que concebe o exercício da cidadania como uma expressão característica do mundo urbano. Nas metrópoles atuais, no entanto, os traços da cidadania seriam outros que os apontados pela sociologia urbana clássica.

Breves observações de ordem empírica, conceitual e metodológica

Um aspecto comum aos trabalhos filiados às duas perspectivas, e que não raro é explicitamente reconhecido por diversos autores, é o leque de problemas ainda insuficientemente resolvidos nas elaborações teóricas. Ambas as vertentes apresentam problemas consideráveis de ordem empírica, metodológica e conceitual. Sem pretender explorar detidamente tais dificuldades, buscaremos tecer algumas considerações visando dimensionar as dificuldades envolvidas no esforço de se desenvolver uma abordagem mais ampla da questão democrática.

Uma primeira observação diz respeito à dificuldade de corroboração das teses da NCP com a realidade de países com menor grau de desenvolvimento. Apesar dos autores propositores da tese da NCP argumentarem que suas teorias teriam abrangência mais ampla, deve-se ressaltar que as mesmas foram elaboradas em referência à realidade de países da Europa e da América do Norte. Porém, apesar dessa pretensão de generalização, a aplicação dessas teorias em outras realidades não é automática.

Em trabalho sobre a metrópole de Lisboa, por exemplo, Cabral conclui que os dados por ele utilizados não confirmam a presença de traços preponderantes da Nova Cultura Política (NCP). Na verdade, o autor detecta, no caso, uma incidência relativamente maior de comportamentos cívicos. Segundo suas palavras, “na metrópole de Lisboa as pessoas tendem a associar-se mais do que o resto de Portugal, em especial no que diz respeito aos sindicatos e às associações profissionais, mas também em todo o gênero de agrupamentos sociais, culturais e desportivos” (2009, p. 335).

Azevedo, Santos Junior e Ribeiro, estudando sete metrópoles brasileiras, encontram uma sobreposição de “múltiplas gramáticas culturais criando cenários extremamente diversificados de percepções, valores e comportamentos dos agentes sociais” (2009, p. 725). E no contexto dessa pluralidade de traços culturais, uma gramática “arcaica” como o clientelismo ainda teria relevância nas práticas políticas das metrópoles brasileiras (2009, p. 692).

No mesmo sentido, Carvalho, ao explorar a geografia do voto nas regiões metropolitanas brasileiras, detecta um padrão significativo de votos concentrados, ou de “paroquialismo metropolitano”, remetendo à persistência de traços clientelistas que seriam característicos, para certa sociologia, do eleitorado rural (2009). Ele demonstra, portanto, a incidência do clientelismo em espaços onde, segundo os proponentes da NCP ou da cultura cívica, deveria prevalecer outros traços de cultura política.

Fedozzi (2009), por sua vez, encontra evidências robustas de cultura cívica entre os delegados do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Esses traços mostram-se significativos se comparados com a população geral de diversas Regiões Metropolitanas do país. Os dados reunidos pelo autor demonstram a valorização de direitos e deveres por parte dos delegados do Orçamento Participativo, expressando os conteúdos igualitários da cidadania cívica. Os valores e padrões de atuação, característicos da Nova Cultura Política (NPC), por sua vez, não são encontrados entre os delegados do Orçamento Participativo.

Sem pretender explorar os resultados das pesquisas sobre o tema, pode-se afirmar que os trabalhos sobre o Brasil – ou, mais especificamente, sobre as metrópoles brasileiras – e a metrópole de Lisboa insinuam expressiva dificuldade de se estabelecer um traço cultural geral e preponderante para todas essas localidades. Mais ainda, a presença de traços da NCP nas metrópoles estudadas é pouco expressiva. Teríamos, portanto, uma convivência de formas diversificadas de culturas políticas, como as palavras de Azevedo, Santos Junior e Ribeiro, transcritas anteriormente, ressaltam. De tudo, é importante notar que o grau de consolidação das pesquisas empíricas é ainda incipiente, não corroborando de forma sustentável as teorias utilizadas.

