

Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil

Orlando Alves dos Santos Júnior

Resumo

Partindo do contexto social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, este artigo aborda os problemas da institucionalidade democrática das cidades a partir das transformações nas instituições de governo local a partir da Constituição de 1988. Duas questões orientam a análise: a primeira, de cunho teórico, discute em que medida certas diferenças no contexto social podem determinar culturas cívicas diversificadas; a segunda procura identificar se a descentralização e a municipalização das políticas públicas significam aprofundamento da democratização da esfera local de governo.

Palavras-chave: democracia; governança local; participação popular; cultura cívica; Rio de Janeiro.

Abstract

Based on the social context of the Metropolitan Area of Rio de Janeiro, this article discusses the problems of the democratic institutions in the cities, from the standpoint of the changes in the local government introduced by the Constitution of 1988. Two questions guide the analysis: the first one, more theoretical, discusses to what extent certain changes in the social context may determine different civic cultures; the second question tries to identify whether the decentralization and municipalization of public policies mean deepening democratization in the local sphere of government.

Keywords: *democracy; local government; popular participation; civic culture; Rio de Janeiro.*

O presente trabalho¹ aborda os problemas da institucionalidade democrática das cidades, no contexto das transformações nas instituições de governo local no Brasil, tendo em vista o processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas sociais impulsionado a partir da nova Constituição Brasileira de 1988, por leis e programas de âmbitos federal e estadual. Com esse objetivo, propomos uma abordagem que permita discutir as condições nas quais a emergência de um novo regime de ação pública, decorrente, tanto do fortalecimento da esfera municipal de governo, quanto da maior presença dos atores sociais na cena pública, pode aprofundar nossa democracia e possibilitar a instituição de modelos de gestão municipal baseados na governança democrática.

Dois questões orientaram nossa análise. A primeira, de cunho mais teórico, visa discutir em que medida diferenças no contexto social podem determinar culturas cívicas diversificadas e estabelecer diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas. A segunda procura identificar se a descentralização e a municipalização das políticas públicas em curso caminham na direção do aprofundamento da democratização da esfera local de governo e da instituição do modelo de governança democrática.

Assim, partindo do contexto social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, procuramos identificar se esse processo está gerando oportunidades e condições para o exercício dos direitos e liberdades políticas (maior inclusão social) e se estão sendo criados novos canais e mecanismos que propiciem maior participação dos cidadãos e aumentem a transparência e a responsabilidade pública dos governos locais (maior participação cívica).

Democracia e governança local

Partimos da constatação de que está em andamento uma progressiva reforma nas instituições de governo local no Brasil; em razão do declínio das instituições políticas de representação e de decisão, centralizadas nas esferas de governo nacional, não mais capazes de dar respostas ao momento econômico, social e político no qual se insere nosso país. Do ponto de vista econômico, assistimos à inserção da nossa economia no movimento da globalização e a transformação do papel regulador do Estado. Do ponto de vista político, observamos o processo de revalorização das instituições democráticas. Nesse contexto, parece-nos possível afirmar que se desenvolve no Brasil uma nova cultura, vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, como à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. O novo papel exercido pelo poder público e pelos atores sociais exige a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação

entre governo local e sociedade, através de canais e mecanismos de participação social, principalmente em torno dos Conselhos Municipais. São essas novas formas de interação entre governo e sociedade que nos permitem identificar, nos municípios brasileiros, pelo menos do ponto de vista formal e institucional, a emergência de novos padrões de governo baseados na governança democrática, centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade.

A questão é que esse processo não é circunscrito às fronteiras nacionais, mas envolve um debate internacional acerca do novo papel e da gestão das cidades, que tem reflexo nas mudanças nas instituições de governo local. Nesse debate recusamos a agenda hegemônica imposta para as cidades, sob o argumento de que estamos diante de uma questão de governabilidade: ou as reformas propostas ou a crise. Em outra direção, alinhamo-nos com os autores (Fiori, 1995; Oliveira, 1998) que desmistificaram a noção de governabilidade originada no diagnóstico conservador da crise – revelando o quanto ela é, de fato, uma categoria estratégica, de conteúdo normativo, associada à agenda político-econômica neoliberal. É a implementação dessa agenda que acarreta a possibilidade de constantes crises de legitimidade das instituições democráticas de governo local. No centro do pensamento crítico está, portanto, a questão da democracia.

