

Cultura política e experiências participativas na América Latina pós neoliberalismo.

stumpf gonzalez rodrigo.

Cita:

stumpf gonzalez rodrigo (2010). *Cultura política e experiências participativas na América Latina pós neoliberalismo*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/72>

Cultura política e experiências participativas na América Latina pós neoliberalismo

Rodrigo Stumpf Gonzalez¹

Introdução

Há quase duas décadas atrás, em 1990, estando em visita à Espanha, relatava a pessoas da minha família acontecimentos recentes da política brasileira: O recém eleito presidente Fernando Collor de Melo, como primeira medida de combate à inflação, havia seqüestrado os depósitos e investimentos bancários de toda a população, deixando para livre movimentação algo como 100 dólares por pessoa. E uma prima me perguntou: E a população não saiu às ruas para protestar, ou quebrar tudo? Fiquei sem saber como explicar que nada acontecera. Apesar de algumas reclamações, nenhuma mobilização coletiva ocorreu.

Pouco mais de dois anos após e por motivos que não tinham nenhuma conexão com o plano econômico de 1990, a mesma população fez extensas manifestações em todo o país pelo afastamento deste mesmo presidente, acusado de atos de corrupção, o que levou a sua renúncia em setembro de 1992, na iminência da aprovação de seu impeachment pelo Congresso Nacional.

Considerando-se que estes dois episódios fazem parte da história do atual período democrático no Brasil, inaugurado com a transição para um governo civil em 1985, demonstra-se como é difícil explicar o funcionamento da democracia em países da América Latina pelos parâmetros institucionais tradicionais.

Embora a predominância de regimes democráticos no continente nas últimas décadas, poucos são os países que não viveram alguma situação institucional considerada excepcional. O estudo de Hochstetler (2007) traz uma lista, ampliada posteriormente pelo caso de Honduras.

A década de 1990 e o princípio do novo século foram marcados pela predominância de políticas de corte neoliberal, estimuladas por organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, como solução para os problemas de inflação e balanço de pagamentos desequilibrados. A manutenção ou ampliação das desigualdades sociais, nestes casos, contribuíram para desfazer as expectativas sobre a capacidade dos novos regimes democráticos de resolver os problemas sociais históricos destes países.

As dificuldades dos sistemas políticos vigentes em representar todos os segmentos da população de seus países e os déficits de apoio às instituições representativas, como partidos e congressos, em alguns casos, foram enfrentadas

¹ Professor do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. rsg65@terra.com.br

pela proposição de mecanismos alternativos de participação da população nas decisões políticas.

Quando criados por governos identificados com a esquerda, com discursos sobre a democracia participativa e o poder popular. Quando por governos conservadores ou neoliberais, sob o signo da racionalidade administrativa e do papel da população na fiscalização do gasto público.

A partir da segunda metade da última década foram eleitos em diversos países presidentes vinculados a partidos ou com discursos vinculados à esquerda e críticos do neoliberalismo.

A crise econômica internacional, gerada pelo descontrole do mercado de capitais estadunidense, e a intervenção estatal por todas as partes com a finalidade de salvar bancos e empresas parece ter sepultado definitivamente as propostas neoliberais mais ortodoxas, surgindo reminiscências de um período de décadas atrás quando o keynesianismo era dominante.

Como fica a democracia na América Latina, dentro deste contexto? Até que ponto a mudança de orientação política dos governantes foi capaz de resgatar a confiança nas instituições democráticas? E as experiências participativa, que impacto teve na mobilização e avaliação dos cidadãos?

Este trabalho busca explorar algumas destas questões, ainda que sem respostas definitivas. A partir da apresentação do contexto histórico da implementação da democracia em nosso continente, são analisados os dados do Latinobarômetro na última década e meia sobre a avaliação da democracia e das instituições. Em uma segunda parte, são apresentadas algumas experiências participativas desenvolvidas no período recente. Por fim, explora-se as conseqüências das posições da população frente à democracia e às instituições no sucesso das experiências participativas.

Os problemas tradicionais da democracia representativa

O modelo institucional de democracia que se desenvolveu no século XX foi o da democracia representativa, tendo como principais instrumentos a eleição, pelo voto, de membros do legislativo, que resulta na escolha, por estes, do Chefe de Governo, nos regimes parlamentaristas e a eleição do Chefe do Poder Executivo, nos regimes presidencialistas.

As críticas às distorções na representação da vontade popular que este modelo pode provocar não são uma novidade. No passado chegou a ser denunciado como forma de perpetuação dos detentores do poder, com a defesa de meios alternativos de disputa política, como a lutar armada.

Nas últimas décadas grupos políticos à esquerda e à direita passaram a aceitar a democracia representativa como um mínimo a ser mantido, abandonando a defesa de outros meios de chegar ao poder.

