

A DEMOCRACIA É MUITO IMPORTANTE PARA SER DEIXADA NAS MÃOS DOS POLÍTICOS

DEMOCRACY IS VERY IMPORTANT TO BE LEFT IN THE HANDS OF POLITICIANS

Cristiano Dionísio¹

RESUMO: A crise da democracia representativa, mais que uma anomalia decorrente de falta de lideranças políticas ou novas demandas sociais, apresenta-se como o resultado de um projeto de atomização do indivíduo que tem projetado sobre si quadros de insegurança e adaptabilidade forçada que o induz a não participação na seara pública. As raízes deste fenômeno possuem lastro no próprio desenho do Estado Liberal que ao adotar o conceito de soberania popular acaba por desvincular o agir político de uma prática social; reforçando progressivamente, assim, a referida crise de representatividade e colocando em risco a própria democracia. A superação deste quadro pode se dar por mecanismos que ensejam uma maior participação popular na elaboração de políticas nas searas de decisão política. Para tanto é necessário reconhecer que a normatividade do Direito não é suficiente para fazer frente às demandas sociais que ora se apresentam; deve-se promover a articulação do o agir social com o agir político de forma a resgatar a confiança na Democracia como ferramenta de construção de soluções sociais.

ABSTRACT: The crisis of representative democracy, rather than an anomaly resulting from a lack of political leadership, or new social demands, is presented as the result of a project of social atomization of the individual; that induces him to not embrace de public's matters. The roots of this phenomenon have a bearing on the very design of the Liberal State, which, adopting the concept of popular sovereignty, ends up by dissociating the political action from a social practice; thus gradually reinforcing the crisis of representativeness and placing democracy at risk. The overcoming of this framework may be through mechanisms that lead to better popular participation in policy making and in the political decision-making areas. In order to do so, it is necessary to recognize that the normativity of the Law is not sufficient to catch up with the nowadays social demands; it is necessary to promote the articulation between social action and political action in order to restore confidence in democracy as a tool for building social solutions.

Palavras-chave: crise; democracia; constituição; estado; neoinstitucionalismo.

1. Introdução

¹ Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Mestre em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Docente nos Cursos de Direito da Faculdade Dom Bosco e da Faculdade Estácio, ambas em Curitiba, Paraná. Advogado militante. cristiano@macedoedionisio.com.br

A formulação de políticas públicas não pode ser compreendida fora de um contexto de participação no exercício de um poder político. O exercício do poder político, contudo, está emoldurado em uma estrutura que lhe é própria e em função da qual se constata grave crise: a crise da democracia representativa.

Entender, pois, os fatores que evidenciam a crise da democracia representativa é um elemento importante para que de forma realista possa-se articular políticas públicas que sejam eficientes e emancipatórias da condição humana, como, espera-se, sejam as políticas públicas de viés democrático.

Neste sentido, entretanto, é importante realizar um recorte para a correta abordagem do tema. A democracia representativa que carrega significado para os desafios que se impõem às necessidades atuais, de sobrevivência digna e existência comunitária para além do consumo, é a que decorre de um modelo constitucional fruto, e ao mesmo tempo causa, de um desenho de estado liberal que se consolida na transição dos setecentos para os oitocentos, e se faz presente até hoje.

Nesse prisma, portanto, não se observará pretéritas formas de organização política, que mesmo importante para a compreensão das manifestações históricas verificadas entorno do tema, não guardam correlação direta, ou necessária, com os referidos desafios do presente.

2. A crise da democracia representativa

Se, em função das observações acima realizadas, o presente é o campo que se busca para a análise, o que ele revela quanto à democracia representativa (moldura de formulação de políticas públicas)? Em uma palavra: desencanto.

Há um desencanto quanto às possibilidades de realização da democracia representativa em face das demandas populares e, não por acaso, sentimento de esvaziamento para as possibilidades de consolidação de políticas públicas eficientes.

Utiliza-se a expressão desencanto na medida em que o encantamento (ou *sedução “mágica”*), de uma sociedade mais livre, plural e justa, conforme o vaticínio dos arquitetos do Estado Liberal mostrou-se tão ingênuo quanto os próprios contos de fadas o seriam.