Dessa forma, parece-nos pertinente a utilização do conceito de governança democrática para a identificação de algumas das transformações recentes nas instituições de governo local, desde que dissociado do caráter normativo ideológico associado à sua origem. Para tanto, propomos o deslocamento da discussão, de forma a incorporar como foco o debate sobre os novos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais no contexto dos regimes democráticos. A discussão sobre o modelo de governança democrática nos remete, assim, à própria questão da democracia, na qual procuramos identificar os aspectos que podem caracterizar a *democracia local*.

Partimos da concepção na qual um regime democrático ou poliárquico tem duas dimensões fundamentais (Dahl, 1997; O'Donnell, 1999): primeiro, é um regime representativo de governo, em que o único processo de acesso às principais posições de governo ocorre por meio de eleições competitivas, resultado de uma aposta institucionalizada, universalista e indudente, que implica nos direitos de votar e de ser votado garantidos para todos os indivíduos. Segundo, é um regime em que o sistema legal garante algumas liberdades e direitos fundamentais que definem a cidadania política – com base na constituição de agentes (ou, nos termos postos por O'Donnell, na constituição da *agency*, no sentido de sujeitos dotados de razão e autonomia) –, que também é parte constitutiva da cidadania civil e social atribuída pelo mesmo sistema legal. Mas a própria atribuição dessas liberdades e a definição da cidadania política geram esferas públicas cujas bases

são as associações e organizações da sociedade civil, que, na interação com o poder constituído, produzem a legitimidade para o exercício do poder.

Nessa definição, cabe registrar, para um regime democrático, não basta a realização de eleições: elas devem ser regulares, institucionalizadas e competitivas.² Ao mesmo tempo, a definição tem o mérito de afirmar a necessidade de um conjunto de liberdades para garantir a realização de eleições livres, competitivas e isentas. O'Donnell (1999, p. 592) reconhece que essas liberdades apresentam diversos problemas para a teoria democrática, na medida em que elas seriam derivadas por indução, resultado "de uma fundamentada avaliação empírica sobre o impacto de diversas liberdades na probabilidade de as eleições serem competitivas". Ou seja, a determinação de quais são as liberdades realmente necessárias não encontraria bases teóricas suficientemente firmes e claras, já que se baseiam fundamentalmente em juízos de valor indutivos. Por exemplo, o próprio O'Donnell entende que as liberdades destacadas por Dahl – relacionadas às liberdades de expressão, de associação e de informação – não são suficientes para garantir eleições competitivas e acrescenta a necessidade da liberdade de livre movimento – ir e vir – como outro elemento fundamental. Mas, apesar dessas dificuldades e dos elementos de imprecisão que circundam a questão, o autor entende que a melhor perspectiva não é "ignorar-las ou tentar fixar artificialmente os limites internos e externos dessas liberdades". Ao contrário, "um caminho mais proveitoso consiste em estudar teoricamente as razões e implicações desse enigma." (idem, p. 594) Daí a preocupação do autor em estabelecer uma definição realista e restritiva da democracia política, sem ser ao mesmo tempo minimalista. Em sua visão, a definição proposta não seria minimalista, porque não teria como foco exclusivo a realização de eleições competitivas; seria realista porque busca estabelecer com exatidão critérios e características que possam ser verificados empiricamente; e seria, por fim, restritiva porque se recusaria a incluir uma lista muito detalhada das liberdades fundamentais, o que tornaria a definição não apenas imprecisa como empiricamente de difícil utilidade analítica.

A nosso ver, a análise de O'Donnell tem o mérito de permitir a superação da dicotomia produzida pela literatura corrente, que separa as análises segundo as visões institucional e substantiva da democracia. A diferença entre essas visões estaria no fato de a primeira ter como foco a institucionalização da mecânica democrática, ou seja, o acatamento das regras democráticas fundado no sistema representativo de governo e no princípio das garantias mútuas, em que todos os competidores do processo eleitoral estariam dispostos a aceitar e reconhecer seus resultados. Enquanto, na visão substantiva, o foco se voltaria para a efetividade da dinâmica democrática, ou seja, para as condições de funcionamento dos regimes democráticos e sua representatividade. Em O'Donnell estão intrinsecamente vinculados e são inseparáveis esses dois aspectos da democracia, a institucionalização do regime e as condições de seu funcionamento efetivo, identificado pelas liberdades associadas. Nessa leitura, o recorte analítico é outro: as análises centradas na

institucionalização e na realização de eleições competitivas, antes de tudo, constituiriam uma visão minimalista da democracia. Por outro lado, as análises que dizem o que deveria ser uma democracia, sem estabelecer critérios que possam ser verificados empiricamente, constituiriam uma visão prescritiva, que, na sua concepção mais caricatural, pode ser ilustrada pela máxima "democracia é o governo do povo".³

