

## 3

**Accountability, cultura e apoio políticos**

Segundo Fox (2000), a cultura política enfeixa atitudes, valores e comportamentos que interferem na *accountability* porque influenciam as expectativas dos cidadãos em relação ao Estado. A mudança nos padrões de comportamento é um ponto central na questão do controle, uma vez que reforça a noção de que os governantes devem obedecer às regras de *accountability*. O autor ressalta que, embora instituições disfuncionais possam não ter tido origem em fatores culturais, sua reforma requer sempre mudanças na cultura política.

Ainda segundo Fox, o papel dos movimentos sociais é fundamental na transformação da cultura política, perspectiva reforçada quanto a sociedades onde a desigualdade, a hierarquia social e a confusão entre as esferas pública e privada são predominantes, como entendem Alvarez *et al* (1998). Neste caso, o papel dos movimentos sociais vai além do interesse imediato do grupo: ainda que involuntariamente, sua atuação provoca mudanças na cultura política, por intermédio da intervenção no debate público e na formulação de políticas, promovendo a re-significação da interpretação cultural dominante.

Neste sentido, a incorporação da *accountability* na agenda política latino-americana e, em especial, na brasileira, está inserida num amplo contexto de mudanças na cultura política local, verificada ao longo das últimas décadas, a partir do processo de transição democrática. Como salienta Campos (1990, p. 35),

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são conseqüência do fortalecimento da malha institucional e da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito.

[...] A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um dramático avanço pessoal, mas, para alcançar resultados, há outro pré-requisito: o sentimento de comunidade. Em outras palavras, é a emergência e o desenvolvimento de instituições na sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, da verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece ser o caminho para a *accountability*.

### 3.1

#### Cultura e apoio políticos

As preocupações com a estabilidade democrática no pós-guerra forneceram as bases para a discussão contemporânea acerca da cultura e do apoio políticos nos Estados, considerados como fatores determinantes da sustentabilidade e, principalmente, da qualidade das democracias.

Almond e Verba (1963) elaboraram o trabalho seminal em cultura cívica comparada, dando início a um intenso debate sobre os fenômenos não institucionais da vida política<sup>29</sup>. Naquela oportunidade, os autores consideraram a cultura política como as atitudes, distribuídas na população, relativas ao sistema político, suas diversas partes e ao papel dos cidadãos na vida pública. Os próprios autores – e ainda alguns de seus críticos – acrescentaram, mais tarde, novos aportes ao conceito, incluindo o senso de identidade nacional, as expectativas quanto à performance governamental, as atitudes em relação aos indivíduos constituintes da sociedade, o conhecimento em relação ao processo político<sup>30</sup>, a distribuição da lealdade nacional, a capacidade de cooperação e individualidade em relação a outros indivíduos e a habilidade para solucionar problemas<sup>31</sup>. Formulações mais recentes dão conta de um conceito de cultura política que relaciona conteúdos substantivos (o sistema cultural<sup>32</sup>, o processo cultural<sup>33</sup> e as relações entre estes dois componentes), conteúdos valorativos (orientações cognitivas, afetivas e avaliativas em relação ao sistema) e conteúdos relacionais (sujeição ou não frente às instituições e à política). Desta forma, a cultura política está intensamente associada a padrões de atitudes, opiniões e orientações cívicas, imprimindo continuidade a tais padrões, ainda que não os torne imutáveis.

Para Almond e Verba, a cultura mais compatível com um regime democrático de longo prazo é aquela em que o aspecto “ativista-racional” (ou participativo) da teoria liberal é contrabalançado por doses de passividade, confiança e deferência às autoridades. O envolvimento da população, na opinião

---

<sup>29</sup> Embora submetida a críticas importantes, como aquela relativa à cultura política como pressuposto necessário à estrutura política, a obra de Almond e Verba é ainda clássica sobre o tema.

<sup>30</sup> Critérios adicionados por Lucian Pye e Sidney Verba (cf. Almond e Verba, 1980, p. 27).

<sup>31</sup> Critérios adicionados por Robert Dahl (cf. Almond e Verba, 1980, p. 27).

<sup>32</sup> Distribuição das atitudes em relação à comunidade nacional, ao regime e às autoridades.

<sup>33</sup> Atitudes referentes ao *self* e a outros indivíduos políticos.

dos autores, é diretamente proporcional ao nível educacional, exposição à mídia e conhecimento sobre política. Mas estes fatores não produzem necessariamente os componentes afetivos e valorativos da cultura cívica. Relacionam-se, antes de tudo, às características cognitivas da participação. O envolvimento afetivo nas coisas comuns parece sofrer maior influência da experiência vivida em comum (a história nacional). Participação no ambiente de trabalho, engajamento em organizações e eficácia em influenciar a política também são fatores que contribuem para a formação da cultura cívica<sup>34</sup>.

