

DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ESTREITA RELAÇÃO*

DEMOCRACY, CITIZENSHIP AND SOCIAL PARTICIPATION: A CLOSE RELATION

Aline Néri Nobre¹

RESUMO: O presente texto trata-se de uma breve revisão bibliográfica que tem como objetivo central abordar a crise da democracia representativa. Essa discussão está articulada com o debate contemporâneo em torno da valorização dos mecanismos de participação. Busca-se também situar a concepção de cidadania advinda desse processo.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia, cidadania e participação.

ABSTRACT: The present text is about a brief bibliographical revision that has as central objective to approach the crisis of the representative democracy. This discussion is articulated with the contemporary debate around the valuation of the participation mechanisms. It searches also to situate the conception of citizenship originated of this process.

KEY- WORDS: Democracy, citizenship and participation.

Introdução

O atual contexto histórico caracteriza-se por transformações significativas, sejam elas econômicas, políticas, tecnológicas ou culturais. Nessa nova realidade social, os conceitos de democracia e cidadania têm sido bastante difundidos, assumindo, durante o século XX, um papel importante no campo político. Sabemos que a noção desses termos tem caráter histórico, pois constituem respostas aos conflitos, aos

* Este artigo foi produzido como resultado de leituras realizadas na disciplina "Desenvolvimento e Movimentos Sociais", ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/Unimontes, primeiro semestre, 2007.

¹ Assistente social/docente do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Montes Claros e do Ensino Médio da rede pública/MG. Especialista em História do Brasil pela Unimontes.

questionamentos e às próprias lutas políticas vividas por uma sociedade, portanto democracia e cidadania não são conceitos já estabelecidos e pré-determinados.

Nessa perspectiva, numa sociedade com diversidade sócio-cultural, especialmente nos países do Sul (SANTOS & AVRITZER, 2003), a teoria representativa de democracia não é mais suficiente para constituição de uma cidadania ativa. Assim sendo, torna-se fundamental o aprofundamento dos fóruns participativos para se ampliar os conceitos de democracia e cidadania, que, a nosso ver, são termos intimamente relacionados.

Ademais, comumente esses conceitos são abordados no âmbito do Serviço Social. Mas a que modelo de democracia os assistentes sociais se referem? O que entendemos por democracia nos dias atuais? Quem é o cidadão do século XXI? Para melhor compreender essas indagações, sentimos a necessidade de estimular o debate, pois entendemos que a atuação do assistente social deve estar em consonância com os princípios da democracia e da cidadania (BARROCO, 2001).

Assim, pretendemos, neste trabalho, abordar a crise da democracia representativa em articulação com o debate contemporâneo em torno da valorização dos mecanismos de participação. Buscamos também situar a nova concepção de cidadania advinda desse processo. Trata-se de uma breve revisão bibliográfica sobre o tema e não de apresentação dos resultados de pesquisa empírica. Não pretendemos esgotar o assunto, que é dinâmico, exigindo, assim, um constante e contínuo debate.

Isso posto, na primeira parte, começamos por discutir a questão democrática, a partir de duas concepções que permearam o debate democrático no século XX, que apontam para um processo em que o conceito de democracia caminha para a sua vertente participativa. Na segunda, o texto centra-se na concepção de cidadania ampliada que tem fortalecido com as diferentes práticas de participação direta. Por último, encerramos o trabalho com algumas considerações sobre o tema.

1. Ampliar ou não a participação social: uma questão em debate

Com as experiências dos regimes totalitários na Europa no século XX, a democracia, sem dúvida alguma, foi considerada a melhor

opção diante dos regimes autoritários. A questão não era mais se deveria ou não implantar a democracia, mas quais seriam os limites de participação dos cidadãos nesse sistema. Isso porque, para muitos teóricos, no início do século XX, uma ampla participação popular estava intimamente ligada aos regimes fascistas, havendo, portanto, reservas em relação às teorias “clássicas” de democracia.

De acordo com Santos e Avritzer (2003), a proposta que vem contrapor a essas teorias defende a restrição das formas de participação direta, em detrimento de uma democracia representativa. Ainda segundo esses autores, os estudos de Schumpeter na década de 40 foram fundamentais para fortalecer essa concepção de democracia, tornando-se “hegemônica” na ciência política no período pós-guerra. Schumpeter acabou por influenciar outros teóricos, que passaram a desenvolver novas bases conceituais sobre a democracia, como Sartori (1962), Dahl (1971), Bobbio (1979), dentre outros.