Considerando nossa concepção de regimes democráticos, ou poliárquicos, interessa-nos determinar os aspectos que podem caracterizar o governo local como democrático, tendo em vista que a esfera municipal está subordinada à institucionalidade definida no plano nacional pelo Estado e pelo regime de governo. Partimos da premissa de que um regime democrático de governo, no plano nacional, não implica necessariamente governos locais democráticos. E isso pelo fato de estarmos tratando com um aspecto fundamental do sistema legal e institucional: sua efetividade em contextos sociais concretos e históricos.

Para O'Donnell (1999, p. 620), a efetividade ou validade de um sistema legal representa "o grau em que esse sistema de fato ordena as relações sociais". Nesse sentido, a idéia de entrelaçamento nos remete à questão das condições de funcionamento efetivo do sistema legal. E é exatamente a discussão sobre a efetividade que leva O'Donnell a identificar na fragilidade dos Estados (resultado do baixo grau de entrelaçamento do seu sistema legal) "uma das características mais perturbadoras e desconcertantes de muitas das novas democracias" (idem, p. 621).

Em nossa opinião, a análise de Wanderley Guilherme dos Santos sobre as dificuldades governativas no Brasil também poderia ser traduzida na problemática do grau em que o sistema poliárquico é capaz de ordenar as relações sociais no Brasil, ou seja, no grau da sua efetividade. Para Santos, apesar de a sociedade brasileira cumprir os requisitos básicos de uma ordem poliárquica – a institucionalização da competição pelo poder e a extensa participação política –, verifica-se uma contradição expressa na existência de um híbrido institucional, "que associa uma morfologia poliárquica, *excessivamente legislativa e regulatória*, a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico" (Santos, 1993, p. 79, grifos no original). Assim, teríamos a existência e o funcionamento de instituições poliárquicas formais, em convivência com uma cidadania não-poliárquica, expressa pela baixa capacidade participativa, pela reduzida taxa de demandas, pelo descrédito na eficácia do Estado e pela existência de uma cultura cívica predatória. O resultado desse híbrido, segundo o autor, "faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico" (idem, p. 80). Dessa forma, a razão central para a baixa efetividade da nossa ordem poliárquica estaria vinculada às características da nossa cultura cívica, identificada por Santos como o principal elemento na eficácia das políticas governamentais. Nos termos formulados por O'Donnell, a conclusão parece evidente: nosso sistema poliárquico não seria, portanto, capaz de ordenar as relações sociais com baixa capacidade de efetividade. No entanto, o autor – tanto quanto Santos ao tratar das dificuldades governativas – analisa

a efetividade do sistema poliárquico a partir da identificação de suas características e determinações no plano do regime nacional.

Mesmo que O'Donnell não desenvolva o argumento, nosso entendimento é de que a idéia de entrelaçamento enquanto conexões necessárias nos permite pensar outro aspecto fundamental do funcionamento efetivo do regime democrático: a democracia municipal. A nosso ver, é exatamente o entrelaçamento entre o sistema legal – como expressão institucional do regime democrático de governo – e o município que pode elucidar as características particulares da democracia local. Isso porque a relação do cidadão com o sistema legal é mediada, em muitos aspectos, pelo município como entidade política e administrativa autônoma. Ao mesmo tempo, é preciso considerar que 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. E como o ordenamento concreto das relações sociais está ligado exatamente ao exercício efetivo dos direitos e das liberdades associadas (sempre segundo as definições do sistema legal), consideramos a efetividade também como uma função do entrelaçamento do sistema legal à dinâmica democrática municipal, nos aspectos necessários ao exercício efetivo da cidadania política pelos cidadãos.