Porém, mesmo entre os maiores defensores da democracia eleitoral, poucos aceitam como suficiente a proposição de Schumpeter (1953), de que a

democracia moderna seria apenas um procedimento de seleção de governantes, não envolvendo a discussão do conteúdo de suas políticas.

A responsabilidade dos Governantes perante o eleitorado e os perigos do distanciamento entre eleitores e eleitos foi discutido por autores como Norberto Bobbio (1989) Paul Hirst (1992) e mesmo Robert Dahl (1990), normalmente visto como um dos grandes defensores do modelo representativo.

Em alguns casos as críticas às limitações levaram à apresentação de propostas de modelos alternativos de democracia. Uma das formas mais conhecidas é a denominada de democracia participativa.

A formulação da proposta de novos mecanismos democráticos está em parte associada à mobilização política ocorrida na década de 60 do século XX, em que a contestação ao modelo dominante alcançou não apenas os países pobres, mas as democracias industrializadas. O desencanto, principalmente das novas gerações nascidas no pós-guerra levou à denúncia da burocratização dos mecanismos de participação existentes.(González, 2000)

Neste contexto pode ser colocado o impacto do trabalho de Carole Pateman (1990), que analisa os mecanismos de participação dos trabalhadores no local de trabalho na Iugoslávia. Também na linha da busca de alternativas aos mecanismos tradicionais de participação surge o trabalho de C.B. MacPherson (1978).

Em período mais recente, a partir da proposição de Jurgen Habermas, muitos autores tem discutido o conceito de democracia deliberativa, porém sem normalmente redundar na discussão de mecanismos concretos para sua implementação (González, 2000).

Entretanto, enquanto na Europa e na América do Norte as discussões teóricas envolviam os limites da democracia existente, na América Latina o problema se constituía em derrubar regimes autoritários e construir instituições representativas que atendessem aos requisitos mínimos da Poliarquia de Dahl (1997). Porém, passados alguns anos, a implementação de instituições representativas parece não ter sido suficiente para consolidar a democracia no continente, permanecendo problemas relacionados com o passado de autoritarismo.

Antecedentes históricos

Se analisarmos os regimes políticos dos países da América Latina nos últimos cerca de dois séculos de história política independente, é fácil identificar que são raros os casos de regimes democráticos estáveis e com grande continuidade no tempo. Claro que pode ser dado um desconto em relação ao primeiro século, marcado por conflitos armados relativos à luta pela independência, defesa de territórios ou consolidação da Unidade Nacional. Situações que levaram a guerras civis, como as ocorridas no Brasil e na Argentina na primeira metade do século XIX, ou disputas internacionais, como as ocorridas

entre Argentina, Brasil Uruguai e Paraguai, entre Chile e Bolívia, entre México e Estados Unidos da América, entre outras.

Porém nas primeiras décadas do século XX a maior parte das fronteiras encontrava-se consolidada ou sendo discutida sem o recurso direto à guerra. A grande maioria dos países havia conquistado sua independência em relação às suas metrópoles sendo residuais as situações de territórios submetidos a domínio colonial. Os conflitos de interesses entre os países da América Latina tornaram-se predominantemente políticos.

A maioria dos países, ao tornar-se independente, organizou-se sob a forma republicana e presidencialista². A exceção foi o Brasil, que permaneceu uma monarquia de 1822 até 1889³

A relativa pacificação nas relações externas não significa, no entanto, a pacificação dos conflitos internos. No último século são inúmeros os exemplos da emergência de conflitos armados como parte do processo políticos dos países.

Entre os exemplos temos revoluções armadas com relativo sucesso, como as do México, na década de 10, de Cuba na década de 50 e da Nicarágua na década de 70. Combates entre forças regulares e tropas de grupos guerrilheiros ocorreram em países como El Salvador, Guatemala, Bolívia e Peru. Na Colômbia permanecem em ação as FARC e o ELN. Nos anos 60 e 70 grupos de guerrilha urbana realizaram ações contra os regimes militares em países como Brasil, Argentina, Uruguai e Chile.

Além do uso da luta armada como instrumento por parte de movimentos revolucionários, também pode ser lembrado o uso da força por aparatos militares ou policiais, ou de integrantes destas, organizados em forças paramilitares clandestinas ou grupos de extermínio, geralmente dirigido contra opositores do regime nos períodos ditatoriais.

Embora os casos mais conhecidos e que envolvem provavelmente o maior número de mortos sejam os do Chile, no período ditatorial de 1973 a 1989 e a Argentina, entre 1976 e 1982, praticamente cada país do continente tem as suas histórias de massacres ou de desaparecidos.

Ao se falar de democracia no continente americano, este passado não pode ser esquecido.

