

## Prefácio

O livro que você está prestes a ler é fruto de anos de pesquisas de interesse público conduzidas pelo Instituto Sivis. Seu objetivo foi avaliar a democracia local, primeiramente em Curitiba; em um segundo momento, em São Paulo; e futuramente, em várias outras cidades do Brasil e do mundo. Este ambicioso projeto demonstra verdadeira liderança intelectual e política do Instituto Sivis, e seus achados merecem grande atenção.

Se esperaria que os cientistas políticos já tivessem nos falado muito do que é preciso saber sobre a democracia em nível local, mas este não é o caso. Há alguns estudos excelentes sobre a democracia local – ou sobre a sua falta – nos Estados Unidos, na Rússia, na Argentina, no México e em alguns outros lugares (Mickey 2015; McMann 2006; Gervasoni 2018; Giraudy 2015). No entanto, esses estudos constituem apenas uma pequena parcela do volumoso corpo de pesquisas sobre a democracia. A maioria dos estudiosos tem ignorado a democracia subnacional, mesmo reconhecendo prontamente que os governos subnacionais são “laboratórios da democracia”: fontes de inovação institucional e política. De fato, o Brasil tem chamado atenção devido a sua experiência com orçamentos municipais participativos em centenas de cidades. Pode ser que precisemos compreender melhor a democracia local especialmente quando a democracia nacional está sob ameaça. Talvez as cidades salvaguardem a democracia e forneçam uma base da qual ela possa ressurgir, preservando valores, proporcionando oportunidades de participação e representação, sendo um exemplo a ser seguido, ou treinando a próxima geração no funcionamento de instituições democráticas.

Se assim for, devemos primeiramente garantir que a democracia local está saudável. Isso é o que o Índice de Democracia Local (IDL) foi projetado para nos dizer. O Instituto Sivis enfrentou vários obstáculos para produzir tal índice. Em primeiro lugar, não há uma definição de “democracia local” amplamente aceita. Como este livro enfatiza repetidamente, a necessidade de se possuir um conceito bem pensado é essencial para qualquer projeto de mensuração. Portanto, o Sivis teve que criar seus próprios critérios do ser “democrático” no nível municipal. Em segundo lugar, traduzir um conceito em mensurações – “operacionalizá-lo” – requer uma série assustadora de decisões: quantos indicadores, quais, em que níveis de medição e como combiná-los em um índice sintético? Cientistas sociais discutem sobre cada uma dessas escolhas, de modo que não há uma solução óbvia e consensual. Em terceiro lugar, existem obstáculos formidáveis de coleta de dados: obter uma amostra representativa, encontrar especialistas, administrar o projeto, financiá-lo, limpar os dados e decidir como lidar com os desacordos e as incertezas. O Instituto Sivis fez um trabalho exemplar ao superar todos esses obstáculos.

O esquema conceitual que fundamenta o IDL se baseia na leitura profunda da literatura teórica normativa e é habilmente organizado em uma série de “árvores” conceituais que definem cinco dimensões: processo eleitoral, liberdades e direitos, funcionamento governamental, participação política e cultura democrática. Cada projeto de medição da democracia dá ênfase distinta a certos aspectos. O IDL inclui uma rica representação de aspectos encontrados na maioria das outras medidas, como a competição eleitoral, as eleições justas, o sufrágio amplo e direitos civis e políticos; mas, o IDL traz diversas ênfases peculiares. Primeiro, ele dá atenção explícita à

