

Cidadania Ativa e Democracia no Brasil

Maria Victoria de Mesquita Benevides

Nota introdutória

É um tanto aflitivo falar sobre noções teóricas de democracia e cidadania numa conjuntura tão conturbada como esta que vivemos em nossa pátria amada, Brasil. Porém, apesar de uma avaliação desoladora sobre a crise (política, econômica e moral) defendo, seguindo Antonio Gramsci, que devemos ser céticos no diagnóstico, mas otimistas na vontade, na ação. É importante, portanto, sistematizar os conceitos principais da temática e associá-los à realidade brasileira.

Não há como negar a constatação de que, além da crise, ainda sofremos, hoje, um processo de intolerância e ódio decorrentes de posições político-partidárias extremadas que comprometem a cidadania democrática e o Estado de Direito. As manifestações de rua, os “panelaços” fazem parte da democracia, é claro - porém, agressões e humilhações públicas, denúncias sem provas, pedido de volta da ditadura, defesa de linchamentos, “nojo da gente diferenciada” nos espaços públicos - entre outros tipos de comportamento - desacreditam a própria ideia de democracia como um *processo civilizatório*.

É por isso que cumpre enfatizar responsabilidades dos agentes públicos, mas também os nossos direitos e deveres de cidadãos e cidadãs. A democracia não é apenas um regime político e uma forma de governo: é um modo de vida. Gostando ou não, vivemos juntos e a democracia é o melhor jeito para enfrentarmos de modo civilizado os conflitos e divergências inerentes a todas as sociedades.

É por isso, também, que como cidadã paulistana por adoção amorosa e política, acompanho com orgulho tudo que vem sendo feito para a construção de uma cidade mais justa, com um governo mais democrático, transparente e participativo.

Acompanho a criação de associações de luta em torno de interesses públicos e a atuação de movimentos sociais de grande importância e um novo entusiasmo na juventude para a participação cidadã. Acompanho, especialmente, as inovações democráticas na cidade de São Paulo (gestão Haddad), como o Conselho Participativo, as audiências públicas, o trabalho coletivo nas subprefeituras, os

programas de Educação e Direitos Humanos, e a mais recente “ferramenta” participativa, a plataforma digital para que os cidadãos votem em prioridade orçamentária de 2016 (o processo é organizado pelo Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP).

É necessário informar que este texto decorre de vários que já escrevi e discuti ao longo de minha vida acadêmica e de militante pela cidadania ativa e os direitos humanos.

Cidadania e Direitos

*“Todo ser humano tem direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.*¹ Há sessenta anos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos assim proclamava, em seu artigo XXI, que a soberania popular faz parte daqueles direitos essenciais para a dignidade da pessoa humana e da política. E em 1993, fruto dessa herança bendita, a Declaração de Viena consagra a democracia como “o regime político mais favorável à promoção e à proteção dos direitos humanos”. Em consequência, podemos afirmar a relação fundamental entre democracia, direitos humanos e participação dos cidadãos na esfera pública.

Trata-se, sem dúvida, de uma formidável conquista da humanidade, que vem se consolidando, sobretudo pela atuação da sociedade civil organizada. Atualmente, todos os países considerados democráticos reconhecem, garantem, promovem e ampliam os espaços e os instrumentos de democracia participativa, seja para a deliberação sobre questões de interesse nacional - meio ambiente e relações exteriores, por ex. - seja no âmbito das questões regionais e locais. A realização de referendos e plebiscitos, as iniciativas populares para projetos de lei são práticas já integradas ao cotidiano da *polis*, assim como os Conselhos de gestão e fiscalização de políticas públicas. É a *cidadania ativa* em movimento.