² Não são considerados aqui os países colonizados pela Grã-Bretanha e são membros da Commonwealth, que mantém sistemas parlamentaristas. Embora pouco populosos e com pequena área, estes países, na maioria ilhas do Caribe, representam um número quase igual às repúblicas de colonização espanhola.

³ Também ocorreram breves períodos monárquicos no Haiti, quando da independência, com os reinados de Jean Jacques Dessalines e Henri Cristophe e no México, com Agustín de Iturbide entre 1822 e 1823 e Maximiliano, entre 1864 e 1867.

A democracia depois da transição

A reconstrução da democracia na América Latina a partir da passada década de 80, na maioria dos casos trazia junto o problema de que em geral havia pouco no passado anterior aos regimes militares que pudesse sustentar a reconstrução.

Com exceção talvez de Chile e Uruguai, poucos países possuíam um sistema partidário consolidado e uma experiência de eleições periódicas e contínuas. Por outro lado, mesmo nos casos em que havia um sistema representativo anterior, em geral este era denunciado ou por sua participação nos regimes autoritários ou pelo domínio de setores tradicionais da burguesia ou do latifúndio, de origem européia, em que a maioria da população estava alijada, seja pela situação econômica seja pelas diferenças étnicas.

Para a maioria dos países passaram-se pelo menos duas décadas depois do início da transição. Porém, embora os golpes de Estado tenham se tornado episódios raros neste período⁴, há casos de presidentes que não completaram seus mandatos no Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela neste período (Hochstetler, 2007)

Verificando-se as manifestações de opinião da população⁵, contrasta a manifestação de um apoio genérico ao regime democrático com a confiança demonstrada nas instituições representativas que constituem o funcionamento destes regimes.

Conforme pode ser visto na tabela 1, a manifestação de apoio à democracia⁶ no período de 1996 a 2007 manteve uma média de 56,2 pontos percentuais, baixando apenas em 2001 dos 50%. Embora estes percentuais possam não ser considerados relativamente altos, em alguns momentos chegam ao dobro das manifestações de satisfação com a democracia no mesmo período, que mantiveram uma média de 33,1 pontos, com um mínimo de 25 pontos em 2001.

Tabela 1

Percentual de Apoio e Satisfação com a Democracia na América Latina 1996-2007

Instituição	Ano	1996	1997	1998	1999/ 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Média
Apoio à democracia		61	63	62	57	48	56	53	53	53	58	54	56,2
Satisfação com a democracia ⁷		27	41	37	36	25	33	29	29	31	39	37	33,1

Fonte: Relatório Latinobarômetro, 2007.

⁴ Podem ser citados o golpe mal sucedido contra Chavez em 2002 na Venezuela e o golpe que derrubou o presidente de Honduras em 2009.

⁵ Além das pesquisas nacionais em cada país existem series históricas de pesquisas no continente como as do Latinobarômetro e do World Values Survey.

⁶ Resposta “A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”.

⁷ Respostas “muito satisfeito e satisfeito”

Esta diferença indica que a avaliação abstrata do regime democrático entre em conflito com a situação concreta em que cada população vive. O nível de satisfação com a democracia, neste caso, acaba indicando a insatisfação com a realidade.

Ao se analisar os resultados para estas questões no período 2007-2008 por país (tabela 2) verifica-se que nos casos individuais há alterações importantes de percentual que acabam se compensando na média do continente.

Um dos casos emblemáticos é o do Paraguai, em que houve uma variação de 33 para 53 pontos percentuais entre 2007 e 2008 no apoio à democracia, enquanto a satisfação com a democracia subiu de 9 para 22 pontos, alterações que podem refletir o clima político posterior à eleição de Fernando Lugo.

Tabela 2
Evolução do Percentual de Apoio e Satisfação com a Democracia 2007 – 2008

Percentual de Aprovação do Governo 2008

PAISES	Apoio à Democracia			Satisfação com a Democracia			Aprovação Governo ⁸
	2007	2008	Diferença	2007	2008	Diferença	2008
Paraguai	33	53	20	9	22	13	86
Venezuela	67	82	15	59	49	-10	48
Colômbia	47	62	15	32	44	12	75
El Salvador	38	50	12	33	38	5	51
República Dominicana	64	73	9	49	47	-2	50
Honduras	38	44	6	31	24	-7	35
Chile	46	51	5	36	39	3	59
Brasil	43	47	4	30	38	8	79
Uruguai	75	79	4	66	71	5	61
Guatemala	32	34	2	30	27	-3	46
Bolívia	67	68	1	41	33	-8	53
Peru	47	45	-2	17	16	-1	14
Nicarágua	61	58	-3	43	39	-4	32
Argentina	63	60	-3	33	34	1	34
México	48	43	-5	31	23	-8	58
Panamá	62	56	-6	38	35	-3	41
Equador	65	56	-9	35	37	2	66
Costa Rica	83	67	-16	47	44	-3	45
Total América Latina	54	57	3	37	37	0	52

Fonte: Latinobarômetro, 2008

Por outro lado, no caso da Venezuela, enquanto o apoio à democracia subiu de 67 para 82 pontos, a satisfação caiu de 59 para 49 pontos, o que pode ser interpretado como resultado das divisões do país entre as forças pró e contra Chavez e suas posições, em que para alguns a Venezuela está aprofundando a democracia e para outros se aproxima de um regime autoritário.

