

Democracia e Cidadania¹

Orlando Alves dos Santos Junior (Fase)*

Será que o Brasil é um país democrático? Sob muitos aspectos não resta dúvida que sim, mas sob outros podemos levantar diversas dúvidas. Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 pode ser considerada o marco não apenas da redemocratização brasileira, mas também da instituição das bases de um regime político no qual a população é chamada a participar e a ter papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local. Há que indagar, porém, sobre os limites para a consolidação dessa nova ordem democrática, em razão das grandes distâncias sociais que separam as classes, as regiões, as cidades e até mesmo os bairros, em mundos contrastantes em termos de condições e qualidade de vida. Neste artigo, pretendemos discutir exatamente o problema da democracia a partir das condições para sua efetividade no contexto brasileiro. Para tanto, nos parece fundamental começar discutindo o próprio conceito de democracia e sua relação com a cidadania.

O que é democracia?

Tomemos como ponto de partida a concepção de Guillermo O'Donnell (Teoria Democrática e Política Comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577 – 654, 1999), na qual um regime democrático tem duas dimensões fundamentais: primeiro, é um regime representativo de governo, em que o único mecanismo de acesso às principais posições de governo ocorre por meio de eleições competitivas, resultado da aposta institucionalizada, universalista e incluyente que faz uma sociedade, implicando na garantia a todos os indivíduos dos direitos de votar e de ser votado. Segundo, é um regime em que o sistema legal garante as liberdades e os direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política.

Um regime democrático tem duas dimensões fundamentais: primeiro, é um regime representativo de governo, em que o único mecanismo de acesso às principais posições de governo ocorre por meio de eleições competitivas, implicando na garantia a todos os indivíduos dos direitos de votar e de ser votado. Segundo, é um regime em que o sistema legal garante as liberdades e os direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política.

¹ Texto retirado de: Santos Junior, Orlando Alves dos...[et al.]. (organizadores). Políticas Públicas e Gerção Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

* Sociólogo, doutor em planejamento urbano, diretor da ONG FASE – Solidariedade e Educação, e integrante da coordenação do programa Observatório (IPPUR/UFRJ – FASE).

Essa definição, para os autores que a adotam, pressupõe que para a efetividade do regime democrático não basta a realização de eleições; estas devem competitivas, regulares e institucionalizadas. Como sublinha o próprio O'Donnell (p. 589), as eleições são competitivas quando “reúnem as condições de ser livres, isentas, igualitárias, decisivas e includentes”. Ao mesmo tempo, essa definição tem o mérito de afirmar a necessidade de um conjunto de liberdades que assegura a realização de eleições com essas características (livres e isentas). O autor destaca, no entanto, que o reconhecimento exato e preciso dessas liberdades apresenta diversos problemas para a teoria democrática, pois sua determinação não encontraria bases teóricas suficientemente firmes e claras, já que tais liberdades se baseiam fundamentalmente em juízos de valor. Por exemplo, sabemos que a liberdade de livre movimento ou a liberdade de expressão são essenciais porque entendemos que ambas são positivas e fundamentais para a vida dos indivíduos. Mas dificilmente alguém pode apontar com exatidão o conjunto de liberdades básicas e suficientes para garantir eleições livres.

Apesar dessas dificuldades e dos elementos de imprecisão que envolvem esse debate, O'Donnell entende que a melhor perspectiva não é ignorar essas dificuldades nem tentar determiná-las artificialmente, mas, ao contrário, discutir as razões e as implicações desse enigma, para compreender por que certos países conseguem ter dinâmicas mais democráticas do que outros. Daí a preocupação do autor em estabelecer uma definição de democracia que não se restrinja ao acatamento das regras democráticas, como na visão institucional, chamada assim exatamente por se restringir à análise da mecânica democrática, ou seja, à dinâmica eleitoral. Em O'Donnell, estão intrinsecamente vinculadas e são inseparáveis a institucionalização do regime e as condições de sua efetividade, traduzidas pelas liberdades fundamentais que asseguram a cidadania política.

