

**MARIA VICTÓRIA ESPIÑEIRA GONZÁLEZ  
SUE IAMAMOTO  
DANILO UZÊDA DA CRUZ (ORGS.)**

**DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA 2  
DESCOLONIZAÇÃO, TERRITÓRIOS E HORIZONTES**



 **CLACSO**

 **zarte**

MARIA VICTÓRIA ESPIÑEIRA GONZALEZ  
SUE IAMAMOTO  
DANILO UZÊDA DA CRUZ (ORGS.)

**DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA 2**  
**DESCOLONIZAÇÃO, TERRITÓRIOS E HORIZONTES**



FEIRA DE SANTANA – BAHIA



BUENOS AIRES - ARGENTINA

**2019**

MARIA VICTÓRIA ESPIÑEIRA GONZALEZ  
SUE IAMAMOTO  
DANILO UZÊDA DA CRUZ (ORGS.)

**DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA 2**  
**DESCOLONIZAÇÃO, TERRITÓRIOS E HORIZONTES**



Feira de Santana – Bahia - Brasil



Buenos Aires – Argentina

2019

Copyright © 2019 by Maria Victória Espiñeira González, Sue Iamamoto e Danilo Uzêda da Cruz (Orgs.)

Projeto gráfico e editoração eletrônica: Danilo Uzêda da Cruz

Capa (em aquarela): Danillo Amorim Novais

Revisão de provas: os organizadores

Revisão textual: Laura Chagas e Lia Cristina Ceron

### **Conselho Editorial**

Claudio André Souza

Danilo Uzêda da Cruz

Maria de Lourdes Novaes Scheffler

Mariana Fagundes de Oliveira

Maria Victória Espiñeira González

Zenaide de Oliveira Novais Carneiro

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

- D45 Democracia na América Latina 2 [recurso eletrônico]: descolonização, territórios e horizontes / Maria Victória Espiñeira Gonzalez, Sue Iamamoto, Danilo Uzêda da Cruz, organizadores. – Feira de Santana: Editora Zarte; Argentina: CLACSO, 2019. 342 p.: il. E-book. Formato: PDF. ISBN 978-85-93230-50-9
1. Democracia – América Latina. I. Espiñeira Gonzalez, Maria Victória, org. II. Iamamoto, Sue, org. III. Cruz, Danilo Uzêda da, org.

CDU: 321.7(7/8)

---

Luis Ricardo Andrade da Silva – Bibliotecário – CRB 5/1790

Asistimos en varios países de América Latina a una ofensiva reaccionaria, autoritaria, anti-democrática, que en algunos casos toma la forma de un liderazgo de corte semi-fascista (Jair Bolsonaro). Esta ofensiva es apoyada, financiada y promovida por el imperialismo norte-americano, que en su nueva encarnación (Donald Trump) parece desear un retorno al tiempo en que América Latina era sólo el patio trasero del imperio. Más una vez se demuestra la incompatibilidad entre capitalismo y democracia, de que hablaban no sólo Marx sino el mismo Max Weber. Pero, como lo demuestran los ensayos de este volumen, la resistencia popular a esta ofensiva se está desarrollando en todo el continente, en defensa de la democracia, de los derechos de los trabajadores de la ciudad y del campo, y de la Madre Tierra, nuestra Casa Común. Participan en esta lucha marxistas y cristianos, ecologistas y feministas, socialistas y demócratas, queers y libertarios, en una convergencia unitaria que respeta las diferencias.

**Michael Löwy, sobre o livro.**

---

## PREFÁCIO

Navegamos por mares agitados e inciertos. El escenario latinoamericano al final de esta segunda década del siglo XXI es convulso, conflictivo e imprevisible. Vivimos una encrucijada histórica, en la cual se pone en jaque no sólo al ciclo progresista previo, sino también a los actores, imaginarios y horizontes democráticos y emancipadores como un todo. Por más que algunos países puedan ser gobernados por la izquierda política (pensemos en el México de Obrador, en el nuevo gobierno de Alberto Fernández en Argentina y en otros que puedan surgir), estamos frente a un nuevo ciclo político. Es difícil, de momento, definirlo y caracterizarlo con precisión y hay que recordar que nunca involucra a la totalidad de los países ni tampoco es absoluto. Sirvió para el momento de cambio (geo)político y de democratización vivido en la región en el cambio de siglo y también es válido para la actualidad: no hay ninguna inevitabilidad en la deriva conservadora y reaccionaria contemporánea.

Aunque la realidad es, afortunadamente, mucho más abierta, contingente y compleja, si miramos a los termómetros sociopolíticos actuales, es innegable el fortalecimiento de posturas coloniales, racistas, patriarcales, revanchistas y xenófobas en la región y en el mundo, que se unen a lastres estructurales en términos de concepciones oligárquicas sedimentadas y una cultura política históricamente marcada por rasgos autoritarios. Curiosamente, frente a este escenario, parte de la izquierda latinoamericana – especialmente aquella que capitaneó el “ciclo progresista” –, se vuelve hoy a la defensa de una democracia liberal que, en sus orígenes, había criticado ferozmente. En otras palabras, si en las últimas décadas el debate en el campo crítico giraba alrededor de la democracia directa, la democracia participativa, la democracia intercultural o incluso su descolonización, el fortalecimiento público de la extrema derecha en América Latina durante los últimos años ha llevado parte de la izquierda a defender el sistema, las instituciones, las constituciones, el Estado de derecho y una visión muy restringida de democracia. Mientras tanto, el discurso disruptivo que impregna las redes sociales y el

debate público es protagonizado principalmente por la derecha más radical. Retrato insólito y real, pero parcial.

Como decía un pensador antiguo, nunca hay viento favorable para el que no sabe adónde va. Eso no implica tener *un* camino, *una* certeza, *un* proyecto o – peor aún –, algún dogma, sino la necesidad histórica de construir una nueva hoja de ruta civilizatoria, en sintonía con los cambios estructurales y subjetivos vividos, que busque abrir nuevos horizontes de posibilidad. En el presente *zeitgeist* *nuestramericano*, los sujetos políticos se están reubicando y el pensamiento crítico tiene que ser lo más creativo y dinámico posible para captar una serie de transformaciones que vienen desafiando la sociedad y la política. Eso pasa tanto por cuestiones vinculadas a la forma de Estado contemporánea, la crisis de las formas tradicionales de mediación política, el rol del individuo o el papel de las tecnologías en la sociabilidad y en la socialización política, como por desplazamientos cognitivos en la población, incluso en el campo popular, que necesitan ser mejor analizados. Más allá de las lecturas que refuerzan las polarizaciones políticas y las dicotomías paralizadoras, hay que tratar de ubicar a aquellos que defienden los territorios y la vida, y a las posturas que no se encajan fácilmente en los esquemas predefinidos.

El libro *Democracia na América Latina 2: descolonização, territórios e horizontes* explora precisamente las vicisitudes de la democracia contemporánea en América Latina y algunas de sus principales tensiones: los persistentes y destructivos proyectos desarrollistas; las dinámicas de acumulación capitalista; el poder neocolonial; las enormes desigualdades sociales; el racismo estructural; las violencias múltiples; la hostilidad contra los pueblos originarios; las poblaciones periféricas y las luchas populares.

A pesar de la diversidad de temáticas y de la heterogeneidad de posiciones de las autoras y los capítulos que componen el libro, el análisis crítico de la cuestión democrática latinoamericana aparece como hilo conductor común. Ello se hace mirando al pasado para pensar las posibilidades de futuro y las dificultades del presente; movilizando diferentes disciplinas y concepciones teóricas. Temas relevantes para el debate intelectual contemporáneo, como la discusión sobre

desdemocratización o postdemocracia, coexisten con cuestiones urgentes en plano político como la defensa de los territorios indígenas, la ampliación de las segregaciones socioespaciales y las rupturas institucionales.