Os argumentos contra a ampliação do modelo participativo são vários. Geralmente, relacionam o termo “participação” com o conceito de totalitarismo, uma vez que alguns teóricos consideram que na Alemanha nazista houve altas taxas de participação popular com tendência fascista. Sustentam também que uma ampla participação pode abalar a estabilidade do próprio sistema democrático. Além disso, argumentam que os indivíduos mais pobres apresentam desinteresse e apatia por atividades políticas e tendem a apresentar atitudes autoritárias. Isso posto, permitam-nos pontuar de forma sucinta as idéias centrais de alguns desses teóricos. É importante ressaltar, a priori, que mesmo reconhecendo a existência de diferenças entre os autores, optamos por nos limitar apenas ao que há de semelhança entre suas teorias, em razão do objetivo deste texto.

1.1. Concepção de democracia representativa ²

Schumpeter (1961) no seu livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, publicado originalmente em 1942, apresenta uma teoria de democracia pensada no modelo de democracia concorrencial, isto é,

² Esse modelo é conhecido também como elitista, minimalista, concepção hegemônica, entre outros termos. Para fins deste estudo, utilizaremos o termo “democracia representativa” em contraposição ao termo “democracia participativa”, que por sua vez é conhecida também como democracia deliberativa, não hegemônica, dentre outras expressões.

uma teoria de liderança competitiva. Para o autor, democracia é um método político, um procedimento e caracteriza-se muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, como afirmava a teoria “clássica”³. Schumpeter define método político como um “sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do povo” (SCHUMPETER, 1961, p.328).

Desse modo, democracia, para Schumpeter, não está vinculada a qualquer ideal ou fim, mas ao método. Esse pensamento é explicado, dentre outros argumentos, pelo fato da sociedade estar dividida em classes diferentes e, devido a essa divisão, os grupos tendem a olhar para seus próprios interesses, não sendo capazes, portanto, de pensar em interesses coletivos, até porque, conforme sustenta o autor, para os diferentes indivíduos e grupos, o bem comum pode significar coisas diferentes. Assim, o cidadão comum não tem capacidade ou interesse para escolher os líderes ou tomar decisões políticas, pois os indivíduos cedem a impulsos irracionais e agem de maneira quase infantil ao depararem com questões políticas. Além disso, segundo o autor, a vontade da maioria “é apenas a vontade da maioria e não a vontade do povo” (SCHUMPETER, 1961, p.331).

A democracia, como assinala Schumpeter, caracteriza-se pelo poder que as pessoas têm de decidir no processo eleitoral. É por isso que a competição pela liderança é a característica básica da democracia, já que a vontade da maioria se expressa na votação. Dessa maneira, o autor afirma que a democracia significa apenas a oportunidade apresentada ao povo de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Como consequência, os candidatos à liderança política passam a disputar os votos dos eleitores da mesma forma que empresários disputam clientes no mercado.

Todavia, segundo Schumpeter, para o êxito do método democrático, são necessárias algumas condições⁴, a saber. Os eleitos devem ter qualidades e padrões morais necessários, é o que o autor denomina de “material humano da política”, o campo real de decisões políti-

³ De acordo com Pateman (1992, p.29), Schumpeter refere-se à teoria “clássica” como uma teoria do “século XVIII”, que tem como pensadores: Rousseau, Jamil Mill, Bentham, John Stuart Mill, dentre outros. Esses teóricos eram partidários de uma democracia participativa em detrimento de uma democracia representativa.

⁴ Ao descrever as condições, Schumpeter afirma que as mesmas devem se limitar “às grandes nações industrializadas do tipo moderno” (SCHUMPETER, 1961, p.352).

cas não deve ser muito estendido. Além dessas condições, o governo democrático deve possuir uma burocracia eficiente e um forte sentido de dever. E por último, deve haver um autocontrole democrático, ou seja, os grupos devem aceitar as medidas do governo, visto que “a concorrência eficiente pela liderança necessita de muita tolerância com as diferenças de opiniões” (SCHUMPETER, 1961, p.357).

Desse modo, diferente da “teoria clássica”, em que o cerne da democracia é o governo do povo, na teoria schumpeteriana, a democracia fica limitada ao processo eleitoral, tendo como núcleo central a competição entre as elites. Ou seja, o processo eleitoral não é um meio para atingir a democracia, mas é a própria democracia.

