

TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: A DIFÍCIL CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Maria Teresa Miceli KERBAUY¹

- RESUMO: Nos processos de transição democrática, a expansão de práticas democráticas e de uma cultura de cidadania, aliada às mudanças institucionais formais, constituem preocupação fundamental. No Brasil, o eixo de debate e das lutas sociais concretas tem a ver com a definição formal de cidadania (limites sociais entre incluídos e excluídos) e com o alcance dos direitos dos incluídos.
- PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; transição democrática; inclusão e exclusão.

A maior parte das análises contemporâneas sobre cidadania remetem à obra de Marshall (1967) e sua contribuição ao gerar uma redefinição de cidadania, que deixa de ter um caráter estritamente jurídico e político e passa a ter também um caráter sociológico, ao incluir os direitos sociais. A cidadania, segundo Marshall, é um “*status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (1967, p.76). A cidadania como um contrato social geralmente válido para todos os membros de uma comunidade implicaria direitos e deveres públicos e universais.

Os três tipos de direitos (civis, políticos e sociais) identificados por Marshall que dão substrato à cidadania apelam para o reconhecimento do Estado e sua legislação; isso explica em grande parte a atenção que sua obra dá à análise das políticas sociais.

¹ Departamento de Antropologia, Política e Filosofia - Faculdade de Ciências e Letras - UNESP - 14800-901 - Araraquara - SP.

Para Dahrendorf (1992), pelo menos em princípio a cidadania destruiu as diferenças, mas alicerçou o conflito social moderno que diz respeito ao ataque às “desigualdades que restringem a participação crítica integral por meios políticos, econômicos ou sociais ao estabelecimento de prerrogativas que constituam um *status* rico e integral de cidadania” (1992, p.82).

Ao estabelecer uma discussão sobre a cidadania a partir da questão das prerrogativas e dos provimentos, Dahrendorf introduz a questão de como desvincular o *status* cívico da posição econômica, como forma de evidenciar a cidadania universal. As prerrogativas são fronteiras e barreiras (1992, p.27) que incidem diretamente na capacidade que as pessoas desenvolvem para controlar as coisas por meios legais, o elemento político constitui sua centralidade. Os provimentos dizem respeito às escolhas materiais e não-materiais (1992, p.28), estabelecendo como questão central o aspecto econômico, tornando imprecisa a divisão entre igualdade de oportunidades e igualdade de resultados.

As discussões que colocam alternativas à desigualdade pela via economista, ou seja, caminhos pautados por maiores provimentos, desconsideram as prerrogativas de gênero, etnia, cultura, como se a cidadania pudesse ser oferecida apenas pelo mercado. A incorporação da dimensão cultural, em razão dos conflitos de ordem diferenciada, impõe repensar a cidadania a partir de outros referenciais que implicam a integração à comunidade social e não somente à ordem política.

Na perspectiva tradicional (Marshall), o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais passa não sem razão pela perspectiva das classes sociais e das relações de classe. Hoje, o reconhecimento de direitos culturais abre espaço para uma outra variável, a relação entre maioria e minoria. Essa relação não exclui necessariamente as classes sociais, mas acena para uma nova composição nas relações de poder.

A cidadania, que por muito tempo parecia um conceito capitaneado e subjugado aos imperativos do mercado e do Estado, vem recuperando o seu sentido mais completo, que é o da conquista. Até então este conceito parecia possuir um sentido absolutamente diverso, visto como um legado outorgado. Fala-se de uma idéia de cidadania que não se resume ao acesso a certos direitos, mas uma cidadania que se expressa em um processo que demonstra a edificação compartilhada. “Uma sociedade civilizada é aquela em que os direitos comuns de cidadania se combinam facilmente com as diferenças de raça, religião e cultura” (Dahrendorf, 1992, p.47).

Para Appadurai (1997, p.38), essa é uma questão que deve ser enfrentada, “já que muito poucos Estados contam com formas efetivas de definir a relação entre cidadania, nascimento, afiliação, etnia e identidade nacional”, pois o “estado-nação moderno, como uma organização compacta e isomórfica de território, etnia e aparato governamental, encontra-se numa grave crise”, assim como a idéia que completa as concepções modernas de cidadania ligadas às várias formas de universalismo democrático, que demandam um povo homogêneo, com conjuntos padronizados de direitos.

Está em crise a própria idéia de estado-nação, em que o território como base para a lealdade e para o sentimento nacional está cada vez mais divorciado do território como lugar da soberania e do controle estatal da sociedade civil (1997, p.38).

Estas disjunções nos vínculos entre espaço, lugar, cidadania e nacionalidade levam a várias implicações de longo alcance. Uma delas é que o território e a territorialidade são crescentemente a base lógica crítica da legitimação e do poder do Estado, enquanto as concepções de nação são cada vez mais atraídas por outros discursos de lealdade e afiliação – às vezes lingüístico, às vezes social, às vezes religioso, mas muito raramente territorial. (Appadurai, 1997, p.39)

Não se trata aqui de discutir as novas organizações transnacionais. As questões que essas novas formas de lealdade trazem, fragmentam a cidadania e remetem, como afirmamos anteriormente, a uma outra composição nas relações de poder.

