

CRISES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO MUNDO RURAL BRASILEIRO: BREVES APONTAMENTOS TEÓRICOS PARA UMA PROPOSTA DE ESTUDO

Autores: HUGO FONSECA MOREIRA, ANDRÉA CRISTINA GUIMARÃES

Introdução

O “estamento burocrático” e o “homem cordial” são insights imprescindíveis para a compreensão do desenvolvimento social brasileiro, uma vez que ambos ressaltam o enraizamento social (ou o *embeddedness*) oriundo do legado português e de seus reflexos na formação social e política do país. Isto será refletido na constituição (ao longo da trajetória histórica brasileira) de um tipo de imutabilidade que permeará todo tecido institucional e condicionará seus arranjos econômicos e sociopolíticos. As relações entre, o que se chamará por, “burocracia estatal” e pela sociedade brasileira constituirão o desenvolvimento de uma organização política permeada pela ausência de um viés de “impessoalidade” e de “universalidade”, modelando todo o arranjo institucional de estado e abrindo espaço para a constituição de um capitalismo politicamente orientado por uma elite: o estamento.

O mundo rural brasileiro deu o tom da figuração sobre a qual a sociedade teceu a sua matriz institucional, tendo na grande propriedade fundiária, no trabalho escravo e na agricultura de exportação, o seu tripé de sustentação, possibilitando que o estado, mais tarde constituído, tivesse em seu contorno uma organização política de base patrimonialista e fechada sobre si própria como um estamento de caráter marcadamente burocrático (FAORO, 1977). O resultado, em longo prazo, foi ausência, ao estado brasileiro, de uma burocracia autêntica, coerente e estável; deflagrando-se uma administração pública mesclada por “cargos de confiança” e cujas nomeações ligam-se por conexões pessoais ou políticas não estáveis (por causa da alternância política de poder) e, apenas em alguns “redutos de eficiência”, por uma burocracia formada a partir de concurso público.

As novas teorias democráticas, sobretudo a partir dos anos 1970, dedicaram denso estudo, não somente sobre a consolidação de estados e de instituições democráticas, mas, sobretudo, sobre as “condições de transição necessárias” a esta consolidação, vista o efeito de “continuidade” de instituições e de comportamentos que não permitem um perfeito “encaixe” às novas situações políticas, limitando bastante o alcance de transformações. Este efeito pode ser compreendido como o que O'Donnell (1990), chamou por *delegative democracy*, do qual se fazem ausentes mecanismos efetivos de controle da ação dos governantes (a *accountability*), e que, em tese, teria como resultado um padrão de relações entre o Executivo e o Legislativo essencialmente conflitivo, tendente a gerar paralisia decisória e, adicionalmente, dificuldades no funcionamento do Judiciário. Confrontados (na fase de consolidação democrática) com crises de ordem econômica e social, “países sem uma tradição democrática seriam levados a lidar com múltiplos legados negativos de seu passado autoritário”.

O objetivo geral deste trabalho é o de propor um exercício reflexivo para a construção de uma vertente de análise, com bases da teoria política contemporânea, capaz de enxergar a reprodução do mundo rural a partir a) de suas tensões no âmbito da organização burocrática e institucional do estado brasileiro; e b) a partir das fórmulas de participação e atribuição de apoio legítimo à representação política construída. Em outras palavras, é aproveitar a densa produção teórica acerca da interpretação social dos espaços rurais reproduzidos na sociedade brasileira; bem como do arcabouço analítico produzido pela teoria política contemporânea acerca da construção e consolidação de estados democráticos (e o papel da burocracia na garantia desta consolidação) e propor mais uma janela de estudo.

Material e métodos

O método utilizado foi a revisão bibliográfica, sendo que, para a mesma, foram buscados textos clássicos e contemporâneos quanto ao estudo da cultura política e do mundo rural brasileiro. O acesso aos textos se deu na busca e estudo sistemático de planos de ensino de cadeiras de ciência política e sociologia rural em programas de pós-graduação *strictu sensu* brasileiros. Foram visitadas as grades e ementas dos programas de pós-graduação de ciência política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG), da Universidade de São Paulo (DCP/USP) e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), tendo sido aprofundados os textos recomendados pelas ementas de Democracia e Cultura Política (UFMG), *Democratization in Comparative Perspective: Between Consolidation and Crisis* (USP) e Teorias Contemporâneas da Democracia (UERJ); e do Programa de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), tendo sido aprofundados os textos recomendados pelas ementas de Raízes Agrárias da Formação Social Brasileira, Mundo Rural e Nação em Representações Literárias, e ainda Rural e Ruralidades na Sociedade Contemporânea.