Do ponto de vista formal/legal, vemos que as dimensões de um regime democrático estão ancoradas em um sistema legal, definido pelo 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 includente 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), como da garantia dos direitos de cidadania e da extensa participação política (liberdades associadas) depende do entrelaçamento do sistema legal ao município em pelo menos dois aspectos: nas condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania e nas características do contexto social geral, em que se destacam duas questões em especial, a cultura cívica e a conformação de esferas públicas. Vejamos cada uma dessas dimensões.

1) As 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 – através, 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 no que se refere aos direitos sociais, os municípios podem desempenhar um papel determinante no exercício desses direitos, por meio da regulamentação das políticas urbanas, de educação, de saúde, dos transportes, referentes à criança e aos adolescente, etc. E, na nossa concepção, 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 *agency*.

Mas ao focalizarmos a questão da habilitação dos cidadãos, não há como deixar de enfrentar um dos pontos mais complexos na teoria democrática: as desigualdades sociais. Ao assumirmos a concepção de *agency* e ao trabalharmos com onexo entre direitos políticos, civis e sociais, estabelecemos um vínculo indissociável entre a questão da democracia e as desigualdades sociais, mesmo reconhecendo os limites de indeterminação que a cercam. Também aqui sabemos que existe um componente macroeconômico e político, de natureza nacional e internacional, mas o que queremos destacar é que a expressão dessas desigualdades no plano local pode variar segundo a autonomia e as opções dos municípios.

Nesse sentido, entendemos que a habilitação está relacionada aos atributos da *agency* como condição fundamental para a efetividade da democracia (característica da inclusividade de um regime democrático) e associada, não apenas à existência dos direitos formais, mas às possibilidades de inclusão social dos cidadãos na dinâmica democrática. Ou seja, a habilitação diz respeito às condições necessárias ao exercício da autonomia requerida pela condição de sujeito dotado de razão e capaz de tomar decisões em termos dos seus interesses. Assim, uma das dimensões fundamentais do entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática local está ligada, exatamente, à atribuição e às condições de exercício efetivo dos direitos sociais, que incidem diretamente sobre o grau de inclusão social dos cidadãos na dinâmica democrática local. Com efeito, essa dimensão, que chamamos de *inclusividade*, denota uma característica particular da dinâmica democrática local.

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; 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 destacar alguns dos programas inovadores implementados por esses municípios: de renda mínima/bolsa escola; habitacionais 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 da habilitação ao acesso aos direitos de cidadania e ao enfrentamento das desigualdades sociais. Há um componente ligado ao contexto social geral, que marca as possibilidades de participação dos cidadãos. Essa é, portanto, a segunda dimensão do entrelaçamento do sistema legal ao município, que destacamos a seguir.

2) Características do contexto social geral, 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.

Aqui, identificamo-nos com a abordagem de Putnam (1996), em seu clássico estudo sobre a reforma institucional da Itália, na qual o autor conclui que o contexto social determina o funcionamento e o desempenho das instituições de governo. A importância do entrelaçamento entre o sistema legal e o contexto social também é reconhecida na abordagem de Wanderley Guilherme dos Santos (1993, p. 105), para quem "a eficácia das políticas governamentais encontra-se em estrita dependência do estado da cultura cívica do país, prevaiente em cada conjuntura histórica".

Para Putnam (1996, p. 31), o contexto social está relacionado à natureza da vida cívica, que denomina "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." 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.

E, nesse ponto, não há como deixar de reconhecer a proximidade entre as abordagens dos autores que destacam o papel da sociedade civil organizada na conformação de uma cultura de participação na esfera pública (Habermas, 1997; Putnam, 1996). Partindo desse campo teórico, argumentamos que a sociedade civil, organizada de forma autônoma e horizontal, forma a base das esferas públicas que operam na interação entre os agentes portadores de direitos (*agency*) e o governo.

No entanto, nosso entendimento é de que o contexto social 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 entrelaçamento entre o sistema legal e seu contexto social, 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 es-

feras 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. Se, como compreendemos, a sociedade civil é a base social das esferas públicas, então, a estruturação e a organização das associações civis no plano local têm forte incidência na conformação da esfera pública local. 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 configuração e a dinâmica do sistema de participação cívica, como denomina Putnam. 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 mobilizadas culturalmente, que definem padrões diferenciados de interação entre governo e sociedade.

