

## **SOBRE ESTADO, CULTURA POLÍTICA DA DEMOCRACIA E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA**

Sonia Ranincheski<sup>1</sup>

Henrique Carlos de Oliveira de Castro<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O artigo problematiza as políticas sociais implementadas na América Latina na perspectiva da economia política, particularmente do papel do Estado no contexto do século XXI. Discute-se como a consolidação da democracia, a compreensão da cultura política, ou seja, dos valores democráticos e valores sociais dos latino-americanos, podem ajudar a entender a crescente onda de programas sociais implementados pelos Estados latino-americanos. Para tanto, parte-se do debate sobre a ascensão e crise do neoliberalismo, a opinião da população sobre a democracia, o Estado e as políticas sociais.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Estado, América Latina, Cultura Política, Democracia, Política Social.

### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to explain the social policies implemented in Latin America from the perspective of the political economy, particularly the role of the state in the twenty-first century. It discusses how the consolidation of democracy, and the political culture, i.e., the democratic values and social values of Latin Americans, may help to understand the present wave of social programs implemented by the Latin American countries. In order to do that, the article considers the crisis of neoliberalism, the opinion of the population about democracy, the state and the social policies.

### **INTRODUÇÃO**

Por que as políticas sociais compensatórias se tornaram tão relevantes na América Latina nas duas últimas décadas? Autores dedicados ao estudo das políticas sociais têm afirmado que a região latino-americana encontra-se em um processo de um novo modelo de Estado que articula proteção social com crescimento econômico (DRAIBE & RIESCO, 2011).

A novidade parece ser que a atuação direta do Estado não é tão questionada como em um passado recente, seja em programas sociais (como Bolsa Família e outros tipos de ajuda governamental), seja no apoio aos grandes interesses do capital (inclusive com

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais – DERI – e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEI – da UFRGS.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais – DERI – e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEI – da UFRGS. Pesquisador produtividade em pesquisa 2 do CNPq.

benefícios diretos e indiretos ao capital financeiro). Autores como Draibe e Riesco indicam que esta nova estratégia de desenvolvimento que parece estar emergindo traz consigo legados tanto das políticas desenvolvimentistas, quanto das neoliberais que estiveram em voga na região ao longo do século XX.

Para a sua legitimação e fortalecimento, a democracia, por ser baseada na representação e no voto, procura atender a todas as parcelas da sociedade, mesmo aquelas excluídas socialmente e do poder econômico e político. A democracia estabilizada na América Latina proporciona uma tranquilidade do ponto de vista da governança mais geral e procedimental, e os projetos sociais acomodam as possíveis e inevitáveis contradições sociais.

As crises econômicas nos países europeus e nos Estados Unidos parecem influenciar na imagem positiva sobre as economias latino-americanas nesta primeira década do novo século. Fala-se em superação de pobreza, crescimento econômico, manutenção de empregos, como se esta realidade fosse homogênea para toda a América Latina – esquecendo as crises sem precedentes na Argentina e no Uruguai em 2000 (ou mesmo no México dos anos 1980). O problema maior, entretanto, parece ser a tentativa de igualar avanços econômicos com o fim da desigualdade e exploração social.

O objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão dessa junção entre valores democráticos e valores sociais dos latino-americanos, considerando a ascensão e crise do neoliberalismo, a opinião da população sobre a democracia, o Estado e as políticas sociais, bem como identificar alguns dos valores políticos democráticos.

## **A INTERAÇÃO SOCIAL E A CULTURA POLÍTICA LATINO-AMERICANA**

A generalização é um recurso heurístico para traçar conhecimentos mínimos e presentes e recorrentes em diferentes países, sem perder as especificidades de cada região ou unidade nacional. Podemos aludir a coincidências entre fenômenos econômicos e políticos e valores e crenças individuais presentes nas sociedades distintas. As diferenças entre as unidades nacionais podem ser explicadas pelas especificidades que remontam aos seus processos históricos. A partir desta ressalva, é possível compreender a América Latina como um conjunto de países que possuem trajetórias e desenvolvimentos que podem ser classificados em pelo menos dois grandes grupos, isto é, os países que conseguiram atingir plenamente a condição de nações industrializadas e aqueles que se mantiveram no estágio de exportadores de matérias-primas e dependentes de suas reservas minerais. Argentina, Brasil e México fazem parte do primeiro grupo, enquanto que a maior parte dos países latino-americanos está no segundo grupo. Tais características assinaladas provocaram distintas trajetórias econômicas destes países e, por consequência, diferentes formas da sociedade de conduzir suas políticas internas. Embora possamos pensar em uma certa

autonomia da política, os processos econômicos são determinantes para a vida das pessoas e para a compreensão que estas pessoas podem ter de suas próprias existências e de seu país.