⁸ Percentual de respostas “aprova a gestão do governo encabeçado pelo presidente (...)”.

No período 2007-2008 as médias para o continente oscilaram entre 54 e 57 pontos para a primeira questão e se mantiveram estáveis em 37 pontos para a segunda.

Para Paraguai e Venezuela há uma diferença de mais de 30 pontos percentuais em 2008 entre o nível de apoio e o de satisfação com a democracia . Por outro lado, enquanto países como Uruguai apresentavam um apoio à democracia de 79% e de 71% de satisfação neste ano, outros, como a Guatemala apresentavam respectivamente 34 e 27 pontos. Por isso, os dados apresentados na tabela 1 como médias do continente tem de ser analisados com cuidado, pois resultam de grandes variações entre os países.

Considerando a estrutura tradicional dos regimes presidencialistas, com tripartição de poderes, as principais instituições identificadas com o regime de democracia representativa são a Presidência da República, o Congresso, o Poder Judiciário e os partidos políticos como meio de organização política para os processo eleitorais.

Os níveis de confiança nestas instituições no continente latino-americano, no período 1996-2007, são próximos ou inferiores àqueles manifestados em relação à satisfação com a democracia, conforme pode ser visto na tabela 3.

Tabela 3
Percentual de Confiança nas Instituições na América Latina⁹ 1996-2007

Instituição	Ano	1996	1997	1998	1999/ 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Média
Presidente	-		39	38	39	30	-	31	37	43	47	43	38,5
Congresso	27	36	27	28	24	23	17	24	28	27	29	29	26,4
Partidos	20	28	21	20	19	14	11	18	18	22	20	20	19,2
Poder Judiciário	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36	30	30	30,5

Fonte: Relatório Latinobarômetro, 2007

Os menores percentuais são os referentes aos partidos políticos, que alcançam no período uma média de 19,2 pontos percentuais, variando de um máximo de 28 pontos em 1997 e 11 pontos em 2003. Em segundo lugar se coloca o nível de confiança atribuído aos Congressos Nacionais, que tem uma média de 26,4 pontos no período. A confiança atribuída ao Poder Judiciário é um pouco maior, com média de 30,5%, mas em poucos anos superar o nível de um terço das manifestações de opinião.

A avaliação dos presidentes é a que apresenta a maior média, com 38,5%, alcançando um máximo de 47 pontos em 2006. E estas diferenças são ainda maiores se for considerado o nível de aprovação dos governos por país. Em casos como o do Paraguai, ainda que tenha se ampliado o apoio à democracia, é bastante inferior à aprovação do governo, que atingiu 86 pontos em 2008. Situação semelhante tem o Brasil, em que a aprovação do governo tem 79 pontos.

⁹ Percentuais de respostas “confia muito” ou “algo” para 18 países da América Latina.

Por outro lado, no caso venezuelano ocorre o oposto, com 82 pontos de apoio à democracia contra 48 de aprovação do governo.

Reações ao autoritarismo e participação

Tendo em vista o golpe de estado ocorrido em Honduras, com a derrubada do Presidente Manuel Zelaya, a pesquisa do Latinobarômetro incluiu, em 2009, questões a respeito deste episódio e da posição dos cidadãos latinoamericanos acerca de medidas autoritárias.

Questionados sobre se estariam de acordo em passar por cima das leis, 30% dos respondentes do continente concordaram, sendo o percentual mais alto de 44% no Brasil. Sobre a possibilidade dos militares removerem o Presidente da República, se este desrespeita a constituição, uma média de 42% no continente concorda, com um pico de 61% no Brasil, identificando que se mantém uma concepção dos militares como árbitros legítimos dos conflitos políticos, e não o Congresso ou o Poder Judiciário. (Latinobarômetro, 2009) Estas posições em geral contrastam com um apoio difuso à democracia, apontado nas tabelas 1 e 2.

Esta situação também foi constatada por González e Castro (2008), com base em dados do World Values Survey, identificando em alguns países como o Brasil o apoio a um modo de governar tecnocrático e autoritário.