A segunda observação é de caráter metodológico. Como se sabe, as pesquisas de cultura política dão grande ênfase à técnica de *survey*. No entanto, essa escolha metodológica pode apresentar problemas consideráveis. Não se pode negar que as avaliações vocalizadas pelos cidadãos sobre a democracia, os sistemas institucionais, e os governos são juízos a serem considerados por qualquer estudioso. Porém, como chamam a atenção alguns autores, além das palavras, as práticas devem ser uma unidade central de análise cultural. E há uma justificativa plausível para tal. O interesse em técnicas de *survey* focaliza a atenção em causas estruturais do comportamento, relacionando, por exemplo, as concepções expressas sobre política, pelos entrevistados, com renda, nível educacional, origem rural ou urbana, e outras variáveis. No entanto, negligencia sistematicamente a tarefa de estabelecer amarras sólidas numa teoria da ação intencional. Disso resulta uma atenção quase exclusiva à pesquisa em nível *macro*, com nenhum enraizamento no nível *micro*. O problema é que o contexto em que a ação social se desenrola pode induzir os atores a comportamentos discrepantes com as concepções que eles próprios professam. Tomemos um exemplo: numa situação caracterizada pelo “dilema do prisioneiro” torna-se “irracional”, na perspectiva individual, alguém cooperar com terceiros, mesmo que essas pessoas concebam, idealmente, que a cooperação seria melhor e mais justa.⁶ Nesse sentido, Muller e Opp afirmam que: “A desvantagem da pesquisa de *survey* é que o contexto das situações particulares de escolha é não-controlado [...] Deve-se supor que os valores e expectativas no momento da entrevista são aplicáveis a decisões comportamentais passadas e a potenciais decisões futuras, independentemente da variação no contexto da situação de escolha.” (apud Johnson, 2004, p. 145). Assim, um aspecto que deveria ser incorporado nas pesquisas são as “discrepâncias entre as atitudes tais como expressas em *surveys* e as

⁶ Um bom exemplo desse dilema está em O'Donnell (1988).

manifestações comportamentais das atitudes” (Nieme apud Johnson, 2004, p. 145), pois não há garantia, e nem explicação teórica adequada, de convergência ou divergências entre a resposta de *survey* e a ação política. O *survey* detecta o que é declarado e não a ação efetiva.⁷

De alguma forma, esse problema não passa despercebido por diversos autores. Cabral, por exemplo, expressa consciência de que as opiniões detectadas nos *surveys* utilizados em seu trabalho podem representar apenas uma “adesão verbal” dos entrevistados a certos valores, sem maiores conseqüências em termos de comportamento (2009, p. 328). No mesmo sentido, Azevedo, Santos Junior e Ribeiro são cuidadosos com os resultados das entrevistas que utilizam, quando ressaltam que “pelo menos no plano discursivo” os brasileiros valorizam certos deveres de cidadania (2009, p. 720).

Finalmente, uma observação de ordem conceitual. Nos trabalhos que buscam analisar o efeito da metropolização sobre a cultura, o significado de metrópole é insuficientemente elaborado, conforme buscaremos argumentar.

Cabral, no trabalho que busca analisar o impacto da metropolização sobre os traços da cultura política na metrópole de Lisboa, define pouco rigorosamente o que entende por metrópole. Em primeiro lugar, informa, sem maiores justificativas, que utiliza como objeto da sua pesquisa a “metrópole de Lisboa” e não o “conjunto administrativo da chamada Área Metropolitana” (2009, p. 342). Além disso, busca detectar as diferenças de cultura política entre “o centro e a periferia” da metrópole, sem desenvolver de forma detida o significado e a justificativa desta distinção. Carvalho, também, faz em seu trabalho uma distinção entre municípios mais integrados e menos integrados das Regiões Metropolitanas, sem desenvolver o significado dessa classificação e seus virtuais desdobramentos analíticos (2009, p. 380).

No mesmo sentido, os trabalhos de Azevedo, Santos Junior e Ribeiro demonstram pouca clareza na definição dos aspectos caracterizadores de uma metrópole. Em Azevedo, Santos Junior e Ribeiro (s/d.), busca-se contrapor *efeito-metrópole* e *efeito-cidade* da seguinte forma: “nas áreas mais urbanizadas, especialmente habitadas por setores homogêneos com maior cidadania pós-moderna, ou da NCP, em contraposição às demais áreas urbanas, que manteriam maior cristalização dos valores da cidadania clássica hegemônica do século passado” (p. 4). Buscam, portanto, definir os espaços metropolitanos pelas características econômicas e sociais dos seus habitantes. No entanto, essa classificação não é retomada em trabalho posterior. Ao comparar dados sobre sete metrópoles brasileiras, Azevedo, Santos Junior e Ribeiro (2009) definem dois grupos de padrões de cultura política diferenciados. Conforme os dados levantados, em São Paulo e Porto Alegre os valores relacionados com a NCP são mais difundidos. No Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Goiânia e Natal, sinais desses mesmos valores seriam mais restritos. A questão é: quais os traços comuns –