Cidadania e transição e consolidação democrática no Brasil

Uma discussão permanente sobre cidadania no Brasil está ligada à transição e à consolidação democrática no país. O debate que se inicia a partir de 1985 inclui “os obstáculos à extensão da cidadania, decorrentes de nossa tradição oligárquica, autoritária, populista e corporativa”, a cidadania regulada, vinculada aos direitos trabalhistas e sociais, assim como a crítica à representação e ao sistema eleitoral (Benevides, 1994).

Algumas questões foram postas desde o início do debate, mas o princípio básico que norteou as demandas no Brasil, a partir de 1982, era que a nova democracia deveria ser substantiva e participativa, além de representativa no sentido convencional.

Na Constituição de 1988 (a chamada Constituição Cidadã), o princípio participativo foi posto em pé de igualdade com a democracia repre-

sentativa. O artigo 1º definiu o princípio da soberania popular como o exercício do poder por intermédio de representantes ou diretamente, como estabelecido na Constituição. Os elementos de soberania popular passaram a abranger, além do voto, a iniciativa popular de legislação, o plebiscito e o referendo popular (art. 11). A legislação se aplicaria a todas as esferas do governo: federal, estadual e municipal. Plebiscitos e referendos deveriam ser autorizados pelo corpo legislativo apropriado a cada nível de governo, sendo os primeiros obrigatórios sempre que a questão envolvesse a redivisão territorial entre Estados e municípios.

No entanto, a afirmação dos direitos de cidadania no texto constitucional não se tornou a garantia necessária e suficiente para sua efetividade; pois a regulamentação levada a efeito pelo Estado considerou apenas a universalidade com relação à integridade territorial. As lealdades foram praticamente esquecidas, o que possibilitou novas formas de organização da sociedade civil, que levaram à conquista e não à outorga da cidadania. Estamos falando dos movimentos sociais e de seus padrões característicos dos anos 90, nos quais a cidadania emerge cada vez mais como um *status* construído pelos membros das comunidades, a partir de lealdades locais.

A discussão sobre cidadania, no Brasil, passou inicialmente pela cidadania política, definida basicamente pelo seu caráter eleitoral, em torno do sufrágio, da elegibilidade e da inelegibilidade do princípio da representação. A cidadania eleitoral foi consideravelmente ampliada ao se estender de forma facultativa o direito de voto aos analfabetos, aos maiores de 70 anos, e maiores de 16 e menores de 18, sendo obrigatória nos demais casos.

No entanto, o fato de a Constituição brasileira de 1988 ter consagrado o sufrágio universal não deu aos eleitores igualdade perante a lei, dada a forma como o sistema de representação se manteve definido. A eleição para cargos executivos (presidente, governadores, prefeitos, bem como para o Senado) se manteve majoritária. Já a eleição para o Legislativo (Câmara Municipal, Assembléia Legislativa e Câmara dos Deputados) se manteve proporcional. O estabelecimento de um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados federais por Estado acabou produzindo uma sub-representação dos Estados cuja população excede em muito o limite imposto pela Constituição. É o caso do Estado economicamente mais poderoso, São Paulo. O sistema de representação tende a privilegiar de maneira extremamente desigual especialmente os Estados periféricos: os antigos territórios, os Estados do Norte e os novos Estados do Centro-Oeste, de grandes espaços e de população rarefeita.

Apesar do sufrágio universal, o voto não tem o mesmo valor para todo o território nacional, o que afeta inclusive todas as instâncias de poder. Esse aspecto fortalece também a idéia de que federalismo equivale a regionalismo, e remete para um dos problemas mais efetivos do país – a questão da federação. Apesar de o município no Brasil ter sido consagrado como entidade federativa pela Constituição de 1988, não existe um órgão do Estado que represente o município, o que de alguma forma dificulta a existência da República Federativa do Brasil, pois torna o presidente da República prisioneiro dos privatismos representados pelos governadores de Estados, que influem poderosamente na eleição dos deputados federais, quando não dos senadores.

A Constituição de 1988, ao consagrar o princípio federativo, fortaleceu financeiramente os Estados e municípios, mais deixou o governo federal em posição ambígua, visto que não deu a necessária organicidade a um processo de descentralização que atendesse a um país marcado por extremas diversidades e por uma extensão continental. Não houve clareza no papel da União e dos Estados na redução dos desequilíbrios regionais e na construção de direitos universais de cidadania.

Apesar do papel de o município não estar claramente definido nesse arranjo federativo, as propostas de democratização da base do poder via participação popular ganharam um espaço muito grande nesse momento. A partir da crítica ao sistema representativo e da perspectiva de ampliação da participação, de forma a conferir maior autenticidade às decisões políticas, essa perspectiva passou a fazer parte da discussão política mais ampla.