Em suma, para Schumpeter (1961) a participação direta dos indivíduos é prejudicial para a consolidação da própria democracia. Assim, sendo, é necessário institucionalizar regras e procedimentos para seleção de líderes políticos, pois a democracia é compreendida como um método utilizado para tomar decisões, sendo uma competição livre, em que os candidatos disputam os votos que, por sua vez, também são livres.

O segundo teórico da democracia, nessa concepção, a ser abordado é Robert Dahl, com sua obra “Poliarquia: participação e oposição”, publicada em 1971. Ao estudar essa questão, o autor trabalha com o termo “poliarquia” para designar os regimes relativamente democráticos. De acordo com o mesmo, nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, a democracia é muito mais um sistema ideal do que real.

Nesse sentido, o autor define poliarquias como

regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2005, p.31).

O conceito de poliarquia opera, então, por meio de um conjunto de escalas que apresentam condições para uma competição democrática mínima. Com efeito, democracia, para Dahl, pode ser entendida como um processo de progressiva ampliação da competitividade e da participação política. Dessa maneira, a democracia representativa é a solução para países de grande escala, uma vez que a autorização via representação possibilita a prática da democracia em escala ampliada. Assim como Schumpeter (1961), Dahl afirma que o processo eleitoral é

o ponto definidor da democracia, pois é com as eleições que os indivíduos fazem o controle dos líderes, não havendo, portanto, necessidade da participação popular direta.

Desse modo, o autor trabalha com a idéia de que a democracia consiste num processo em que há competição política e o direito das pessoas participarem via eleição. Segundo Dahl, na poliarquia é possível haver uma igualdade política, essa entendida como a existência do sufrágio universal que permite diferentes grupos do eleitorado fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas, afetando, assim, os líderes. Ou seja, com o aumento de pessoas participando do processo eleitoral, cada vez mais, as preferências desses indivíduos ou as dos grupos são levadas em consideração nas decisões políticas.

Dahl (2005, p.27) aponta três condições necessárias à democracia representativa. Os cidadãos, além de terem oportunidades de formular preferências, precisam de condições para expressá-las. Além disso, suas preferências devem ser “igualmente consideradas na conduta do governo”. Logo, é necessário haver um consenso a respeito das normas, ao menos entre os líderes, para um bom funcionamento do sistema poliárquico. A competição somente se efetiva mediante à tolerância do governo com a oposição e essa com o governo, pois “qualquer sistema está em perigo se ficar polarizado entre diversos grupos fortemente antagônicos” (DAHL, 2005, p.111). O sistema poliárquico só pode existir sobre um equilíbrio de forças. Enfim, para o autor, a democracia representativa tem as funções de conferir influência política ao povo, garantir estabilidade política e até mesmo, impedir a manipulação demagógica de minorias por maiorias.

E para terminar esta seção, citaremos Bobbio (2000), que também concebe a democracia predominantemente como um conjunto de regras de procedimentos, como método. Consoante o autor, o que tem permitido o funcionamento da democracia são as regras do jogo, as leis, o direito, pois somente o respeito às normas constitucionais torna possível constituir a legitimidade de todo o sistema. De acordo com Bobbio (2000), a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, pelo menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação.

Dessa maneira, é o “governo das leis” que garante a democracia, pois, apesar da Constituição não ser suficiente para garantir uma boa democracia, é uma condição indispensável para tal. O autor defende três condições básicas para o bom funcionamento dos mecanismos

procedimentais que caracterizam um regime democrático. Primeiro, as regras devem indicar quem está autorizado a tomar as decisões coletivas. Segundo, definir como devem desenrolar as regras do jogo, que para o autor é a “regra da maioria” e, por último, é preciso que aqueles chamados a decidir tenham liberdade de escolha, de expressão, de associação, que sejam garantidos os direitos civis oriundos do Estado liberal (BOBBIO, 2000, p.31-32). Ou seja, democracia é o conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e a melhor utilização dos procedimentos.

Dessa forma, o método democrático é necessário para proteger os direitos dos indivíduos, direitos esses que estão na base do Estado liberal. Como afirma Bobbio (2000, p.56), as “deliberações, que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. É assim que o autor define democracia representativa.

