



Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br



<http://bd.camara.leg.br>

**Theories of
democratic state**
John Dryzek;
Patrick Dunleavy.
Basingstoke: Palgrave
Macmillan, 2009

*Adriano da Nobrega Silva*¹

Muitas questões são recorrentes na Ciência Política: Quem são os atores políticos por excelência? As corporações são grupos sociais como os demais, ou são melhor articulados em face de sua influência econômica? A democracia representativa é um meio adequado para a produção da política ou o ideal é a democracia participativa? As eleições propiciam a rotatividade dos atores políticos no poder ou são apenas um teatro engendrado pelas elites para se legitimar? Quais são os direitos das gerações futuras em termos de proteção ambiental? A democracia assegura adequadamente a participação das mulheres no processo político? Qual é o papel reservado ao Estado num mundo globalizado?

A obra **Theories of the democratic state** (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), de John Dryzek² e Patrick Dunleavy³,

busca responder questões como essas ao propor uma abrangente introdução ao estudo do Estado Democrático. A tarefa é, por certo, bastante audaciosa, mas a ampla e diversificada experiência de seus autores lhes permite tal ousadia, devendo ser avaliado a que resultados chegaram em tal empreendimento.

Ainda que, formalmente, o livro contenha quatro partes, de fato ele contém cinco, já que há um primeiro capítulo introdutório antes da primeira parte que aborda o Estado e as democracias liberais.

Após o capítulo introdutório, a primeira parte do livro apresenta as teorias clássicas sobre o Estado Democrático abrangendo o período compreendido entre o século XIX e os anos cinquenta do século XX: o pluralismo, a teoria das elites, o marxismo e o liberalismo de mercado.

O pluralismo, que abriga na Ciência Política nomes como os de Dahl e Lindblom, tem origem na concepção liberal de que o governo de um único indivíduo conduz ao abuso do poder. Assim o governo deve ser preferencialmente descentralizado, com instituições equilibradas entre si e que respeitem os direitos dos membros da coletividade. Para essa corrente teórica, os principais atores políticos são os grupos e as associações voluntárias. Isso porque haveria uma natural propensão ao associativismo voluntário de indivíduos que partilham interesses comuns. A política seria resultante da competição entre os diferentes grupos. Tal teoria, ao menos em sua concepção clássica, caiu em descrédito em virtude do desenvolvimento da teoria da escolha racional, segundo a qual não haveria uma propensão natural para a associação

- 1 Consultor Legislativo da Área III – Tributação e Direito Tributário. Mestre em Direito e Doutorando em Ciência Política.
- 2 Professor de Ciência Política na Australian National University, tendo sido chefe dos Departamentos de Ciência Política das Universidades do Oregon e de Melbourne, além de ter atuado como editor do *Australian Journal of Political Science*. Suas áreas de interesse envolvem: teoria democrática, democratização, políticas ambientais e governança global.
- 3 Professor da London School of Economics and Political Science, onde leciona Ciência Política e Políticas Públicas. Suas principais áreas de interesse envolvem: tendências fu-

turas na gestão pública; o desenvolvimento de sistemas de larga escala no setor público; escolha racional; análise das eleições e dos partidos políticos; *public choice theory* e moderna ciência política; e teoria política moderna.

de indivíduos. Isso porque, por ser racional, o indivíduo teria consciência de que, em grupos extremamente numerosos, a importância isolada dele contaria pouco ou quase nada, o que favoreceria o ingresso de pessoas que simplesmente se aproveitariam da condição de membro, sem nenhuma ação efetiva em favor do grupo, ao passo que, no caso de grupos muito pequenos, a influência do grupo seria irrelevante, o que desestimularia a associação. Outro motivo de questionamento do pluralismo clássico reside no fato de que essa teoria considera que há homogeneidade entre os diferentes grupos no que se refere à sua capacidade de influência política.

