

Apresentação

Democratização e desdemocratização na escala local: desafios para a governança urbana democrática nas regiões e municípios

Democratization and De-democratization at the Local Level: Challenges for Democratic Urban Governance in Regions and Municipalities

HUMBERTO MEZA

Atentos aos desafios da reconstrução democrática brasileira, em curso desde inícios de 2023, as reflexões contidas neste dossiê sintetizam uma questão central: quais as clivagens e fenômenos da democratização e desdemocratização nas escalas subnacionais e como estas influenciam a trajetória democrática nacional. Nossa indagação se sustenta na interseção de duas agendas de pesquisa essenciais na Ciência Política contemporânea. Por um lado, a acelerada deterioração das democracias liberais (Castells, 2018; Levitsky e Ziblat, 2018; Przeworki, 2020); por outro, a interpretação desse processo no nível subnacional (Gibson, 2007; Gervasoni, 2010; Behrend, 2012).

No marco desse diálogo, nosso argumento central é que governos locais e regionais — como municípios, estados e regiões — podem operar de acordo com lógicas políticas próprias que divergem do padrão institucional nacional, desenvolvendo estruturas oligárquicas, patrimonialistas e autoritárias, mesmo em contextos nacionais democráticos. Esse fenômeno não apenas tensiona o processo de democratização nacional, como desafia a suposição de homogeneidade democrática dentro dos estados nacionais, impondo a necessidade de um olhar analítico mais atento às escalas locais da política.

O foco na nacionalização da democracia pressupõe que existiria um mecanismo de indução procedimental pelo qual a democratização nos estados e municípios aconteceria no mesmo ritmo que a democratização nacional. Em outras palavras, que a promulgação de normativas de proteção ampla aos direitos civis e políticos, a reconstrução de espaços

participativos e a lisura do processo eleitoral poderiam se alastrar pelo território nacional se estimulados pela União. Na prática, contudo, a implementação desse sistema de direitos e cidadania varia intensamente de uma região a outra e de um estado a outro. Isso se deve, em grande parte, à combinação de fatores como uma descentralização mal estruturada, desigualdades regionais, partidarismo exacerbado, baixa capacidade institucional, atuação das elites locais e persistência de práticas autoritárias nos territórios.

Em finais dos anos 1990, Guillermo O'Donnell foi um dos primeiros cientistas políticos latino-americanos a chamar a atenção para a variação do processo democrático nos regimes subnacionais, e anos depois Charles Tilly (2004, 2013) qualificaria esse processo. Por via dessa qualificação, mais do que um regime político fixo e binário (democracia ou autoritarismo) a democratização é um processo contínuo e de construção permanente. É no transcurso desse fluxo — onde também acontece a desdemocratização — que esta comumente resulta ser mais acelerada nos sistemas subnacionais.

A consolidação dessas análises durante as últimas duas décadas tem demonstrado que operar com este registro subnacional impõe alguns desafios metodológicos e empíricos. Um deles, como Carlos Gervasoni comenta na entrevista oferecida para este dossiê, diz respeito ao objeto que se quer analisar. Investigar padrões de construção democrática local obriga o pesquisador a definir estratégias de mensuração adequadas ao território, capazes de capturar dimensões inerentes ao processo democrático, isto é, indicadores objetivos adequados para medir as características básicas de uma democracia liberal, tais como eleições livres e competitivas para todos os cargos públicos (Executivo e Legislativo), direitos de associação e de mobilização, liberdade de expressão etc. Mas essa operação não está isenta de controvérsias. Como o próprio Gervasoni comenta na entrevista, mesmo em contextos autoritários existem eleições para todas as posições públicas e é permitido certo grau de associação. A questão aqui reside na validade do indicador.

Nesse ponto, situamos o argumento desenvolvido por Jacqueline Behrend (2012), segundo o qual é necessário considerar a distinção entre um *regime* político autoritário e *práticas* autoritárias. O desenvolvimento de pesquisas sobre a democratização na escala subnacional instaurou, como correlato, uma agenda de pesquisas ao redor dos *autoritarismos subnacionais*. No bojo desse avanço, Behrend nos compele a observar o desempenho das dimensões mínimas do regime democrático liberal, citadas acima, na prática dos sistemas locais. Se a lisura das eleições, a pluralidade competitiva no pleito e a proteção ampla dos direitos civis e políticos são condições mínimas para um sistema democrático, basta existir

a ausência sistemática de pelo menos uma dessas condições para qualificar um regime como não democrático. A noção de sistematicidade nesse quadro seria central, visto que um episódio de violação aos direitos humanos ou suspeitas de fraude eleitoral, por exemplo, não configurariam um regime autoritário a não ser que estas sejam práticas sistemáticas, constantes e frequentes.