Como decía Octavio Ianni en 1988 en su texto *Raíces de la antidemocracia en América Latina*, "la antidemocracia como práctica suele estar acompañada de declaraciones de intenciones 'democráticas'". Hasta los golpes de Estado son, con frecuencia, justificados con la necesidad de "rescatar" o "restaurar" la democracia. Para que la derecha más autoritaria y reaccionaria no siga destruyendo la democracia en nombre de la propia democracia hace falta mucha unidad, resistencia y lucha. Pero también esfuerzos intelectuales que traten de elucidar de manera más incisiva las ambivalencias, limitaciones y condiciones de posibilidad de la democracia en América Latina. Este libro es una muestra modesta, pero viva en esta dirección. Esfuerzos similares y complementarios son bienvenidos y necesarios.

**Breno Bringel** é Doutor em Ciência Política, Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Diretor da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS) e Presidente do Research Committee on Social Classes and Social Movements da Associação Internacional de Sociologia (ISA).

## APRESENTAÇÃO

O cenário que se desenha nos noticiários latino-americanos é cada vez mais catastrófico: a floresta queima, sem fazer distinguir as fronteiras nacionais; povos indígenas e movimentos sociais do campo têm suas lideranças ameaçadas e, frequentemente, assassinadas; as estatísticas de violência, em especial aquela imposta e perpetrada pelos próprios Estados nacionais, são estarrecedoras; políticas sociais de saúde, de educação, de igualdade de gênero e racial, de trabalho e seguridade social, que levaram décadas de mobilização para serem construídas, estão sendo desmontadas como se fossem feitas de areia; a recessão econômica na qual estão mergulhados alguns países da região só teve como efeito a multiplicação do desemprego, da precariedade e da desigualdade social profunda. Por fim, para completar o cenário distópico, a resposta eleitoral a esses fenômenos tem feito emergir lideranças autoritárias, que demonstram pouco apego às instituições democráticas. É difícil negar que nosso continente passa por uma crise das suas instituições democráticas e das suas capacidades de responder aos problemas das sociedades latino-americanas.

À primeira vista, tendemos a enxergar essa deterioração somente em função de fenômenos de curta e média duração, como a crise dos governos progressistas do continente ou a retomada do avanço neoliberal global. Mas, recuperando a tradição sociológica do continente, torna-se evidente que a crise democrática que vivemos também é reflexo de estruturas de longa duração, herdadas do processo colonial, que marcam a história latino-americana e sua inserção na economia global baseada em devastação ecológica, extermínio de povos indígenas e violência imposta a negros e negras. Assim, já há muito tempo, nossas instituições democráticas demonstram problemas em superar desigualdades latentes e resolver dilemas sociais mais relevantes. Não houve respostas satisfatórias à destruição ambiental, visto que os principais acordos internacionais se encontram total ou parcialmente desfeitos, antes mesmo de serem realizados. O respeito à autodeterminação dos povos indígenas, direito reconhecido internacionalmente, jamais foi priorizado na agenda dos nossos

governos. Os povos originários latino-americanos são novamente empurrados para um segundo (ou terceiro) extermínio, vistos como um atraso ao “desenvolvimento”, que nada mais é do que um novo momento de expansão do capital. As assimetrias impostas a esse novo momento do capital empurram para um abismo profundo o conjunto da sociedade latino-americana. Por fim, negras e negros, habitantes das periferias das grandes cidades, constituem os estratos da classe trabalhadora mais explorados e precarizados e sofrem cotidianamente com violações de direitos, perpetrados principalmente pelas forças policiais.

Nas últimas três décadas, a redemocratização da América Latina enfrentou o desafio de consolidar instituições democráticas, mas não conseguiu romper com as estruturas de colonialismo interno, reproduzidas durante séculos, com o autoritarismo e o arbítrio herdados dos regimes militares, e com as desigualdades impostas pelo modelo capitalista neoliberal vigente. Apesar de avanços tímidos na última década – no caso do Brasil, por exemplo, com o aumento real do salário mínimo e a ampliação de políticas sociais – as desigualdades sociais se ampliaram, especialmente com o acirramento da crise econômica nos últimos anos. No cenário mais recente, a autonomia política dos Estados nacionais parece cada vez mais limitada, com governos que colocam o aparato estatal a serviço do capital internacional, dentro e fora da lei. E, no mesmo compasso, o último período também assistiu um aumento do descrédito da política partidária, em um processo que tem fortalecido lideranças autoritárias.

Os artigos reunidos nesta coletânea buscam dialogar com esse cenário complexo e inquietante, mas que também apresenta possibilidades de novas mobilizações e reorganizações da política e das sociedades latino-americanas. As pesquisas desenvolvidas tratam de temas que dialogam diretamente com o mundo da política, ainda que apareçam sob as mais diversas facetas e campos de pesquisa. O empreendimento e esforço intelectual coletivo desta coletânea diz respeito a uma agenda de pesquisa cujo ponto de partida é a fragilidade conjuntural dos sistemas democráticos que, sob a égide liberal, desacredita as instituições democráticas, os procedimentos e, por fim, qualquer pressuposto até então conhecido do “fazer” democrático. Os textos também dialogam com a nossa formação histórica específica,

que impõe estruturas de desigualdades, de colonialismo e de exploração que precisam ser enfrentadas, caso queiramos defender a democracia na América Latina.

Em **O futuro das democracias ou os impasses previstos**, os pesquisadores Lilian Freitas Fernandes Uzêda e Danilo Uzêda da Cruz analisam as dinâmicas democráticas e seus entrelaçamentos com as questões do desenvolvimento. Ao traçar um panorama, a título de prognóstico, das democracias na América Latina, os autores dialogam com os dilemas do desenvolvimento e as dinâmicas de participação política. A democracia liberal persiste, afirmam os autores, como a forma de governo mais próxima da igualdade, mas ela se apaga lentamente e seu futuro próximo é incerto.

O artigo **Texto introdutório para ler a democracia ou breves reflexões para ler a democracia**, das pesquisadoras Maria Victória Espiñeira González e Mariana Alves Isozaki, permite que coloquemos também em perspectiva as questões acerca do debate democrático na América Latina. A abordagem reflexiva nos lança mais perguntas do que soluções, como o bom debate acadêmico deve ser, apontando como ocorrem os processos sociais e seus temas caros à contemporaneidade: conflito, dominação, modernidade, colonialidade e pós-colonialidade, igualdade e liberdade (pluralismo, etnia, feminismo, classe social), e capitalismo.

Nesse mesmo sentido, Caroline Cotta de Mello Freitas e Aiko Ikemura Amaral, em **Desafios da democracia intercultural na Bolívia: entre o projeto plurinacional e a regulamentação da prática eleitoral**, analisam as promessas democráticas da Bolívia plurinacional. A partir da nova constituição política, aprovada em 2009, abriu-se a oportunidade de se estabelecer um modelo intercultural e plurinacional de democracia, com formas co-governativas que incorporem de maneira mais orgânica as comunidades indígenas. Contudo, as formas limitadas de institucionalização da democracia intercultural parecem consolidar um novo ideal nacional-homogeneizante, que acaba reificando a identidade indígena, em vez de incorporá-la em sua pluralidade e complexidade.

Em **Participação popular na democracia brasileira: a perspectiva decolonial pode aprimorá-la?**, Filipe Cortes de Menezes, Fran Espinoza e Verônica Teixeira Marques enfrentam um dos temas mais recorrentes nas reflexões sobre democracia dos últimos

anos: a participação popular. Para isso, reconstroem o largo percurso histórico da democracia ocidental, dos seus primórdios na Grécia Antiga até o presente. O artigo busca demonstrar como a perspectiva decolonial possibilita pensar alternativas metodológicas tanto na análise da democracia, quanto na experiência dos grupos sociais na participação popular. Os autores concluem que esta perspectiva pode aprimorar a prática democrática, sobretudo se aplicada pelos operadores do direito.