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

Nesta linha Carlos Marés (2003) resgata de forma crítica o histórico da construção do conceito de soberania popular e poder do Estado. Em sua leitura a soberania popular, enquanto elemento material de validação de poder foi transferida ao Estado por meio da Constituição. Esta ao seu tempo, em sua ambivalência político-normativa, passa a ser o repositório daquele e, ao mesmo tempo, fonte da legitimação do poder do Estado.

Na leitura proposta à época, assim, todos seriam reconhecidos em suas prerrogativas de cidadania, ao passo que nada haveria de legítimo para além da organização do ESTADO. É neste compasso que o autor assim descreve:

Ao pacto, no século XVIII, se deu o nome de constituição. Todos os poderes do povo livre seriam transferidos ao Estado ou expressos na sua Constituição, que, por sua vez, não poderia admitir nenhum poder que a subjugasse, salvo a vontade do próprio povo. Entretanto, o povo somente poderia expressar sua vontade pelos meios que a própria Constituição estabelecesse, isto quer dizer, a soberania popular se transferiria para a Constituição que não poderia admitir nada que lhe fosse superior. A supremacia da Constituição, nesta concepção, seria a única garantia da manutenção da soberania popular. (MARÉS, 2003, p. 233)

Percebe-se, pois, que o conceito de constituição e soberania popular surge como aspectos de um mesmo discurso de legitimação do poder do Estado em função da população. A constituição assim exerce um papel germinal não somente para a caracterização do poder estatal, mas, sobretudo, como guia de legitimação do poder político a ser exercido por meio dele.

Vê-se, pois, que o Estado Constitucional é o *locus* da elaboração de políticas públicas, pois fora dele os pressupostos de sua existência, Estado e exercício do poder político normativamente organizado, não existem.

A história impede, contudo, que se tenha uma visão asséptica dos acontecimentos. É imperioso reconhecer que o desenho institucional acima descrito não surgiu de uma manifestação natural, mas sim artificial. Significa dizer que existem sujeitos determinados em seu tempo, que agiram de forma também determinada, em favor de valores igualmente determinados. O conteúdo jurídico da soberania popular, da constituição e do Estado, portanto, correspondem a um projeto.

Em uma perspectiva rara Zygmunt Bauman (2000) entende que decisões políticas importantes são determinadas por forças que não estão adstritas ao poder público estatal

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

e, de forma provocativa, entende que o fator determinante de suas adoções não é racional, mas afetivo.

Este autor entende que o Estado Nacional é uma etapa no desenvolvimento de uma estrutura social que, paradoxalmente, se estrutura em função da atomização do indivíduo. Quanto mais o indivíduo não se reconhecer e não for reconhecido como um elemento integrante de algo que lhe é ontologicamente anterior e superior, maiores serão as possibilidades de articulação de políticas públicas e de iniciativas econômicas que vão procurar suprir esse esvaziamento de sua essência.

Pode-se aqui, traçar pontos de aproximação entre o pensamento de Carlos Marés de Zygmunt Bauman. Se é certo que o primeiro entende que houve uma transferência de legitimidade de poder e organização social do povo para os conceitos de soberania popular, constituição e Estado, é por meio do segundo que se torna mais visível as razões que levaram a tanto.

Aos olhos de Bauman a atomização do indivíduo passa pela desarticulação do conceito de pertencimento, quer a uma tradição, quer mesmo, inclusive, a uma entidade familiar. O vetor que torna possível esse nível de isolamento é a supressão sucessiva do conceito de segurança e certeza que passa a ser substituída pelo discurso de insegurança e adaptabilidade.

Em um primeiro momento a segurança e a certeza seriam, ainda que meramente em um discurso normativo, promovidas pela estrutura burocrático estatal. Ocorre, contudo, que tal estrutura, a serviço da consolidação de uma construção social de viés capitalista, tem por escopo último não limitar as barreiras própria do capital. Em tal estrutura o capital é um Narciso fértil que seduz a si próprio e a si próprio é capaz de reproduzir-se.

É nesse diapasão, portanto, que ocorre de forma gradual, porém contínua, a substituição do espaço do poder público, pela decisão com poder privado. A organização política se apresenta assim como incapaz de apresentar as respostas para um cenário em que a insegurança é a regra e a adaptabilidade (com ecos de Darwin) é o único horizonte.