⁷ Em recente e curioso estudo sobre os traços culturais dos brasileiros, Almeida (2007) relaciona atitudes cívicas e nível educacional, chegando à conclusão de que quanto mais educados formalmente, mais civicamente se comportam os brasileiros. Os resultados desse estudo, descartadas possíveis imprecisões metodológicas, ilustram bem os limites das pesquisas de *survey*. O senso comum, informado por experiências cotidianas, leva a receber de forma cautelosa as conclusões do autor de que as elites brasileiras, entre outras virtudes apontadas por ele, seriam mais cidadãs e que assim, como ironicamente colocou Veríssimo em crônica no *Jornal do Brasil*, não seriam merecedoras de nosso povo. A extrema desigualdade social, econômica e política cristalizada na sociedade brasileira não pode ser explicada sem, de alguma forma, apontar a contribuição de nossas elites – contribuição essa significativa para uma gama de trabalhos bastante significativos. Há, portanto, algo além do que os dados do trabalho de Almeida parecem demonstrar.

ou qual o conteúdo desse *efeito-metrópole* - explicariam a configuração desses dois grupos? No caso, as considerações sociais e econômicas da população distribuídas pelo território metropolitano não são utilizadas para explicar as diferenças e semelhanças. Se formos, especulativamente, definir metrópole pelo critério de concentração populacional⁸, não teríamos uma base coerente para explicar tais similaridades e diferenças. Por esse critério Rio de Janeiro e São Paulo, com populações respectivas de 19.672.582 e 11.711.233, tenderiam a apresentar mais semelhanças que em relação às outras metrópoles, o que não ocorre. Por outro lado, Porto Alegre que tem população mais próxima de Recife e Belo Horizonte - respectivamente, 3.979.561, 3.688.428 e 4.882.977 – tem traços comuns com São Paulo. Por sua vez, a metrópole de Natal é classificada com traços similares ao Rio de Janeiro, com uma população cerca de dez vezes menor: 1.350.840 habitantes.⁹

Argumentos para um necessário diálogo entre cultura e instituições

O estado de não-diálogo das duas perspectivas analíticas consideradas neste trabalho configura a seguinte situação: a perspectiva culturalista tende a minimizar o papel das instituições e, por outro lado, o enfoque institucional tende a desconsiderar as condições sociais subjacentes à institucionalização. Tomando os argumentos mais extremados de cada perspectiva, a “visão culturalista forte” negligencia o papel das instituições na consolidação e na qualidade da democracia e a “visão institucionalista forte” entende que o estabelecimento e a sustentação da democracia independem de um substrato de cultura democrática ou cívica. Creemos que haveria um ganho analítico considerável pensar a democracia incorporando os resultados das pesquisas de ambas as perspectivas teóricas, apesar dos problemas que ainda comportam. Isso não no sentido de definir se cultura causa instituições ou vice-versa. Na verdade, é difícil determinar uma relação de causalidade entre cultura política e instituições. No entanto, explorar as correlações virtualmente existentes entre características institucionais e culturais seria importante analiticamente, partindo da hipótese de que há, de fato, uma “mútua influência entre os contextos social, econômico e institucional e os valores e as crenças políticas”, que torna necessária a compatibilidade entre cultura e instituições, pelo menos num horizonte não muito limitado de tempo (Azevedo, Santos Junior e Ribeiro, 2009, p. 704).

Os argumentos em favor de um diálogo entre as análises culturalista e institucionalista podem ser desenvolvidos de diversas maneiras. Tomemos, a título de exemplo, as posições contrastantes no interior da perspectiva culturalista, uma mais otimista e outra mais pessimista, em sua relação com o perfil das instituições democráticas desenvolvidas recentemente. Em primeiro plano, a questão que deve ser respondida é se a configuração das instituições democráticas recente é compatível com a chamada Nova Cultura Política-NCP; ou seja, se é capaz de adequar institucionalmente os novos interesses e as novas formas de mobilização que a caracterizam. Os institutos de deliberação democrática difundidos recentemente seriam compatíveis, por exemplo, com uma NCP teoricamente preponderante? Ou, por outro lado, haveria uma sobreposição inadequada entre uma NCP e instituições pensadas a partir de velhas formas de agir politicamente? Caso positiva a resposta à segunda questão, a institucionalização democrática estaria se desenvolvendo a

⁸ Um critério relevante de definição de uma metrópole é a densidade populacional.