A idéia é que a democracia direta, tal como na Grécia Antiga, é impossível em decorrência tanto do tamanho do território quanto da multiplicidade dos problemas das sociedades atuais. Com a complexidade dos Estados Modernos, o Estado racional burocrático acabou por absorver o indivíduo nas mais diversas esferas da sociedade.

Por fim, segundo o autor, com o aumento da burocracia, conseqüentemente aumenta-se, também, a tecnocracia. Cada vez mais, os especialistas tecnocratas assumem questões políticas. As atividades econômicas e políticas são controladas por técnicos, afastando, desse modo, o cidadão comum dos assuntos políticos. Nas palavras do autor,

na medida em que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada [...] aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem por sua vez expertos, especialistas [...] se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer (BOBBIO, 2000, p.46).

Como vimos, democracia, para os autores destacados nessa seção, caracteriza-se pelo procedimento, pelas regras do processo eleitoral. A democracia não precisa ser necessariamente substantiva (almejar valores como justiça, igualdade, dentre outros). Há uma defesa da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala, visto que predomina a idéia de que os representantes têm capacidade de

expressarem as diversas opiniões da sociedade. Além disso, a burocracia é entendida como eficiente e necessária devido à própria complexidade administrativa das atuais sociedades. Conforme Pateman (1992), o objetivo da participação, para esses teóricos, limita-se à proteção dos indivíduos contra práticas autoritárias dos representantes eleitos. Não há necessidade, portanto, de se ampliar à participação popular, observando, assim, uma rejeição das *formas públicas de se discutir e de se argumentar* em favor de *práticas decisórias como o processo eleitoral*.

1.2. Concepção de democracia participativa

Com a ampliação democrática a partir dos anos 70, sobretudo com a restauração da democracia nos anos 80 e 90, tanto nos países do sul da Europa quanto na América Latina, além do próprio processo de globalização, novas discussões sobre a qualidade da democracia vieram à tona. A concepção de democracia representativa, que até então predominava, não dava mais conta de responder às várias questões que surgiam, como, por exemplo, a idéia de que a democracia representativa não tem conseguido incluir as identidades das minorias e nem tem tido condições de garantir um efetivo controle social por parte da sociedade.

Além disso, tem ocorrido uma diminuição na participação das pessoas no processo eleitoral e um resultado pouco satisfatório dos eleitores, que se sentem cada vez menos representados por aqueles que elegeram, ocorrendo o que Santos e Avritzer (2003, p.42) denominam de “dupla patologia”: “patologia da participação” e a “patologia da representação”.

Desse modo, o que observamos é o fortalecimento do debate a favor da participação⁵ dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade, em especial no âmbito local, além de inclusão de temas não contemplados pelas decisões do governo. Assim, nossa reflexão, nesta seção, tem como base, em especial, os estudos de Habermas (2003), que ressalta a esfera pública como caixa de ressonância das questões a serem organizadas pelo governo, as reflexões de Santos e Avritzer (2003), Avritzer (2000) e Santos (2000), além de outros teóricos.

⁵ Participação entendido como “envolvimento de participantes - usuários e beneficiários de políticas públicas, trabalhadores, consumidores, profissionais, movimentos sociais, entre outros - em fóruns participativos” (CÓRTEZ, 2005, p.15).

De acordo com Santos e Avritzer (2003), a maioria dos estudos em defesa da democracia participativa manteve a idéia do procedimento ao problema da democracia, entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. No entanto, diferentemente da concepção representativa de democracia, o reconhecimento da pluralidade humana ocorre a partir da criação de uma “nova gramática social” e cultural, articulando inovação social com inovação institucional, na construção de uma nova institucionalidade democrática. É o resgate da democracia como forma sócio-histórica, considerando que tais formas não são determinadas por leis naturais. Isso significa que a democracia contribui para a ruptura com tradições estabelecidas. Com efeito, democracia é considerada uma “gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade” (SANTOS & AVRITZER, 2003, p.50-51).

Outro ponto a ser destacado refere-se à importância do papel dos Novos Movimentos Sociais (NMSs), como, por exemplo, os movimentos ecológicos, homossexuais, feministas, dentre outros⁶. Esses estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, da cidadania; pela transformação de práticas dominantes e inserção na política de novos atores sociais até então excluídos. Percebemos que na perspectiva de democracia participativa, os movimentos sociais dão um novo significado de participação da sociedade civil⁷. Ou seja, há uma defesa e busca de uma nova cidadania de “nível superior capaz de compatibilizar o desenvolvimento pessoal com o coletivo e fazer da sociedade civil uma sociedade política em que o Estado seja um autor privilegiado, mas não único” (SANTOS, 2003, p. 268). Enfim, como alternativa temos uma outra concepção de democracia mais participativa, inclusiva e plural.