Jamile Borges da Silva analisa, em **Novos apartheids no velho Brasil: pobreza, racismo e democracia**, discute as novas formas de apartheid e as contradições de um modelo perverso de acumulação e segregação. Para a autora, a atual conjuntura autoritária revela como esses novos modelos e formas de segregação têm suas bases em uma sociedade segregacionista, racista e tirânica em relação ao outro. Ela nos convida a pensar a formação de lugares e espaços (no sentido atropológico e geográfico), reunindo um importante arcabouço teórico, de diversas matrizes, para explicar e trazer à baila contextos em que populações inteiras são segregadas, apartadas do conjunto do tecido social, fazendo com que permaneçam à margem da sociedade, distantes e desterradas em seus próprios territórios e, sobretudo, expostas à barbárie. A autora identifica quatro “atos” do apartheid brasileiro em nossas esferas públicas: os rolezinhos, o turismo nas favelas, a gentrificação e a gentrificação da arquitetura “antimendigo”. Nesse sentido, o status quo reproduz a força e a persistência do poder neocolonial nas relações sociais do presente.

Sob outros aspectos, o pesquisador Luis Fernando Novoa Garzon, em **Brasil: da redemocratização à contrarrevolução permanente**, faz uma reflexão sobre os caminhos traçados pelos atores político-partidários brasileiros, especialmente o PT, à luz dos conceitos de revolução passiva de Gramsci e contrarrevolução permanente de Florestan Fernandes. Seu objetivo é demonstrar como, nas últimas décadas, os setores de oposição social (antítese) foram absorvidos pela burguesia (tese) especialmente por meio da incorporação dos primeiros no governo do país entre 2003 e 2016. Tal processo permitiu, nos últimos anos, a ascensão de um ultraliberalismo que se alimenta do que o autor chama de “acefalia governamental”, característica do governo Bolsonaro. .

Em **Por uma leitura crítica da teoria pós-democrática**, os pesquisadores Maria Teresa Ruas Coelho e Túlio Pustrelo Celini estabelecem uma crítica ao diagnóstico da desdemocratização feito por diversos autores, como Tilly, Crouch, Brown, e Dardot e Laval. Inicialmente, apresentam uma breve revisão teórica dos conceitos de “pós-democracia” e de “desdemocratização”, dialogando com diferentes abordagens dos termos na literatura. Em seguida, os autores empreendem um esforço metodológico de inserção dessas abordagens nos debates teóricos brasileiros. Por fim, fundamentam a importância dessa crítica em um cenário agonístico das democracias, e os usos das ferramentas conceituais para compreensão da realidade na América Latina e no Brasil em particular.

O debate territorial do desenvolvimento é uma das faces das democracias na América Latina debatidas pelo pesquisador Matheus Rodrigues S. de Castro em **Dois níveis de desenvolvimento regional: por uma Constituição latino-americana**. Primeiro, a questão do desenvolvimento é discutida em uma dimensão regional, constituindo-se como uma importante ferramenta para a superação de assimetrias regionais. O autor nos apresenta o necessário debate sobre uma Constituição latino-americana, que garanta unidade e permeabilidade para as nuances locais frente ao desenvolvimento regional, como estratégia para a superação das desigualdades.

O artigo **Dissensos na região andina: distintos modelos de democracia e algumas percepções sobre a cidadania**, dos pesquisadores Renata Peixoto de Oliveira e Aruanã Emiliano Pinheiro Rosa, discute as visões e modelos de democracia e como estas se apresentam em tonalidades e formas distintas, que se amoldam às percepções em torno da cidadania e dos avanços vinculados à luta por direitos. No início do século XXI, as experiências andinas apresentaram dois eixos democráticos alternativos: o eixo bolivarianista (Venezuela, Bolívia, Equador), ancorado no novo constitucionalismo latino-americano e na perspectiva decolonial, e o eixo neoliberal (Chile, Colômbia, Peru), assentado no paradigma da democracia liberal e em sua vertente procedimental. O objetivo do artigo é comparar esses dois modelos, procurando entender os desafios que eles apresentam ao pensamento político no século XXI, especialmente com relação às reflexões em torno da democracia na América Latina.

O artigo **La debilidad del sistema institucional en México**, do pesquisador Ricardo Espinoza Toledo, convida-nos a pensar as instituições à contrapelo, como estruturas que moldam comportamentos e práticas sociais. Entretanto, para o autor, mesmo destacando a importância das instituições na vida social, esse processo sofre um problema crucial no México: a ausência de participação social que configure democraticamente as decisões emanadas dessas instituições, incluindo aí todo o processo legal. O desenvolvimento institucional exige incluir, explicar e convencer os cidadãos, tanto na elaboração da lei, que corresponde ao Congresso, quanto nas políticas públicas, tarefa do Poder Executivo. Importa, e muito, a forma como as decisões políticas são tomadas. O distanciamento dos atores políticos da esfera decisional, destituindo-os de poder decisório, implica em uma alienação política desses atores de todo o processo.

No trabalho **A relação do Estado com os povos indígenas por meio da participação social**, os pesquisadores Sady Sidney Fauth Junior e Lucia Alberta Andrade de Oliveira se debruçam sobre um tema necessário, mas que é abordado de maneira insuficiente na América Latina: a relação dos povos nativos com as democracias, especialmente com políticas participativas. Os autores analisam as estratégias adotadas pelo governo federal para garantir aos povos indígenas a participação na construção, avaliação e consolidação de políticas públicas, especialmente nas áreas de educação e saúde, que garantam a reparação das violações de direitos humanos sofridas por esses povos.

Traçando um panorama do momento complexo pelo qual as democracias têm passado, e ampliando o olhar sistêmico para a crise vivida, Francisco Uribe Xavier de Holanda, em **Crise da democracia e decolonialidade do poder**, dialoga com a necessidade de construção de uma abordagem decolonial. Para o autor, na era da globalização – na qual a colonialidade do poder é a base real das relações de dominação, exploração e conflito – a cidadania e a democracia não podem ser reais e radicais, pois só podem existir de forma precarizada no modelo eurocentrado de Estado-nação. Assim, a decolonialidade do poder, do ser e do saber, é um passo necessário, apesar de não ser o único, para uma revolução profunda.

Esse lugar a ser desconstruído é também o lugar epistêmico de análise das relações com o outro, inclusive para pensar as questões do desenvolvimento. Em **Faixa de fronteira como espaço para o desenvolvimento**, os pesquisadores Vania Bogado de Souza Di Raimo e Daniel Francisco Nagao Menezes oferecem uma importante contribuição para entender as assimetrias sociais e econômicas decorrentes dos processos de desenvolvimento do capitalismo e da expansão e internacionalização dos mercados. Para os autores, os países da América do Sul, ao se integrarem nesse processo, não observaram as demandas das populações fronteiriças. As condições de desenvolvimento nacional interno, somadas às condições externas, além-fronteiras, fizeram das regiões das faixas de fronteiras áreas prioritárias de implantação de políticas públicas para desenvolvimento regional, e de políticas governamentais de integração regional sul-americana. Nesse sentido, esse artigo faz apontamentos sobre a região da faixa de fronteira como região para desenvolvimento e integração sul-americana, e coloca esse pressuposto em diálogo com as dinâmicas das democracias em todo o Cone Sul.

Fabrizio Pereira da Silva, em **A comunidade e os caminhos do pensamento crítico na periferia global: os casos do *sumak kawsay/suma qamaña* e do *ubuntu***, empreende uma necessária leitura das narrativas comunitárias presentes na América Latina, dentro de uma perspectiva crítica. O autor nos sugere uma comparação entre formulações realizadas em diversos pontos da periferia mundial ao longo do processo de expansão acelerada da Modernidade pelo globo. O autor identifica, assim, temas comuns nos trabalhos de José Carlos Mariátegui, de Fausto Reinaga, na *négritude* de Aimé Césaire e Léopold Senghor, na *ujamaa* de Julius Nyerere, no consciencismo de Kwame Nkrumah, no *sumak kawsay* ou *suma qamaña* andino, no “socialismo comunitário” de García Linera, no zapatismo mexicano e no *ubuntu* do sul da África. Assumindo uma relação específica com o tempo histórico, essas perspectivas projetam um futuro, mas em articulação com o passado.