O ponto fundamental a ser observado, contudo, é que as limitações do agir público, assim como no contexto do *desencanto* acima indicado, se dá não por uma falha

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

do sistema político da democracia representativa em si, mas por suas virtudes. Ou seja, ao se reconhecer que a estrutura do Estado constitucional e do conceito de soberania popular, em um Estado de perfil liberal, é a primeira articulação na atomização do “ser político”, é possível compreender que a democracia representativa apresenta-se como mais um elemento de cisão e diferença, reforçando a criação de critérios divisórios entre o “eu” e o “outro”. O conteúdo desta insegurança é elaborado da maneira que segue, por Bauman:

Não pode ser garantido o valor duradouro de qualquer coisa já conseguida ou conquistada; e não pode também — não deveria — ser tido como certo o valor de coisa alguma que a pessoa é instada a adquirir ou elogiada por ter adquirido. Quando nos dizem e mostram que tudo é para ser agarrado, a insegurança endêmica é a única presa não perecível.

Resumindo: no coração da política da vida jaz um desejo profundo e insaciável de segurança, mas agir segundo esse desejo redundava em insegurança ainda maior e mais profunda. Ao tentar escapar à insegurança, já não é possível utilizar o velho estratagema da conformidade à vox populi, uma vez que não se pode mais contar com a irrevocabilidade dos pronunciamentos populares e que praticamente nenhum desses vereditos deixa de ser questionado e contestado logo que é enunciado. Mas, quanto à outra via tradicional de escape, que leva à companhia de pessoas com idéias parecidas, gente solidária e solícita, pronta a ajudar em qualquer situação, aconteça o que acontecer, essa via também foi cortada. (Bauman, 2000, p. 30 -31)

Em face do verificado até este momento, e procurando construir uma primeira síntese, é possível afirmar que a crise da democracia representativa torna ainda mais “áspera” a possibilidade de elaboração de políticas públicas efetivas. Esta dificuldade, ao seu tempo, não é aleatória, mas sim fruto de uma dada forma de organização política, o Estado Liberal. Este, ao seu tempo, surge como uma forma de promoção de segurança e certeza em favor de seus cidadãos; uma resposta ao medo e à insegurança, portanto.

Tal discurso, contudo, em verdade, eclipsa a premissa de que somente a atomização do indivíduo do seu entorno social pode sustentar a legitimidade de uma democracia representativa que, em seu desenho institucional, é uma ferramenta de organização social aos moldes de uma perspectiva capitalista.

Emerge, com isso, o paradoxo fundamental: a democracia representativa cumpre com seu papel (inconfesso) de reforçar a atomização dos horizontes de cada indivíduo e, exatamente por isso, não é capaz de dar vazão às demandas coletivas do tempo presente. Esta evidente limitação, portanto, faz surgir o quadro de desencanto que, potencializado pelo binômio insegurança/adaptabilidade faz com que a elaboração de

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

políticas públicas seja, em si, considerada insuficiente para os desafios que se apresentam.

3. A representatividade

Diante deste contexto acima apresentado torna-se mais destacada a crítica realizada em face das modalidades de mandato imperativo e mandato representativo. Na leitura de Eneida Salgado (2005) pode-se ler nessa dualidade a manifestação formal da crise da democracia representativa à luz do cenário acima indicado; ou em outras palavras, o esvaziamento do espaço público, por meio da atomização do indivíduo, manifesta-se de forma direta na substituição do mandato imperativo pelo mandato representativo.

Para a autora, em sua dissertação de mestrado:

Com a adoção do mandato representativo por grande parte das democracias contemporâneas, a representação política ganha contornos de ficção. O poder que os representantes recebem dos representados para a tomada de decisões políticas não implica uma relação efetiva entre um e outro, mas apenas a presunção de que a representação se dará em benefício do titular do direito – ou seja, do titular da soberania. (Salgado, 2005, p. 49)

Percebe-se, pois, conforme defende a autora, que existe uma construção normativa que desvincula o sujeito de quem o representa em todos os aspectos, com exceção do primeiro, a legitimidade da outorga do poder.

Esta cisão, conforme é possível perceber, harmoniza-se com a construção anteriormente indicada. O entendimento de Eneida Salgado com isso, completa e projeta luz sobre um aspecto central da crise da representação democrática.