Como assinalam Santos e Avritzer (2003, p.52), a democracia participativa tem seu fundamento teórico no conceito procedimental social e deliberativo habermasiano, pois foi Habermas (1992) quem abriu espaço para se pensar o procedimentalismo “como prática social e não como método de constituição de governos”. Nesse novo debate demo-

⁶ Sobre os Novos Movimentos Sociais ver: Santos (2003), Warren-Scherer (1987), Meluci (1989), Touraine (1994), Gohn (1997), dentre outros. A expressão “Novos Movimentos Sociais” pode ser entendida como ações coletivas de caráter sócio-político, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil (GOHN, 1997).

⁷ Sociedade civil aqui é entendida na concepção de Habermas. Compõe-se de movimentos, organizações e associações, não estatais e não econômicos, os quais “captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem para a esfera pública política” (HABERMAS, 2003, p.99).

crático, o elemento da publicidade é fundamental para gerar uma gramática societária.

Habermas (2003) define esfera pública como uma

rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 2003, p.92) (grifos do autor).

Consoante Habermas, a sociedade civil pode captar as demandas dos diferentes grupos sociais e torná-las públicas. Entretanto, o autor ressalta que, na perspectiva de uma teoria democrática, não basta identificar os problemas, deve problematizá-los a “ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar” (HABERMAS, 2003, p.91). Isso porque, segundo o autor, a sociedade civil, apesar de não possuir o poder político, pode influenciá-lo. Assim, a possibilidade de alterar a institucionalidade pública está diretamente relacionada às demandas estruturadas na sociedade e que são problematizados na esfera pública.

Publicizar permite aos indivíduos questionarem a sua própria exclusão de arranjos políticos por meio do princípio deliberativo societário que Habermas⁸ (apud SANTOS & AVRITZER, 2003, p.52) chama de princípio D: “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional”. Em outras palavras, é possível conseguir acordos consensuais em decisões coletivas que envolvam a participação racional de todos aqueles que tenham interesses ou que sejam afetados por decisões políticas. Então, mais importante do que expressar a vontade da maioria, o “princípio D”, levantado por Habermas, valoriza a discussão racional entre indivíduos fazendo uso das suas razões.

Nesse sentido, é fundamental a participação dos diferentes atores sociais: os cidadãos, o sistema político e os próprios meios de comunicação de massa. Assim, o conceito de publicidade estabelece uma dinâmica no interior da política, e essa publicidade não é motivada por interesses particulares e nem pela vontade de uns indivíduos dominarem outros, pois consoante Habermas (2003), é possível desenvolver relações de solidariedade na esfera pública. Desse modo, a construção da solidariedade pressupõe a formação de indivíduos que pensam, agem

⁸ HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press, 1995.

e comunicam, procurando o diálogo e o entendimento por meio do debate, isso porque, Habermas trabalha, como podemos notar, com o elemento da deliberação argumentativa.

De acordo com Avritzer (2000), o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade, que têm surgido em vários países. No caso do Brasil, esses fóruns seriam os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo⁹. Segundo o autor, esses espaços apresentam três características que contribuem para o argumento deliberativo. Primeiro, há cessão de um espaço decisório por parte do Estado em que diferentes sujeitos sociais, com interesses distintos, podem argumentar sobre suas posições, trazendo para a esfera pública demandas não contempladas pelas decisões estatais. A segunda característica refere-se à forma de lidar com as informações nos arranjos institucionais. Necessariamente, as informações são compartilhadas, discutidas e construídas coletivamente e, dessa forma, nenhum dos autores detém o monopólio da informação. E a terceira característica, apontada por Avritzer (2000), parte da idéia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. Portanto, o elemento central dos arranjos deliberativos é a sua diversidade e capacidade de variação compartilhada pelos diferentes atores em público.