A teoria das elites, cujos expoentes são Mosca, Pareto e Michels, é tributária da ideia de que a sociedade, ao invés de homogênea, é dividida em dois estratos perfeitamente distinguíveis entre si: a elite e a massa. À primeira cabe o controle econômico, social e político do poder, dada a *expertise* de seus membros, ao passo que a última deve ser excluída do processo político exatamente por lhe faltar essa capacidade. Os elitistas não acreditam na força de uma revolução, pois, para eles, o resultado de tal processo seria apenas a substituição de uma elite por outra. A elite só tem sua influência política ameaçada por contra-elites. Tendo em vista que a sociedade contemporânea adquiriu uma escala até então incomparável, a elite principal convive, no exercício do poder, com elites intermediárias.

O marxismo explica o desenvolvimento das sociedades a partir da ótica da luta de classes entre os detentores do capital e os proletários. Essa luta de classes é que seria a mola propulsora da política, o que levaria, inclusive, ao fim do capitalismo em virtude das contradições internas deste por meio do processo denominado por Karl Marx de dialético. O ator político por excelência seria a classe social. A perda da importância do mar-

xismo nos dias atuais seria decorrente, para os autores, da queda do regime soviético e, além disso, de fatores que atenuaram as contradições internas do capitalismo tais como: a existência de trabalhadores proprietários de casas (que se beneficiam quando o capitalismo leva ao aumento do valor dos imóveis), de trabalhadores bem instruídos, que investiram em suas próprias educações, bem como de trabalhadores que gozam de benefícios corporativos, a exemplo de planos de saúde ou de previdência privada.

O liberalismo de mercado, por sua vez, deita raízes nas obras de David Ricardo e tem como principal pressuposto a igualdade dos indivíduos no que se refere às possibilidades de desenvolvimento de seus potenciais, haja vista a racionalidade deles, o que desaconselharia qualquer espécie de intervenção estatal que pudesse alterar o comportamento esperado dos mesmos, seja no campo social, seja no econômico. Após as graves consequências que esse não-intervencionismo pode ter provocado na crise econômica de 1929, caiu em relativo descrédito, sendo, paulatinamente, resgatado, pelos escritos de Friedrich Von Hayek. A agenda política liberal consiste na redução, ao máximo, do tamanho e do papel do Estado na economia, na medida em que consideram que o mercado se auto-regula de modo mais eficiente sem interferências externas.

Um dos pontos fortes desta primeira parte da obra é o fato de que os autores optaram por utilizar, praticamente, a mesma estrutura para todos esses capítulos, o que possibilita, de modo bastante didático, a comparação entre eles, ainda que pareça ter havido uma escolha, algo arbitrária, da ordem dos capítulos que, obviamente, inverte o sentido histórico do surgimento de cada uma delas. Uma deficiência encontrada nessa primeira parte refere-se ao fato de que, uma vez que não retornariam ao marxismo, à teoria das elites e ao liberalismo de mercado no restante da obra,

os autores deveriam ter abordado, ao menos em linhas gerais, as transformações que as concepções clássicas dessas correntes teóricas tiveram após o término da primeira metade do século passado, uma vez que há vertentes das referidas teorias que ainda são utilizadas como referenciais teóricos nos dias atuais.

Na segunda parte da obra, são abordados o neopluralismo e a governança, as eleições competitivas e, por fim, a questão da identidade.

O neopluralismo congrega uma variada gama de contribuições teóricas, razão pela qual não se pode identificar uma agenda política comum. Há os que buscam, como Lindblom, desenvolver uma reformulação do pluralismo a partir do reconhecimento de que o poder se distribui de modo desigual entre os grupos, ao se levar em conta, por exemplo, os recursos financeiros à disposição do grupo composto pelas grandes corporações. Outros, como Sabatier e Jenkins-Smith, defendem que qualquer política pública coloca frente a frente os interesses divergentes de um pequeno número de grupos e que é possível que corporações se coloquem contra outras corporações, como no caso dos planos de saúde e da indústria do fumo, o que relativizaria o poder desse grupo aparentemente homogêneo. O neopluralismo propõe medidas para que os governos lidem com os diferentes grupos, a exemplo da inclusão ativa, na Escandinávia, que busca organizar os movimentos sociais dentro do Governo, ou do corporativismo, que coloca na mesa de negociação agentes públicos, representantes dos sindicatos dos trabalhadores e membros das entidades representativas do setor empresarial. Uma das grandes contribuições do neopluralismo reside na noção de governança.