O'Donnell afirma que os direitos de votar e de ser votado expressos em um sistema legal definem uma condição na qual cada agente é concebido como indivíduo “dotado de razão prática, ou seja, que faz uso de sua capacidade cognitiva e motivacional para tomar decisões racionais em termos da sua situação e dos seus objetivos, e dos quais, salvo conclusiva em contrário, é considerado o melhor juiz.” (p. 603). O'Donnell chama essa condição, em inglês, de *agency*, que poderíamos traduzir pela condição de agente portador de direitos, indivíduo autônomo. Essa condição, de agente portador de direitos, também é produto de uma decisão da sociedade, já que implica a institucionalização de “uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável” (p. 615), ou seja, que concebe o indivíduo como “um

sujeito jurídico dotado de direitos civis subjetivos” (p. 603). O que importa dizer que a cidadania política faz parte dos direitos civis, que historicamente a antecederam, como pode ser confirmado pela análise histórica dos países onde a democracia surgiu primeiro.

A concepção de agente portador de direitos e a constatação do nexó orgânico e histórico entre direitos políticos e civis possibilitam afirmar que existe um vínculo entre as condições da efetividade da democracia e as desigualdades sociais existentes em uma dada sociedade. Ou dito de outra forma, é impossível a existência real da democracia sem o acesso e a garantia do exercício dos direitos fundamentais à existência humana, à medida que põe em risco a própria possibilidade de escolhas racionais fundadas na autonomia e na liberdade de ação dos indivíduos. O’Donnell identifica dois tipos de pobreza que impedem o exercício dos direitos fundamentais requeridos pela dinâmica democrática: a pobreza legal e a pobreza material. A primeira, marcada pela baixa efetividade do sistema legal, que ocorre não só em muitas regiões dos países em desenvolvimento, mas também nas periferias de muitas cidades. A segunda, evidentemente, marcada pelas situações de carências básicas para a sobrevivência humana, que decorre da ausência de oportunidades e de recursos materiais e educacionais. Assim, o autor destaca duas questões que devem ser enfrentadas pela democracia, por impedirem o exercício de aspectos essenciais da autonomia requerida pela condição de cidadania: uma, a questão da miséria; a outra, a questão do constante temor à violência, que marcam a vida de muitas pessoas pertencentes a grupos discriminados. Ou seja, pessoas ameaçadas fisicamente ou em situações de carência material extrema não têm condições de participar livremente do processo político e de exercer sua cidadania.

É impossível a existência real da democracia sem o acesso e a garantia do exercício dos direitos fundamentais à existência humana, à medida que põe em risco a própria possibilidade de escolhas racionais fundadas na autonomia e na liberdade de ação dos indivíduos.

Dessa concepção, resultam quatro questões fundamentais para a nossa discussão. Primeiro, vemos que o exercício dos direitos está na base da concepção de cidadania, entendido na sua forma contemporânea, como direitos civis, políticos e sociais. Segundo, percebemos que a visão moral por trás da concepção de agentes portadores de direitos funda-se na visão do indivíduo como sujeito dotado de autonomia (capacidade de se reconhecer), de capacidade cognitiva (ser racional nas suas escolhas) e investido de integridade de existência (segurança física sem nenhuma forma de coerção). Terceiro, como o indivíduo não existe isoladamente, mas sua existência depende sempre dos vínculos sociais que ele estabelece, podemos dizer

que a condição de agente portador de direitos é condição fundamental para a associação e as participações cívica e política na sociedade. Por fim, essa concepção de democracia subentende a admissão de uma noção de cidadania que incorpore não apenas o exercício de direitos, mas também a aceitação das idéias de divergências, conflitos e, por que não, de disputa pelo poder.

