

# INTRODUÇÃO

## PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

---

NUNO COIMBRA MESQUITA  
JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

**N**a teoria democrática a participação política envolve dois valores fundamentais. O primeiro é a igualdade política, que supõe o reconhecimento do direito de os cidadãos decidirem sobre a organização e o destino da comunidade política, e em consequência a expectativa de tratamento igual à expressão de seus interesses e preferências. O segundo é a autodeterminação, que supõe cidadãos como sujeitos morais com plena capacidade de formular suas próprias concepções de bem e de fazer suas escolhas morais. Contudo, ainda que a partir desta perspectiva haja uma conexão intrínseca entre participação e democracia, nem sempre as teorias democráticas foram unânimes quanto às expectativas ou os efeitos da participação política. O tema é controverso.

As primeiras teorias democráticas do século XX, por exemplo, foram fortemente influenciadas pelo temor de irracionalismo das massas sob o impacto de movimentos como o fascismo. O colapso da República de Weimar e o estabelecimento de regimes totalitários baseados em altas taxas de participação de massas – mesmo que de forma coagida ou por intimidação – levou várias dessas teorias a associar a participação não com a democracia, mas com regimes totalitários, como analisou Carole Pateman (1970). Foi nesse contexto que surgiram os chamados modelos minimalistas ou procedimentais de democracia que trataram esse regime fundamentalmente como um processo de escolha de líderes políticos, reservando à participação dos cidadãos apenas a escolha eleitoral (Weber, 1994; Schumpeter, 2003; Dahl, 1973; Sartori, 1958). O objetivo dessas teorias era descrever como as democracias supostamente se apresentavam na prática, dissociando

do-as da filosofia política que apresentava o regime democrático a partir de um ponto de vista normativo. Assim, nessas obras, a questão da participação política em sentido amplo foi vista, quase sempre, como problemática, devido a implicações associadas com a complexidade da administração, algo que ajudou as eleições serem vistas como o aspecto que distinguia a democracia das suas alternativas.

As teorias procedimentalistas foram criticadas, no entanto, por negligenciar outras dimensões institucionais do regime, assim como os efeitos psicológicos positivos da participação mais ampla. Pateman (1970), por exemplo, postulou a conexão – deixada à margem por outros teóricos – entre uma cidadania educada e ativa e a importância para a socialização política de estruturas de autoridade em esferas não governamentais. Segundo essa autora, haveria uma falha nas teorias que tomaram como um dado de realidade a apatia da maioria das pessoas em relação à política, sem muito esforço para compreender porque isso ocorreria. Ao invés disso, os cidadãos seriam vistos como podendo aprender a participar democraticamente quando experimentam situações próximas do seu dia a dia, as quais favorecem essa possibilidade. Essa participação capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas, e também a intervir no desempenho dos seus representantes em nível nacional. Pateman sugere que a avaliação empírica dessas inter-relações fez atribuir peso maior à participação política nas teorias democráticas, algo visto como nada fantasioso ou irracional nem perigoso para o regime. A partir dessa perspectiva, a participação política seria vista não só como um valor em si, mas também como algo que envolve efeitos humanos desejáveis para quem participa, e ainda mais para o próprio funcionamento do regime democrático.

Nesse sentido, a participação pode ser vista como um valor normativo essencial para a democracia. Estudos de cultura política, por exemplo, apontaram os benefícios da participação política não só para aqueles que participam diretamente; os bens públicos gerados por essa ação também estariam disponíveis para os demais membros da comunidade política, a despeito de o seu interesse político ser escasso. Robert Putnam (1993), por exemplo, analisou o capital social como um bem público derivado da participação de cidadãos orientados para a realização de um objetivo comum, e mostrou que essa participação incrementa a confiança interpessoal, um

fator decisivo da cultura participativa e do envolvimento da sociedade civil na vida pública. O resultado seria maior cooperação entre os indivíduos, criando a possibilidade de respostas coletivas a problemas comuns. Esses estudos demonstraram, ademais, que além de representar um ganho para os indivíduos de comunidades específicas, o processo envolveria indiretamente ganhos que afetam a vitalidade das próprias instituições democráticas e, assim, para a qualidade do regime. Os elos entre participação e o ativismo da sociedade civil tornaram-se, assim, mas evidentes.

Na literatura da qualidade da democracia, Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004) identificaram a participação política como uma das dimensões fundamentais que influenciam as qualidades do regime. Com efeito, ao invés de ver esse regime a partir de uma postura dicotômica em relação ao autoritarismo, a ideia supõe tomá-lo como uma obra aberta que, dessa forma, está em permanente processo de aperfeiçoamento a depender da capacidade de intervenção dos cidadãos e do ativismo da sociedade civil. Mesmo as democracias vistas como consolidadas seriam assim passíveis de aprofundamento, sendo a participação uma das dimensões indispensáveis para isso. Exemplos recentes, que se seguiram às crises econômicas e políticas dos últimos anos, mostraram que isso já vem acontecendo em várias regiões do mundo.