No caso específico dos movimentos sociais, temos observado que tais movimentos têm sido cada vez mais reconhecidos como interlocutores legítimos. Segundo Santos (2000), a emergência dos NMSs marcou uma nova cultura política ao trazerem para a esfera pública novos atores, reivindicação de novos direitos sociais, expansão da cidadania e das concepções tradicionais de fazer política, por meio de proposta participativa, compreendida em suas dimensões subjetiva e política, voltadas à recuperação e melhoria do meio ambiente, da qualidade de vida; e, acima de tudo, em despertar a potência de ação e a emancipação individual e coletiva dos atores sociais.

Dessa forma, argumentos em favor da participação na esfera pública são vários. Como assinalam Santos e Avritzer (2003), os mecanismos de participação aumentam a democratização da gestão pública.

⁹ Os Orçamentos Participativos são espaços públicos para deliberação sobre o orçamento das administrações municipais, em que a população decide sobre onde e como os investimentos devem ser realizados. Ao contrário dos conselhos gestores, cuja existência é uma exigência legal, os Orçamentos Participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais (DAGNINO, 2004). Sobre essas experiências administrativas ver Boschi (1999), Avritzer (2003) Wampler (2003), dentre outros.

Isso acontece porque interesses tradicionalmente excluídos passam a ser considerados pelos gestores no processo de formulação e implementação. E para acrescentar, Evans (2003) sustenta que os fóruns participativos, por si sós, não criariam rendas sem capital e tecnologia, mas seriam complementos essenciais para outros insumos. A prática participativa possibilita ao cidadão oportunidade de exercer a capacidade humana fundamental de fazer escolhas, além de ajudar, também, a construir instituições melhores.

Nesses termos, Santos e Avritzer (2003) propõem três teses para o fortalecimento da democracia participativa: a) *O fortalecimento da demodiversidade*, que promove novas formas de articulação entre a participação multicultural e a democracia representativa; b) *o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre a experiência local e a global*; e c) *a ampliação do experimentalismo democrático*, formas e experiências que inovam criativamente as formas de participação social e cidadãs.

Por conseguinte, o que os estudos sobre os diferentes fóruns participativos têm mostrado, ao contrário do que Bobbio (2000) argumenta, que, mesmo em formas complexas de administração, é possível ocorrer práticas participativas. Além disso, contrariando também a teoria representativa de democracia, a condição pluralista da sociedade não está sendo deixada de fora da política, pois há um reconhecimento de que tanto as diferenças culturais quanto as de interesses devem e podem ser publicizadas. Assim, o que se pretende é que as experiências participativas tenham condições de gerar instituições capazes de acomodar o pluralismo próprio às sociedades democráticas do século XXI, possibilitando o exercício da cidadania. Até porque, como bem sustentam Santos e Avritzer (2003), articular democracia representativa e participativa pode oferecer respostas mais efetivas na defesa de interesses e identidades dos indivíduos até então excluídos dos arranjos políticos, como analisamos a seguir.

2. Propostas para uma nova cidadania

A origem do termo “cidadania” está relacionada ao desenvolvimento das cidades gregas, entre os séculos VIII e VII a.C. Historicamente, a idéia de cidadania refere-se ao conjunto de direitos e de deveres que um membro de uma comunidade possui como membro, e esse conceito, como destacado na seção anterior, da mesma forma que a concepção de democracia, modifica-se com as transformações das

condições históricas de cada época.

Assim, Marshall (1963) compreende a cidadania em três modalidades de direitos, a saber. Os *direitos civis*, que emergiram no século XVIII e estão relacionados aos direitos necessários à liberdade individual; os *direitos políticos*, emergentes no século XIX e relacionam-se ao direito de participação no exercício do poder político e os *direitos sociais* típicos do século XX, que estão intimamente ligados à participação na riqueza socialmente produzida. Direitos são entendidos, na concepção de Marshall, como uma construção histórica, sendo ampliados tanto no âmbito da sociedade quanto no âmbito estatal. Dessa maneira, cidadania é um “status” concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Podemos notar, por conseguinte, que, para o autor, o desenvolvimento da cidadania está intimamente submetido à questão das relações entre classes sociais antagônicas.

Entretanto, Santos (2000) lembra muito bem que os atuais protagonistas das lutas por cidadania, em especial nos Novos Movimentos Sociais (NMSs), vão além das diferenças de classes sociais. São distintos grupos com interesses diferenciados ou coletivos que extrapolam as condições materiais. Trata-se, pois, de novos arranjos societários diferentes do mundo do trabalho, e conseqüentemente de uma concepção de ordem estruturante, que acaba por negar o próprio sujeito.