Não se trata somente de ter na constituição e no Estado Liberal um perfil que muda o critério de legitimidade e exercício do poder político, como ensina Carlos Marés, ou ainda, como tais elementos promovem a atomização do indivíduo em um cenário sócio-político-cultural de insegurança e adaptabilidade, como explica Zygmunt Bauman, mas sim, sobretudo, na seara política, de tornar o representante independentemente do representado, como pontua a autora. O romper umbilical do poder gera uma autonomia para o gerado que, em si, nada garante para aquele que o gerou.

Com isso, retomando a leitura inicial, é possível dizer que o encantamento da democracia representativa (enquanto possibilidade máxima de construção de soluções

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

políticas para as demandas sociais), não mais existe. Logo, por derivação lógica, assim como a ausência do calor corresponde ao frio, a ausência do inteiro corresponde ao vazio, a ausência do encanto somente pode corresponder ao seu contrário, neste caso, o desencanto democrático.

Neste eixo cético-realista, contudo, pode ser desenvolvida uma melhor compreensão dos limites e das possibilidades de ação política; ou ainda, entender a democracia representativa em suas limitações pode contribuir para a construção de novas formas de participação popular que ao menos, percebam que pedras não cantam e possam ter nelas utilidades mais adequadas e reais em face de sua natureza.

4. A participação popular

Diante dos limites verificados e da estrutura que sustenta tais limites, apresenta-se como alternativa a ser observada o resgate de uma participação ativa no processo político. Uma atuação que não se estabeleça somente na senda do cumprimento de deveres políticos impostos pela lei, mas também pela ocupação de espaços e articulação de iniciativas políticas de viés mais direto e menos representativo.

O enraizamento da participação popular mostra-se como horizonte possível para a efetivação de um processo democrático que seja capaz de recuperar a capacidade de intervenção política do povo nos desdobramentos políticos, sociais e econômicos de sua organização. É nessa linha que Cesar Montufar (2004) leciona:

La representación no excluye a la participación, siendo que más bien puede y debe apoyarse en ella, a través de mecanismos diversos de colaboración con la autoridad legitimamente constituida, petición independiente de cuenta, expansión de derechos e innovación política. Es más, cada vez con mayor frecuencia, la democracia representativa requiere de una más amplia y mayor participación de la ciudadanía. La participación no debe verse como una alteración de la representación sino como un mecanismo para fortalecerla y legitimarla. En otras palabras, el enfrentamiento entre representación y participación es algo ilusorio. En vez de enfrentarse, ambas deberían relacionarse funcionalmente. (MONTUFAR, 2004, p.2)

Tem-se, com isso, o entendimento de que o denunciar dos limites da democracia representativa, e o contexto em que tais limites foram desenvolvidos, não pode traduzir-se em uma antipolítica. Pelo contrário! Deve servir-lhe como mecanismo de aprimoramento democrático.

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

Nesta linha a participação popular e democrática na elaboração e implementação de políticas públicas, projeta-se não somente como um fator de legitimação de iniciativas do poder estatal, mas, sobretudo, como ferramenta de recuperação do vínculo fundamental entre o povo, gerador e titular do poder político, com a democracia participativa como adequado mecanismo de exercício daquele.

A solução, pois, para o desencanto com a democracia representativa pode ser vislumbrada por meio de uma maior e mais efetiva ação democrática, e não o contrário. Não por acaso Cesar Montufar (2004) pontua:

Por ello, el desatar una retórica en contra de la representación, como lo hace el discurso antipolítico, implica un ataque a la democracia misma. Es necesario, en ese sentido, discutir y, ubicar adecuadamente la función de la representación política en las democracias contemporáneas. de modo que podamos identificar sus debilidades y trabajar por su consolidación. (Montufar, 2004, p. 3)

É adequado concluir, de tal arte, que dentro dos limites materiais e institucionais presentes na democracia representativa, de um Estado de viés Liberal, que o resgate da participação popular nos processos decisórios e de construção normativa seja interpretado não como fator predicativo e, sim substantivo do próprio conceito de democracia, sob pena do desencanto democrático tornar-se desespero, e do desespero, em si, tornar-se uma *práxis* política.