O entendimento geral ou fracionado das conjunturas econômicas e políticas por parte dos indivíduos assume relevância para o estudo das reações e comportamentos destes mesmos indivíduos. Como afirma Gramsci, se há a presença da hegemonia e da inversão das “coisas”, há possibilidades de pensar esses indivíduos/sujeitos como ativos e conscientes e não necessariamente “passivos” ou enganados. Assim, independente de verdadeiro, conscientes ou não, identificar os padrões de pensamento, de valores e crenças dos indivíduos é importante para compreender os acontecimentos e desfechos em nível mais geral ou mesmo no nível micro da interação humana. Mesmo sendo as relações sociais responsáveis pela formação das características dos indivíduos, conscientes ou não, os indivíduos agem de acordo com o que acreditam ser sua própria elaboração do mundo.

É relevante considerar o peso do meio social na formulação do pensamento individual do indivíduo, como afirma Mills (1992), bem como a classe social – indicativa de um meio social onde a individualidade se constitui. Nas palavras de Mills, a mente é produto da vida compartilhada do lugar e do tempo e depende do tipo de atenção e de afeição que as condições sociais específicas fornecem. No e do meio social é que se derivam os atritos ou choques entre os indivíduos e que serão considerados fatos sociais.

O choque entre dois indivíduos andando de bicicletas – como afirma Weber – não pode ser caracterizado como uma relação social, mas a ação econômica é um tipo de ação social (WEBER, 1996). Portanto, não podemos ver em todas as relações entre os homens como relações sociais, uma vez que a relação social existe quando há a intencionalidade, quando há sentido. Como afirma Benício Viero Schmidt (2013), as relações fundadoras na esfera da existência material – *produção, distribuição e consumo* – são revestidas necessariamente de sentido, sendo, pois caracterizadas como relações sociais, ou ações sociais intencionais.

Mas o que realmente sabemos sobre os valores e crenças econômico-sociais como políticos dos latino-americanos? Para Baquero (2012), a ausência de conhecimentos ou mesmo de alguns consensos sobre essa questão tem criado alguns mitos em relação ao seu comportamento político: dependendo de quem examina a questão, por exemplo, o brasileiro pode ser considerado altamente politizado ou altamente alienado.

Conhecer, entender e compreender os valores e crenças contribui para as análises de atitudes políticas, mas não necessariamente devemos congelar estes valores no sentido de não relacioná-los com as conjunturas históricas que demandam por ações e não somente a passagem pela urna em períodos de eleições. Para Adam Pzeworsky (1991), uma característica básica da atitude democrática é a aceitação da incerteza, das regras do jogo, da alternância no poder, do pluralismo ideológico e a aceitação consensual de que as

relações sociais e políticas sejam mediadas por instituições políticas legitimamente constituídas. Tais características estão inseridas em um contexto de sociedade de massas e a inserção do indivíduo adquire aspectos sociológicos e nacionais importantes e precisam ser explicados.

Os valores políticos são construções de longa duração, embora dialeticamente, possam ser alterados em conjunturas extremas. É essa perspectiva que nos ajuda a entender situações de protestos em democracias estabelecidas. Neste constructo, não só a dimensão político-institucional desempenha papel importante na socialização de valores democráticos, mas as condições econômicas de um país. Em outras palavras, a economia política é importante.

A interação entre sociedade e economia ou política e economia adquire importância crucial para entender determinados fenômenos sociais gerais ou mesmo comportamentos individualizados resultados de recorrência de outros comportamentos igualmente individualizados e, que por sua vez, talvez não sejam baseados em ações coordenadas, políticas, mas oriundas de ações atomizadas que se encontram na repetição do mesmo hábito. Este é um dos exemplos de atitudes dos indivíduos quando inseridos em uma sociedade de massa: eles não detêm a práxis da relação política organizada. Ficam assim mais vulneráveis às lideranças e dominação de tipo carismáticas ou populistas.

As políticas sociais compensatórias implementadas na região são, em sua maioria, baseadas em incentivos individualizados com condicionalidades. São incentivos seletivos positivos (OLSON Jr., 1999) para ações de melhoria de bens sociais (educação, saúde etc.), sem terem, contudo, resultado em ações coletivas. Assim, tais políticas sociais fortalecem o individualismo como forma de ação social, em detrimento da ação coletiva. Como efeito não esperado, o coletivismo latino-americano (MORSE, 1998) vai rapidamente sendo substituído pelo individualismo anglo-saxão.