A Constituição brasileira vigente, dita “Cidadã” e promulgada após intensa participação popular, estabelece como objetivos da República: *“construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”* (art.3º). Como fundamentos, afirma a soberania, a cidadania, a dignidade da

1 Declaração de 10/11/1948, artigo XXI, grifo meu. Substituí “todo homem” por *todo ser humano*, em consonância com o entendimento atual, para evitar mal-entendidos.

peessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Os direitos sociais incluem educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (art.6º). Os direitos dos trabalhadores (art.7º) especificam conquistas sociais que em nada ficam a dever aos ideais do socialismo democrático e às democracias progressistas do chamado “primeiro mundo”, identificados com o Estado do Bem-Estar.

Nossa Carta Magna reflete, assim, uma feliz combinação de direitos humanos e de direitos do cidadão, de tal sorte que lutar pela cidadania democrática e enfrentar a questão social no Brasil praticamente se confunde com a luta pelos direitos humanos – ambos entendidos como resultado de uma longa história de lutas sociais e de reconhecimento, ético e político, da dignidade intrínseca de todo ser humano, independentemente de quaisquer distinções. Temos uma bela Constituição social o que, sem dúvida, representa um avanço considerável em relação à história de um país regado com sangue de escravos. As políticas sociais iniciadas no governo Lula foram e continuam sendo extremamente importantes, mas ainda convivemos com as desigualdades nos níveis econômico, político, cultural, além da “herança maldita” do racismo e da violência policial que atinge prioritariamente os pobres que, ademais, tem imensas dificuldades de acesso à justiça.

A exigência de juntar, de modo inarredável, democracia política e democracia social rompe com a definição tradicional que restringe democracia à existência de direitos e liberdades públicas individuais e eleições periódicas - indispensáveis, é óbvio. Além disso, é preciso afirmar, com veemência, que a democracia supõe, sempre, o controle sobre as possibilidades de abuso do poder, inclusive o do povo soberano. Se democracia significa “governo do povo”, a soberania popular sem freios e regras não sustenta um regime democrático. Sem limitação dos poderes governamentais e popular e sem respeito aos direitos humanos, a soberania popular tende fatalmente ao abuso da maioria. Por outro lado, o mecanismo formal da separação de poderes e a declaração de direitos humanos, sem que o povo exerça efetivamente o poder supremo, é mero disfarce da dominação oligárquica, ou, o que acontece frequentemente, floreio de retórica “para inglês ver”.

Direitos humanos e direitos do cidadão não são sinônimos. Cidadania e direitos da cidadania decorrem de uma determinada ordem jurídico-política de um Estado, no qual uma Constituição estabelece os controles sobre os poderes e define quem é cidadão, que direitos e deveres ele terá em razão de uma série de variáveis tais como idade, estado civil, condição de sanidade física e mental,

fato de estar ou não em dívida com a justiça. Do ponto de vista legal, o conteúdo dos direitos do cidadão e a própria ideia de cidadania não são universais. Uma Constituinte, um governo ou Parlamento definem prioridades podem modificar, por exemplo, o Código Penal alterando-o ou estabelecendo novas sanções; ou o Código Civil equiparando direitos entre homens e mulheres, direitos e deveres dos cônjuges em relação aos filhos, em relação um ao outro. Podem estabelecer deveres por um determinado período, como àqueles relativos à prestação do serviço militar. Podem modificar normas relativas ao dever-direito de voto ou em relação à isenção de impostos para um determinado grupo social.

No entanto, embora não sejam sinônimos, os direitos do cidadão podem coincidir com os direitos humanos, que são os mais amplos e abrangentes. É o que ocorre em sociedades efetivamente democráticas e, em nenhuma hipótese, direitos do cidadão podem ser invocados para justificar violação de direitos humanos. Por exemplo, o direito à segurança não justifica violência abusiva da polícia ou de particulares contra suspeitos ou criminosos; o direito à propriedade não prevalece sobre o direito à subsistência de trabalhadores da terra; o direito de autoridade dos pais sobre os filhos não justifica humilhações e maus tratos.