A dinâmica democrática tem como característica singular exatamente a disputa em torno das dimensões que definem a cidadania, ou seja, em torno dos aspectos em que a condição de agente portador de direitos está em jogo. Como sublinha O'Donnell (p. 627), a condição de indeterminação das liberdades políticas, a permanente possibilidade de extensão ou retração dos direitos sociais e civis “constituem o campo no qual se realiza a competição política na democracia, e assim deverá continuar.” E apesar de todos os problemas referentes aos conflitos em torno dessas definições, concordamos com O'Donnell quando afirma que o regime democrático – a atribuição universalista de liberdades políticas e a aposta includente – gera “possibilidades de habilitação de que todos os outros tipos de regime político são deficientes.” (Ibid.)

Nesses termos, O'Donnell aponta a necessidade de discutir a efetividade de um regime democrático, entendendo por efetividade “o grau em que esse sistema de fato ordena as relações sociais” (p. 620). É exatamente essa discussão que pode elucidar algumas das características da fragilidade da democracia brasileira.

Analisando um regime democrático concretamente, podemos dizer que: (i) por um lado, sob o ponto de vista formal/legal, as dimensões de um regime democrático estão ancoradas em um sistema legal, definido pelo Estado Nacional enquanto entidade territorial, que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania e que garante a atribuição universalista e includente desses direitos; (ii) por outro lado, sob o ponto de vista da efetividade, o regime democrático depende das condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, das quais depende a constituição da condição de agentes portadores de direitos, ou seja, a habilitação dos cidadãos para participar da dinâmica democrática.

Entendemos, dessa forma, que a habilitação dos cidadãos à dinâmica democrática está relacionada à concepção de agente portador de direito, como condição fundamental para a efetividade da democracia, e associada não apenas à existência dos direitos formais, mas às

possibilidades de inclusão social dos indivíduos no conjunto de laços, de valores e de normas que expressam a aposta da sociedade na vida democrática. Ou seja, a habilitação diz respeito às condições necessárias ao exercício da autonomia requerida pela condição de sujeito dotado de razão, investido de integridade física e capaz de tomar decisões segundo seus interesses.

Democracia e Governo Local

Considerando nossa concepção de democracia, interessa-nos agora discutir o papel e as possibilidades do governo local no aprofundamento da dinâmica democrática e no enfrentamento do quadro de desigualdades sociais. A importância dessa discussão é reforçada pelo fato de a relação do cidadão com o regime (de natureza nacional) ser mediada, em muitos aspectos, pelo município como entidade política e administrativa autônoma. Além disso, essa mediação cresce como resultado da descentralização política institucional em curso, que vem fortalecendo a esfera local de governo por meio da atribuição de novos papéis aos municípios e da municipalização de diversas políticas públicas, antes sob responsabilidade direta de âmbitos mais centralizados do governo.

É verdade que, sob o ponto de vista formal/legal, é o Estado Nacional como entidade territorial que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania, ou seja, que garante a atribuição universalista e incluyente desses direitos. No entanto, tendo em vista a relativa autonomia da esfera local de governo, o exercício efetivo da dinâmica democrática no plano municipal, por meio tanto da competição institucionalizada pelo poder (eleições para ocupação dos cargos de governo) quanto da garantia dos direitos de cidadania e da extensa participação política (liberdades associadas), depende da articulação do sistema legal (de caráter nacional) com o município em pelo menos dois aspectos: (i) condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania e (ii) características locais do contexto social (a realidade concreta), em que se destacam duas questões, a cultura cívica e a conformação de esferas públicas. Vejamos cada uma dessas dimensões.

(i) Condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania. Apesar de o rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais ser definido pelo sistema legal em âmbito nacional, os municípios podem ter autonomia em certas esferas capazes de alargar, ou mesmo de restringir, o exercício efetivo desses direitos. Tomemos, por exemplo, o direito à informação. Um município pode ter autonomia para instituir formas mais democráticas de acesso às

informações sobre sua realidade social ou sobre seu orçamento municipal – por meio, por exemplo, de bancos de dados informatizados ou da divulgação de planilhas orçamentárias de domínio público –, que podem ser decisivas para tornar a disputa pelos postos no governo mais competitiva entre os diferentes grupos sociais. E, principalmente quanto aos direitos sociais, os municípios podem desempenhar um papel terminante no exercício desses direitos, por meio da regulamentação das políticas urbanas, de educação, de saúde, dos transportes, referentes à criança e aos adolescentes etc. E na nossa concepção, como vimos anteriormente, a própria definição dos direitos políticos está associada ao campo mais amplo dos direitos civis e sociais. Portanto, o alargamento desses direitos pode ser essencial na habilitação dos cidadãos à participação na vida política da cidade, ou, dito de outra forma, pode ser essencial na constituição da condição de agentes portadores de direitos.