Avançando nesta discussão, diversos autores têm analisado o papel do apoio político na criação e consolidação das democracias<sup>35</sup>. Acredita-se que este componente tenha influência decisiva sobre o crescimento ou declínio de indicadores de participação cívica, relacionando-se, em linhas gerais, com a confiança e a legitimidade depositada nos elementos que constituem a atividade política.

Apoio significa, segundo Easton (1975), o modo como uma pessoa se orienta valorativamente em relação a um objeto, segundo suas atitudes e seu comportamento. Na política, este apoio pode ser específico ou difuso, de acordo, respectivamente, com o desempenho dos atores políticos ou com os aspectos básicos do sistema como um todo.

O apoio específico da população nasce a partir da satisfação dos membros da comunidade com os resultados produzidos pelo governo. Isto requer, portanto, que este último apresente resultados aparentes e que os cidadãos possam identificar o nexo entre suas demandas e as decisões levadas a efeito pelas autoridades e instituições. Este tipo de suporte pode estar relacionado a decisões governamentais/institucionais de per si como ao comportamento “agregado” destas entidades. Assim, a principal característica do apoio específico é a performance das autoridades.

Em contraposição, o apoio difuso é uma avaliação sobre o que o elemento avaliado representa – e não o que ele faz. Trata-se de uma reserva de boa vontade

---

<sup>34</sup> Dentre todos os fatores contribuintes, entretanto, a educação é considerada como o principal: “a educação foi considerada o mais poderoso indicador da competência cívica” (Almond e Verba, 1980, p. 24. No original: “*education was found to be the most powerful predictor of civic competence*”).

<sup>35</sup> O conceito de apoio político foi formulado originalmente por Easton (1968). Para o presente estudo, interessam os aportes apresentados pelo próprio autor (Easton, 1975) e por Norris (1999), em meio à extensa literatura sobre o tema.

que permite aos membros da comunidade aceitar resultados governamentais encarados como negativos. Este tipo de suporte está assentado sobre valores de caráter simbólico, como o patriotismo, e provém, especialmente, da educação e da experiência direta. Neste último caso, assemelha-se ao apoio específico, deste se diferenciando, entretanto, pela exigência de um longo prazo para a sua produção. Os principais elementos do suporte difuso são a confiança (probabilidade de que o sistema político produzirá resultados satisfatórios mesmo sem que nada seja feito diretamente para provocá-los) e a legitimidade (convicção de que é adequado obedecer às autoridades e aderir aos requerimentos do regime).

Amplas pesquisas realizadas a partir da formulação original de Easton (1968) têm demonstrado um declínio permanente nos níveis de apoio político<sup>36</sup>, não só em democracias consolidadas, como naquelas emergentes. Norris (1999) salienta, entretanto, que um estudo sobre o tema deve considerar os diferentes aspectos de suporte aos governos, uma vez que parece haver uma expansão da avaliação positiva da democracia enquanto ideal, em contraponto à crescente desaprovação em relação às instituições democráticas tradicionais<sup>37</sup>. Com efeito, o nível institucional é apontado como o mais preocupante na avaliação das democracias atuais, corroborando assim a idéia de crise do paradigma representativo tradicional.

Diferentes diagnósticos são formulados para explicar o declínio de apoio político contemporâneo, como as mudanças recentes nos padrões de interação social, o crescimento das demandas da população em contraposição à limitação governamental em atendê-las, o enfraquecimento dos elementos de ligação entre a elite política e a sociedade como um todo (partidos, sindicatos etc.) e a mudança cultural provocada pela superveniência da modernidade e pós-modernidade (com o conseqüente declínio da deferência em relação a formas tradicionais de autoridade). Todos estes fatores parecem apontar, no entanto, para uma mesma direção: a tensão crescente entre o ideal democrático e as possibilidades efetivas de sua implementação.

---

<sup>36</sup> Cf. os trabalhos reunidos em Norris (1999).

<sup>37</sup> A autora define cinco níveis de avaliação do apoio político: atores políticos (como um todo ou individualmente), instituições (governo, parlamento, sistema legal, polícia, burocracia, partidos, militares), performance do regime (funcionamento do regime), princípios (especialmente a liberdade, a participação, a tolerância e a cooperação política), comunidade política (aspectos relacionados ao patriotismo), numa escala que vai do suporte específico ao difuso.