## **ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E DEMOCRACIA CONECTADAS NA AMÉRICA LATINA**

Da mesma forma que pode-se falar em crenças e valores individuais generalizantes na América Latina, pode-se afirmar que há uma similitude com relação ao enfrentamento das questões sociais por parte do Estado latino-americano. Em termos gerais, a literatura sobre o Estado na América Latina tem apresentado uma discussão sobre o que se chamaria de estadania, isto é, a presença e importância do Estado para o desenvolvimento das sociedades latino-americanas. O conceito de estadania de José Murilo de Carvalho (1990), pensado para o Brasil, em certa medida, pode ser ampliado para outros países do continente. O Estado não se cola à nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa. Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista

de bens públicos. A isso José Murilo de Carvalho chama de estadania (2001, p. 8).

Contemporaneamente, o Estado latino-americano tem sido questionado quanto a seu papel diante da globalização. Tal como um Leviatã encurralado (frase usual para definir o Estado refém das forças política de um processo histórico no qual ele parece ter perdido capacidade de interferência), o Estado talvez tenha se voltado para as ações sociais em âmbito nacional dentre outras estratégias para manter um papel ativo na sociedade. Como afirma Coutinho (2006), a América Latina

já tendo experimentado o Estado oligárquico, o Estado populista e diversas variações de estados autoritários e plutocracias, a América Latina passou nas últimas décadas a transitar para um Estado democrático liberal. Esse novo modelo abriga uma grande incoerência porque a democratização do Estado ocorre em um momento em que ele não pode ou simplesmente abriu mão de ser instrumento de mudanças na estrutura social. O que entra em crise e se reforma nos anos 1980 e 1990 é o próprio Estado. A assimetria das estruturas sociais é preservada. (COUTINHO, 2006:796)

A discussão sobre as condições do Estado de se reinventar tem sido alvo de inúmeros autores que buscam respostas a este aparente paradoxo: forte presença em programas sociais e débil controle social. Como afirmam David Altman e Juan Pablo Luna (2012)

La debilidad estatal no necesariamente supone la irrupción de procesos violentos. En algunos contextos, la cooperación entre agentes estatales locales y actores privados genera interacciones cooperativas y “pacíficas”. No obstante, dichas interacciones también corrompen al estado de derecho y reducen la calidad de la democracia a nivel local.

Muitos desses autores trabalham com o conceito de *estatalidade*, conceito diferente do criado por José Murilo de Carvalho, mas que mantém a centralidade no Estado. *Estatalidade* é entendido como a capacidade do Estado em cumprir suas funções e objetivos, independentemente do tamanho e da forma de organização de suas burocracias. Nesta perspectiva, seria uma espécie de contínuo entre Estados falidos ou colapsados e Estados fortes cujas dúvidas pairam sobre onde se localizariam os estados latino-americanos atuais (ALTMAN e LUNA, 2012).

Assim, se o Estado tem demonstrado uma significativa melhora em matéria de eficiência e efetividade dos serviços sociais públicos, além do aumento da cobertura e da qualidade em áreas como educação e saúde, ele não logra minimizar os dados sobre desigualdades sociais. Se compararmos as décadas anteriores no Peru e na Bolívia, por exemplo, notamos não só aumento de políticas de proteção social, mas uma força do Estado junto à sociedade que antes não tinha.

Na América Latina, as políticas sociais de proteção das populações pobres, tais

como os Programas de Transferências Condicionadas – PTCs – no México, Brasil e Chile, estariam gerando um novo modelo de Estado (DRAIBE; RIESCO, 2011). Estes autores assinalam algo interessante, que é uma certa herança positiva das políticas neoliberais dos anos 80 na América Latina, sendo que o paradigma emergente, por óbvio, se afasta radicalmente dos preceitos do Consenso de Washington (BARCELOS, 2011). Em outras palavras, para Draibe e Riesco (2011), o esgotamento da estratégia liberal abre caminho, não para o retorno à estratégia desenvolvimentista, mas, antes, para a emergência de outra, que irá estabelecer novas bases para o desenvolvimento, as políticas sociais e a democracia (DRAIBE e RIESCO, 2011).

A força dos programas sociais, do ponto de vista da política, dos indivíduos e suas relações com a política, do Estado e da sociedade, deve discutir em que medida tais programas sociais podem reproduzir as relações clientelistas tão comum nos países latino-americanos. A forma de implementação destes programas tem gerado nos usuários mais um sentimento de pertencimento à sociedade, ao sistema capitalista do que algum tipo de vinculação direta com algum político. Em certa medida, tais programas estão em vias de se tornarem políticas de Estado, isto é, saem do âmbito de uma política de governo, que pode desaparecer na troca de mandatos.