Para os autores citados, a participação é uma dimensão procedimental da democracia, contudo vista de perspectiva substancialmente distinta daquela postulada pelos teóricos do minimalismo. Assim, na visão de Diamond e Morlino, uma democracia de qualidade não apenas garante o *direito* de os cidadãos intervirem nos processos de escolha de quem está autorizado a governar através de eleições, mas supõe uma participação ampla e extensiva em partidos políticos, em associações da sociedade civil, na discussão de questões relativas às políticas públicas, na cobrança da prestação de contas de representantes eleitos, no monitoramento da conduta de agentes públicos e no engajamento direto com questões das comunidades locais.

Pois bem, envolvendo perspectivas distintas e complementares, os textos reunidos neste livro também têm como foco central a questão da participação e seu impacto no ativismo da sociedade civil. O eixo central das análises apresentadas parte da abordagem da qualidade da democracia, ra-

ção pela qual, a avaliação das experiências e dos modos de participação está focada no exame de sua contribuição para o funcionamento das instituições de representação. Trata-se, assim, de uma contribuição alternativa em relação a parte da literatura recente que, envolvendo análises sobre mecanismos como o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores, trata-os frequentemente desde uma perspectiva normativa que atribui superioridade a essas formas de participação direta, para as quais a influência da lógica partidária ou as exigências do sistema representativo seriam negativas. Diferentemente dessas análises, as contribuições apresentadas neste livro valorizam a interação entre a sociedade civil e as instituições do Estado e, em particular, as estruturas representativas, jogando luz sobre os modos como participação ajuda ou não a aperfeiçoar o regime democrático.

Os textos fazem parte de uma grande pesquisa de avaliação dos 30 anos da democracia brasileira desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo. Os oito capítulos do volume estão divididos em duas partes. Na primeira – Participação e Cultura Política – a participação é abordada como variável dependente, examinada a partir do ponto de vista das orientações dos indivíduos. Esta primeira sessão conta com cinco capítulos. O capítulo “A Sociedade Civil Brasileira pela Lente da Participação Cidadã” (Tranjan) inicia o livro com uma avaliação crítica da literatura sobre as inter-relações entre sociedade civil e participação. O capítulo avalia as contribuições e brechas dessa parte da literatura sobre o tema. No capítulo seguinte, “Participação Eleitoral no Regime Democrático Brasileiro” (Arbache), o foco central é a participação eleitoral. O capítulo aborda uma peculiaridade bem conhecida do caso brasileiro, qual seja, o voto obrigatório; a análise se utiliza de dados do survey realizado em 2014 pelo NUPPs. A conclusão é que o contexto do voto obrigatório afeta a relação entre a participação e as variáveis independentes normalmente utilizadas em pesquisas do tema. A educação, por exemplo, assim como outras variáveis, perde seu efeito nesse contexto, tendo a interpretação de seu efeito modificada em relação ao voto facultativo.

O capítulo 3, “Engajamento Cívico e Qualidade Democrática: O papel da mídia” (Mesquita), aborda o impacto do uso dos diferentes meios de comunicação sobre diversas modalidades de participação política, além de interesse por política. Os resultados apresentam uma correlação positiva

entre essa exposição à mídia e o engajamento cívico, contradizendo boa parte da literatura que avalia apenas impactos negativos dos meios de comunicação sobre a política. O capítulo 4, “Novas Formas de Fazer Política? Manifestações Sociais e Partidos Políticos no Brasil Contemporâneo” (Vieira, Fernandez e Mesquita), avalia o enfraquecimento dos laços entre sociedade civil e partidos políticos. O estudo problematiza novas configurações de engajamento dos cidadãos e outras dimensões da representação, além do impacto dessas novas formas de participação sobre as orientações dos indivíduos em relação aos partidos políticos e à representação. A conclusão, baseada em análises estatísticas de dados do survey de 2014, é que ao invés de significar um desejo pelo fim dos partidos políticos, as novas formas de fazer política representada pela ação direta da cidadania em manifestações e movimentos sociais podem ser um indício de que os representados reivindicam uma melhoria da qualidade da representação e do processo representativo.