Seja como for, as conseqüências da perda de suporte cívico podem apresentar configurações as mais diversas, que tendem a se tornar mais graves na medida em que a deslegitimação atinja o apoio difuso. Assim, a desilusão com os atores políticos pode ser revertida com a simples retirada do mandato ou não recondução; a desconfiança dirigida às instituições tende a originar reformas constitucionais; enquanto a falta de apoio aos princípios democráticos e a ruptura da identidade nacional provocam conseqüências que podem chegar à violência e ao terrorismo.

### 3.2

#### O crescimento dos cidadãos críticos

Pippa Norris (1999) adverte que, não obstante o aparente descrédito que se abate sobre as instituições tradicionais da democracia, o cenário atual é positivo quanto a sua sustentabilidade, representando muito mais um desafio do que um declínio, na medida em que expande o número de cidadãos envolvidos politicamente em formas de participação até pouco tempo não convencionais:

autores [...] fornecem uma interpretação alternativa que considera a tensão entre ideal e realidade como essencialmente saudável para o futuro da governança democrática, uma vez que isto indica a emergência de mais “cidadãos críticos”, ou “democratas insatisfeitos”, que aderem fortemente aos valores democráticos mas que consideram que as estruturas de representação governamental existentes, inventadas nos séculos dezoito e dezenove, deixam a desejar à medida que nos aproximamos do final do milênio (Norris, 1999, p. 2-3)<sup>38</sup>.

Para a autora, a desilusão quanto aos mecanismos tradicionais da democracia, como o instituto da representação, estimula, de alguma forma, o surgimento de novos canais de participação. Com base em extensas pesquisas, Norris afirma que a confiança, sempre associada ao engajamento cívico, parece ser suplantada pelo interesse político, sugerindo que os grupos cuja tarefa é reivindicar direitos específicos têm maior atuação na esfera pública.

---

<sup>38</sup> No original: “authors [...] provide an alternative interpretation which regards the tension between ideals and reality as essentially healthy for the future of democratic governance, since this indicates the emergence of more ‘critical citizens’, or ‘dissatisfied democrats’, who adhere strongly to democratic values but who find the existing structures of representative government, invented in the eighteenth and nineteenth centuries, to be wanting as we approach the end of the millennium.”

Esta ponderação encontra eco em O'Donnel (2003), que afirma ser a *accountability* a institucionalização legal da desconfiança. Ela surge da necessidade de conciliar a vantagem de ser protegido e beneficiado por um governo e a desvantagem de, sob determinados aspectos, ficar-lhe subordinado. Moisés (2005), por sua vez, salienta que a democracia estabelece regras exatamente em razão da impossibilidade de solução consensual dos conflitos, incluindo a obrigação de prestação de contas pelos governos como uma das formas de capacitar os cidadãos a desafiar as relações de que desconfiam, de modo institucionalizado. Mas a própria institucionalização da desconfiança requer um certo nível de confiança (nas instituições, por exemplo), a fim de operar com sucesso. Desta forma, a democracia – e, em particular, os mecanismos de *accountability* – revelam uma tensão permanente entre confiança e desconfiança política.

Esta perspectiva é corroborada por Warren (1999), quando afirma que o que mantém a confiança não é a informação efetiva sobre os riscos das operações, mas a potencial. Assim, a possibilidade de monitorar e desafiar o comportamento das autoridades – e a percepção destas últimas de que podem ser interpeladas – estabiliza as relações. Mas o autor salienta a necessidade de um desenho institucional que mantenha a possibilidade de monitoramento para que o sistema funcione, em especial no que se refere ao acesso às informações (transparência) e aos meios democráticos de desafio às autoridades. Neste sentido, os mecanismos de *accountability* despontam como intermediários institucionais da (des)confiança política, destinando-se a assegurar que a distância entre governantes e governados não resulte em apartamento absoluto dos primeiros em relação às preferências dos últimos.

Desta forma, os fenômenos de crescimento dos cidadãos críticos e de aumento da demanda por *accountability*, como verificado nas novas democracias, especialmente na América Latina, não são apenas coetâneos, mas logicamente relacionados, uma vez que o primeiro fator parece estimular o segundo. No caso brasileiro, por exemplo, uma análise mais acurada da cultura política mostra que, antes das mudanças ocorridas com a transição e a democratização, o próprio conceito de *accountability* nos era praticamente estranho, tão arraigada estava a tradição patrimonialista no seio da sociedade brasileira.