Nesse sentido, acreditamos que as considerações destacadas anteriormente são suficientes para afirmarmos que o desenvolvimento do termo “nova cidadania” está diretamente ligado ao alargamento dos diferentes espaços públicos, nos quais os conflitos e as diferenças se expressam. Não há dúvidas de que o exercício da esfera pública permite maior participação de grupos sociais antes excluídos da vida política. Em outras palavras, ao reconhecerem a pluralidade dos sujeitos sociais e trabalharem nessa perspectiva, os indivíduos reconhecem novas possibilidades, interesses e passam a ampliar o próprio conceito de cidadania.

De acordo com Dagnino (2004, p.103), a chamada “nova cidadania” ou “cidadania ampliada” começou a ser formulada exatamente no contexto da redemocratização, da emergência dos movimentos sociais a partir do final da década de 70, contexto esse, a nosso ver, da própria crise da democracia representativa. Essa nova concepção de cidadania busca implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, incorporando o papel das subjetividades, os diferentes sujeitos sociais, novos direitos, bem como a ampliação do espaço da política, impondo, portanto, um “laço constitutivo entre cultura e políti-

ca”. Esse laço constitutivo significa que cultura é entendida “como concepção de mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais” [...]. E a compreensão dessas relações de poder só é possível pelo reconhecimento de seu “caráter cultural ativo, na medida em que expressam, produzem e comunicam significados” (DAGNINO, 2000, p.85). Desse modo, a noção de cidadania, além de expressar uma estratégia política, expressa também uma política cultural, ampliando, assim, a própria concepção de cidadania de Marshall (1963).

Isso posto, Dagnino (2004), de forma bastante significativa, expõe alguns elementos que constituem a concepção de cidadania ampliada.

O primeiro elemento refere-se à própria noção do direito, cujo ponto de partida é a idéia de um direito a ter direitos. Em outras palavras, a partir de lutas específicas de práticas no cotidiano podem surgir novos direitos com objetos de luta política, portanto, direito, nessa concepção, extrapola provisões legais, ao acesso a direitos previamente definidos. É o caso do direito à moradia, à proteção do meio ambiente, dentre outros. Além disso, essa redefinição inclui o direito à diferença. Logo, não basta reivindicar a igualdade, mas é preciso ter o direito de ser diferente.

O segundo elemento aponta que a “nova cidadania” necessita de sujeitos sociais que definam o que consideram ser seus direitos e, ao mesmo tempo, lutem pelo reconhecimento desses direitos. É uma estratégia dos excluídos, uma cidadania que é pensada pelos não-cidadãos, não é imposta via Estado, ou seja, de cima para baixo. Conforme Santos (1994), não é uma *cidadania regulada*¹⁰, mas conquistada na prática cotidiana, em que os cidadãos não aceitam permanecer nos lugares que lhes foram pré-determinados social e culturalmente.

A nova cidadania traz um terceiro elemento, o alargamento dos espaços institucionalizados do sistema político, em que setores populares via participação direta passam a ter mais controle do Estado. Exemplo disso são as experiências do Orçamento Participativo, como já destacamos na seção anterior, que tem influenciado o relacionamento entre

¹⁰ Termo cunhado por Santos para designar a condição de cidadania implantada na prática do governo de Getúlio Vargas. Segundo o autor, cidadão seria todo aquele que estivesse incluído em “qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (...). A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo (...)” (SANTOS, 1994, p.68).

Estado e sociedade, pois essa modalidade de fórum participativo tem permitido que interesses privados e comuns sejam discutidos e negociados. De acordo com Dagnino (2000), mesmo com as dificuldades enfrentadas com essa participação direta, os indivíduos têm conseguido práticas bem sucedidas de participação popular.

O quarto elemento apontado pela autora refere-se ao projeto de uma nova sociabilidade. Torna-se necessário negociar conflitos, reconhecer o outro como sujeito portador de interesses e direitos, criar uma dimensão pública e ética da sociedade.

É nessa perspectiva que a autora cita o quinto e último elemento da “nova cidadania”. Uma dimensão pública e ética da vida social significa necessariamente uma reforma moral e intelectual. Requer um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos, já que a cidadania deve ser estabelecida no interior da própria sociedade e não ficar limitada às relações entre Estado e indivíduo. Portanto, parece claro, a partir das considerações acima levantadas, que o termo “nova cidadania” carrega um significado político e, por isso, possui um potencial transformador.