Alguns exemplos esclarecem a diferença entre direitos humanos e direitos ligados à cidadania: uma criança não é cidadã plena, no sentido jurídico, uma vez que ela não tem certos direitos do adulto, pois não é responsável pelos seus atos, em tem deveres frente ao Estado, nem outrem. No entanto, as crianças são titulares dos direitos fundamentais; assim também um incapacitado mental não é um cidadão pleno, mas continua integralmente credor dos Direitos Humanos; o mesmo ocorre com os presos, que têm direitos civis limitados; os indígenas tutelados não são cidadãos por inteiro, mas devem ser integralmente respeitados, a começar pelo direito às suas terras e a sua cultura (ver, por exemplo, uma nova discussão sobre o direito dos indígenas a escolas com ensino de sua língua, no Brasil e alhures). Os jovens têm direitos de cidadania limitados por faixas etárias, para votar, casar, abrir negócios, assumir cargos públicos, prestar contas à justiça etc – mas são plenamente titulares dos direitos humanos. Isto é, daqueles direitos que garantem uma vida digna.

A cidadania democrática pressupõe a igualdade diante da lei, a igualdade da participação política e a igualdade de condições sócio-econômicas básicas, para garantir a dignidade humana. Daí se afirma, como necessidade imperiosa, a organização popular para a legítima pressão sobre os poderes públicos. É importante deixar claro que a participação cidadã em entidades da sociedade civil não significa aceitar a diminuição do papel do Estado – este continua sendo

o grande responsável pelo desenvolvimento nacional com a garantia efetiva dos direitos dos cidadãos.

As ideias e práticas de cidadania e de direitos estão sempre em processo de construção. Isso significa que não podemos congelar num determinado período ou numa determinada sociedade, uma lista fechada de direitos. Como assinalou ARENDT (1988), o que permanece inarredável, como pressuposto básico, *é o direito a ter direitos*. Assim, a relação entre cidadania social e democracia explicita-se também no fato de que ambas são *processos*. Os cidadãos numa democracia não são apenas titulares de direitos já estabelecidos - mas existe, em aberto, a possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos. Lembra CHAUI (1984) que a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação, órgãos dos poderes públicos e mecanismos de participação popular (como conselhos, orçamento participativo, consultas populares como referendos e plebiscitos e a prática da iniciativa popular legislativa). Distingue-se, portanto, a *cidadania passiva* - aquela que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral da tutela e do favor - da *cidadania ativa*, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente participante da esfera pública e *criador de novos direitos* para abrir espaços de participação.

O princípio da soberania popular está explícito no primeiro artigo da Constituição de 1988, o qual afirma o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou “diretamente”. O artigo 14 cita os três institutos aprovados: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa.

Referendo concerne unicamente a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional. Plebiscito, por sua vez, concerne a qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica. Além disso, o referendo é convocado após a edição de atos normativos, para confirmar ou rejeitar. O plebiscito, ao contrário, significa uma manifestação do povo sobre medidas futuras - referentes ou não à edição de normas jurídicas.

Importa reiterar que a finalidade da fiel observância das regras (se elaboradas segundo premissas democráticas) não apenas garante a participação mais esclarecida dos cidadãos, como reafirma um princípio democrático: a legitimidade dos resultados depende da legitimidade dos procedimentos. Assim, o direito de participar tem, como contrapartida, as seguintes exigências:

- O dever de autoridades competentes garantirem o seu uso, dentro das regras preestabelecidas com o consentimento dos principais interessados - não apenas os representantes, mas o próprio povo: isso significa, inclusive, a possibilidade do recurso à justiça no caso de entraves ao exercício pleno e livre da participação popular;
- Pluralismo de opiniões, de partidos políticos, de organização sindical e associativa em todos os sentidos; isso significa ampla liberdade de informação, divulgação de opiniões favoráveis e desfavoráveis, com acesso garantido aos meios de comunicação de massa e ao uso dos espaços públicos;
- O controle sobre as campanhas deve ser rigoroso e o abuso do poder econômico deve ser tipificado como crime eleitoral;
- A questão em causa deve ser posta da maneira mais clara e compreensível para a maioria dos votantes (problema especialmente crucial num país como o Brasil); tudo deve ser feito para evitar que o cidadão seja induzido a equívocos na avaliação da questão - tanto em sua natureza, quanto em suas consequências.