Em **Três tempos da participação no Brasil**, as pesquisadoras Alessandra Maia Terra de Faria e Mayra Goulart da Silva discutem a participação e sua intersecção com dinâmicas de transformação do poder, através da observação da fricção entre o ímpeto incluyente constitucional e a representação política ao longo do tempo. Nesse sentido, a hipótese

central do artigo é de que as demandas sociais – ao convergirem para modos de representação – dão forma política às instituições participativas, à consecução de políticas públicas e à organização da vida nas cidades. Desse modo, ao percorrer os debates sobre participação, as autoras pontuam nuances e críticas às dinâmicas e amálgamas constituintes e representativas da participação popular no Brasil.

O pesquisador Vitor Matheus Oliveira de Menezes lança luz sobre outro prisma do processo democrático, desta vez refletindo sobre a política pública de assistência social e seus reflexos no *habitus* familiar. Assim, **Habitus familiar e governamentalidade: reflexões sobre a política socioassistencial** estabelece uma importante contribuição para pensar as interfaces entre família e Estado na gestão da política de assistência social. Partindo das contribuições de Pierre Bourdieu e Michel Foucault para o estudo da esfera familiar, o autor insere os conceitos de *habitus* e governamentalidade como aportes teóricos significativos para tal empreitada.

O artigo final desta coletânea, **Democracia, corporativismo e ruptura institucional: notas sobre os condicionantes políticos da crise e a natureza da democracia no Brasil**, de Valdemar Ferreira de Araújo Filho, realiza um denso apanhado sobre a atual conjuntura agonística da democracia brasileira. O autor relaciona os diversos elementos do contexto local com outras conjunturas da América Latina, abordando as razões históricas e as escolhas de projetos políticos que levaram ao processo brasileiro.

Esperamos que esta obra e as diversas leituras que a compõem possam contribuir para uma reflexão aprofundada sobre o grave momento pelo qual as democracias latino-americanas passam. Como antes, há motivos para defender a democracia hoje, mas sabemos que para isso é necessário ir além do que conseguimos no passado e enfrentar estruturas de desigualdades que há muito tempo operam em nosso continente.

**Maria Victória Espiñeira Gonzalez  
Sue A. S. Iamamoto  
Danilo Uzêda da Cruz**

---

## **SOBRE OS AUTORES**

**Aiko Ikemura Amaral** é doutora em sociologia pela Universidade de Essex (Reino Unido). Tem experiência em pesquisa e trabalho de campo em temas da urbanização e politização da indigeneidade, gênero, migrações Sul-Sul, raça e etnia, e desigualdades interseccionais. Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente trabalha como professora assistente na School of Oriental and African Studies (SOAS), Universidade de Londres.

**Alessandra Maia Terra de Faria** é professora de Teoria Política e Sociologia Política junto ao Programa de Graduação em Ciências Sociais da Puc-Rio (PGCIS) e professora na especialização lato sensu em Sociologia Política e Cultura junto ao CCE- Puc Rio. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2005), mestrado (2008) e doutorado (2014) em Ciências Sociais pela Puc-Rio. Atualmente também é pesquisadora do laboratório LAPPCOM (UFRRJ/UFRJ) e realiza estágio de pós-doutoramento com dupla vinculação interdisciplinar junto aos programas de Pós-Graduação PPGCIS (Ciências Sociais) e PPGEL (Estudos da Linguagem) na Puc-Rio. Pesquisa representação política, sociologia política, teoria democrática, linguagem e tradução..

**Aruanã Emiliano Pinheiro Rosa** é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa), mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea na América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e autor da dissertação A cidadania e os desafios e embates entre o estado liberal e o estado plurinacional: perspectivas para a integração latino-

americana. É membro do Centro de Estudos Sócio-Políticos e Internacionais da América do Sul (Cespi-América do Sul).

**Caroline Cotta de Mello Freitas** é mestra e doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo. Tem experiência em pesquisa e trabalho de campo em temas de movimentos sociais indígenas na Bolívia, imigração, raça e etnia, e desigualdades interseccionais. Trabalha como professora de Antropologia na Escola de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Atualmente desenvolve pesquisa sobre decolonialidade e a produção de autoras africanas, em especial Silvia Rivera Cusicanqui, Lélia Gonzalez, Beatriz Nascimento e Sueli Carneiro, com financiamento do Programa de Incentivo à Pesquisa Docente/PIPED-FESPSP 2019-2020.

**Daniel Francisco Nagao Menezes** possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil, ambos pela mesma universidade, especialização em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior pelo Centro Universitário Padre Anchieta, e é mestre e doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Fez pós-doutorado em Direito na Universidade de São Paulo e é professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É membro do Centro de Estudos e Pesquisas em Economia Pública Social (Ciriec) - Brasil.

**Danilo Uzêda da Cruz** é Pós-doutorando em Desigualdades Globais e Justiça Social (Flacso/UnB); Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano (Universidade Salvador – UNIFACS); especialista em Docência do Ensino Superior (Faculdade de Ciências e Tecnologia – FTC); graduando em Ciências Sociais (UFBA) e graduado em História, Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Tem experiência nas áreas de história, com ênfase em história contemporânea, e ciência política, com pesquisas sobre políticas públicas, desenvolvimento territorial e planejamento de políticas públicas. Lecionou como professor substituto no Departamento de Ciência Política da UFBA. Desenvolve pesquisa sobre políticas públicas, planejamento territorial, pobreza e participação política. Atua como

*Coordenador de Projetos de Inclusão Produtiva na Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR/SDR).*

**Fabricio Pereira da Silva** é professor adjunto do Departamento de Estudos Políticos e Professor do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). É co-líder do Centro de Análise de Instituições, Políticas e Reflexões da América, África e Ásia (CAIPORA), grupo de pesquisa sediado na UNIRIO, e investigador associado do Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane (CEA-UEM) de Moçambique. É professor do mestrado em Estudos Contemporâneos da América Latina da Universidad de la República (UdelaR) no Uruguai. Graduiu-se em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), fez o mestrado em História Social pela UFRJ e o doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Tem pós-doutorado em andamento no Instituto Superior de Estudios Avanzados da Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH).

**Filipe Cortes de Menezes** é especialista em Direito Público pela Universidade Norte do Paraná (Unopar), procurador municipal, e mestrando em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes (UNIT).

**Fran Espinoza** é professor titular do Mestrado em Direitos Humanos na UNIT. Membro titular da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), Espanha. É doutor em estudos internacionais pela Universidade de Deusto, Espanha (Cátedra UNESCO, América Latina). Possui pós-doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná. Foi pesquisador do programa Marie Curie Action, Initial Network SPBuild (Comissão Europeia).

**Francisco Uribam Xavier de Holanda** é licenciado em Filosofia Política, mestre e doutor em Sociologia. Professor do Departamento de Ciências Sociais da UFC e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP/UFC). Autor, entre outros, do livro *América Latina no século XXI: As resistências ao padrão mundial de poder* (2016).

**Jamile Borges da Silva** é antropóloga e professora adjunta da UFBA. Possui mestrado em Educação e doutorado em Estudos Étnicos e Africanos. Realizou pós-doutorado junto ao

*ISCTE-IUL em Lisboa; coordena o Programa de Pós-Graduação em Estudos Étnicos e Africanos da UFBA; pesquisadora do Centro de Estudos Afro-Orientais (UFBA) e coordena o MUSEUAFRODIGITAL da UFBA.*

**Luis Fernando Novoa Garzon** é atualmente professor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) lotado no Departamento de Ciências Sociais. Tem formação na área de Ciência Política e é doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ). Coordena o grupo de pesquisa "Territorialidades e Imaginários na Amazônia" na UNIR e é um dos coordenadores do programa de pesquisa BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil no contexto nacional e internacional, vinculado ao Laboratório Estado, Território, Trabalho e Natureza (ETTERN) do IPPUR/UFRJ.