Esta posição parece corroborada pela concepção de cidadania dominante, em que votar é considerado o elemento mais importante, ao lado de cumprir as leis e pagar impostos, sendo valorizado por poucos a participação em organizações sociais e políticas (Tabela 4).

Por outro lado, ao longo dos anos tem se mantido percentual em torno de 50% dos respondentes que consideram que a democracia é capaz de solucionar os problemas de seu país. (Latinobarometro,2009)

Tabela 4
O que uma pessoa não pode deixar de fazer se quer ser considerado um cidadão?

	2007	2008	2009
Votar	71	72	75
Pagar impostos	52	49	50
Obedecer às leis	48	45	45
Participarem organizações sociais	21	20	18
Participar em organizações políticas	15	13	13

Fonte:Relatório Latinobarômetro, 2009

Democracia e participação na América Latina

Diferentes governos propuseram a incorporação da população ao processo político, de diferentes formas. Em geral estes processos podem ser considerados mais como de mobilização do que participação por mecanismos organizados.

Os governos populistas principalmente entre os anos 50 e 70 (Ianni, 1975) promoveram reformas que buscavam incluir extratos mais pobres da população urbana e do campesinato. Podem, em geral ser caracterizados pelo personalismo de seus líderes e pela centralização do poder, em casos como o Peronismo, na Argentina, o Trabalhismo de Getúlio Vargas, no Brasil, o Cardenismo no México. Outro tipo de regime com características semelhantes foram os liderados por militares nacionalistas, em países como o Panamá (Torrijos), Equador (Velasco Ibarra) e Peru (Velasco Alvarado).

Um terceiro tipo de proposta de inclusão popular foi dos governos socialistas, como foi o caso de Salvador Allende no Chile, dos Sandinistas, na Nicarágua, e de Cuba. Estas experiências foram prejudicadas pelos movimentos políticos contrários, que levaram ao Golpe no Chile, ao fim do governo sandinista na Nicarágua e a um regime centrado na autodefesa contra a ameaça americana que limitou as formas de manifestação política, em Cuba.

As ditaduras militares impostas sobre a inspiração da Doutrina de Segurança Nacional, no contexto da Guerra Fria, tenderam a reverter ou limitar os mecanismos de participação, seja pela restrição da realização de eleições, seja pela eliminação de partidos e sindicatos identificados com posições contrárias aos regimes.

Com a terceira onda de democracias representativas, há um outro fenômeno, de mudanças institucionais, que também foi afetado pela hegemonia neoliberal. Mais recentemente, a reação ao neoliberalismo tem levado ao poder grupos identificados como de esquerda em diversos países da América Latina, ainda que as medidas que vêm tomando depois de assumir o poder nem sempre tenham esta identificação.

Podem ser citados os Governos de Tabaré Vazquez e José Mujica, no Uruguai, do casal Nestor e Cristina Kirchner, na Argentina, de Michele Bachelet, no Chile, de Fernando Lugo, no Paraguai, de Evo Morales, na Bolívia, de Rafael Caldera, no Equador, de Hugo Chávez, na Venezuela, de Daniel Ortega na Nicarágua e de Lula no Brasil. Perfil assemelhado pode ser atribuído ao presidente deposto de Honduras, Manuel Zelaya. Mesmo no caso do Peru, em que supostamente o candidato derrotado, Ollanta Humala estaria vinculado a grupos mais à esquerda, o candidato vitorioso, Alan García pertence ao APRA, teoricamente um grupo identificado no passado com a esquerda.

Em vários destes países ocorreram reformas constitucionais. Na Venezuela, nas últimas duas décadas o bipartidarismo construído a partir do Pacto de "Punto Fijo" se desfez. Houve uma série de reformas institucionais nos últimos anos, que no entanto aumentaram o atrito entre os diversos setores da sociedade.

Os sucessivos governos de Hugo Chavez levaram a uma polarização das posições políticas e personalização do conflito, segundo a descrição de Botelho (2009)

Por um lado há uma grande mobilização popular. Foram criados novos instrumentos de participação na nova constituição. Por outro lado, a polarização e a agudização das posições políticas torna impossível a incorporação de novas estruturas de participação no cotidiano, pois vige a desconfiança. (Garcia Guadilla, 1999 e 2006)

O Peru conta também com casos pioneiros, sendo comum a referência a Villa San Salvador (Burgos-Vigna, 2003). Mais recentemente ocorreu uma reforma nacional, buscando a descentralização e a ampliação da participação, com a previsão de criação de Consejos de Coordinación Local – CCL, entre outros instrumentos (Arroyo e Irigoyen, 2005). Uma das conclusões a que chegam este s autores é:

Se deduce de todo lo anterior que existe una paradoja en el país: hay “un exceso de oferta sobre la demanda” en términos de participación, esto es, la institucionalidad descentralista puede ser criticada por ser limitadamente participativa pero incluso en esas condiciones no logra la convocatoria plena de quienes debían participar en el proceso. Este raro caso de un marco normativo sobre gobernabilidad local más avanzado que la realidad social y cultural actual tiene que ver con los orígenes Del actual proceso de descentralización y el destino que ha tenido en nuestro país la transición democrática. (Arroyo e Irigoyen, 2005. p. 79)

O estudo mostra também a importância da posição dos prefeitos (alcaldes) na implementação dos instrumentos de participação. Mesmo quando se busca implementá-los plenamente, a prática oferece restrições. Os autores identificam três tipos de democracia participativa resultantes: limitada, de representantes e de representantes com a população.

Na Bolívia foram propostos novos mecanismos de participação local já em 1994, com a aprovação de uma Lei de Participação Popular, com resultados desiguais entre os municípios, na avaliação de Forero-Piñeda. Em um novo contexto político, a proposição de mudanças e de novos mecanismos de participação na Bolívia no Governo de Evo Morales foi encaminhada para realização de uma Assembléia Constituinte. No entanto, as disputas internas de poder, com a rebelião de algumas províncias paralisou algumas das iniciativas (Duran Gil, 2008)

Diante da desconfiança e desencanto com as instituições da democracia representativa no Brasil, novas formas de intervenção nas decisões do poder público tem surgido. Em especial tem havido uma preocupação com a intervenção no processo de definição do orçamento público e de prioridades nas políticas públicas. Alguns destes instrumentos são os diversos tipos de conselhos de controle de políticas públicas e os mecanismos de participação na formulação do orçamento, como as emendas populares e o orçamento participativo.

O último título da Constituição Federal brasileira de 1988 trata da Ordem Social e contém diversas disposições sobre a natureza democrática da gestão das políticas de que trata.

Encontram-se, por exemplo, no parágrafo único do artigo 194, que dispõe sobre a seguridade social. O inciso VII dispõe: “*VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados*”.

O inciso III do artigo 198, que dispõe sobre o sistema único de saúde, tem uma de suas diretrizes a *participação da comunidade*. O inciso II do artigo 204, que dispõe sobre a assistência social prevê: *II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*.

O inciso VI do artigo 206 propõe a *gestão democrática do ensino público, na forma da lei*. O parágrafo sétimo do artigo 227 dispôs sobre a aplicação dos dispositivos do artigo 204, sobre a descentralização e a participação da comunidade, também à área da infância e adolescência.

A regulamentação destes dispositivos conduziu à aprovação de estatutos e leis orgânicas e à criação de conselhos como mecanismos institucionais de garantir a participação prevista na Constituição. Na verdade, o texto constitucional não se refere a conselhos. A experiência anterior na área da saúde pode ter servido de exemplo para as propostas de legislação infraconstitucional, mas as experiências com conselhos anteriores tinham muito mais a natureza consultiva e de assessoria técnica. (González, 2000)

Estes conselhos contam com a representação do governo e de organizações sociais, eleitas por colégios eleitorais formados em geral pelas organizações não governamentais que atuam naquela área e tem a função de definir as políticas públicas e controlar a sua execução em cada segmento.

Ao longo das últimas duas décadas, o modelo inicialmente adotado nas áreas da criança e adolescente, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8069/90), saúde, a partir da Lei Orgânica da Saúde e seu complemento (leis 8080/90 e 8142/90) e assistência social, baseado na Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8243/93), foi reproduzido em inúmeros outros segmentos como do idoso e do meio ambiente, entre outros.

Outra forma de espaço de participação surgiu de maneira menos formal, a partir da experiência do governo da Frente Popular, que reunia partidos de esquerda como o PT, o PSB, o PCB e o PC do B na Prefeitura de Porto Alegre, a partir de 1989: o orçamento participativo.

O orçamento participativo é um método de consulta à população para a definição de prioridades do gasto público. O modelo criado em Porto Alegre foi reproduzido posteriormente em várias partes do país, por governos ligados ou não ao PT e aos partidos de esquerda. (González, 1998) A experiência portoalegrense contou com ampla divulgação em todo o mundo, particularmente depois da realização, nesta cidade, das primeiras edições do Fórum Social Mundial e se

manteve, mesmo após a derrota do PT nas eleições municipais, com a eleição de um governo de oposição.

Embora tenham ocorrido tentativas de expandir a experiência do nível local para a esfera estadual, esta nova opção não teve o mesmo sucesso, ficando limitada ao período de governo do PT no Rio Grande do Sul (González, 2007)

A partir da experiência brasileira, há relatos da realização de mecanismos de orçamento participativo em diversos países da América Latina, como Bolívia, Guatemala, Nicarágua, Peru, Argentina e Uruguai (Goldfrank, 2002 e 2006).