Esse ideário participativo teve como referência o pensamento de esquerda e os movimentos sociais, que ganharam, a partir do final da década de 1970, uma dinâmica toda especial no país. Ele contribuiu para que de certa maneira se estabelecesse uma nova visão sobre a política e para que se constituíssem espaços de aprendizado para a luta e a conquista da cidadania.

A alternativa encontrada para o impasse do relacionamento entre os movimentos sociais e o poder público, possibilitando a presença mais efetiva da sociedade civil na gestão da coisa pública, foi a Lei Orgânica Municipal, promulgada em 1991, que consagrou a instituição dos Conselhos Municipais. A participação popular ganha aí uma ênfase muito grande, pois permite competências para a elaboração de políticas públicas municipais e para o controle e a fiscalização dos negócios públicos. A Lei Orgânica Municipal apresenta um discurso democrático participativo mais acentuado que o da Constituição de 1988.

Apesar de constituírem órgãos institucionalizados na gestão municipal, sua organização pressupõe a participação de representantes de segmentos organizados da sociedade civil, que não são membros da classe política. Esses novos representantes da sociedade civil têm a sua legitimidade muitas vezes questionada, na medida em que representam determinados grupos de interesses, pois são eleitos em assembléias nas quais somente participam cidadãos preocupados com a área de atuação do Conselho. Deve-se acrescentar que não existe uma regra fixa para essa representação, algumas são paritárias, outras não.

Em que pese a criação de Conselhos significar a construção de canais apropriados para a manifestação e a participação popular, a definição de sua natureza deliberativa ou consultiva não está claramente explicitada, nem o agente protagonista de sua criação, o movimento popular, a administração ou o partido.

No caso da institucionalização de mesas de negociação, na forma de Conselhos entre o poder público municipal e a sociedade civil com caráter deliberativo, isso implicaria um amplo processo de reestruturação da engenharia institucional e do gerenciamento da coisa pública, na medida em que o Executivo perderia muito de suas atribuições. Essa é uma das dificuldades de implantação dos Conselhos: como transferir competências técnicas?

Mesmo que esse processo de participação ocorra pela via institucional, a convivência com a via associativa recoloca a questão da cidadania num outro patamar. A criação de Conselhos Municipais torna o espaço local referência do exercício democrático e de um novo processo de consolidação da cidadania. Na verdade, um processo de aprendizado de direitos e responsabilidades, o que pode levar à transformação das instituições da sociedade civil, acenando para uma outra composição nas relações de poder, de forma a enfrentar os conflitos decorrentes das novas formas de exclusão social apresentadas pela sociedade moderna.

KERBAUY, M. T. M. Democratic transition: a difficult construction of citizenship. *Perspectivas (São Paulo)*, v.22, p.129-136, 1999.

- **ABSTRACT:** *The fundamental concerns in a process of democratic transition are the diffusion of democratic practices and the diffusion of a citizen culture associated with formal institutional changes. In Brazil, the central focus of the debates and the concret social conflict are related to the formal definition of the citizenship. It means the legal rules which define those who are entitled and those who are not, and the scope of the rights.*
- **KEYWORDS:** *Citizenship; democratic transition; entitled and not entitled.*

Referências bibliográficas

- APPADURAI, A. Notas para uma geografia pós-nacional. *Novos Estudos Cebrap*, v.49, p.33-46, 1997.
- BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. *Lua Nova (São Paulo)*, v.33, p.5-16, 1994.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Ática, 1990.
- DAHRENDORF, R. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Bibliografia consultada

- BENDIX, R. *Nation Building and Citizenship*. New York: Jonh Wiley, 1964.
- CAMARGO, A. Pacto federativo passa por rearticulação regional. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 26 dez. 1993, p.3.
- CAMARGO, A., DINIZ, E. (Org.) *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989.
- DINIZ, E. et al. *Modernização e consolidação democrática no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1989.
- DRAIBE, S. M. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. *Lua Nova (São Paulo)*, v.31, p.5-46, 1993.
- FARIA, J. E. Direitos humanos: o dilema latino-americano. *Novos Estudos Cebrap*, v.38, p.61-78, 1994.
- FARIA, V., CASTRO, M. H. Política Social e consolidação democrática. In: MOURA, A. (Org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.
- JELIN, E. Construir a cidadania: uma visão desde baixo. *Lua Nova (São Paulo)*, v.33, p.39-58, 1994.
- KERBAUY, M. T. M. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica.
- LJPHART, A. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- LIMA JÚNIOR., O. B. A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *Dados*, v.36, p.56-70, 1993.
- MARTIN, A. R. *A federação brasileira e a crise de representação*. São Paulo, 1993. (Mimeogr.)
- MELO, M. A. B. C. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *Dados*, v.36, p.20-38, 1993.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.
- _____. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, 1987.

- SANTOS, W. G. A pós-revolução brasileira. In: JAGUARIBE, H. et al. *Brasil: sociedade democrática*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1985.
- SOUZA, A., LAMOUNIER, B. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, B. (Org.) *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.
- ZINCONI, G. Due vie alla cittadinanza: il modello societario e il modello statalista. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v.19, n.2, p.223-66, 1989.