A defesa de institutos de democracia direta, de sua efetiva implementação e ampliação não significa descartar ou diminuir a democracia representativa, obviamente indispensável e insubstituível nas sociedades contemporâneas. A oposição que muitos fazem (às vezes claramente de má fé) entre ambas está, hoje, francamente superada e só contribui para deturpar a realidade das experiências de democracia participativa. Aliás, é evidente que soberania popular ativa não significa a participação integral do povo na vida pública. Rousseau, o grande e radical defensor da democracia direta, reconhecia que o povo não pode abandonar suas atividades privadas para se dedicar à administração da coisa pública - o que cabe, precipuamente, aos governantes e aos membros da burocracia estatal, nos vários níveis.

Na defesa das formas de participação direta do cidadão em processos deliberativos, é necessário: a) garantir ao povo a iniciativa de solicitar a convocação de referendos ou plebiscitos; b) reduzir a exigência de um número elevadíssimo de assinaturas para encaminhar uma Iniciativa Popular, a qual deverá ter rito privilegiado na Câmara, ou seja, enquanto tramitar a pauta fica "trancada"; c) ampliar o escopo temático, tanto para consultas quanto para Iniciativa Popular, aí incluindo emendas constitucionais; d) estabelecer plebiscitos obrigatórios, assim como referendos, sobre determinadas questões que não podem ser delegadas ao poder exclusivo do Executivo ou do Legislativo.

Em relação a esse último item, é possível elencar algumas questões que exigiriam a deliberação do povo soberano, a saber:

- Adesão do Brasil a entidades internacionais, econômicas ou políticas;
- As reformas eleitorais ou partidárias; elaborado o projeto de lei, este deveria ser levado à referendo. A justificativa decorre do princípio democrático: os parlamentares não devem legislar em causa própria, pro domo sua.
- Leis complementares importantes, como Estatuto da Cidade, devem passar pelo crivo da população interessada;
- Leis referentes a temas de discriminação, por qualquer motivo, como ações afirmativas e Lei de Cotas devem ser discutidas e aprovadas pelo povo.

Outra questão relevante se refere à convocação de Plebiscito sobre políticas públicas. Por exemplo, um argumento favorável à realização de plebiscito sobre reforma agrária ou redefinição de espaços urbanos decorre do reconhecimento de que uma determinada proposta andamento pode não traduzir, corretamente, o interesse da maioria e sim o das elites proprietárias e politicamente influentes. A intervenção direta do povo poderia redefinir os objetivos. O argumento contrário insiste na complexidade da proposta, que exigiria conhecimentos técnicos excepcionais para a avaliação de todas as variáveis - e incertezas - de um programa de ação. O que vale, aliás, para diversos temas em debate.

Diante dos dois argumentos, igualmente válidos, qual a saída? Creio que estaria na adoção da distinção já estabelecida na França: a separação entre os objetivos de uma política e os meios (o programa técnico) para realizá-la. De acordo com tal distinção, o plebiscito seria realizado unicamente para decidir sobre os objetivos; os aspectos técnicos seriam discutidos e deliberados nas comissões do Legislativo. É claro que existem riscos na definição dos objetivos em causa, pois em determinadas hipóteses pode não haver controvérsia explícita e, nesse caso, o plebiscito cairia no vazio.