Apesar de o rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais ser definido pelo sistema legal em âmbito nacional, os municípios podem ter autonomia em certas esferas capazes de alargar, ou mesmo de restringir, o exercício efetivo desses direitos.

Ao assumirmos a concepção de agentes portadores de direitos e ao trabalharmos com o nexo entre direitos políticos, civis e sociais, estabelecemos um vínculo indissociável entre a questão da democracia e a das desigualdades sociais, mesmo reconhecendo os limites de indeterminação que o cercam. Também aqui sabemos que existe um componente macroeconômico e político, de natureza nacional e internacional, mas o que queremos salientar é que a expressão dessas desigualdades no plano local pode variar segundo a autonomia e as opções dos municípios.

No Brasil, são diversos os exemplos de inovações no plano local em torno da atribuição de novos direitos sociais. E concretamente percebemos que os municípios brasileiros têm-se diferenciado no enfrentamento dos problemas da pobreza e da miséria, por meio de políticas redistributivas da renda e da riqueza produzidas no espaço das cidades; por meio da inversão de prioridades na alocação de recursos públicos; de investimentos nas áreas da educação e da formação profissional; e de políticas de prevenção e combate à violência. Normalmente associados às políticas sociais, podemos distinguir alguns dos programas inovadores implementados por esses municípios: de renda mínima/bolsa escola; de habitação para a população de baixa renda; de urbanização de favelas; de regularização fundiária de áreas de especial interesse social; de aleitamento materno e de acompanhamento da saúde da mulher;

de financiamento de empreendimentos econômicos populares através da criação de bancos do povo.

No entanto, a questão da participação política não pode ser abordada somente pelo aspecto do acesso aos direitos de cidadania e do enfrentamento das desigualdades sociais. Há um componente ligado ao contexto social local que marca as possibilidades de participação dos cidadãos. Esta é, portanto, a segunda dimensão da articulação entre o sistema legal e o município, que expomos a seguir.

(ii) Características do contexto social local, no que diz respeito às duas questões – a cultura cívica e a conformação de esferas públicas – fundamentais para a participação dos cidadãos na dinâmica democrática das cidades.

Para essa discussão, vamos utilizar como referência a abordagem de Robert Putnam (*Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996), para quem o contexto social está relacionado à natureza da vida cívica, que denomina de “comunidade cívica”, caracterizada “por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (p. 61). Em uma comunidade cívica, sublinha o autor, a cidadania se caracteriza (i) pelo interesse e pela participação na vida pública; (ii) pela igualdade política, o que implica direitos e deveres iguais para todos; (iii) pelo compartilhamento de valores de solidariedade, confiança e tolerância, sem negação da existência dos conflitos de interesses; e (iv) pela participação dos cidadãos em organizações cívicas, que incorporam e reforçam os valores e as regras de reciprocidade da comunidade cívica (p. 100-5). Na abordagem de Putnam, a cultura cívica é a expressão não apenas das regras de reciprocidade, mas da corporificação de sistemas de participação social, formados pelas associações da sociedade civil, que representam uma forma de capital social.

Partindo desse ponto de vista, nosso entendimento é que o contexto social local está referido a uma realidade territorial definida histórica e culturalmente, muitas vezes de forma heterogênea no interior de cada país, que pode determinar a configuração de diferentes culturas cívicas e, por conseguinte, diferenças significativas entre distintas sociedades civis e esferas públicas. Em outras palavras, argumentamos que diferenças históricas e culturais podem determinar culturas cívicas diferenciadas entre os municípios e estabelecer diferentes

padrões de articulação entre o sistema legal e seu contexto social local, gerando, portanto, diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas.