**Lilian Freitas Fernandes Uzêda** é mestra em Agronomia, com concentração em Uso de Solos e Qualidade de Ecossistemas pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia possui graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade do Estado da Bahia (2008) e especialização em Avaliação de Flora e Fauna em Estudos Ambientais pela Universidade Federal de Lavras (2011). Atualmente é engenheira agrônoma da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia e Mestra. Tem experiência na área de agronomia, com ênfase em meio ambiente, atuando principalmente nos seguintes temas: semiárido, mandiocultura, flora, plantas nativas e extensão rural.

**Lucia Alberta Andrade de Oliveira** é graduada em Ciências Sociais (licenciatura e bacharelado) e mestre em Educação pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). É indígena, do povo Baré do Amazonas. Possui experiência nas áreas de gestão pública, participação social, legislação indigenista, educação escolar indígena, direitos humanos, política socioambiental, pautas parlamentares e demais temas ligados ao estabelecimento de parcerias entre órgãos da administração pública. Atualmente é assessora parlamentar da Deputada Federal Joenia Wapichana/RR para temas ligados à educação e meio ambiente.

**Maria Teresa Ruas Coelho** é mestranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), possui graduação em Ciência Política pela mesma instituição (2018). É pesquisadora do grupo de pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê).

**Maria Victória Espiñeira Gonzalez** possui Aperfeiçoamento em Curso Avançado em Teoria Política - IUPERJ-CAPES (2003), mestrado em Ciências Sociais pela UFBA (1990), doutorado em Filosofia e Ciência da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela (2000) e pós-doutorado na Universidade de Buenos Aires (UBA). Atualmente é professora titular da UFBA ( Pós Graduação em Ciências Sociais da Ufba e Departamento de Ciência Política da UFBA). Tem experiência nas áreas de ciência política e sociologia política, com ênfase em representação política e participação, interface entre o Estado e sociedade, e atua principalmente nos seguintes temas: democracia contemporânea, a relação Estado, partidos políticos, movimentos sociais e as ações coletivas que ocorrem na América Latina. Participa do Grupo de Pesquisa do CNPQ Democracia, Participação e Representação Política (Depare).

**Mariana Alves Iozaki** possui graduação, mestrado e doutorado em andamento pelo em Ciências Sociais da UFBA. Seu foco de estudos visa a compreensão da representação política, a cultura política dos vereadores de Salvador, e a relação entre representantes e representados no âmbito da capital baiana. Participa do Grupo de Pesquisa do CNPQ Democracia, Participação e Representação Política (Depare).

**Mayra Goulart Silva** é professora de Teoria Política e Política Internacional do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), coordenadora do Observatório dos Países de Língua Oficial Portuguesa da Universidade Federal Fluminense (OPLOP/UFF), e pesquisadora visitante e pós-doutoranda do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (CIES/ISCT-IUL). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2006) e em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá, mestrado em Ciência Política pelo IUPERJ (2008) e doutorado em Ciência Política (2013) pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Tem experiência nas áreas de ciência política, com ênfase em América Latina, teoria política e política comparada.

**Matheus Rodrigues Silva de Castro** é pós-graduando em Direito pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Possui graduação em Direito pela FGV-RJ e é graduando em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

(UNIRIO). Trabalha com os seguintes temas: pensamento social e político brasileiro, direito público e constitucional e federalismo.

**Renata Peixoto de Oliveira** é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professora do Programa de Pós-Graduação de Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPG-PPD) da UNILA. É líder do grupo CESPI-AMÉRICA DO SUL, membro do grupo de pesquisa Democratización en América Latina en Perspectiva Comparada da Associação Latino-Americana de Ciência Política (DALC-ALACIP), RedBlac e Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). É autora do livro *Sem revoluções: os dilemas das democracias neoliberais andinas* (2019).

**Ricardo Espinoza Toledo** é professor e investigador da Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Iztapalapa), División de Ciencias Sociales e Humanidades, departamento de Sociología, e atua na área de Ciência Política. É doutor em Ciência Política pelo Centre d'Analyse Comparative des Systèmes Politiques, Ecole Doctorale des Sciences Politiques, Universidade de Paris I, Sorbonne. É mestre em História Política pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris). É licenciado em Ciência Política pela Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Iztapalapa), membro do Sistema Nacional de Investigadores (SNI), e especialista nos temas: relações Executivo-Legislativo, representação política e partidos políticos.

**Sady Sidney Fauth Junior** é consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD-Brasil), mestrando em Direitos Humanos na Universidad Nacional de Lanús (UNLa), especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Goiás (UEG) e em Segurança Pública pela Faculdade Cidade Verde (FCV). Possui experiência nas áreas de direitos humanos, participação social, segurança pública, educação do campo, tráfico de pessoas, migração, refúgio, políticas indigenistas e sobre drogas.

**Sue Iamamoto** possui graduação em Comunicação Social (Jornalismo) e mestrado em Ciência Política pela USP e doutorado em Ciência Política pela Queen Mary University of London (2016). Tem experiência de pesquisa com agrupamentos políticos e movimentos sociais na Bolívia e é autora do livro *El nacionalismo boliviano en tiempos de plurinacionalidad* (2013). Atualmente, seu principal interesse de pesquisa se concentra na imbricação entre memória social e ação coletiva na América Latina, um debate que dialoga com os estudos sobre movimentos sociais, sobre o legado das ditaduras militares no Cone Sul, e sobre a construção de narrativas históricas nacionais oficiais. É professora adjunta no Departamento de Ciência Política da UFBA.

**Túlio Pustrelo Celini** é graduando em Ciência Política UnB. É pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê).

**Valdemar Ferreira de Araújo Filho** é professor associado do Departamento de Ciência Política da UFBA, com doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ, pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade de Salamanca-Espanha, mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ (1993) e graduado em Ciências Sociais pela UFBA. Atualmente vem desenvolvendo pesquisa sobre democracia, reforma do Estado e centros de governo na América Latina em perspectiva comparada, e é autor do livro *Presidentes Fortes e Presidência Fraca: a Expansão do Poder Executivo e a Organização da Presidência da República no Brasil (1930-1989)*.

**Vania Bogado de Souza Di Raimo** é doutoranda e mestre (2017) em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. É especialista em gestão empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2014), é graduada em Direito pela Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (2005) e docente com prática em metodologias participativas/ativas e projetos integradores (desde 2015). É advogada no Mercosul desde 2009.

**Verônica Teixeira Marques** é doutora em Ciências Sociais pela UFBA, mestre em Ciência Política pela UFPE e graduada em Ciências Sociais pela UFS. Atualmente é pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP), do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes (UNIT-

*Alagoas) e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UNIT. Também é líder do grupo de pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos - CNPq e pesquisadora do Núcleo de Análises e Pesquisas em Políticas Públicas de Segurança e Cidadania (NAPSEC) da SSP/SE, com experiência em planejamento e gestão na área de projetos de pesquisa, atuando nas áreas de políticas públicas e controles democráticos, direitos humanos, gestão pública participativa, democracia, orçamento participativo e participação popular.*

**Vitor Matheus Oliveira de Menezes** *é doutorando em Sociologia pela USP e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mestre e bacharel em Ciências Sociais pela UFBA. Trabalhou como pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) entre os anos de 2015 e 2016. Em 2015, foi contemplado pelo Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, realizado pelo Pnud, Ipea e pela Fundação João Pinheiro (FJP). Possui interesse em estudos sobre teoria social, estratificação, trabalho, família e políticas públicas.*