No caso da participação cidadã no nível municipal, algumas propostas têm sido discutidas, a saber: 1) pressão sobre a Câmara Municipal para o desbloqueio da regulação legal do exercício de plebiscito, referendo e iniciativas populares, pois até hoje, passado quase um quarto de século da promulgação da Lei Orgânica do Município, os seus dispositivos sobre o exercício desses instrumentos de soberania popular não foram regulamentados; 2) estimular a organização dos próprios municípios para administrar, com apoio

das Subprefeituras, bens públicos localizados nos bairros onde moram (como praças e parques, p.ex.); 3) criar ouvidorias populares, junto à Prefeitura e às Subprefeituras, para acompanhar suas atividades e denunciar atos comissivos ou omissivos em prejuízo do bem público.

A expansão da cidadania implica, além de uma ação efetiva dos poderes públicos e da pressão popular, numa mudança cultural especialmente importante no Brasil, pois implica a derrocada de valores e costumes arraigados entre nós, decorrentes de vários fatores historicamente definidos: o longo período de escravidão, que significou exatamente a violação de todos os princípios de respeito à dignidade da pessoa humana, a começar pelo direito à vida; a política oligárquica e patrimonial, que alia o grande capital aos agentes públicos; o sistema de ensino autoritário e elitista; nossa preocupação muito mais voltada para a moral privada do que para a ética pública; a indignação com a corrupção, contanto que seja a dos adversários ou “inimigos de classe”; as práticas religiosas essencialmente ligadas ao valor da caridade em detrimento do valor da justiça; o sistema social patriarcal e machista; a sociedade racista e preconceituosa contra todos os considerados diferentes; o desinteresse pela participação cidadã e pelo associativismo solidário; o individualismo consumista.

Mudança de mentalidades é processo longo e continuado, que depende de vários recursos e espaços pedagógicos. A educação para a cidadania democrática é especialmente necessária quando se leva em conta a imensa parcela de “desorganizados” na população brasileira. Como integrá-los à sociedade e à cidadania ativa, a não ser multiplicando espaços públicos onde essa participação política é possível?

Constatar uma realidade adversa não significa congelá-la para todo o sempre; é possível mudar. É sabido que, para boa parte dos contestadores da participação popular, o “culpado” é o povo mesmo. Ignorante, imaturo, instável, manipulável, sentimental e apático, jamais poderia “tomar o lugar” dos políticos profissionais, seus lédimos representantes. Se assim é, a questão, a meu ver, não se esgota em entender o “fracasso” - seja técnico, seja político - mas em tentar argumentar pelo lado contrário, ou seja, que as formas de participação direta do povo contribuem justamente para sua educação política. Nesse sentido, podem ser vistos como instrumentos de uma verdadeira escola de cidadania.

É bom lembrar que a educação política através da participação em processos decisórios, de interesse público é importante em si, independentemente do resultado do processo. As campanhas que precedem as consultas populares

e outras formas de cidadania ativa têm uma função informativa e educativa, de valor inegável, tanto para os participantes do lado “do povo”, quanto para os próprios dirigentes e lideranças políticas. Para estes últimos, por exemplo, pode ser muito útil ter informação sobre opiniões ou avaliações acerca de problemas específicos, quando emerge a opinião da minoria, mas uma minoria muito “maior” do que se imaginava. E no caso das iniciativas populares, mesmo quando as propostas não conseguem ser implementadas ou qualificadas para a votação (requisitos formais não cumpridos, por exemplo), o processo todo é, em si, instrumento para a busca da legitimidade política. Possibilita, nas suas diferentes fases, uma efetiva discussão pública sobre as questões em causa, contribuindo, assim, decisivamente, para a educação política do cidadão. Vale lembrar todo o processo da campanha da Ficha Limpa, que começou como iniciativa popular, conseguiu 800 mil assinaturas em todo o país, não logrou o quorum mínimo mas foi vitorioso como Projeto de Lei.