Nessa perspectiva, compreendemos que outra dimensão fundamental do entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática local está ligada à cultura cívica e à mobilização das esferas públicas, que é determinante no grau de participação dos cidadãos na dinâmica democrática local. Assim, essa dimensão, que denominamos *participação social*, constitui outra característica particular da dinâmica democrática local.

E, de fato, constatamos que os municípios diferem muito no que respeita a cultura cívica, a dinâmica da sociedade civil e a 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, segundo os diversos contextos sociais, heterogêneos e diversificados, da realidade brasileira.

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 ao entrelaçamento do sistema legal aos municípios e que determinam sua efetividade. Convém lembrar que em O'Donnell estão intrinsecamente vinculados e são inseparáveis esses dois aspectos da democracia, a institucionalização do regime e as condições de seu funcionamento efetivo, identificado pelas liberdades associadas. Ao nosso ver, a análise sobre a dinâmica democrática municipal permite avançar nessa direção. 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.

Governança democrática nos municípios fluminenses: entre as novas e as velhas práticas de gestão

Com base nessa abordagem, procuramos discutir de que maneira as transformações recentes nas instituições de governo local interferem na afirmação do modelo de governança democrática das cidades brasileiras, entendendo-se por governança novos padrões de interação entre governo e sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais em um sistema político democrático. Ao mesmo tempo, vemos que os aspectos assinalados, relacionados ao entrelaçamento do sistema legal ao município, incidem diretamente sobre as possibilidades e os padrões de interação entre o governo e a sociedade: a inclusividade e a participação social são condições tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais.

Denominamos, portanto, governança democrática os padrões de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação social. Referimo-nos aos padrões e não a um padrão, por entendermos que o elemento definidor do modelo de governança democrática está vinculado aos arranjos institucionais, e não aos tipos de cooperação e de conflito que conformam a natureza dos diferentes pactos de relação entre governo e sociedade. Ao nosso ver, o fundamental é que, qualquer que seja o padrão de interação entre governo e sociedade, ele se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre governo e sociedade. E as diferenças no grau e na forma de incorporação dessas arenas e canais podem, em grande medida, ser explicadas pelas diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas que incidem sobre as possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal.

E aqui também percebemos que os municípios brasileiros têm inovado e se diferenciado quanto à instituição de arenas de intermediação entre o governo e a sociedade civil, traduzida 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 ao "crescente hiato entre as instituições políticas e o corpo social" (Santos, 1988, p. 218), 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 assertiva. 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: 1) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; 2) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e 3) 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, do modelo de governança democrática no âmbito local.

Assim, podemos afirmar que um dos principais problemas da nossa democracia pode estar relacionado, exatamente, ao baixo grau de entrelaçamento entre nosso sistema legal e os municípios, seja pela fragilidade dos mecanismos locais de garantia dos direitos de cidadania e pelo alto grau de desigualdades sociais, seja pelo padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação de esferas públicas e a participação da sociedade, impedindo a instauração do modelo de governança democrática.

Dessa forma, se podemos constatar, do ponto de vista institucional, a existência de um novo modelo da governança, a análise empírica nos permite aprofundar alguns aspectos relacionados ao contexto social e à dinâmica municipal na metrópole fluminense. Vemos que o grau de desigualdades sociais que marca a Região Metropolitana do Rio de Janeiro é gerador de situações que bloqueiam ou dificultam as possibilidades de ampla habilitação/inclusão social requeridas para a instituição de governos locais baseados nesse modelo de governança. Pelo menos até o presente, estamos longe de verificar a emergência de um sistema político redistributivo de renda, serviços e bens públicos, na perspectiva de um "*welfare* municipal". Além disso, sem a existência de mecanismos mais amplos – de âmbito metropolitano, estadual ou nacional –, são reduzidas as possibilidades de reversão desse quadro.

A cultura associativa e a dinâmica de participação cívica da metrópole fluminense ainda são restritas a um pequeno segmento social, que convive com a apatia política de amplas parcelas da população e produz a cultura do híbrido institucional (instituições poliárquicas em coexistência com a informalidade e o clientelismo). A concepção de democracia à qual nos referimos requer um contexto social de esferas públicas mobilizadas, expresso em uma sociedade civil autônoma e em comportamentos poliárquicos de participação cívica. Vemos que a cultura cívica na metrópole, agravada pelas desigualdades entre a capital e seu entorno, é bastante insuficiente para gerar esse contexto social que, de um lado, favoreça a ampla participação social e política da população (cidadania política) e, de outro, seja capaz de ampliar o exercício efetivo dos direitos sociais necessários a uma vida de qualidade (cidadania social), de forma a reverter a situação de desabilitação a que milhares de fluminenses estão submetidos. Pelo contrário, constatamos uma participação restrita a poucos segmentos sociais com capacidade de organização

e expressão política, cujo risco é, exatamente, reforçar o círculo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades já existentes, em razão da crescente dificuldade (ou incapacidade) de organização e expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou exclusão social.