Outra questão análoga às novas formas de fazer política diz respeito especificamente às novas mídias digitais. Ainda que potencialmente revigoradoras dos mecanismos de participação, têm sido pouco exploradas pela literatura no Brasil. No capítulo 5, “Participação Política *Online* vs. *Offline* no Brasil” (Mesquita e Cantoni), o tema é explorado. Os resultados, também baseados no survey de 2014, indicam que há uma diferença de perfil entre aqueles que participam *online*, em comparação com os participantes de modalidades *offline*. Além disso, este tipo de participação está mais associado a menor confiança nas instituições democráticas, enquanto as formas mais convencionais de participação se associam a maior confiança. Nesse sentido, a importância da cultura política para o estudo da participação torna-se evidente. A democracia é o sistema político que, de formas específicas, permite que as decisões políticas sejam permeáveis aos cidadãos. Como essa dimensão da qualidade democrática é o que liga efetivamente o cidadão ao sistema político, trata-se de avaliá-la desde a perspectiva do indivíduo e de suas orientações. Mas, ademais, pode-se avaliá-la também do ponto de vista de outros mecanismos que tornam essa permeabilidade possível, permitindo examinar como eles aprofundam (ou não) a democracia.

A segunda sessão do livro – Mecanismos de Participação – abrange outros três capítulos que tratam, com um olhar mais detalhado, de moda-

lidades específicas de participação. A organização de grupos de interesse, motivados pela atuação em arenas decisórias específicas, compreendem um aspecto importante da participação política. O capítulo 6, “A Influência em Brasília: Os Grupos de Interesse no Poder Legislativo” (Cesário), inova a discussão do tema no Brasil, tanto em sua metodologia, quanto nos seus resultados. Trata-se de um mapeamento dos grupos de pressão em atuação no Congresso Nacional entre 2011-2012. Além disso, o capítulo aborda a intensidade de participação desses grupos, traduzindo um avanço significativo do conhecimento do tema ao contradizer, por exemplo, o senso comum, segundo o qual os grupos empresariais liderariam esse mecanismo de participação. As análises apontam, ao contrário, para o grupo de interesse de minorias, de funcionários e de trabalhadores como sendo os mais relevantes.

Além da participação de grupos organizados, outro mecanismo relevante de estudo é o da participação direta. Dois capítulos refletem sobre o assunto. O capítulo 7, “A Legislação dos Processos de Democracia Direta na América do Sul e na Suíça: Um Panorama e Observações Sobre o Caso Brasileiro” (Rauschenbach), avalia a legislação brasileira de forma comparativa. A conclusão é que o caso brasileiro impõe mais restrições aos mecanismos de participação direta do que os países comparados, algo agravado pela interpretação restritiva das normas pelo Congresso Nacional. Por sua vez, o capítulo 8, “Lei da Ficha Limpa – entre a Sociedade Civil e Arranjos Estatais” (Santos), aborda a questão da democracia direta de forma mais pontual. Seu objetivo é analisar o mecanismo de iniciativa popular mediante o estudo de caso da lei da Ficha Limpa. A conclusão é que as novas tecnologias (TICs) podem ganhar uma dimensão central nos processos políticos, atuando como ferramenta e espaço para novas práticas políticas, abrindo outras possibilidades de democracia participativa.

Como já enfatizado, o tema da participação política é abordado neste livro sob dois ângulos importantes. Por um lado, focando os indivíduos e as suas orientações para a participação, e levando em consideração as hipóteses clássicas dos estudos de cultura política. Por outro, focando propriamente sobre os diferentes mecanismos de participação, em especial, os de participação direta, como aqueles possibilitados pelas novas tecnologias da informação, além de formas organizadas de participação de grupos de interesse voltados para a atuação em arenas decisórias como o parlamento.

O livro consolida um conjunto de contribuições para o exame da participação política no Brasil e, em especial, o seu impacto na qualidade da democracia vigente no país. De uma maneira direta e elegante, os diferentes capítulos do volume reexaminam os dados empíricos associados com o tema, beneficiando-se, em particular, de um survey de opinião pública realizado em 2014 que envolveu uma amostra representativa do conjunto do país. Os textos visam contribuir, também, para o exame das novas tendências da literatura sobre os processos contemporâneos de democratização que, antes de opor a participação política direta aos mecanismos tradicionais da democracia representativa, avalia as possibilidades de sua complementaridade ou, dito de outro modo, de sua mútua capacidade de influência. O capítulo de conclusão examina os efeitos disso para a qualidade da democracia.

Novembro de 2015.

## REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Assis. Bobbio na História das Idéias Democráticas. *Lua Nova*, São Paulo, 68, p. 123-145, 2006.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press, 1973.
- DIAMON, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. CDDRL Working Papers, Number 20, September, 2004.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2006.
- PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- SARTORI, Giovanni. *Democratic Theory*. Westport, CT: Greenwood Press, 1958.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism And Democracy*. London and New York: Routledge, 2003.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 3a ed. V. 1. Brasília: UNB, 1994.