Uma nota pessoal

Costumo dizer: “Sou professora, logo... sou otimista”. Qualquer pessoa que trabalha com educação como *formação* - e não apenas instrução - deve acreditar na capacidade de aprimoramento, tanto do ser humano, como da sociedade em que vivemos.

No começo da docência na Faculdade de Educação, fui muito marcada por um acontecimento: estava dando aula e fiz um quadro muito negativo da realidade brasileira, verdadeiro, mas desesperador. Uma aluna levantou-se, emocionada e quase enraivecida: “Professora, se a situação é assim tão ruim, o que nós podemos fazer? Vamos cortar os pulsos, vamos dançar um tango argentino?”. Fiquei muda e logo tive que dar uma resposta animadora. Daí, preocupo-me sempre em ter claro que nós, educadores, militantes, agentes públicos, temos uma enorme responsabilidade: passar a convicção de que a participação cidadã vale a pena, pois a alternativa, fora da política, é a violência, as mais variadas formas de violência, desde a defesa de “sangrar” o adversário partidário até o exercício da “justiça pelas próprias mãos”, o salvem-se quem puder...

A política e o exercício do poder são necessários e indispensáveis. Mas trazem, em si, a possibilidade do abuso, da manipulação, e as consequências costumam ser catastróficas. Tenho enorme admiração por todos aqueles que se envolvem diretamente com tarefas políticas e o exercício do poder, tendo como principal compromisso a prática dos valores republicanos e democráticos - ou

seja, a prioridade ao bem comum, acima dos interesses particulares e privados, o respeito à igualdade de todos em dignidade, a garantia a todos de acesso aos bens e serviços sociais, à cidadania ativa, enfim.

Hoje, o descrédito na ação política, no envolvimento com o bem público, tem como uma das causas algo que é tristíssimo para uma velha militante como eu, que é o abandono, por parte de alguns dirigentes políticos (de vários partidos!) da ética na política e do princípio republicano. Porém, o grande perigo está em confundir os “mal feitos” de pessoas de carne e osso com as instituições e com a própria ação política e sua possibilidade de transformação. Na minha geração de “juventude acumulada” há quem pense que já demos nossa contribuição, que estamos realizados em termos de perspectiva de vida, de participação, de trabalho. Ora, nosso compromisso político continua. Tanto em termos da solidariedade, no sentido horizontal, entre os povos e as nações, mas também no sentido vertical, para frente, a solidariedade com as gerações futuras, e, para isso, um *engajamento cidadão* é fundamental.

Sempre digo para os meus alunos que, se não gostam de política, se não querem se envolver com algum interesse coletivo, seja num centro acadêmico, numa ONG, num sindicato, numa associação de moradores, deixarão a política para aqueles que gostam muito dela, mas só querem exercê-la em função de seus interesses, o que tem consequências para a vida cotidiana de todos nós.

Acredito que se aprende a participar, participando. Quem duvida tem o direito de considerar essa posição política um idealismo ridículo, um sonho de uma noite deste verão tardio. Que faça bom proveito de seu “realismo”. O que não se pode admitir é que a liberdade, duramente conquistada por tantos que se opuseram à ditadura civil-militar iniciada com o golpe de 1964, sirva para os que, conscientes ou não desse risco, falem em seu nome (liberdade de expressão!) a favor de golpes e retrocessos.

A esperança que me move e conquista corações e mentes, alimenta-se dos valores da justiça social, da liberdade, da igualdade e da solidariedade – ou seja, daquilo que é e sempre foi o sal da terra. Essa esperança, que conquista corações e mentes, alimenta-se dos valores da justiça social, da liberdade, igualdade e solidariedade – ou seja, daquilo que é e sempre foi o sal da terra.

Referências

ARENDETT, Hannah. **Da Revolução**, São Paulo: Ática, 1988.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1992.

_____. **Fé na Luta**. São Paulo: Lettera, 2009.

_____. Nós, O Povo, in: **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Moderna, 1984.