Ocorre, porém, que a realidade jurídica é mais predicativa que substantiva. É mais abstração que construção. É mais dever-ser que o ser. Há inegável poder de alienação no Direito, tanto para os que o interpretam como arte, como para aqueles que o interpretam como Ciência. Desta forma não se torna possível entender como válida a interpretação dada por Clémerson Cléve (1997) como conclusão das implicações da lei e seus múltiplos significados no Estado contemporâneo:

Concorde-se que, jamais em nosso país, a democracia, o Estado Democrático de Direito e o direito exigiram tanto dos juristas. Certamente que o papel dos juristas é de extrema importância no último quartel do século XX. Parece que tal papel precisa de um norte que está justamente na defesa intransigente da Lei Fundamental contra a tendência da fraude constitucional e da inércia inconstitucional. Propugna-se pela defesa da Lei Fundamental como única possibilidade de criação de uma civilização brasileira comprometida com o universo da cidadania. Para tanto, os operadores jurídicos precisam de uma certa utopia. Uma utopia concreta. Não basta querer, é preciso também fazer. E para fazer é necessário superar o ceticismo de hoje, maior inclusive que aquele de poetas como Fernando Pessoa. Afinal, dizem alguns que não é possível fazer nada, porque "tudo depende do que não existe". Mas, se "tudo depende do que não existe" (Fernando Pessoa. O peso de haver o mundo. Poesias coligidas) certamente é preciso fazer o que ainda não existe. Acredito que o que não existe

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

no mundo jurídico ainda virá em face da atividade dos novos juristas comprometidos com a Constituição. Muito obrigado. (Cléve, 1997, p. 11)

A reflexão do autor adota uma premissa positivista de que a conformação jurídica é capaz de construir uma nova realidade. Há erro nesta acepção. Dos fatos decorre o Direito, e não o contrário.

A construção da aludida civilização brasileira perpassa, antes de mais nada, por sua organização política, democrática, que seja capaz de aninhar em si ferramentas de participação popular que não somente legitimem a democracia, mas, também, lhe sejam capazes de resignificá-la para além do formalismo atomizante da formal democracia representativa com os vícios que já foram acima expostos.

Vê-se, de tal arte, que Clémerson Cléve, assim, encontra-se em descompasso em face dos demais autores ao não reconhecer a premissa fundamental do processo histórico da constituição: ela não pode ser dissociada do processo político. Na hipótese brasileira, por exemplo, mais que juristas a defender à Constituição, em face do exposto nos momentos anteriores, entende-se que é preciso mais participação popular nos mecanismos de elaboração de políticas públicas e exercício do poder político.

Sob pena de produzirem-se novas visões apriorísticas, e por certo suscetíveis de críticas, é importante destacar que a não participação, em função da atomização do indivíduo, em nível familiar, inclusive é resultado de uma construção que possui na insegurança os seus tijolos e no medo o seu cimento. Bauman (2000) realiza a seguinte leitura: "As duas coisas de que mais temos certeza hoje em dia é que há pouca esperança de serem mitigadas as dores de nossas atuais incertezas e que mais incerteza ainda está por vir." E, mais adiante, conclui:

O mercado prospera na incerteza (chamada alternativamente de competitividade, desregulamentação, flexibilidade etc.) e a reproduz em quantidade crescente como seu principal alimento. Longe de ser um veto à racionalidade do mercado, a incerteza é sua condição indispensável e seu inevitável produto. A única igualdade que o mercado promove é a provação igual ou quase igual da incerteza existencial, partilhada igualmente por vencedores (sempre, por definição, vencedores "até segunda ordem") e vencidos. (Bauman, 2000, p. 38)

Em uma sociedade política organizada em função de um modelo de Estado capitalista, em que a insegurança e o medo são importantes elementos de sua dinâmica, vê-se que não basta a existência formal de modelos de participação popular para exercício do poder político e formulação de políticas públicas.

É preciso investigar as razões que levariam a cidadã e o cidadão a participar do espaço público e suas inevitáveis dificuldades e contradições. Como contraponto a esse contexto desfavorável à participação popular Uslaner e Brown (2005) apresentam importante análise.

O trabalho dos referidos autores propõe-se a investigar se o nível de participação cívica, seja, ou não, em projetos de cunho político, encontra-se afetado em função do nível de desigualdade econômica entre seus participantes.