Segundo Santos (2000, p.276-277), reafirmando a idéia de Dagnino, a democracia direta tem alargado o próprio espaço da cidadania. Isso porque tem possibilitado eliminar os novos mecanismos de exclusão da cidadania, combinar formas tanto individuais quanto coletivas de cidadania. Além disso, as lutas democráticas têm ampliado esse conceito para além do princípio da reciprocidade entre direitos e deveres. Nessa perspectiva, as formas de opressão e de exclusão, em geral não conseguem ser abolidas simplesmente com a concessão de direitos, como é característica da cidadania. Tornam-se necessárias “transformações concretas imediatas e locais [...] que extravasam da mera concessão de direitos abstractos e universais” (SANTOS, 2000, p.261). Consoante o autor, a nova cidadania tanto se constitui na obrigação vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre cidadãos. E mais, a nova cidadania revaloriza os princípios da comunidade, igualdade, solidariedade e autonomia.

Considerações finais

A partir dessas reflexões, podemos entender que a questão da esfera pública é central tanto no conceito de democracia participativa

quanto no conceito de nova cidadania. Esses termos não mais se esgotam no direito de voto e outras provisões legais previamente definidas, mas são construídos, re-construídos nas diferentes práticas participativas, sejam elas nos Novos Movimentos Sociais, Conselhos Gestores e nas experiências de Orçamento Participativo. A questão não é desprezar os espaços políticos institucionalizados e muito menos as instituições políticas. O enfoque é compreender que no momento em que os diferentes sujeitos sociais publicizam suas demandas, é possível politizar o que não é concebido como político, alargando os limites institucionais do poder estatal. Nessa perspectiva, acreditamos que as práticas participativas podem apresentar um processo educativo, pois proporcionam aprendizados importantes para o exercício de cidadania, já que os indivíduos deixam de ser meros espectadores para se tornarem cidadãos sujeitos, e mais ainda, passam a reconhecer a participação como direito que, por sua vez, contribui para a construção da nova cidadania. Assim, concordamos com a reflexão de Rousseau (1988) ao defender que a função central da participação é educativa. Os indivíduos, ao praticarem o exercício da participação, começam a perceber que os interesses públicos e privados encontram-se intimamente ligados. Uma vez estabelecido o sistema participativo, ele se torna auto-sustentável, o processo de participação desenvolve e estimula, e quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. E, para finalizarmos, asseveramos que é de suma importância o entendimento dessa temática pelos diferentes profissionais do Serviço Social. A necessidade de compreender tais conceitos se dá tanto na perspectiva da sistematização dos conhecimentos quanto na qualidade da intervenção cotidiana, uma vez que o projeto ético-político dos assistentes sociais está em consonância com as transformações sociais, já que inclui, dentre seus princípios, a luta pela efetivação da democracia e da cidadania.

Bibliografia

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L; NAVARRO Zander (Org.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls**. UFMG, 2000. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs>. Acesso em: 19 junho de 2007.

BARROCO, M.L. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. IN: **Revista de Ciências Sociais**, vol.42, n. 4, Rio de Janeiro, p.655-690, 1999.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Fóruns Participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO et al. **Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, ESCOBAR (orgs.) Arturo (orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, p.61-102, 2000.

_____. **Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando?** In: Daniel Mato (coord), *Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, p. 95-110, 2004. Disponível em: < www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf >. Acesso em: 19 junho de 2007.

DAHL, Robert. A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

EVANS, Peter. **Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo**. Sociologias, Porto Alegre, ano 5, n.º 9, jan./jun. p.20-63, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig (org.). **Habermas and the public sphere**. Cambridge, M.I.T. Press, 1992.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MELUCCI, Alberto. Um Objetivo para os Movimentos Sociais? In: **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 17. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1989.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROUSSEAU, J. J. Do Contrato social: Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. In: **Coleção os Pensadores**. 4. ed. São Paulo: Nova cultural, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2003.

Nobre, Aline Néri. *Democracia, cidadania e participação social: uma estreita relação*

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

TOURAINE, Alain. **Crítica da Modernidade**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1994.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L; NAVARRO Zander (Org.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

WARREN-SCHERER, Ilse. O caráter dos Novos Movimentos Sociais. In: WARREN-SCHERER, Ilse; KRISCHKE, J. (Orgs.). **Uma Revolução no Cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.