No Uruguai o *presupuesto participativo* foi implantada em Montevideu a partir de 1990, pelo Frente Amplio, que havia vencido as eleições de 1989, com Tabaré Vazquez (Goldfrank, 2002). Embora os mecanismos de participação tenham sido alterados, mantém-se o processo participativo descentralizado até hoje. Como no mesmo período o Frente Amplio não só venceu todas as eleições municipais como também veio a vencer posteriormente as nacionais, o nível de institucionalização da versão uruguaia de orçamento participativo ainda não passou pelo teste da alternância de poder na Prefeitura.

A conclusão sobre os efeitos, no entanto, expõe as suas limitações:

Though optimistic about the potential of DP programs, Herzer and Pirez point out that participatory experiences “only happen in exceptional circumstances” and are often “transitory.” From their examination of municipal participation in Latin America in the 1980s, they conclude that two conditions must be met for such programs to be sustained: a party or an individual with political will in local office and the existence of local popular organizations. (Goldfrank, 2002).

Experiências como as descritas também são encontradas em outros países do continente. De forma geral, elas podem ser classificadas em dois grandes grupos: experiências de base local, sustentadas pela existência de uma organização comunitária que na maioria dos casos era pré-existentes e criação de instrumentos participativos por reformas legislativas nacionais, que devem ser implementados pelas unidades administrativas municipais ou regionais. Em ambos os casos o sucesso varia, sendo comum que os autores estudem os casos bem sucedidos, sendo esquecidos aqueles de curta duração ou que permanecem apenas na previsão legislativa.

Limites culturais e institucionais das experiências de participação

A análise do contexto político latino-americano das últimas décadas indica que houve uma mudança positiva, no sentido da construção de regimes políticos democráticos, ainda que com graus variáveis de estabilidade.

Por outro lado, a manutenção de eleições periódicas e de instituições representativas não veio acompanhada do apoio da população a estas instituições. O apoio difuso à democracia é acompanhado, na maioria dos casos, de níveis de confiança e avaliação muito baixos em relação a partidos políticos e

congressos nacionais. A avaliação dos membros do poder executivo varia de altos patamares a níveis baixíssimos, conforme a situação econômica e social, demonstrando que mantém-se um modelo de personalização da política e de suporte às instituições vinculado a resultados.

Esta desconfiança traduz-se no apoio à formas autoritárias de resolução dos conflitos e de tomada de decisões e à permanência, no imaginário da população, de um papel de árbitro das forças armadas nos conflitos políticos.

Uma das tentativas de romper com formas tradicionais de exercício do poder político, como o patrimonialismo, o personalismo e o clientelismo foi a criação de instrumentos de participação popular que rompem com o monopólio de representação dos partidos políticos e enfraqueceriam o poder das oligarquias dominantes.

Os instrumentos de democracia participativa, no entanto, têm dificuldades em ser implementados e manter-se funcionando a contento. Estas dificuldades podem ser traduzidas na diferença entre o real e o formal.

Na maioria dos casos relatados, a inovação política foi proposta de forma abstrata, como proposta de um grupo governante. Uma determinada concepção de participação e um modelo institucional são previstos, tendo em vista a consecução de determinados objetivos.

O sucesso de sua aplicação prática, no entanto, depende da população. No caso das iniciativas locais, como as diversas formas de orçamento participativo, tendem a se manter naqueles locais em que há uma comunidade capaz de lhe dar suporte. Na ausência destas condições, a duração do modelo é limitada, geralmente, pela permanência no poder do grupo ou partido que a propôs.

No caso dos mecanismos de participação propostos por reformas legislativas nacionais, os resultados variam muito, com a possível tendência à manutenção formal de novas instituições sem que o resultado, em termos de participação ou ampliação da representação da população seja realmente alcançado.

A existência de uma população sem uma cultura participativa, que naturaliza e legitima mecanismos verticais de tomada de decisões faz com que nos espaços participativos sejam reproduzidas as mesmas práticas criticadas nas instituições representativas tradicionais.

Por outro lado, nas últimas décadas o discurso participacionista e de mobilização social foi incorporado pelos setores mais conservadores, sendo utilizado para sustentar a criação de organismos que sob a égide da democracia participativa, servem na verdade aos propósitos de controle do governo central sobre a execução de suas diretrizes e orçamento, utilizando a população como instrumento de fiscalização de decisões tomadas de forma centralizada, sem a partilha de poder.

Isto não significa que as experiências existentes sejam inúteis, mas que seu valor está ligado a um processo de longo prazo, não podendo se esperar resultados imediatos.