Temos então, um tipo de política social que visa de alguma maneira proteger os indivíduos dos riscos que o capitalismo acarreta, atingindo finalmente a etapa dos direitos sociais, se tomarmos como base a teoria de T.H. Marshal (1967) para o qual os direitos divididos entre civis, políticos e sociais teriam sido desenvolvidos por etapas. Este pensamento é equivocado por separar o que em muitos casos são tratados juntos ou mesmo na ordem inversa a que Marshall descreve para o caso europeu. Em outras palavras, a América Latina não segue os padrões de desenvolvimento da Europa.

Analisando os programas sociais diretamente ligados à área infantil na América Latina, essa ideia de proteção aparece não só nos programas, mas na denominação de tais programas. É o caso do programa *Protección Social Madre Niño Niña "Bono Juana Azurduy"* na Bolívia; do programa *Asignación por Embarazo para Protección Social* na Argentina; *Atención y Protección Especial de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes* na Costa Rica; *Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia* no Equador; *Sistema de Protección Social Universal* em El Salvador; *Hogares Temporales de Protección y Abrigo Riesgo Social* na Guatemala; *Programa de Protección Social* no Panamá; *Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente* no Paraguai; *Sistema Nacional de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes contra la Violencia* no Uruguai; *Programa de Protección y Dignificación de los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores* na Venezuela; e no Chile – o país mais liberal do continente – aparece com o programa chamado *Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo"* (MORALES, PANDO,

JOHANNSEN, 2010; SIPI, 2013).

Outros programas sociais também aparecem disseminados pela América Latina como foi o caso do “Fome Zero” do governo Lula, implantado em 2004 e tido, inicialmente como o carro-chefe dos programas sociais do presidente. O Programa “Fome Zero” ou “Hambre Cero” está implementado em países como Guatemala, Venezuela, Argentina, Bolívia, Uruguai e Peru.

É importante destacar que estes programas sociais contribuem para a internacionalização dos Estados nacionais ao fazerem deles moedas de trocas com outros países em termos de conhecimentos e técnicos (este é o caso do Brasil) e de uma internacionalização para dentro com o apoio e financiamento de organismos de cooperação internacional (MORALES; PANDO; JOHANNSEN, 2010). Na Bolívia, por exemplo, o Programa “Desnutrición Cero en Bolivia” de 2007 recebe doações da Fundação Bill Gates, Cooperação Canadense e Francesa, UNICEF dentre outras.

No caso do Brasil, passados alguns anos, ainda durante o primeiro governo Lula, os formuladores de políticas sociais devem ter percebido que a fome não é um dos maiores problemas sociais do Brasil, e diluíram o Fome Zero em outros programas mais importantes e de mais visibilidade, tal como o Bolsa Família. Estes dados sobre programas sociais latino-americanos indicam uma certa padronização de ações por parte do Estado. No entanto, autores indicam que esse novo contexto, porém, não fez desaparecer a relativa incapacidade dos sistemas de proteção social latino-americanos em oferecer efetiva segurança contra os riscos sociais que mais fortemente ameaçam as pessoas atualmente (DRAIBE e RIESCO, 2009).

## **VALORES DEMOCRÁTICOS NA AMÉRICA LATINA – A DEMOCRACIA SOCIAL OU O QUÊ?**

Face à existência dos programas sociais implementados pelos Estados centralizados, o que pensaria a população em termos de desenvolvimento democrático? A pergunta procede por duas razões, uma conceitual e outra empírica. A primeira diz respeito ao próprio debate sobre o conceito de democracia e sua relação com a resolução de questões sociais e à representação política. A polêmica não é nova. Robert Dahl (1998), Norberto Bobbio (1989), para mencionar dois autores recorrentemente citados, se posicionam em lados opostos. Bobbio fala em promessa de resolução do social como parte da democracia. Para ele, toda vez que se menciona a democracia, o entendimento da maior parte das pessoas é pela noção de que nela está contida a ideia do social. Robert Dahl, por outro lado, afirma que não há possibilidade de pensar a democracia a partir da ideia de uma promessa dessa natureza, pois o conceito está referenciado na noção de representação política.