---

## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b>	<b>06</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>09</b>
<b>SOBRE OS AUTORES</b>	<b>17</b>
<b>O FUTURO DAS DEMOCRACIAS OU OS IMPASSES PREVISTOS</b> Lilian Freitas Fernandes Uzêda e Danilo Uzêda da Cruz	<b>27</b>
<b>TEXTO INTRODUTÓRIO PARA LER A DEMOCRACIA OU BREVES REFLEXÕES PARA LER A DEMOCRACIA</b> Maria Victória Espiñeira González e Mariana Alves Isozaki	<b>42</b>
<b>DESAFIOS DA DEMOCRACIA INTERCULTURAL NA BOLÍVIA: ENTRE O PROJETO PLURINACIONAL E A REGULAMENTAÇÃO DA PRÁTICA ELEITORAL</b> Caroline Cotta de Mello Freitas e Aiko Ikemura Amaral	<b>55</b>
<b>PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA: A PERSPECTIVA DECOLONIAL PODE APRIMORÁ-LA?</b> Filipe Cortes de Menezes, Fran Espinoza e Verônica Teixeira Marques	<b>79</b>
<b>NOVOS APARTHEIDS NO VELHO BRASIL: POBREZA, RACISMO E DEMOCRACIA</b> Jamile Borges da Silva	<b>93</b>
<b>BRASIL: DA REDEMOCRATIZAÇÃO À CONTRARREVOLUÇÃO DENTRO DA ORDEM</b> Luis Fernando Novoa Garzon	<b>112</b>
<b>POR UMA LEITURA CRÍTICA DA “TEORIA PÓS-DEMOCRÁTICA”</b> Maria Teresa Ruas Coelho e Túlio Pustrelo Celini	<b>122</b>
<b>DOIS NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POR UMA CONSTITUIÇÃO LATINO-AMERICANA</b> Matheus Rodrigues S. de Castro	<b>133</b>

<b>DISSENSOS NA REGIÃO ANDINA: DISTINTOS MODELOS DE DEMOCRACIA E ALGUMAS PERCEPÇÕES SOBRE A CIDADANIA</b> Renata Peixoto de Oliveira e Aruanã Emiliano Pinheiro Rosa	<b>148</b>
<b>LA DEBILIDAD DEL SISTEMA INSTITUCIONAL EN MÉXICO</b> Ricardo Espinoza Toledo	<b>166</b>
<b>A RELAÇÃO DO ESTADO COM OS POVOS INDÍGENAS POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b> Sady Sidney Fauth Junior e Lucia Alberta Andrade de Oliveira	<b>183</b>
<b>CRISE DA DEMOCRACIA E DECOLONIALIDADE DO PODER</b> Francisco Uribam Xavier de Holanda	<b>202</b>
<b>FAIXA DE FRONTEIRA COMO ESPAÇO PARA O DESENVOLVIMENTO</b> Vania Bogado de Souza Di Raimo e Daniel Francisco Nagao Menezes	<b>223</b>
<b>A COMUNIDADE E OS CAMINHOS DO PENSAMENTO CRÍTICO NA PERIFERIA GLOBAL: OS CASOS DO <i>SUMAK KAWSAY/SUMA QAMAÑA</i> E DO <i>UBUNTU</i></b> Fabricio Pereira da Silva	<b>239</b>
<b>TRÊS TEMPOS DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL</b> Alessandra Maia Terra de Faria e Mayra Goulart da Silva	<b>258</b>
<b><i>HABITUS</i> FAMILIAR E GOVERNAMENTALIDADE: REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL</b> Vitor Matheus Oliveira de Menezes	<b>287</b>
<b>DEMOCRACIA, CORPORATIVISMO E RUPTURA INSTITUCIONAL: NOTAS SOBRE OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DA CRISE E A NATUREZA DA DEMOCRACIA NO BRASIL</b> Valdemar Ferreira de Araújo Filho	<b>302</b>

## O FUTURO DAS DEMOCRACIAS OU OS IMPASSES PREVISTOS

Lilian Freitas Fernandes Uzêda  
Danilo Uzêda da Cruz

### **Introdução, para pensar as democracias em estado de crise**

O artigo ora proposto enseja discutir questões prementes e constantes no trato da teoria democrática, sobretudo o campo de estudo que tem nos impasses e crises da democracia liberal sua centralidade. Trata-se de buscar trazer à tona questões sobre o futuro das democracias latino-americanas e os contornos da crise que se apresenta. O modelo caótico e expressado cada vez mais em uma intensa desdemocratização nos coloca à beira de um impasse político e social, que é também um impasse ambiental e, sobretudo, cultural.

A questão central então se apresenta na agenda política latino-americana, mas não somente, porque também está na pauta do velho continente e nas mudanças nas relações internacionais promovidas pelo crescente e consistente desenvolvimento chinês e pela reorganização da Rússia, enfraquecendo ou matizando a hegemonia norte-americana. Dividiremos assim nosso texto em três grandes blocos. O primeiro contará com o debate sobre democracia e o ressurgimento do pensamento antidemocrático; o segundo tratará da relação entre as desigualdades e a questão democrática; por fim, lançaremos alguns apontamentos em forma de questões para esse contexto explicitamente turbulento e de crise na estrutura social que tem lastreado o golpeamento às democracias latino-americanas.

O ressurgimento do pensamento conservador, de direita, na forma de neofascismos, e de ultradireita, na forma de violência, e o esgarçamento do tecido social têm nos indicado que as democracias encontraram uma forma de negação de seus próprios princípios democráticos (liberdade, igualdade, justiça social etc.), utilizando os mesmos instrumentos que garantem sua razão de ser.

De maneira geral, tal qual a teoria democrática é apresentada, pressupõe-se que existam elementos sociais de pactuação e contratualização coletiva que devem garantir à sociedade em geral e aos excluídos em particular direitos assegurados socialmente, cuja habilitação para participação em sociedade deve prever mecanismos públicos, transparentes e igualitários de justiça e garantia de direitos.

Aprofunda-se o ódio às instituições democráticas estendendo o ataque e o achaque a todas as representações políticas e ao bloco de interesses antagônicos. Como bem apresentou Rancière (2015), e tema de outro trabalho nosso, o ódio à democracia ultrapassa o procedimento democrático e o desmonta; alcança as relações sociais e as fragilizam; aprisionam a liberdade e a mata.

Assim, o ressurgimento do pensamento conservador na sociedade é alimentado por um Estado que se mantinha em estado de inação, crescendo em seu interior as diversas formas de conservadorismo e de perseguição de populações indígenas, negras, mulheres, homossexuais, pobres, periféricos, agricultores familiares, camponeses e tantos quantos forem os grupos socialmente excluídos, configurando-se em um neofascismo com “instituições em pleno funcionamento” e por isso mesmo mais agressivo. Os limites da democracia apresentados por Bobbio (2001) não conseguem dar conta desse universo. E, ainda que tomássemos por ideia-força aquilo que ela nunca se propôs ser (ŽIŽEK, 2007), seria inimaginável que alcançasse formas e conteúdos tão caóticos quanto os que estamos vivenciando.

### **O ressurgimento do pensamento antidemocrático**

Um processo histórico recente, o fim das ditaduras militares aparecia como expressão final do pensamento conservador. Parecia que a ambiência democrática e a mobilização das populações em torno de demandas democráticas e ampliação de direitos alimentavam uma conjuntura favorável para que as sociedades melhorassem seus ambientes democráticos. As alternativas para ampliação da participação e inserção de demandas e agendas de políticas públicas não caminharam no mesmo ritmo das mudanças a serem promovidas na estrutura social, nas economias e principalmente nas culturas que esqueceram momentaneamente o passado conservador e cruel legado pelas ditaduras em todo o continente. Em recente livro,

Safatle (2019) faz novo alerta para o uso da violência como prática democrática, ultrapassando, se não anulando, a ação estatal da sociedade por meio de ações de linchamento (físico e simbólico) de populações inteiras e de indivíduos em particular.

O fim da ditadura “parece mesmo não ter acabado com o pensamento conservador, pelo contrário: parece tê-lo guardado em um lugar reservado longe da política, do contraditório, dos princípios democráticos, onde a sociedade, e o próprio Estado, não podiam reagir. A avalanche participacionista dos anos 1990 arrefeceu ao longo da mesma década, como consequência do aprofundamento do neoliberalismo, mas embasada pela “estabilidade” econômica promovida pelos planos econômicos no Brasil. No resto do continente, mais uma década foi necessária para que o participacionismo alcançasse as políticas públicas, cada país com particularidades que fogem ao nosso propósito nesse artigo.