igualdade perante a lei. Segundo, a inovadora dimensão do funcionamento do governo local enfatiza a importância da transparência e prestação de contas, da autonomia e eficácia dos poderes locais e da responsividade às eleições. Outras medidas geralmente tratam a responsividade como uma propriedade emergente, consequente de instituições e práticas eleitorais específicas, em vez de algo a ser medido diretamente. Terceiro, o IDL faz a distinção crítica entre a participação formal (*stricto sensu*), como a participação eleitoral em que cada participante possui o mesmo peso; e a participação informal (*lato sensu*), como os protestos, em que as vozes mais altas têm influência desproporcional. Finalmente, o IDL desmembra o conceito amorfo de “cultura democrática” em três conceitos mais administráveis e concretos: vida comunitária, normas e valores, e dimensão cognitiva (conhecimento e interesse político). Muitos estudiosos contemporâneos preferem tratar a cultura democrática como uma causa da sobrevivência democrática, em vez de a olhar como uma de suas características definidoras. Mesmo assim, pode-se dizer que a inclusão do conceito da cultura na definição da democracia faz parte de uma longa tradição política que se estende desde Péricles a Tocqueville, até os comunitaristas modernos. O Instituto Sivis faz uma boa defesa de que a participação e a cultura são mais relevantes no nível local, pois os cidadãos estão mais próximos de seu governo e possuem canais para participar mais diretamente dos assuntos públicos.

As escolhas operacionais do Sivis – usando tanto pesquisa de opinião pública quanto pesquisa com especialistas, ponderando os dados por nível de confiança, agregando por média aritmética dentro das dimensões, mas por média geométrica entre as dimensões – são todas decisões sensatas apoiadas em raciocínios cuidadosos. O quadro que os dados pintam da democracia local em São Paulo é encorajador em alguns aspectos e preocupante em outros. Supondo, de forma esperançosa, que as pontuações são comparáveis entre dimensões e atributos, São Paulo é classificada como uma cidade bastante democrática nos aspectos institucionais formais da democracia: inclusão e integridade eleitoral, proteção dos direitos políticos e civis, e autonomia dos órgãos locais. No entanto, a cidade recebe pontuações mais baixas nos aspectos menos formais da democracia que são mais facilmente minados pelas desigualdades econômicas e sociais: cultura democrática (especialmente o conhecimento político), participação política, efetiva prestação de serviços públicos e responsividade, e igualdade e justiça. Esses achados me sugerem que, embora as instituições políticas formais possam estar direcionadas à igualdade política, as desigualdades socioeconômicas subjacentes ainda restringem o nível atingível da democracia local.

É interessante compararmos esses resultados com o estudo de 2018 realizado em Curitiba. Embora as pontuações de São Paulo tendam a ser mais altas e os indicadores não sejam completamente comparáveis, a ordem de classificação das pontuações dos atributos é quase idêntica nas duas cidades. Esta comparação sugere, modestamente, que os procedimentos usados pelo Instituto Sivis na avaliação da democracia local levam a resultados significativos e amplamente válidos e confiáveis.

Claro, isso é apenas o começo. A replicação deste estudo em outras cidades do Brasil e do mundo e nas mesmas cidades em outros anos tornará esses dados ainda mais valiosos. Em um primeiro momento, as comparações de escores começarão a permitir que a estrutura do índice se

baseie em relações empíricas, para além de raciocínios lógicos. Mais importante, o significado completo das pontuações será apreciado apenas através de comparações ao longo do tempo e do espaço. Pode-se questionar: 5,67 é um valor de índice alto ou baixo? Teremos uma melhor ideia disso quando pudermos comparar esse resultado com os valores de outras cidades. Da mesma forma, a democracia local está melhorando ou piorando? A continuação deste projeto promete responder tais questões.

GERVASONI, C. **Hybrid regimes within democracies fiscal federalism and subnational rentier states**. New York: Cambridge University Press, 2018.

GIRAUDY, A. **Democrats and autocrats: pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries**. New York: Oxford University Press, 2015.

MCMANN, K. M. **Economic autonomy and democracy: hybrid regimes in Russia and Kyrgyzstan**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

MICKEY, R. **Paths out of Dixie: the democratization of authoritarian enclaves in America's Deep South, 1944-1972**. Princeton: Princeton University Press, 2015.