Quanto à segunda razão, empírica, estamos aludindo à experiência democrática

na América Latina. A partir dos anos 80, a consolidação da democracia procedimental com eleições regulares e aceitação dos resultados das urnas, outros temas apareceram como igualmente relativos a uma sociedade democrática. As democracias latino-americanas estavam consolidadas ou em vias de consolidação, nesta primeira década do século XXI, mas as profundas desigualdades sociais não só permaneciam como se aprofundaram. Entre 1990 e 2002, a pobreza diminuiu em doze países, especialmente no Chile, no Equador, no México, no Panamá e no Brasil, conforme dados do PNUD-2004 (Programa de Desenvolvimento da ONU). No entanto, neste mesmo relatório, o PNUD adverte que em quinze dos dezoito países considerados na pesquisa, um quarto da população vive abaixo da linha de pobreza, e em sete, mais de 50% da população é pobre como mostra a tabela a seguir.

**Quadro 1 - Cidadania social: desigualdade e pobreza, 2002.**

<b>CIDADANIA SOCIAL: DESIGUALDADE E POBREZA, 2002</b>		
<b>País</b>	<b>Desigualdade: coeficiente de Gini, c.2002</b>	<b>Pobreza: porcentagem abaixo da linha de pobreza, 2002</b>
Argentina	0,590	45,4
Bolívia	0,614	62,4
Brasil	0,639	37,5
Chile	0,559	20,6
Colômbia	0,575	50,6
Costa Rica	0,488	20,3
Equador	0,513	49,0
El Salvador	0,525	48,9
Guatemala	0,543	59,9
Honduras	0,588	77,3
México	0,514	39,4
Nicarágua	0,579	69,3
Panamá	0,515	34,0
Paraguai	0,570	61,0
Peru	0,525	54,8
Rep. Dominicana	0,544	44,9
Uruguai	0,455	15,4
Venezuela	0,500	48,6

*Fonte: PNUD, 2004, pp. 137.*

Os dados da tabela indicam a urgência de se discutir democracia e desenvolvimento social na sua essencialidade, isto é, reunir o que não deveria ter sido

separado por grande parte da teoria contemporânea, limitando a caracterizá-la como um regime político.

O relatório do PNUD de 2004 reconhece a necessidade de avanço nas questões de desenvolvimento social e econômico. A leitura deste relatório é importante para se conhecer o debate existente entre os pensadores latino-americanos sobre a democracia no nosso continente tais como Guillermo O'Donnell, Fernando Calderón, Julio Cotler, Manuel Garretón, José Nun, Gerardo Munck. Além da discussão entre norte-americanos e europeus notadamente latino-americanistas como Alain Touraine, Pierre Rosanvallon e Laurence Whitehead.

Neste relatório do PNUD (2004), um dos dilemas da América Latina seria a sua natureza desintegrada da cidadania, isto é, haveria um avanço irregular e assimétrico, e estas assimetrias reforçariam as tensões e frustrações inibindo o avanço do desenvolvimento humano. A governabilidade nestes países latino-americanos passou a ser alvo de atenção e um elemento central para o desenvolvimento humano. Para este órgão da ONU, através de governos democráticos se poderia gerar condições sociais mais justas e, por sua vez, permitiria incrementar capacidades sociais e políticas das pessoas e das sociedades. Quase num círculo virtuoso, a democracia possibilita mecanismos de diálogos e debate, inclui os diferentes grupos presentes nas sociedades e as instituições públicas se fortalecem. Quando estas condições suficientes ocorrerem, será possível aumentar os níveis de desenvolvimento humano. Em outras palavras, para o PNUD, a democracia é o marco propício para abrir espaços de participação política e social sobretudo para os que sofrem: os pobres e as minorias étnicas e culturais (GRYNSPAN,2007). Nesta vertente de pensamento, incentivaram inúmeras pesquisas sobre a qualidade da democracia.

Alguns dados deste relatório repercutiram fortemente na mídia mundial, principalmente aqueles que indicavam fracasso e frustração, pois 55% das pessoas pesquisadas em 18 países latino-americanos disseram que apoiariam a substituição de um governo democrático por um autoritário; 58% concordaram que os líderes devem "passar por cima da lei" se precisarem e 56% disseram que o desenvolvimento econômico é mais importante que a manutenção da democracia (Jornal O Estado de São Paulo, 9 de maio de 2004).