Resultados e Discussões

O debate entorno do “apoio à democracia” e, por via de regra, do apoio às “instituições” promotoras da democracia, embora não seja recente teve sua estrutura teórica reformulada, principalmente a partir da terceira onda de democratização e pelo estudo das democracias recém-estabelecidas, tendo, no conceito de “cultura política”, inaugurado por Almond & Verba (1989), um novo *start* de produção científica que vislumbrou não apenas o estudo do “apoio à democracia”, mas a reflexão do próprio conceito de “democracia”, compreendendo-o a partir dos distintos significados que o mesmo poderia denotar, visto que o novo contexto de ensaio da experiência era diverso, tendo, inclusive, igualmente diversificadas, suas orientações.

Tais análises chegam à conclusão de que uma “cultura política” pode se manifestar a partir de quatro categorias distintas: ela pode ser a) predominantemente paroquial; b) de tipo súdita; c) de tipo participativa; ou, ainda, uma combinação entre estes três tipos, configurando uma d) cultura cívica. O problema desta combinação seria o fato de que, geralmente, as questões políticas envolvem conflitos de baixa intensidade, que ocorrem a partir do seguinte esquema: “os ciclos participação geram um envolvimento, até que ocorre uma resposta da elite, que, por fim, gera a retração da participação”. Suas análises tornaram-se referências obrigatórias à todos os estudos posteriores, tanto pelas contribuições teóricas quanto pelos aspectos metodológicos utilizados na análise comparativa e simultânea de cinco nações. Estudos posteriores, como os de Ronald Inglehart & Christian Welzel (2005) se apropriaram de maneira diferenciada dos elementos metodológicos e analíticos desses primeiros autores, tendo realizado importantes apontamentos quanto à afirmativa de que a “cultura influenciaria as instituições”, sugerindo que aquela poderia ser, tão somente, um reflexo desta. Com esta análise, as instituições passam a ter papel de destaque nos demais estudos sobre a consolidação de uma cultura política. Neste sentido, o que antes fora apresentado como uma pré-condição da democracia (uma cultura cívica), agora é encarada como uma consequência das instituições políticas enraizadas no seio do estado.

A partir da década de 1970, outros estudos desta linha iniciaram um processo de avaliação do que chamaram por “crises da democracia, argumentando que os regimes democráticos (mesmo aqueles já consolidados) enfrentariam crises cada vez mais profundas, sobretudo de legitimidade, causadas pela constante insatisfação com o funcionamento das instituições. Para Huntington (1971), esses problemas poderiam levar à deslegitimação da autoridade governamental, decorrente da sobrecarga de demandas, da desagregação dos partidos e da intensificação do “paroquialismo”.

Deste posicionamento crítico em relação ao diagnóstico da crise da democracia, na década de 1980 duas perspectivas de análise surgem: 1) uma que enfatiza a mudança estrutural dos valores e 2) outra que explora a multidimensionalidade do apoio político, presentes principalmente na obra de Dalton (1982). Outra vertente crítica, à tese de “crises da democracia”, está relacionada às múltiplas dimensões averiguadas para o “apoio político”. Neste sentido, se destaca a obra de Roper Putnam, Susan Pharr & Russel Dalton (1981), que buscarão uma nova exploração para os sentidos da “insatisfação” e, por conseguinte, das condições necessárias à atribuição de “confiança” nas instituições.

Inglehart e Baker (2000) defendem a hipótese de que estaria ocorrendo uma mudança nos valores nas sociedades materiais (preocupação com segurança física e econômica) para os valores pós-materiais (ênfase na autoexpressão e na qualidade de vida). Nas sociedades industriais avançadas, a paz, a prosperidade econômica e os benefícios do estado de bem-estar teriam produzido um ambiente de segurança para os indivíduos que iniciaram a vida adulta a partir dos anos 1960. Este ambiente teria favorecido uma diminuição do apoio às instituições autoritárias tradicionais. Contudo, ainda assim não se percebe um efetivo apoio às instituições democráticas, senão, um “apoio difuso” e cômodo, sem um envolvimento participativo, mas tão somente a “delegação” da “representação”, conforme apontado por O’Donnel (1990).