Nesta revisão não resulta prudente obviar que a análise da democracia subnacional representa, antes que tudo, uma análise de escala. Os sistemas locais não operam no vazio nem isolados, mas em conexão com outros sistemas, regras jurídicas e atores do arranjo federativo. Através desse vínculo, o nível subnacional se relaciona, de forma escalar, com outros agentes fundamentais do sistema nacional, como partidos políticos, movimentos sociais e redes de interesses, entre outros. Essa constatação se mostra relevante quando consideramos a contribuição do Edward Gibson (2006) ao debate.

Os sistemas locais são geralmente observados como subordinados ao sistema nacional, posto que dependentes de normativas federativas ou de mecanismos de indução política “de cima pra baixo”. No entanto, o diagnóstico de Gibson, sustentado no livro *Human Territoriality* do geógrafo político Robert Sack, revela que mais do que subordinação do local ao nacional, o que na prática existe é uma interação constante na qual os sistemas se alteram mutuamente. Deputados estaduais e governadores desenham estratégias para influenciar o sistema nacional, especialmente através dos respectivos partidos políticos com representação no Legislativo federal, por exemplo, ao tempo em que outras instâncias nacionais retêm a faculdade de intervir no espaço local em dependência da dinâmica do governo, e assim ambas as escalas exercem uma constante interdependência, mais do que uma simples subordinação da “periferia” ao “centro”.

Nesse mecanismo, Gibson considera essencial observar as dinâmicas das elites locais. Por esse registro, consolidou o conceito de “*controle de fronteira*”, que explica como as elites locais, em contextos federativos, mantêm o controle político na divisão das escalas para bloquear as interferências que desafiem sua hegemonia no território local. Assim, o federalismo pode permitir que enclaves autoritários floresçam dentro de democracias formais, dificultando a penetração de instituições nacionais. Fatores como a autonomia administrativa dos sistemas locais e a configuração histórica do território contribuem para a consolidação do controle dos vínculos territoriais.

No Brasil, as unidades subnacionais possuem alta relevância política, produto da descentralização administrativa que veio a reboque do pacto federativo pós-1988. Apesar da autonomia local e da relevância destas unidades, existe forte dependência local das

transferências orçamentárias da União, limitando a autonomia fiscal e, portanto, a capacidade de investimento nestas unidades. No entanto, o patrimonialismo e a relevância de políticos locais que influenciam a conformação de bancadas no Congresso Nacional podem ser indicadores da força dessas unidades que, em certas ocasiões, tendem a contribuir para um acelerado processo de desdemocratização nacional.

Uma visão estendida é que parte dessa força se sustenta na capacidade dos municípios de arrecadarem suas receitas próprias e melhorarem seus investimentos, expressada na interpretação de que quanto mais independência fiscal, maior a tendência à democratização. Porém, como a análise de Gervasoni nos revela, o rentismo tende a conduzir à desdemocratização. A consolidação da renda dos municípios pode fortalecer as elites locais e reforçar seu controle, bloqueando todo tipo de interferência nacional, como geralmente acontece com os municípios beneficiários de recursos significativos dos royalties do petróleo. Nem a dependência, nem a autonomia fiscal, em síntese, poderiam explicar a democratização ou desdemocratização, mas sim a regularidade de enormes recursos recebidos nestas unidades pode ser uma variável para entender este processo. O conjunto de pesquisas reunidas neste dossiê outorga diversas pistas, experiências, estudos de caso e orientações para compreender esses fenômenos nos seus mínimos detalhes.

A ESTRUTURA DO DOSSIÊ

O quadro analítico até aqui rascunhado se desdobra em análises teóricas, estudos de caso e uma conversa altamente instigante com um reconhecido especialista internacional sobre a democracia local. Logo após essa apresentação, Logo após essa apresentação, o dossiê traz uma entrevista especial com *Carlos Gervasoni*, doutor em Ciência Política pela Universidade de Notre Dame e autor do referenciado livro **Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States**. Na nossa conversa, abordamos os desafios metodológicos e teóricos de analisar a democracia local em perspectiva comparada, mas também a necessidade de derrubar algumas ideias pré-estabelecidas, como a de que os contextos economicamente estáveis e fiscalmente fortes tenderiam a ser mais democráticos que os de menor recursos ou de que os sistemas nacionais são politicamente mais fortes do que as unidades locais.

No primeiro artigo desta série, **Ciclos de participação, democracia e políticas urbanas**, *Taisa Sanches*, *Orlando Santos Junior* e *Maria Tereza Parreira* refletem sobre os ciclos

de democratização e desdemocratização das políticas urbanas no Brasil, com foco no Conselho das Cidades no transcurso democrático desde 2003. A pretensão dos autores é indagar, nessa revisão do percurso democrático brasileiro, quais as possibilidades de uma gestão democrática no atual contexto, considerando os desafios pautados pela onda conservadora acarretada com o golpe institucional de 2016 e a mobilização social da ultradireita. No centro do argumento desse debate, constatamos que o novo ciclo de democratização, representado no retorno do presidente Lula ao governo federal, enfrenta tanto desafios históricos — como a necessidade de um sistema nacional de desenvolvimento urbano, maior capilaridade dos conselhos e controle social sobre o orçamento público — quanto novos obstáculos, como o contexto político conservador e a influência de emendas parlamentares impositivas, que dificultam a consolidação de uma gestão verdadeiramente democrática e inclusiva.