Em 2010, a percepção da democracia como melhor sistema de governo já se alterou, embora ainda haja insatisfação com o sistema. Quando perguntados sobre a democracia como sendo o melhor sistema de governo, apesar de ter problemas, 50,1% dos entrevistados latino-americanos disseram que concordam e 27,4% disseram que concordam muito com essa ideia. É preciso levar em consideração, no entanto, que há insatisfação com o sistema democrático. Se analisarmos as percepções em países da América do Sul, cujos processos de redemocratização estão caracterizados por regimes políticos que se auto-definem de esquerda como é o caso de Evo Morales na Bolívia,

Rafael Correa no Equador, Hugo Chaves na Venezuela, notamos que a satisfação com a democracia não é grande (ver tabela 1). Apenas o Uruguai se mostra positivamente satisfeito em relação ao sistema democrático, mantendo sua característica histórica.

**Tabela 1 - Satisfação com a democracia – América do Sul – 2010**

	Soma (%)	Argentina	Bolívia	Brasil	Colômbia	Chile	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Muito Satisfeito	11,50	9,00%	9,00%	3,30%	10,60%	7,40%	6,00%	5,20%	4,70%	24,70%	16,70%
Bastante satisfeito	35,30	34,10%	33,60%	47,90%	32,60%	49,60%	37,40%	29,60%	22,10%	56,00%	32,40%
Não muito satisfeito	38,80	42,70%	43,30%	34,30%	43,00%	36,20%	45,90%	44,90%	56,80%	16,30%	35,00%
Nada satisfeito	14,40	14,20%	14,10%	14,50%	13,80%	6,90%	10,70%	20,30%	16,40%	2,90%	15,90%
Soma	43416 (100%)	2374 (100%)	2308 (100%)	2258 (100%)	2255 (100%)	2298 (100%)	2265 (100%)	2356 (100%)	2254 (100%)	2338 (100%)	2359 (100%)

*Fonte: Latino barômetro, 2013.*

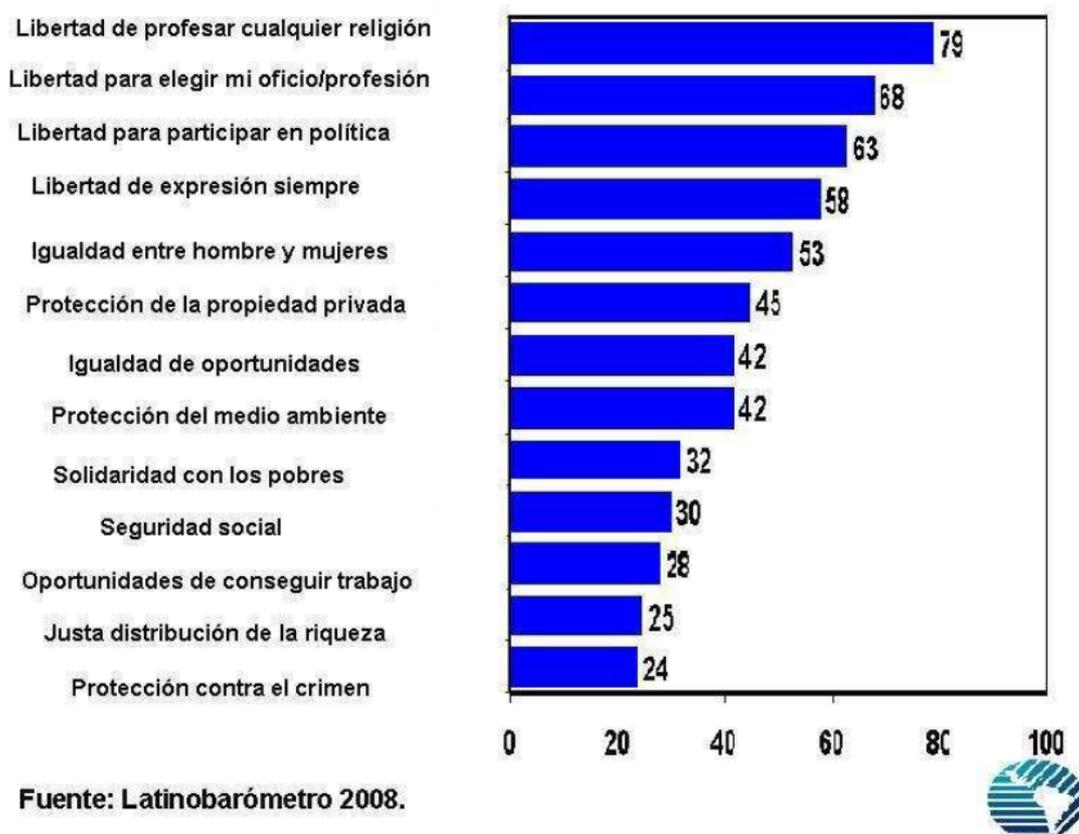
O sentimento negativo em relação ao sistema democrático já vem sendo verificado em outras variáveis tais como confiança nas instituições como os partidos, o executivo e o legislativo.