⁹ Fonte: IBGE, 2010.

partir de uma visão de cidadania fadada à extinção, pois os espaços participativos estariam sendo implementados num momento de refluxo da participação e de conseqüente esvaziamento do espaço público. E caso uma resposta negativa à primeira questão, teríamos um potencial participativo inovador que não encontra resposta no plano das instituições.

O fato é que as pesquisas de cada uma dessas perspectivas, no geral, não dialogam. Cada perspectiva tende a estabelecer seu campo próprio de especulação, cuja dinâmica se dá a partir do debate entre trabalhos com o mesmo foco analítico. Relacionar ambas as dimensões é um desafio ainda a ser enfrentado pelos cientistas sociais: as perspectivas culturalista e institucionalista devem ser vistas como partes de um todo e o esforço analítico deve atentar para a relação da sociedade civil e das instituições com suas características específicas. O diálogo entre os resultados das pesquisas culturalista e institucionalista pode ajudar a pensar essa relação, com potencial promissor para se abordar adequadamente o desafio da construção da democracia.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Alberto Carlos (2007) *A Cabeça do Brasileiro*. São Paulo: Editora Record.

ALMOND, G. e VERBA, S. (1965) *The Civic Culture*. Boston: Little Brown.

ARRETCHE, Marta. (1996) “Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, No.31, Ano 11, pp.44-66.

AZEVEDO, Sergio de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (s/d) “Cidade, Cidadania e Segmentações Socioterritoriais no Brasil”. Rio de Janeiro: mimeo.

_____. (2009) “Mudanças e Permanências na Cultura Política das Metrôpoles Brasileiras”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, n. 3, pp. 691-733.

CABRAL, Manuel Villaverde; SILVA, Filipe Carreira da. (2006) “Cidade e Cidadania: o “efeito-metrópole” sobre o exercício da cidadania política.” Lisboa: mimeo.

CABRAL, Manuel Villaverde. (2009) “Efeito metropolitano e cultura política: novas modalidades de exercício da cidadania na metrópole de Lisboa”. *Cadernos Metrópole*, vol. 11, n. 22, pp. 319-346.

CARVALHO, Nelson Rojas de. (2009) “Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil”. *Cadernos Metrópole*, vol. 11, n. 22, pp. 367-384.

CLARK, Terry Nichols; INGLEHART, Ronald. (1990) “The new political culture: changings dynamics of support for the welfare state and other policies in post-industrial societies”. Madrid: ISA CONGRESS.

COLEMAN, James. (1990) *The Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

EVANS, Peter. (1996) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

FEDOZZI, Luciano. (2009) “Cultura política e Orçamento Participativo”. *Cadernos Metrópole*, vol. 11, n. 22, pp. 385-414.

FOX, Jonathan. (1996) “How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico” *World Development*, vol. 24, n. 6, p. 1089-1103.

HARRISON, L. E. (2002) “Introdução”, in: HARRISON, L.E. & HUNTINGTON, S.P. (orgs.), *Cultura Importa – Os valores que definem o progresso humano*. São Paulo: Record.

JOHNSON, J. (2004) "Problemas conceituais como obstáculos ao progresso em Ciência Política". *Teoria e Sociedade*, n. 12 (1).

O’ DONNEL, Guilherme. (1988) “Situações – Microcenos da privatização do público em São Paulo”. *Novos Estudos: Cebrap*, n. 22.

PATEMAN, C. (1992) *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e terra.

PRZEWORSKI, A. CHEIBUB, J. A. e LIMONGI, F. (2003) “Democracia e cultura: uma visão não culturalista” *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 9-35.

PUTNAM, R. (1996) *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

_____. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon e Schuster.

SANTOS, Manoel Leonardo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. “Capital Social e Democracia: a confiança realmente importa?” *Revista Sociologia e Política*, vol. 19, n. 38, pp. 43-66.

WHITEHEAD, L. (1999) “Jogando Boliche no Bronx: os interstícios entre a sociedade civil e a sociedade política.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, p. 15-30.