Esta análise ganhará grande contribuição a partir da obra *Critical citizens* de Pippa Norris (1999), concentrando um enorme esforço teórico e metodológico no sentido de qualificar o diagnóstico de crise da democracia, tendo suas vertentes voltadas para o estudo, precisamente, sobre o apoio às instituições democráticas. Norris (1999) distingue os vários objetos do apoio político, tendo como ponto de partida a classificação de David Easton (1965) sobre o “apoio político difuso” (sentimento de identificação com o grupo representado) e o “apoio específico” (avaliação das instituições políticas, dos líderes políticos e de outras instâncias do poder). Norris (1999) argumentará que, os cidadãos estariam aptos para distinguir os diferentes níveis do regime, podendo expressar apoio aos valores da democracia como um ideal e, ao mesmo tempo, criticar o desempenho dos governos e das instituições. Isto significaria a salvaguarda da democracia (enquanto um valor), todavia, reforça a necessidade que as instituições promotoras desta democracia continuariam na linha de frente da crítica, podendo, dependendo do contexto, ter sua legitimidade esvaziada. Por isso, o fenômeno do apoio político deve ser entendido de forma multidimensional, variando entre: apoio à comunidade, apoio aos princípios do regime, apoio à performance do regime, confiança nas instituições e confiança nos atores políticos.



Trazer esta vertente analítica com vistas a estudar o mundo rural brasileiro, em seu escopo político e representativo, deves é algo novo, muito embora o esforço teórico e metodológico em atribuir, à esta figuração, análises do ponto de vista da ciência política tenha um volume razoavelmente denso. Entretanto, a performance de uma análise que condense o mundo rural a partir das categorias teóricas e dos conceitos presentes na teoria contemporânea de cultura política, é algo ainda não realizado na densa literatura produzida sobre o mundo rural brasileiro.

Neste sentido de duplo viés analítico, o mundo rural foi (e é) objeto de distintas análises que geram, consigo, a formulação e o entendimento de distintos conceitos de significação de suas próprias lógicas de reprodução. A questão agrária brasileira, os movimentos de luta pela terra, a compreensão em níveis culturais, reprodutivos e sociais do que fora atribuído “campesinato brasileiro”, a sociedade patronal, o agronegócio, a agricultura familiar (...) são todos conceitos fundamentais e que revelam-se, sempre, em contradição, sobretudo quando visualizadas a partir da geração de políticas agrícolas e agrárias. Aliás, inclusive a oposição “agrário vs agrícola” denota a necessidade de compreensão, cada vez mais afunilada e específica das dinâmicas de transformação e de desenvolvimento do mundo rural brasileiro.

Considerações Finais

A compreensão dos arranjos institucionais que promovem a legitimidade da representação do mundo rural brasileiro, bem como do desenvolvimento social de suas camadas representativas, dependem intrinsecamente da análise do processo de constituição e de consolidação do regime democrático vivido pelo país, uma vez que para tal também é demandada a compreensão dos processos pelos quais se deram sua organização burocrática. Para tal, conceitos como os de “cultura política”, “participação”, “confiança institucional”, “representação”, “legitimidade” e “poder decisório” devem ser revisitados a fim de que possam ser utilizados como instrumentos de medição e aferimento dos níveis de interação entre as demandas políticas (emanadas de distintas direções) e a administração pública institucional. Neste paralelo, três figurações merecem análise, quais sejam: a) a constituição do mundo rural brasileiro, b) a formação do aparato político e burocrático do país, e c) a construção da representação política desta esfera no seio da organização do estado brasileiro, com vistas à compreensão dos elementos que promovem (ou deixam de promover) a “representação política” e, por conseguinte, a legitimidade desta representação no coração institucional do estado brasileiro.

Referências

- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Editora Globo, 1977.
- O'DONNELL, G. **Delegative democracy**. New York: Kellogg Institute of University of Notre Dame, 1990.
- ALMOND, G., & VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. California: Sage Publications, 1989.
- INGLEHART, R., & WELZEL, C. **Modernization, cultural change and democracy: the human development sequence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- HUNTINGTON, S. *Fareword*. In: S. PHARR, & R. PUTNAN, **Desaffected Democracies: what's troubling the Trilateral Countries?** (pp. 32-71). Princeton: Princeton University Press, 1971.
- DALTON, R. **Political support in advanced industrial countries**. In: P. NORRIS, **Critical citizens: global support for democratic government**. Oxford: Oxford University Press, 1982.
- PUTNAN, R., PHARR, S., & DALTON, R. **Introduction: what's troubling the Trilateral Democracies?** In: S. PHARR, & R. PUTNAN, **Desaffected democracies: what's troubling the Trilateral Countries?** Princeton: Princeton University Press, 1981.
- INGLEHART, R., & BAKER, W. *Modernization, cultural change and persistence of traditional values*. **American Sociological Review**, 65, pp. 19-51, fev./2000
- NORRIS, P. **Critical citizens: global support for democratic government**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- EASTON, D. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.