Em relação ao processo eleitoral, os autores rebatem as críticas de que as eleições produzem resultados sem significado concreto e de que são decididas por eleitores

incompetentes. Discutem a necessidade de efetiva competição eleitoral, ponto comum entre todas as correntes teóricas abordadas, à exceção, talvez, da teoria das elites, para a qual as eleições são mero processo de justificação do controle do poder. Consideram que, ainda que as eleições não sejam isoladamente suficientes para explicar o funcionamento da política, são parte importante do processo democrático. Abordam questões como: a validade das pesquisas de opinião; a busca da conquista do eleitor-médio (situação em que os partidos evitam posições extremas a fim de maximizar o potencial de angariar votos numa eleição) e a importância que os diferentes sistemas eleitorais podem ter no resultado da escolha dos representantes. Apresentam uma visão otimista em relação à queda da participação nas eleições, uma vez que tal queda normalmente está associada ao aumento de outras formas de ativismo político, mas não menosprezam o fato de que a abstenção eleitoral, além de ser maior entre os mais pobres, pode ocorrer mediante ações governamentais, a exemplo da proibição de votar para aqueles que possuem fichas criminais. O capítulo se ressent de uma apreciação mais aprofundada dos problemas da democracia representativa e da accountability, bem como da falta de apresentação de alternativas, ao menos teóricas, às eleições.

O capítulo seguinte, sobre a questão da identidade, busca apresentar propostas para o problema do gerenciamento de múltiplas identidades no interior de um Estado (multiculturalismo), na medida em que há uma tendência dos Estados modernos à busca de homogeneização das identidades no território por eles controlado. Nesse sentido, ainda que haja outras identidades que possam ser relevantes politicamente, o foco dos autores é a noção de identidade que define um grupo como nação. Segundo os autores, a identidade

de se refere a quem a pessoa é, não podendo ser reduzidas a interesses. Essa noção é, obviamente, polêmica, na medida em que preferências e interesses passam por processos sociais de construção, o que parece ter sido negligenciado por eles. A questão das identidades tem reflexos na noção de soberania, uma vez que, ainda que tenha sido aceita, desde o Tratado de Westphalia, a não interferência, por um Estado, nos assuntos internos de outro, a sociedade internacional não tem tolerado pacificamente a prática do genocídio, por um Estado, contra seus cidadãos. As identidades levantam as seguintes questões para os Estados democráticos: como definir a cidadania, como deve ser a representação das diferentes identidades nas instituições políticas e como minimizar os conflitos entre os diversos grupos.

Na terceira parte da obra são abordadas críticas ao Estado Democrático, sob a forma dos déficits democráticos, do feminismo, do ambientalismo e do conservadorismo.

Como solucionar os déficits democráticos nos Estados contemporâneos? Uma das propostas seria o estímulo da educação cívica. Outra seria a concessão de benefícios sociais, não com base na ideia de necessidade dos indivíduos, mas sim na da pressuposição de que tal concessão é um direito universal, o que retiraria o caráter paternalista de tais políticas. Também seria possível pensar na ampliação da democracia participativa no mundo contemporâneo. Os dilemas dos déficits democráticos deram lugar ao republicanismo cívico e à democracia deliberativa. O republicanismo envolveria a distribuição dos poderes governamentais, o império da lei, a presença de cidadania com espírito público e o compromisso com o bem comum ao invés de interesses meramente individuais. Já a democracia deliberativa seria um processo comunicativo no qual os indivíduos refletiriam sobre seus posicionamentos à luz dos

argumentos trazidos pelos demais, assumindo como premissa que os resultados de tais debates poderiam vir a determinar a produção da política.