No que se refere à dinâmica das instituições municipais de governo, o poder Executivo, o poder Legislativo e os Conselhos Municipais, vale destacar os seguintes aspectos:

1) No que concerne ao poder Executivo, vemos que a infra-estrutura e a rede de serviços públicos municipais são profundamente desiguais entre os diversos municípios fluminenses, sejam quais forem os indicadores utilizados. Além disso, a maioria dos municípios apresenta fraco dinamismo econômico, com baixa arrecadação orçamentária, que provoca efeitos sobre sua capacidade de investimento, aquém de suas necessidades de ofertas de políticas públicas. A inexistência de cultura partidária e a grande rotatividade dos partidos políticos à frente das administrações municipais representam um quadro de instabilidade e descontinuidade administrativa aliado à incapacidade das elites locais em construir um projeto de cidade.

2) No que se refere ao poder Legislativo, podemos afirmar que ainda predomina entre os vereadores fluminenses uma prática política marcada pela baixa capacidade de representação de interesses, pela infidelidade partidária e pelo clientelismo na relação com a população. A cultura que predomina no Executivo e no Legislativo ainda constitui um enorme obstáculo à democratização dos governos locais.

3) Em relação aos Conselhos Municipais, argumentamos que são canais institucionais com potencial de se tornarem arenas de interação entre o governo e a sociedade, por meio da expressão dos interesses coletivos, da mediação de conflitos e da construção de consensos. Reconhecemos, em especial, dois processos em curso nessa dinâmica. Primeiro, a expressão na esfera pública da agenda de demanda dos diferentes segmentos sociais representados, o que possibilita seu reconhecimento e sua legitimação pelo poder público. Segundo, a arena de reconhecimento de atores e agendas permite a constituição de uma esfera pública adequada para o conflito e a negociação entre os diferentes atores da cena local, o que possibilita a tomada de decisões em termos de políticas públicas mais próximas dos interesses do conjunto de atores sociais. Ambos os processos têm potenciais de produzir mudanças nas formas de atuação dos atores locais, o que pode vir a gerar e a fortalecer uma nova cultura associativa e cívica na metrópole fluminense. No entanto, ainda constatamos um precário investimento nesse modelo participativo e a ausência de uma política articulada de incentivo à cultura cívica. Concretamente, apenas pequena parcela da população tem vínculo associativo e isso impõe limites às possibilidades de os Conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade. Nesse contexto, ressaltamos que os canais de participação instituídos podem ser facilmente aparelhados por grupos de interesse e não se abrirem à ampla participação.

Apesar de utilizarmos como referência empírica os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, temos sérias razões para inferir que esse quadro se reproduz, certamente com suas peculiaridades, na maioria dos municípios brasileiros. Na verdade, vemos que tanto as desigualdades sociais como o baixo grau de associativismo caracterizam o contexto social das grandes cidades brasileiras, não obstante as significativas diferenças existentes entre elas. Por isso, afirmamos que o modelo de governança democrática instituído nos municípios brasileiros é incompleto: embora apresente canais de interação entre governo e sociedade - sobretudo em torno dos Conselhos Municipais disseminados -, mantém-se caracterizado por profundas desigualdades sociais, que produzem graves restrições à ampla inclusão e ao baixo grau de participação social.

Nesse contexto, argumentamos que, para enfrentar os dilemas da reforma municipal brasileira, é necessário que se insira no centro do debate a questão democrática, ou seja, as discussões sobre o grau de inclusão e de participação sociopolítica da sociedade civil e a interação entre instâncias deliberativas de governo local e a sociedade.