Os estudos sobre a cultura política tradicionalmente focalizavam os países isoladamente, descrevendo e explicando as conjunturas precedentes às atitudes políticas dos indivíduos. Tais estudos, especialmente os americanos, evoluem para a compreensão das variações de atitudes e comportamentos no contexto social dentro de um país. A partir dos anos sessenta, surgem as pesquisas comparativas entre os países, cujas condições histórico-estruturais de um sistema político são analisadas concomitantemente às atitudes e comportamento dos indivíduos. Estes estudos, na maioria inicialmente foram conduzidos nos chamados países industrializados (ALMOND & VERBA, 1965; INGLEHART & WELZEL, 2009). No Brasil e outros países latino-americanos como o México, Colômbia, Argentina e o Chile tem se buscado identificar ou mesmo construir modelos de sistema de crenças políticas, em particular aqueles relacionados ao apoio ou não às instituições políticas (MOISES, 1994; BAQUERO, 2012).

Quais seriam as razões para tais percepções negativas sobre o regime democrático na democracia na América Latina? Esta é, sem dúvida, uma das indagações que cientistas sociais vêm percorrendo ao longo das últimas décadas. Analisando alguns resultados de pesquisas sobre a opinião relativa às condições proporcionadas pela democracia em relação à garantia de direitos, oportunidades, liberdades e segurança (ver tabela 2), notamos que os temas relativos à individualidade são percebidos como garantidos pelos

regimes democráticos, enquanto que os temas pertinentes as questões sociais – justiça social, solidariedade com os pobres etc. – são pouco garantidos pelos regimentos democráticos.

**Tabela 2 - A democracia garante quais direitos? - 2008**



O pensamento sobre a democracia e a situação social na América Latina é complexa e os dados sobre a opinião da chegada da democracia no país e o aumento, igual ou diminuição das desigualdades sociais, para 27,10% dos latino-americanos entrevistados as desigualdades aumentaram, enquanto que para 45,80% permanece a mesma situação e 27,10% acham que diminuiu.

Retomando a discussão sobre a democracia social ou política colocada anteriormente e contrastando com os índices de satisfação mais negativos do que positivos e a visão de que o regime democrático estaria garantido mais as questões individuais do que sociais, poderíamos levantar a hipótese de que para os latino-americanos a democracia é pensada mais como uma questão pertinente ao social? E se é assim, espera-se que o Estado tenha uma ação mais incisiva na questão social, isto é, na atuação de políticas públicas voltadas para ela.

## ALGUMAS CONCLUSÕES

Os sistemas políticos e econômicos se mantêm em funcionamento baseados em uma legitimidade atribuída a eles por parte da população em geral – mesmo que alguns grupos dominem ou determinem ações mais do que outros. Como afirma Wright Mills (considerando os Estados Unidos), nenhuma força é considerada mais importante do que o público americano (MILLS, 1992). Para ele, longe de ser apenas mais um controle, esse público é tido como a base de todo o poder legítimo. Esta reflexão sobre as sociedades de massas e o papel do indivíduo de Mills é útil para nossa tentativa de compreensão das sociedades latino-americanas, muito embora com as diferenças que nos distanciam em muitos ângulos.

Como já afirmava Weber (1996) na sua clássica definição de Estado – “Estado é o uso legítimo da força em um determinado território” – para todo governante deve os governados que os legitimam. Assim, na busca da compreensão dos valores e crenças de uma sociedade de certa forma estamos atribuindo condições de entender as características de legitimidade desta sociedade às características políticas vigentes. Isto, por óbvio, não significa que haja o consenso ou a conformidade com os andamentos conjunturais próprios de cada sistema. Em outras palavras, valores e crenças podem estar associados a uma outra categoria que é a legitimidade.

Não por acaso, nos estudos de cultura política, as variáveis mais estudadas são aquelas relativas ao nível de confiança (nas instituições ou nos governantes). A base de um sistema está intimamente ligada à sua capacidade de apoio legítimo, e esta legitimidade é dada pela sociedade. Resta a discussão se tratar de uma legitimidade racional, no nível da consciência, ou de apoio difuso (para ficar no âmbito da literatura da cultura política clássica, cujos autores defendem a concepção de racionalidade aos indivíduos).