Na sequência, publicamos o artigo **Viração, alienação e as brechas para uma nova gramática do espaço urbano** escrito por *Elisa Nacur e Edson Maciel*. Nessa pesquisa os autores adotam a categoria do território (na visão de Lefebvre) para refletir sobre a democracia contemporânea a partir da centralidade das periferias urbanas. Em resumo, o texto se reporta à crise do capitalismo e ao esvaziamento da sociedade salarial, como dimensões que fazem surgir nas periferias a “viração” — um conjunto de práticas criativas de sobrevivência e resistência em contextos de abandono estrutural. No entanto, essa inventividade é ambígua: se por um lado revela uma potência micropolítica, por outro pode ser capturada pela lógica meritocrática do “empreendedorismo de si”, que individualiza o sucesso e o fracasso e obscurece as desigualdades estruturais. Os autores mobilizam a hipótese de que o espaço urbano periférico, historicamente marcado pela financeirização e pela alienação, constitui um terreno fértil para o surgimento de novas formas de organização política como práxis democrática no espaço urbano.

No terceiro artigo desse número, **Gestão participativa e democracia local: análise da governança das águas na Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana – RJ**, escrito por *Davi Viana, Daniela Bogado e Maria Inês Ferreira*, encontramos uma análise sobre a governança das águas nestes espaços hidrográficos, partindo da hipótese de que a gestão participativa e integrada, operada por Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), pode funcionar como um vetor de aprofundamento democrático em escala local. Os resultados confirmam a existência de um arcabouço legal-institucional consolidado (nível intermediário), mas revelam fragilidades críticas nas dimensões de articulação intergovernamental e participação social (nível básico), evidenciando assimetrias

de informação, dificuldades de cooperação federativa e limites na efetiva influência da sociedade civil nas decisões.

Por fim, no último artigo deste número, **A montagem e a falência da “Prefeitura Socialista” do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)**, de *Nelson Rojas de Carvalho* e *Renan Suzano*, encontramos uma análise da Prefeitura do Rio em finais dos anos 1980, sob a hipótese de que se configurava um regime urbano progressista — um modelo híbrido que combinava características dos regimes de expansão de oportunidades para classes baixas com elementos dos regimes progressistas de classe média. A pesquisa encontrou que a falência administrativa declarada em 1988 não foi primordialmente um colapso financeiro, mas sim o fracasso político de uma coalizão de sustentação insuficiente e em desagregação. Apesar do ineditismo da aliança entre poder público e movimentos populares, a coalizão mostrou-se frágil frente à oposição de atores econômicos-chave (setor imobiliário e de transportes), ao isolamento partidário (rompimento com o PDT) e à hostilidade do governo federal, evidenciando os altos custos políticos inerentes à sustentação de regimes urbanos com agenda progressista.

Nosso dossiê encerra com uma resenha inédita do livro **“Direitos de/para todos”**, autoria da ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, do Supremo Tribunal Federal (STF). A resenha desta obra, elaborada por *Denise dos Santos Rodrigues*, revela que existe uma necessidade de traduzir as diversas dimensões da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) para uma linguagem acessível, ferramenta vital para reacender estes princípios fundamentais no marco da redemocratização brasileira e enfrentar os desafios de um país dividido.

Este dossiê temático é organizado pelos cientistas políticos **Humberto Meza**, Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles/UFRJ, e **Nelson Rojas de Carvalho**, professor da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRJ, como forma de contribuir com as reflexões ao redor das dinâmicas políticas locais para alcançar o bem-estar urbano nos municípios brasileiros.

Humberto Meza

Doutor em Ciência Política pela Unicamp, pesquisador do INCT-Observatório das Metrópoles, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ.

REFERÊNCIAS:

- BEHREND, Jacqueline. (2012). Democratización Subnacional. Algunas preguntas teóricas. *Post-Data* 17 N° 2, pp. 11- 34 Oct.
- CASTELLS, Manuel. (2018). Ruptura. A crise da democracia liberal. tradução: Joana Angélica d'Avila Melo. 1.ed. Rio de Janeiro, Zahar.
- GERVASONI, Carlos. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentina Provinces. *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- GIBSON, Edward L. (2006). Autoritarismo Subnacional: Estrategias Territoriales de Control Político en regímenes democráticos. *Desafíos*. Vol. 14 pp. 204-237. Bogotá.
- GIBSON, Edward L. (2007). Control de limites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 186.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. (2018). Como as democracias morrem. São Paulo: Zahar.
- O'DONNELL, Guillermo. (1997). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. In: O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- PRZEWORSKI, Adam. (2020). Crises da democracia. São Paulo: Cia. das Letras.
- TILLY, Charles. (2004). *Contention and Democracy in Europe, 1650 – 2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TILLY, Charles. (2013). *Democracia*; tradução de Raquel Weiss –Ed. Vozes, Petrópolis.