A questão democrática, colocada nesses termos, revela um aparente paradoxo. Enquanto as desigualdades sociais produzem condições desfavoráveis à participação cívica dos cidadãos, desabilitam e geram assimetrias de poder; a participação sociopolítica produz capital social e habilita os cidadãos na disputa em torno do exercício dos direitos de cidadania e, portanto, em torno da própria inclusão social. Ao nosso ver, no entanto, essa tensão faz parte da própria dinâmica democrática.. A imprecisão quanto aos direitos e às liberdades fundamentais e quanto às esferas públicas de participação social – ambos determinantes na habilitação dos cidadãos e na atribuição da *agency* – constitui o campo da disputa política e o terreno que caracteriza a dinâmica da democracia local. Porém, essa indeterminação não representa a impossibilidade de identificação de fatores intervenientes nessa tensão. Um deles diz respeito, sem dúvida, à história, compreendida não somente como passado plasmado no presente, mas como história construída a cada dia pelos sujeitos sociais. Assim, recusamos uma visão determinista da história e acreditamos que os agentes não estão condenados pelo seu passado à existência com baixo capital social, mas, pelo contrário, podem moldar e construir seu presente e seu futuro com os instrumentos, não só da sua própria história, mas também de outras experiências e de outras coletividades.

Outro fator diz respeito às instituições governamentais. Os diferentes arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e sociedade interferem diretamente na tensão entre direitos sociais e participação cívica. Assim, a institucionalização de práticas de governança democrática, bem como o sucesso de experiências locais de governo no contexto da produção de políticas públicas responsivas em relação aos seus cidadãos, estão relacionadas à maneira como se organizam esses arranjos, no sentido de 1) bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas; 2) gerar práticas e estruturas

horizontais, experiências de participação e capital social; 3) empoderar grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão, de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder; 4) reforçar os vínculos associativos dos grupos locais, suas mobilizações e suas organizações representativas, de forma a incentivar e fortalecer as relações de interação entre os diferentes atores com presença na esfera pública. Dependendo desses fatores, mesmo em contextos sociais semelhantes, os arranjos institucionais construídos podem determinar resultados muito diferentes quanto ao capital social mobilizado e à instituição de práticas democráticas.⁴

No que se refere especificamente ao contexto fluminense, convém acrescentar uma observação final. Os problemas decorrentes das desigualdades sociais e do baixo associativismo não são, pelo menos até o presente momento, fatores de irrupção de movimentos desagregadores da ordem social. É necessário reconhecer que existe uma relativa integração. A questão é que as políticas desenvolvidas pelos sucessivos governos têm gerado melhoria relativa das condições de vida dos setores mais pobres, sem que esses setores tenham se organizado e sem desenvolverem experiências significativas de participação social. Daí, talvez, o caldo de cultura para o forte populismo que caracteriza a política fluminense, que projeta uma integração das classes populares a partir de pactos e compromissos fundados em relações personalizadas e clientelistas. Se essa prática tem produzido uma bem-sucedida integração social e cultural da população fluminense, ao mesmo tempo, ela não tem gerado a integração política, tem mantido a distância entre a sociedade e o Estado e impedido a afirmação do sentimento de cidadania.⁵ Assim, temos uma cidade sem cidadãos plenos. O problema é que mesmo essa relativa bem-sucedida integração é vulnerável ao agravamento das desigualdades sociais e da violência, colocando riscos de vermos "cidades partidas" em pouco tempo. E não nos referimos apenas à cidade do Rio de Janeiro, mas à metrópole. Sem políticas redistributivas e arranjos institucionais de âmbito metropolitano, dificilmente poderão ser enfrentados os problemas identificados.

Diante desse quadro, é fundamental o desenvolvimento de programas e ações voltados para confrontar os limites e bloqueios que foram indicados durante nossa análise sobre os governos municipais fluminenses, na perspectiva de contribuir e orientar a adoção da gestão municipal com base na governança democrática. Em nossa opinião, torna-se necessário investir: 1) em políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais identificadas e na ampliação da qualidade de vida dos municípios, com destaque para as ações de governo na direção dos setores mais vulneráveis que visem a universalização do acesso aos direitos sociais fundamentais para o exercício da cidadania, o que requer a inversão de prioridades na aplicação dos recursos historicamente destinados aos setores com mais capacidade de organização e maior presença na cena pública, ou seja, as classes altas e médias; 2) na ampliação da participação popular, sustentando e aprofundando a articulação entre democracia representativa e as formas diretas de

representação da sociedade civil, de forma a gerar o capital social e a cultura cívica requeridos pela própria dinâmica democrática; 3) em programas de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais da operacionalização desse novo padrão de ação pública e ao fortalecimento do poder público; e 4) na articulação entre os níveis locais de governo, com estruturas supralocais, em que se destacam a importância das instâncias metropolitanas, a possibilidade de parcerias e consórcios entre os municípios e mecanismos redistributivos no âmbito do estado e do país.