O estudo apresentado conclui que a desigualdade econômica faz com que aqueles que estão em uma pior situação não se sintam confiantes para exercer uma atuação pública e, portanto, isso diminui seu nível de participação. É possível entender, nesta linha, que quanto pior a situação econômica do indivíduo, pior é a sua compreensão da própria representatividade.

Ainda que a confiança, assim, seja um fator subjetivo, como destacam os citados autores, a desigualdade econômica é um fator objetivo. Seria temerário qualificar e quantificar políticas públicas em função de percepções tão singulares quanto a confiança, mas é plausível entender que políticas públicas podem ser formuladas visando uma menor desigualdade socioeconômica entre os cidadãos de um país.

Revela-se, pois, não ser por acaso que sociedades menos desiguais tendem a construir estruturas políticas mais participativas e democráticas. De outro lado, ainda segundo tais autores, a desigualdade pode projetar não somente a falta de segurança, mas também a indiferença.

E, neste quadro, tão incerto quanto imprevisível vê-se que a leitura de Bauman (2000) novamente projeta luzes sobre a questão: “O melhor amigo do mal, como sabemos, é a banalidade, ao passo que a banalidade tem a rotina como visão última”.

Diante disso resta inconteste que a crise da democracia representativa e seu poder de esvaziar a construção democrática de políticas públicas não é uma externalidade, mas sim o resultado de um projeto que, deliberado, ou não, move-se inconteste diante de um modelo de Estado Liberal.

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

Tal perspectiva apresenta-se como plausível ao se resgatar os pontos trabalhados até o momento e, principalmente, observar o método presente, qual seja, as sucessivas divisões estruturais que atomizam o indivíduo e, em função disso, esvaziam o espaço público com as consequências daí decorrentes.

Veja-se que em um primeiro momento, na construção do Estado Moderno, de viés Liberal, a Constituição divisou o titular do poder político, o povo, do seu efetivo exercício. Nesta linha tinha-se como perspectiva os valores de segurança e certeza para todos (cuja legalidade seria a grande ferramenta).

A estrutura estatal, contudo, revelou-se ferramenta operada por fatores econômicos que no limite divisaram, ao longo do tempo, a política da economia. Desta divisão o quociente axiológico foi a insegurança e a adaptabilidade forçada. Nesta senda, em que a desconstrução da compreensão da inserção coletiva da pessoa, em função do crescente processo de atomização, potencializado por fatores estruturais de desigualdade econômica, tem-se como resultado o desestímulo à participação cidadã dos indivíduos.

Diante de tal desestímulo à participação, por conseguinte, tem-se o agravamento do sentimento desencanto em face da democracia participativa; o que, no final realimenta o ciclo de menor ação política, maior autonomia de agentes econômicos e acirramento do quadro de desigualdade econômica-social.

5. Neoinstitucionalismo

Pelo exposto vê-se que um Estado Liberal não pode ser compreendido como um elemento inerte; ou ainda, como simples vetor de uma pretensa legalidade imparcial. O Estado, em qualquer de suas manifestações, produz consequências sociais e replicas modelos econômicos e perfil de organizações políticas.

É neste eixo que se apresenta a análise de Schuman e Edelman (1991). Estes autores destacam que tem sido cada vez mais comum que a análise legal (jurídica) de uma determinada demanda social, seja realizada em paralelo com a dos aspectos organizacionais inerentes ao tema, como por exemplo, o aparato burocrático do poder público. Indo além, de forma recíproca, os referidos autores alertam que os regimes jurídicos também tem sido objeto de análise por aqueles que se dedicam a estudar as teorias organizacionais contemporâneas.

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

É nessa trama (rede) de recíproca influência entre regimes jurídicos e aparato estatal que o neoinstitucionalismo apresenta-se como ferramenta para a análise de uma perspectiva de superação da crise da democracia representativa.

A expressão neoinstitucionalismo denota um campo da Teoria Política que possui seu eixo de referência centrado na análise do Estado e nisso, este campo, desde já se diferencia dos modelos de análise cuja centralidade encontra-se nos agentes políticos e demais atuantes sociais. Para melhor compreensão cumpre organizar resgate histórico do tema.

O neoinstitucionalismo propõe uma nova leitura. Tal como o deus grego Janus que com sua dupla cabeça vigia o passado enquanto observa o futuro, o Neoinstitucionalismo traz novas propostas sem, contudo, deixar de reconhecer o legado de outros campos teóricos que o antecederam.