A falta de uma cultura de participação também se deve, em parte, a um passado autoritário e de sujeição. A criação de mecanismos de manifestação e participação, mesmo que em um primeiro momento tenha apenas existência formal, pode contribuir na criação de novas lideranças políticas e no desenvolvimento de competências de intervenção no mundo político para uma parcela maior da população.

Por isso, tão importante com a criação dos instrumentos de democracia participativa, é a sua manutenção para além da gestão de um ou outro governo. Quanto menos sejam identificados como a obra de um partido ou líder político, maior a probabilidade que venham a ser enraizar e possam dar melhores frutos no futuro.

Referências Bibliográficas:

ARROYO, Juan IRIGOYEN, Marina. Desafios de la democracia participativa local em la descentralización. Uma lectura a partir de doce experiências. Lima, CARE Peru/DFID, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia* - uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989. 171 p.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. De onde veio e o que está em torno do fenômeno Chavez. In: Revista Brasileira de Ciência Política n. 1 Brasília, janeiro/junho de 2009 p. 331-360

BURGOS-VIGNA Diana L'évolution de l'action collective à Villa el Salvador (Lima) : de la communauté autogérée au budget participatif *Mondes en Développement* Vol.31-2003/4-n°124 p. 113-130

DAHL, Robert A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1990. 153 p.

DAHL, Robert A. *Poliarquia* - participação e oposição. São Paulo, Edusp, 1997. 234 p.

DURÁN GIL Aldo Bolívia: Duas revoluções nacionalistas? *Perspectivas*, São Paulo, v. 33, p. 157-189, jan./jun. 2008

GARCIA-GUADILLA, Maria Pilar. Democracia y dilema eficiencia-equidad en la descentralización local en Venezuela. In: *América Latina Hoy*, 21, 1999. p. 85-94

GARCIA-GUADILLA, Maria Pilar. Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos em uma sociedade polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela. *América Latina Hoy*, 42, 2006, pp. 37-60

FORERO PIÑEDA, *Clemente* Participatory Democracy in Latin America - A Comparative Analysis, in: Paper Presented submitted to the Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, 2001. In: <http://www.isnie.org/ISNIE01/Papers01/forero-pineda.pdf>

- IANNI, Octávio. *A formação do Estado populista na América Latina*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.
- GOLDFRANK, Benjamin. *The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization/ Participation in Montevideo*. *POLITICS & SOCIETY*, Vol. 30 No. 1, March 2002 51-83
- GOLDFRANK, Benjamin. *Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting* Paper presented at the Latin American Studies Association Meeting San Juan, Puerto Rico, March 2006
- GONZÁLEZ, Rodrigo S. *Participação Popular, Cultura Política e Ação Coletiva: uma Análise do Orçamento Participativo em Porto Alegre* In: *A Construção da Democracia na América Latina*. 1 ed. Porto Alegre : Editora da UFRGS, 1998, v.1, p. 195-214.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas - uma análise comparativa*. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UFRGS, 2000. Tese de Doutorado.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Direito, democracia e nova institucionalidade: uma análise da criação de conselhos municipais de controle de políticas públicas*. In: ROCHA, Leonel e STRECK, Lênio (Orgs.). *Constituição, sistemas e hermenêutica*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005 p. 33 a 48.
- GONZÁLEZ, Rodrigo S. *Novos espaços da democracia no Brasil: a participação popular na definição do orçamento público* In: GONZÁLEZ, Rodrigo S.(Org.) *Perspectivas sobre Participação e democracia no Brasil*. Ijuí : Editora Unijui, 2007, p. 145-168.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf, CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de *Democracia participativa, desarrollo y capital social*. Santiago de Chile Revista Política n. 48 , 2007 p. 105-122.
- HERZER, Hilda e PIREZ, Pedro. *Municipal government and popular participation in Latin America* *Environment and Urbanization*, Vol. 3, No. 1, 79-95 (1991)
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro, Zahar, 1992. 214 p.
- HOCHSTETLER, Kathryn. *Repensando o Presidencialismo: contestações e quedas de Presidentes na América do Sul*. *Lua Nova*, São Paulo, 72: 9-46, 2007
- LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2005*. – 1995-2005 Diez años de opinión pública. Santiago do Chile, Corporación Latinobarómetro, 2005.
- LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago do Chile, Corporación Latinobarómetro, 2007.
- LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2008*. Santiago do Chile, Corporación Latinobarómetro, 2008.

- LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2009*. Santiago do Chile, Corporación Latinobarômetro, 2009.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal - origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 118 p.
- MONSERAT, Rubén Alayón. Barrio Adentro: combatir la exclusión profundizando la democracia. In: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v.11 n.3, Caracas, sep. 2005
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. London, George Allen & Unwin Ltd., 1952 422 p.
- WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980;