Entre novas e velhas práticas, as mudanças nas instituições de governo podem, no longo prazo, alterar a cultura cívica e o capital social das cidades brasileiras. A questão fundamental é que os Conselhos Municipais não podem ser concebidos, nem como o principal instrumento de gestão das políticas públicas, nem como os únicos canais efetivamente democráticos. Assim, as possibilidades de essas mudanças ocorrerem dependem do fortalecimento institucional e da representatividade democrática, tanto das instâncias de governo como das diversas organizações sociais. Portanto, é no campo da política que estarão sendo definidas as possibilidades de a integração social constituir cidadãos e aprofundar nossa dinâmica democrática.⁶ Dessa feita, com a sociedade civil e os governos locais fortes ampliam-se as oportunidades de práticas de governança democrática.⁷ No entanto, em razão dos fatores sociais, econômicos e políticos que envolvem o fortalecimento do Estado e o fortalecimento da sociedade civil requerem, não apenas um projeto de cidades justas e democráticas, mas também um projeto de República, um projeto nação.

Orlando Alves dos Santos Júnior

Pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (Fase -Ippur/UFRJ).

E-mail: ojunior@fase.org.br

Notas

1. Baseado na tese de doutorado do autor, publicada sob o título *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*.
2. Para O'Donnell (1999, p. 589), as eleições são competitivas quando "reúnem as condições de ser livres, isentas, igualitárias, decisivas e includentes".
3. As definições realistas se diferenciariam das denominadas por O'Donnell prescritivas, na medida em que essas últimas deixariam de abordar dois tópicos fundamentais: "primeiro, como se deveria caracterizar as democracias realmente existentes; e, segundo, como se deveria mediar, na teoria e não na prática, a brecha existente entre as democracias definidas de maneira realista e as que são definidas de maneira prescritiva" (O'Donnell, 1999, p. 587).

4. Na identificação desses fatores também utilizamos, além da nossa própria investigação, a análise de Boshi (1999).
5. A idéia da integração social e cultural, dissociada da integração política, está presente na análise de Carvalho (1994) sobre o contexto social carioca. Em nossa opinião, essa análise pode ser estendida para o contexto social da metrópole fluminense.
6. Registramos, mais uma vez recorrendo a Carvalho (1994, p. 140), nossa identidade com a formulação da autora: "será apostando na política, e nas formas de representação que a institucionalidade democrática prevê, que deixaremos de olhar com desconfiança para quem quer que caminhe ao nosso lado".
7. Como afirma, Boshi (1999, p. 683), "práticas de governança têm tanto mais chance de vingar, quanto mais forte for o Estado e a própria sociedade civil".

Referências

- BOSHI, R. R. (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, pp. 655-690.
- BOURDIEU, P. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, Papirus.
- CARVALHO, J. M. de (1987). *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CARVALHO, M. A. R. de (1994). *Quatro vezes cidade*. Rio de Janeiro, Sette Letras.
- CHAUÍ, M. (1994). De alianças, atrasos e intelectuais. São Paulo, *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais, 24 de abr., pp. 8-9.
- DAHL, R. A. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp.
- DUPAS, G. (1999). *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo, Paz e Terra.
- FIORI, J. L. (1995). *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro, Insight.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- O'DONNELL, G. (1999). Teoria democrática e política comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, pp. 577-654.
- OLIVEIRA, F. (1998). *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, Vozes.
- PUTNAM, R. D. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (1994). O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva. Rio de Janeiro, *Fase, Revista Proposta*, n. 62, set.
- ROUSSEAU, J. J. (1999). *Do contrato social*. São Paulo, Nova Cultural (Col. Os Pensadores).

SANTOS, W. G. (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.

_____ (1998). Poliarquia em 3D. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 2.

TOCQUEVILLE, A. de (1987). *A democracia na América*. São Paulo, Edusp.

WEBER, M. (1984). *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.