Ele, em verdade, apresenta-se como um posicionamento em face da proposta Comportamental, ou Behaviorista, que se fez evidente nas décadas de 1950 e 1960 ao propor, ao seu tempo, uma leitura diferente do processo político se comparado com o (antigo) institucionalismo (Black, 1997, p.56).

O institucionalismo debruçou-se em função das estruturas político-institucionais que outorgavam critério de validade e legitimidade nos processos de participação e tomada de decisão política. Ou seja, o institucionalismo tinha como elementos focais os procedimentos administrativos, ritos judiciais e parâmetros legais. A centralidade do Estado e suas funções, neste viés, são tão determinantes quanto necessárias para o processo decisório e político de uma sociedade. A decisão política legítima, e o exercício legítimo do poder política, portanto, estão vinculados à legalidade institucional.

A crítica behaviorista à teoria institucionalista deu-se (Immergute, 1998, p. 6) ao reconhecer protagonismo à dimensão subjetiva (sujeito); a qual se faz conhecer pelo comportamento do agente, ou seja, sua decisão. Logo, em tese, a decisão política estaria condicionada à soma dos interesses individuais dos sujeitos envolvidos no referido processo decisório. Considerando, pois, o modelo de democracia representativa vê-se que a cisão entre o titular do poder político (o povo), e aquele que o exerce (o mandatário

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

eleito), é um fator de potencial ilegitimidade e instabilidade do processo político. Esta crítica, contudo, somente é possível desde um ponto de vista exterior ao campo institucionalista.

Percebe-se, de pronto, que a linha behaviorista apresenta uma metodologia individualista e que se alinha ao campo da decisão racional; na qual todos os envolvidos possuem o conhecimento das possíveis variáveis incidentes sobre a hipótese em comento, sendo, em tese, capazes de realizar a melhor escolha. Em síntese: o processo de decisão política é realizado pelo sujeito historicamente referenciado, o qual agirá em função de interesse próprio tendo como alavanca a escolha racional dos meios que o guindarão à finalidade almejada.

Tal medida, assim, reforçaria a premissa de uma pretensa legitimidade formal do mandatário em função do povo. Resgatando a ideia liberal/moderana de que o mandato não precisaria ser imperativo na medida em que o eleito teria melhores condições de decidir.

O neoinstitucionalismo, entretanto, propõe-se a superar o perfil objetivo-prescritivo do (antigo) Institucionalismo, bem como, o caráter individual-utilitarista da linha behaviorista. Reconhece-se, neste sentido, a importância do sujeito no processo de decisão política; a sua decisão, porém, e seus objetivos, são conformados em função das instituições existentes no Estado (Black, 1997, p.56). As instituições, portanto, importam.

Vê-se que o Estado, assim, não se faz refém de uma determinada classe social, como sugere as linhas de interpretação marxista. No neoinstitucionalismo entende-se o Estado como um ente autônomo na medida das suas instituições; podendo, inclusive, ter objetivos que não são meros reflexos dos anseios da sua população (Kjaer, 2004, p. 127). Não por acaso opera-se, neste campo teórico, destaque para a perspectiva weberiana de Estado e de burocracia (Weber, 1978).

A interpretação dessa dinâmica foi proposta, desta forma, a partir do final da década de 1970 com o artigo Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony, (Meyer e Rowan, 1977).

Esta linha de raciocínio é desenvolvida por estudos subsequentes, em que o Estado deixa de ser mera arena da disputa política, ou ainda, ferramenta nas mãos de

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

uma determinada classe dominante. Sua complexidade e objetivos, que podem ser alcançadas por meio do estudo das suas instituições, levam ao resgate desta temática à ciência política; como na obra *Bringing the State Back In* (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985).

Outro texto que colabora para a compreensão analítica desse fenômeno é *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Powell e DiMaggio, 1991) que avança na perspectiva sócio-legal das instituições públicas. Apresenta-se, assim, importante síntese (Scot, 1995): “Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activity that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers – cultures, structure and routines – and they operate at multiple levels of jurisdiction”.