O feminismo ataca a questão da posição inferior a que foram relegadas as mulheres ao longo do tempo, que culminou, nos Estados democráticos, em três ondas de movimentos políticos: a busca pelo sufrágio universal, entre o fim do século XIX e o início do século XX; a busca por direitos iguais nos anos sessenta do século passado, envolvendo melhores salários, condições de vida e participação na política; e, mais recentemente, a eliminação de outras formas de opressão, envolvendo o debate de questões como a eliminação da pornografia, a liberalização do aborto e o maior rigor na punição ao estupro ou ao assédio sexual. Para os autores, o feminismo não pode ser considerado um movimento teórico uniforme, pois há profundas divergências entre as feministas acerca de temas como o da existência de diferenças naturais entre homens e mulheres, o que, para algumas feministas, seria a justificativa da atitude dos homens de manter as mulheres em posição de inferioridade. O feminismo critica o patriarcalismo e o "contrato sexual", a pouca representatividade das mulheres nos governos e nos Parlamentos, a elevada hierarquização das instituições políticas (característica dominante do patriarcalismo); a necessidade de adoção, pelas mulheres consideradas bem-sucedidas, de comportamentos sociais considerados masculinos, o reforço da discriminação das mulheres pelas políticas públicas (como no caso de não concessão de benefícios sociais a mulheres divorciadas). Em termos de agenda, o feminismo passa, obviamente, pela maior representatividade das mulheres na política, pela ampliação da igualdade de direitos entre homens e mulheres, pelo fim da discriminação e, em menor grau, pela busca de um com-

portamento menos masculino na condução da política. Como uma defesa relativa dos Estados democráticos, os autores afirmam que mesmo as feministas reconhecem que a situação das mulheres é, comparativamente, muito pior em outros regimes políticos.

No capítulo seguinte, os autores exploram o ambientalismo, uma das áreas de especial interesse para Dryzek. Esse movimento baseia-se na noção de que a preocupação com o meio-ambiente deve restringir a ação humana no presente como forma de assegurar as condições de vida das gerações futuras. Consideram que o uso dos recursos comuns disponíveis para a humanidade, como o ar atmosférico ou as águas internacionais, deve ser regulado, uma vez que sua livre exploração pelas corporações resulta em sua degradação. Os movimentos sociais ambientais, além de lidarem com a dificuldade de manter o interesse da opinião pública nas questões ambientais, enfrentam os mesmos dilemas de grupos muito heterogêneos e adotam métodos bastante variados de ação. Em termos políticos, os agentes governamentais reconhecem a importância das questões ambientais, mas ainda privilegiam a preocupação com o crescimento econômico. Além disso, as questões ambientais demandam, muitas vezes, soluções supranacionais. Outro dilema enfrentado é o de como avaliar a real efetividade das ações dos movimentos sociais ambientais em termos de implementação de políticas públicas.

O conservadorismo é a corrente teórica que considera que a política deve ser conduzida a partir da ótica da moral e das tradições. O ator político por excelência seria a sociedade, fruto de contribuições de gerações de indivíduos que compartilham os mesmos valores. Os conservadores não são comprometidos com nenhuma das teorias explicativas do que é o Estado. Consideram que as tradições são mais importantes que a universalidade dos direitos. São contrá-

rios a revoluções, mas admitem pequenas concessões graduais. Como agenda, defendem: a ênfase nas demandas da sociedade e não dos indivíduos; a educação formal, mas também a religiosa e a realizada em organizações comunitárias; o reforço à noção de responsabilidades sociais e não apenas de direitos individuais; a promoção da moralidade e a construção de capital social. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, surgiu outra corrente conservadora, que não se confunde com o conservadorismo clássico, denominada neoconservadorismo, que abraça abertamente o liberalismo e a democracia e que considera sua meta política a disseminação desses valores, especialmente da forma como os Estados Unidos os veem, pelos demais países do mundo.

A última parte do livro, denominada "além do Estado", analisa o pós-modernismo e a globalização.

O pós-modernismo, ao contrário de se basear em grandes teorias explicativas do Estado e da produção da política, acredita que esta é construída por diversas formas de discursos, manifestados em muitos lugares diferentes e mesmo entre sociedades. Compartilha a noção de que a sociedade não é, necessariamente, organizada com base na razão, havendo variadas formas de se interpretar o mundo. Uma contribuição teórica relevante nesse sentido é a noção de governamentalidade (*governmentality*), de Michel Foucault. Outra contribuição do pós-modernismo reside em colocar o foco na forma como as questões são abordadas, ou seja, nos discursos, e não meramente nas instituições formais.

Já a globalização consiste em um relevante desafio para o Estado em função do crescimento dos fluxos de dinheiro, bens, pessoas e ideias pelos diferentes países. Ainda que esses fluxos não sejam novos, eles atingem hoje proporções sem precedentes na história da humanidade. Na arena internacional,