Nos primeiros anos da década de 2000, o espectro de mudança tomou conta da América Latina. Parecia que finalmente os governos de esquerda e centro-esquerda, mesmo aqueles aliados às oligarquias e a grupos até então conservadores, estavam sendo eleitos sob regimes democráticos e eleições com aparente igualdade de direitos. Foi uma década de mudanças nas políticas públicas, com forte redução das desigualdades econômicas, sociais, ambientais e políticas, com a inserção gradativa de populações antes excluídas no sistema de direitos.

Entretanto, a direita e o pensamento conservador persistiram e aprimoraram as estratégias de inserção nos sistemas políticos, imiscuindo-se nas economias e no aparelho estatal. A separação entre direita econômica, política, religiosa etc. pareceu não ter mais sentido em um mundo “globalizado” e multidiverso. O engano provocado por um forte apelo moral em torno da corrupção do próprio sistema político, somado ao crescimento econômico de classes populares, fez a direita voltar à cena na primeira década dos anos 2000. Países como Uruguai, Brasil, Equador e Bolívia retiraram da situação de miséria e extrema pobreza um terço de suas populações, e no caso do Brasil, da Bolívia e do Uruguai, esses indicadores mostraram que houve elevação da escolaridade e do acesso à cultura (PNUD, 2017).

A chamada direita econômica, reconhecida como os liberais clássicos, retornou à baila nos centros de conhecimento e governos. Suas propostas retomaram uma oposição ao liberalismo econômico de meados do século, ao estado de bem-estar social e ao nacional desenvolvimentismo. Trouxeram novamente à tona a redução do papel do Estado nas economias e na vida do indivíduo.

A novidade, do ponto de vista político, é o surgimento de uma direita religiosa. Novidade porque esses grupos passam a disputar intensamente eleições como um “partido”, formam bancadas e ampliam sua atuação na sociedade disputando vagas em conselhos paritários, conselhos tutelares, e em outras formas de participação política, com uma agenda em nome da família, da pátria, dos bons costumes, da moral etc. O pensamento conservador sustenta que as mudanças não levam ao progresso e passa a inserir a fé em suas decisões públicas com um guia político. O que mobiliza a direita conservadora é, via de regra, o aspecto comportamental: a recusa da legalização do aborto e da homoafetividade, a deturpação dos debates sobre gênero (assumindo um difuso conceito de “ideologia de gênero”), defendendo uma família tradicional extraída dos textos bíblicos. Esse pensamento tem assumido nos parlamentos espaços significativos, como dissemos anteriormente, configurando “bancadas” e, mais recentemente, elegendo presidentes (Brasil) ou promovendo golpes de Estado (Bolívia). Sua dispersão em grupos diversos é reaglutinada em torno dos temas apontados, novamente dissipando-se e entrecortando os interesses econômicos.

O pensamento conservador de direita assume ainda duas formas que se confundem, mas que aqui matizaremos: a nacional-militarista e a direita fascista. A primeira tem como raiz ideológica os mesmos fundamentos dos regimes militares, inclusive a tortura como prática de Estado. A configuração ideológica desse pensamento em geral assume aspectos morais, apoiados na defesa dos bons costumes, da lei e da ordem. Expressam suas ideias no âmbito da caserna, utilizando grupos militares e paramilitares, sempre incidindo e atuando contra a democracia e, apesar de defenderem as instituições, fragilizam-nas. Seus horizontes enxergam qualquer garantia constitucional, direitos humanos e defesa da vida como secundários diante do desejo de controle do Estado e da autoridade em nome do progresso.

Por fim, o pensamento da direita fascista começa a ganhar força na América Latina, confundindo-se com o pensamento nacional-militarista e o pensamento econômico neoliberal. Diferencia-se principalmente do pensamento descrito no parágrafo anterior porque rechaça totalmente a atuação dos direitos, sendo mormente racista, homofóbico, xenofóbico, sexista, e com inserção econômica dos grandes conglomerados e setores agroindustriais.

A questão central desse pensamento ativo e crescente na América Latina é que ele ressurgiu associado ao assassinio de opositores, à redução de investimentos nas áreas da ciência e da tecnologia, à fé e ao casuísmo, e a golpes de Estado ou a ameaças de rupturas democráticas. E, ao contrário do que o pensamento liberal propôs, não reduziu, e sim ampliou as desigualdades.

### **As desigualdades e a questão democrática**

Para pensarmos a questão das desigualdades e suas diversas nuances, devemos considerar os processos de acumulação e redistribuição de riquezas. A materialidade da pobreza é resultado de processos históricos de acumulação capitalista dos meios de produção e de concentração de riqueza em poucos (como consequência e causa). A realidade dos conflitos sociais, da condição de miséria medida pelos indicadores sociais e econômicos, torna ainda mais verdadeira essa afirmação, demonstrando que o fenômeno da pobreza é multidimensional, transversal e persistente. Tema, portanto, que exige uma análise cuidadosa, pois, em nossa compreensão, é resultado desses fatores multidimensionais e também consequência de políticas públicas anteriores que aumentaram a sua concentração.

O debate sobre o enfrentamento das desigualdades nos obriga a uma análise mais abrangente que ultrapassa, e transborda, a de uma política pública singular. Entre nós, coloca ainda a necessária discussão sobre a origem das desigualdades sociais. É preciso questionarmos como essas desigualdades se reproduzem historicamente, para que pensemos que oportunidades concretas são criadas tendo o horizonte democrático como sustentáculo desses processos, e quais são elas.

Há algum tempo o tema da desigualdade não é tratado em ciência política como um fenômeno natural. Sua dimensão política, encaixada como está em processos históricos de acumulação do capital e na forma como decisões têm sido tomadas e escolhas políticas têm sido feitas pelos governos, confere a esse fenômeno social um lugar privilegiado nas análises dos processos de desenvolvimento. As diversas desigualdades são expressadas na sociedade por meio de experiências distintas como classes sociais, relações de poder, prestígio, gênero, geração. Nossa preocupação aqui é identificar a centralidade das desigualdades sociais, tendo como foco nosso problema central, observando que, ao contrário do que dizem os elitistas e neoliberais, essa condição não é natural e tampouco necessária para os sistemas sociais. No caso do Brasil, percebemos que a permanência de desigualdades sociais de longo curso (persistentes) torna ainda mais necessário fazer uma análise em que pese a acentuada melhoria da qualidade de vida e elevação de renda entre os anos 2003-2007.

A desigualdade, portanto, não é um problema ecológico, e sim um problema político. O reconhecimento de que a desigualdade é uma condição, assim como a democracia, justiça e igualdade econômica, é uma necessidade ontológica para a superação das mazelas sociais e para a melhoria do alcance democrático em si. Passando pelos direitos fundamentais, instituídos na constituição de 1988, até o desenvolvimento recente e extensão desses direitos, a ideia de igualdade econômica e social não pode prescindir da superação política das desigualdades. A concordância de que desigualdade e pobreza, ainda que sejam conceitos distintos, caminham juntas, nos obriga a uma leitura também multidimensional, multifacetada e transversal do problema democrático.

A vinculação entre pobreza e desigualdade expressa-se fortemente nas disparidades sociais e econômicas observáveis nas pesquisas, sobretudo do mundo rural. Enquanto a pobreza é parte da desigualdade econômico-social, determinando a vida e as possibilidades das populações a ela submetidas, as desigualdades aprofundam esse cenário porque acrescentam e se alimentam, estando justamente vinculados, na medida em que as disparidades nas chances de vida determinam as possibilidades de escapar de situações de privação e vulnerabilidade. No nosso caso concreto, não bastassem as desigualdades raciais e de gênero como produto do processo histórico de

escravização e de submissão feminina, a concentração extrema de renda nos posiciona entre os países em que esse fenômeno é mais cruel. Esse estado de coisas confere à situação de desigualdade e pobreza o caminho de mobilização de ativos e de mais propriedade para possibilitar a mobilidade social.