A adoção do neoinstitucionalismo como referencial teórico é relevante para a compreensão da dinâmica legal do processo de decisão e de operação de políticas públicas, qual seja: o institucionalismo normativo. Essa linha estuda o papel das instituições na constituição de normas e regras que sejam capazes de moldar o comportamento individual (Caramani, 2008, p. 49).

Tem-se, assim, nas possibilidades investigativas do neoinstitucionalismo um referencial teórico capaz de conformar uma análise crítica não somente do campo normativo, histórico e econômico, mas também do desenvolvimento das instituições da democracia representativa e suas estruturas que possam favorecer, ou não, a participação popular.

6. conclusão

A crise da democracia representativa, conforme visto, é mais que uma crise de lideranças ou partidos políticos em processos eleitorais. Pode ser interpretada como uma das dimensões visíveis de uma crise da própria estrutura política de organização da sociedade.

O enfrentamento deste cenário, contudo, não se projeta por meio de um discurso antipolítico, mas, pelo contrário, por uma sistemática ampliação da participação política do autêntico titular do poder político, o povo.

A instrumentalização de tal participação, contudo, não se demonstra simples. Isso porque a construção constitucional da democracia participativa, emoldurada em um Estado Liberal, acabou por alijar os cidadãos da política com o desenvolvimento do mandato representativo, em substituição ao imperativo. Este distanciamento, contudo, mostra-se como somente uma das formas de progressiva atomização do indivíduo que, ao longo do tempo, tem desestruturados seus enlaces coletivos (da família à comunidade política).

Esta progressiva atomização enreda o sujeito em um cenário de constante insegurança que, embora estrutural, é percebida de forma privada, individual; sujeitando a pessoa a constante pressão de adaptabilidade em diversos níveis.

Neste quadro de insegurança, potencializada pela crescente desigualdade econômica, pode constatar-se no indivíduo uma diminuição da sua percepção quanto à sua representatividade política o que conduz à uma participação pública ainda menor.

A construção de políticas públicas, que promovam mais e melhor participação popular, apresentam-se como ferramenta não somente de legitimação de decisões dos agentes públicos, mas também como ferramenta de superação da crise de representatividade e, em última análise, da própria democracia em si.

Tal perspectiva, contudo, não pode prescindir do estudo crítico das instituições de democracia representativa constituintes do espaço político do Estado, sob pena de se enredar novas iniciativas que repitam processos de esvaziamento da participação política como anteriormente vislumbrado. É, pois, nesta linha que o neoinstitucionalismo se apresenta como referencial teórico a ser observado para tal finalidade.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Em Busca da Política**. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2000.

DIONÍSIO, Cristiano. A Democracia é Muito Importante para ser Deixada nas Mãos dos Políticos. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba-PR. Ano X, n. 17, jul/dez-2017. ISSN 2175-7119.

BLACK, Julia. **New institutionalism and naturalism in socio-legal analysis: institutionalist approaches to regulatory decision making.** Law & Policy, Vol. 19, No. 1, January 1997.

CLÉVE, Clémerson Merlin. **A Lei no Estado Contemporâneo.** Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 21 | p. 124 | Out / 1997.

IMMERGUT, Ellen M. **The Theoretical Core of the New Institutionalism.** Politics & Society, vol. 26, no. 1, March 1998.

MARÉS, Carlos Frederico. **Soberania do povo, poder do Estado,** in A crise do Estado-nação. CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA. Rio de Janeiro. 2003, pp. 231 - 256

MONTUFAR, Cesar. **Antipolitica, representacion y participacion ciudadana.** Em publicacion: Ecuador Debate, no. 62. CAAP, Centro Andino de Accion Popular, Quito, Ecuador: Agosto. 2004. Acceso ai texto completo: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/oebatel126.html>

POWELL, Walter W. **The New Institutionalism.** The International Encyclopedia of Organization Studies, Sage Publishers, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo Por Tijolo Em Um Desenho (Quase) Lógico: Vinte Anos De Construção Do Projeto Democrático Brasileiro** – Dissertação de Mestrado. 2005

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.** In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; e SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SUCHMAN, Mark C. and EDELMAN, Lauren B., Legal Rational Myths: **The New Institutionalism and the Law and Society Tradition**, 21 Law & Soc. Inquiry 903 (1996), Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/475>.

USLANER, E. & BROWN, M. (2005). **"Inequality, trust, and civic engagement."** American Politics Research 33(6):868-94.