Em nossa opinião, aqui se apresenta um dos aspectos singulares mais relevantes na dinâmica democrática municipal, formado pela conformação e pela mobilização de esferas públicas locais, e por diferentes padrões de interação entre a esfera governamental e a sociedade civil. De um lado, a sociedade civil se estrutura e se organiza de forma diferenciada em cada realidade local. Acontece que a estruturação e a organização das associações civis no plano local têm forte incidência na conformação das esferas públicas locais. Assim, o perfil da sociedade civil quanto à sua maior ou menor autonomia e quanto à sua maior ou menor mobilização é decisivo para a definição da dinâmica de participação cívica. Por outro lado, cabe reconhecer que a ação governamental também é decisiva na conformação da cultura cívica, através da instituição de arenas de interação entre o governo e as esferas públicas existentes, definindo padrões diferenciados de interação entre governo e sociedade.

O perfil da sociedade civil quanto à sua maior ou menor autonomia e quanto à sua maior ou menor mobilização é decisivo para a definição da dinâmica de participação cívica.

Assim, não obstante todas as determinações sobre a institucionalidade democrática de natureza nacional, podemos afirmar que há certas características da dinâmica democrática que estão relacionadas aos contextos locais que dizem respeito à articulação entre o sistema legal e os municípios e que determinam a efetividade da democracia. Dito de outra forma, se a institucionalidade democrática refere-se fundamentalmente ao sistema legal no plano nacional, o exercício efetivo da cidadania política refere-se em grande medida à dinâmica democrática municipal.

Com essas considerações, levantamos duas assertivas referentes aos municípios brasileiros:

1. Os municípios diferem muito tanto na forma como são garantidos os direitos sociais, civis e políticos aos seus cidadãos – se de bloqueio ou de ampliação desses direitos –, como no grau de desigualdades socioeconômicas, em termos de renda, educação e acesso aos equipamentos e serviços urbanos. Essas diferenças provocam grandes conseqüências na proporção de pessoas habilitadas a participar das esferas públicas e, portanto, nas possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal.

2. Os municípios diferem muito no que respeita à cultura cívica, à dinâmica da sociedade civil e à constituição de esferas públicas. Não só o grau de associativismo da população é bastante diferenciado entre as regiões, e mesmo no interior das cidades brasileiras, como também há diferenças significativas entre os padrões associativos (tipos de associação), segundo os extratos sociais considerados. Com efeito, as possibilidades de constituição de esferas públicas e suas dinâmicas políticas são muito distintas consoante os diversos contextos sociais, heterogêneos e diversificados, da realidade brasileira.

E aqui também percebemos que os municípios brasileiros têm inovado e se diferenciado entre si quanto à instituição de arenas de intermediação entre o governo e a sociedade civil, traduzidas em canais de participação dos cidadãos na vida política e social, possibilitando o alargamento da esfera pública local. Nesse sentido, os municípios – ao estabelecerem esses canais intermediários entre as associações e organizações de representação de interesses dos cidadãos e as instituições clássicas do sistema representativo de governo, na forma do Poder Executivo e do Poder Legislativo – têm desempenhado importante papel nas respostas à crise de representação das instituições políticas, respostas que podem ser decisivas no grau de representatividade e na legitimidade do próprio governo local.

A estrutura e o funcionamento dos Conselhos Municipais reforçam essa afirmação. Os Conselhos foram amplamente difundidos a partir da Constituição Brasileira de 1988, e constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas. Obrigatórios por lei federal em diversos setores (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho), os Conselhos Municipais se diferenciam de acordo com o município: (i) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; (ii) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e (iii) pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição. Nesse sentido, entendemos que os Conselhos Municipais são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, de novos canais de interação entre governo e sociedade no âmbito local.

Para refletir:

1. Na sua opinião, qual a relação entre democracia e cidadania?

2. Como as desigualdades podem interferir na efetividade da democracia?
3. Como o governo local pode interferir na dinâmica democrática?

Para ler mais:

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001.