Nos marcos do pensamento marxista original ou de Gramsci, a legitimidade pode ser pensada em relação à categoria de ideologia. Muito embora estas correntes teóricas sejam díspares dos autores clássicos da cultura política, acreditamos que seja possível ainda assim estudar as sociedades na busca de saber quais são os valores e crenças pensados e praticados pelos indivíduos (CASTRO, 2011; CASTRO & all, 2008).

Apesar das atitudes e orientações aparentes de apoio à democracia, num sentido genérico ou difuso pelos cidadãos, não se observa um desenvolvimento paralelo da motivação para conviver com as incertezas da construção democrática, gerando um ciclo vicioso, em que o dilema central é: como conciliar a crença dos cidadãos na democracia, num sentido difuso, com um sentimento de alienação, consciente ou não, e de desconfiança nas instituições políticas e nos políticos? Em pesquisas realizadas sobre políticas públicas constatou-se que a opinião dos usuários dos serviços é de fundamental

importância para o aprimoramento das políticas implementadas (CASTRO & all, 2008; RANINCHESKI, ETIENE, 2013).

É importante aliar a estas pesquisas de satisfação dos usuários das políticas a discussão teórica-empírica sobre o envolvimento da população, a compreensão dos objetivos gerais da política pública. Mas é importante também não dissociar estas análises do escopo maior da política propriamente dita, ou seja, da percepção sobre a sociedade em geral, pois se tratamos de formulação, implementação e avaliação estas ações estão em uma dada sociedade e um dado Estado nacional. Vem à tona, portanto, a acuidade do conhecimento e análise da sociedade, os seus princípios, valores e crenças em relação a temas como o papel do Estado, as instituições políticas e o próprio sistema capitalista.

## REFERENCIAL

ALMOND, Gabriel A. e VERBA, Sidney. *The Civic Culture*. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1965.

ALTMAN, David e LUNA. Juan Pablo. *Introducción: El Estado latinoamericano en su labirinto*. In *Revista de ciência política*. Santiago de Chile, volume 32 / n.º 3 / 2012 / 521 – 543.

BAQUERO, C. M. J. *Avaliando o potencial de fatores culturais na construção da democracia na América Latina: uma comparação entre 2005 e 2010*. *Revista debates (UFRGS)*, v. 6, p. 9-34, 2012.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

CARVALHO, José Murilo. *A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo. *Estadania*. *Jornal do Brasil*, 24/06/2001.

CASTRO, Henrique Carlos de O. *Cultura Política, Democracia e Hegemonia na América Latina*. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v. 5, p. 79, 2011.

CASTRO, Henrique Carlos de O. *Cultura Política: a Tentativa de Construção de um Conceito Adequado à América Latina*. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v. 2, p. 3, 2008.

COUTINHO, Marcelo. *Democracias Andinas: Chegando Tarde à Festa?* In *Revista DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 4, 2006, pp. 795 a 832.

DAHL, Robert. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

DRAIBE, Sonia e RIESCO, Manuel. El Estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo. Madrid, España: Fundación Carolina, CeALCI, 2009.

DRAIBE, Sonia e RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? In Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 220-254.

GRYNSPAN, Rebeca. Prólogo. Pp. 9-13. In CALDERÓN, Fernando (org). Ciudadanía y desarrollo humano. Cuaderno de Gobernabilidad Democrática I. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S. A. 2007.

Jornal O Estado de São Paulo, 9 de maio de 2004.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MILLS, Wright. A elite do poder: A sociedade de massas. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1962.

MORALES, Natasha; PANDO, Eduardo; JOHANNSEN, Julia. Comprendiendo el programa desnutrición cero en Bolivia: un análisis de redes y actores. Bolívia: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Acessado em 13/out/2013. Site: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35176287>

MORSE, Richard. O espelho de próspero: cultura e ideias na América Latina. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

OLSON JR., Mancur. A Lógica da Ação Coletiva. São Paulo: EDUSP, 1999.

PNUD. A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Trad/ Mônica Hirts, Santana do Paranáiiba, SP: LM&X, 2004.

RANINCHESKI, Sônia Maria; SILVA, Carla Etienne Mendonça da. Hegemonia, consenso e coerção e os beneficiários do Programa Bolsa Família. Revista Katálysis (Impresso), v. 16, p. 111-121, 2013.

SCHMIDT, Benicio Viero. O Estado e a imaginação sociológica. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, vol.7, Nº 1/ 2013.

SIPI - SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA. Buenos Aires, Unicef, Unesco. <http://www.sipi.siteal.org>

WEBER, Max. Economia y sociedade. México: Fondo de cultura. 1996.

*Recebido em: 28/10/2013*

*Aprovado em: 29/10/2013*