A pobreza e a desigualdade social ainda são provocadas pela não superação das heranças históricas, mas também pela fragilidade de políticas sociais de reinserção econômico-social das populações do campo e das cidades.

Superando a redução atual em torno do conceito de pobreza, presente sobretudo nos textos neoliberais, cabe salientar que ele não pode ser reduzido à noção de ausência ou precariedade da renda. Seu conceito se expressa nas mais diversas dimensões (SEN, 2001), envolve supressão das condições mínimas de existência, que empurra populações inteiras para vulnerabilidades mais complexas, como exclusão de poder, de participação e de voz, exposição extrema a situações constantes de violência e explorações nas mais diversas esferas, condicionando, senão determinando, a situação de vida das pessoas. A pobreza confere a essas populações condição de supressão, portanto, dos direitos fundamentais à vida. Do mesmo modo, a desigualdade não pode ser restrita à desigualdade de renda, devendo ser percebida em relação a outras desigualdades, como de gênero, classe, participação, ambiental etc., que abarquem a realidade da estrutura social.

Para Miguel (2016), a crítica importante e central no debate sobre as desigualdades é aquela que as reaproxima e as trata justamente como um problema multifacetado, não somente como uma questão econômica. Esse longo debate realizado nos capítulos de “Desigualdades e Democracia” nos permite uma contribuição de relevo para a análise da questão das desigualdades. Ultrapassando a estreiteza do elitismo democrático, e compreendendo os limites do pluralismo, Miguel demonstra que a compreensão das desigualdades passa também por um debate epistêmico em torno do conceito de democracia, entendendo sua diversidade e diferentes contextos sociais e históricos. As muitas desigualdades presentes nas relações sociais não necessariamente correspondem, afirma o autor, a um efeito causal, como analisaram os elitistas ou alguns marxistas. Por sua dinâmica e caráter difuso e espraído, as desigualdades

devem ser observadas em sua complexidade, analisando as diversas dimensões, de gênero, etnia, geração, classe etc. (MIGUEL, 2016). Trata-se de romper com a apartação imposta pelo liberalismo entre política e economia.

Já para Sen, em seu debate sobre pobreza, existiria uma “linha de pobreza” que não poderia ser determinada por volições individuais; interessante seria organizar os grupos sociais por categorias intergrupais de renda, gênero, empregabilidade, geração etc., deixando de enfrentar o debate da segmentação central em torno das desigualdades sociais, que é a de classe. O seu modelo de análise da pobreza e desigualdades no mundo comporta ainda uma relação entre as rendas e capacidades mínimas requeridas, condicionando os grupos de indivíduos àquela condição mesma (SEN, 2001, p. 175). Assim, outros elementos devem ser observados para essa análise, enfeixando os elementos de renda, idade, gênero, geração e étnico-raciais, dentre outros fatores sociais.

Enquanto o conceito de pobreza nos aparece de forma mais objetiva, expressa pela incapacidade de reprodução da vida familiar e social, além do distanciamento dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, o conceito de desigualdade revela outras complexidades porque diz respeito ainda às relações de poder, abrangendo dimensões territoriais. Ainda assim, a pobreza não pode ser observada somente enquanto fator econômico, devendo-se perceber inclusive os processos políticos internos e externos a ela, tais como: cultura, questões ecológico-ambientais, participação e qualidade democrática etc. Esses elementos se espriam na realidade social aproximando os dois conceitos, determinando a condição social das populações.

A capacidade absoluta de concentração de renda e serviços dos extratos mais privilegiados gera mais dificuldade de mobilidade social e extrema rigidez na estrutura social, ampliando as desigualdades e obstruindo sua superação. Observamos que, a despeito da intensa mobilidade social dos anos 2003-2010, durante o primeiro Governo Lula, a estabilidade desses grupos de populações que movimentaram-se, saindo da situação de pobreza, é bastante efêmera (SEN, 2014). Qualquer descontinuidade de políticas públicas de enfrentamento à pobreza faz com que o desenvolvimento dessas populações se retraia e retorne à situação anterior, agora sob um novo patamar de

frustração dos projetos coletivos e individuais. A questão central é a ausência ou ineficácia do projeto político que subjaz a essa iniciativa de políticas públicas, seja por sua ambiguidade, ora atendendo aos interesses das populações pobres, ora aos interesses da elite, seja por sua fragilidade factual ante a incapacidade de enfrentar o caráter dependente e periférico da economia nacional ou das economias dos entes federados.

A busca por novos modelos de desenvolvimento pode viabilizar mudanças nos cenários de desigualdades sociais e econômicas, inclusive interferindo em processos de exclusão e de aprofundamento das mazelas do capitalismo. Enquanto as políticas distributivas melhoram as condições de vida e bem estar momentâneas, as políticas de infraestrutura e acesso a bens e serviços possibilitam o enfrentamento de um ciclo em que a situação de pobreza se alastra, dada a condição de dependência e complementaridade da economia baiana, como anotamos anteriormente.

Conforme o conceito rawlsiano de justiça, a igualdade de oportunidades é a condição central para a garantia da igualdade e de uma sociedade justa (RAWLS, 1993, p. ). Em nossa realidade histórica, as oportunidades devem ser somadas a políticas de ações inclusivas, possibilitando que as desigualdades historicamente acumuladas possam ser superadas. Essas políticas públicas de ação inclusiva só podem ser alcançadas com ação pública que agregue e combine diferentes estratégias. Assim, tanto o Estado quanto o setor privado e as organizações da sociedade civil podem vir a ter um papel relevante na promoção da igualdade por meio de políticas sociais, que continuam a ser o mecanismo fundamental na ampliação do acesso a direitos e na geração de renda. Talvez devêssemos pensar como essa concepção que o liberalismo individualiza e torna “problema” de cada indivíduo separadamente, tornando-o exclusivo de seu agir.

A articulação entre as políticas universais, segmentais e focalizadas é imprescindível para que as desigualdades possam ser superadas, com a inserção das agendas dos grupos sociais excluídos. À implementação simultânea, não devem corresponder a ineficácia ou incompatibilidade de execução, dado que a realidade e sua complexidade, além do caráter multidimensional da pobreza, exigem das políticas públicas um tratamento em várias frentes. É mais importante perceber essas políticas públicas

como complementares. Enquanto as políticas universalizantes são de alto custo, as de caráter segmental ou focalizado estão limitadas ao seu alcance.

Um pretenso antagonismo entre políticas universais e focais ou segmentais apenas favorece o não enfrentamento do problema. Torna-se, portanto, um artifício para que novamente os públicos mais privilegiados com macro políticas vejam como menores as políticas para grupos excluídos. O caráter multidimensional da desigualdade e da pobreza obriga a procurar uma combinação desses dois campos da política, articulando-os. As desigualdades de gênero somente podem ser enfrentadas tratando-se os grupos focais, incorporando e mobilizando políticas públicas universais que viabilizem ações mais abrangentes nesse sentido. As organizações da sociedade civil têm atuado no sentido de participar mais ativamente dos processos decisórios, como já observamos acima. Muitas organizações da sociedade civil têm, progressivamente, ampliado sua participação em políticas públicas desde 1988, sobretudo após a regulamentação dos espaços participativos como conferências e dos conselhos.

Não somente no Brasil, mas em todo o mundo, as desigualdades e a pobreza têm esse caráter transversal e multidimensional, com as características territoriais de extensão e intensidade em cada país. Contribui ainda sua posição nos quadros da economia mundial, o que pode ou não conferir um caráter periférico ou central no processo decisório das políticas internacionais de superação das desigualdades.

Em todos os sentidos, a democracia foi reduzida pela ascensão e retorno do pensamento conservador. As dimensões da questão democrática não se resumem aos direitos políticos, combatidos também por esse pensamento. Como já dissemos acima, as desigualdades persistentes, para utilizar um conceito de Tilly (2016), passam pela segurança alimentar e nutricional, habitação, acesso a bens e serviços, valores culturais, relações de gênero, geração, e também pelas questões da luta de classes (TILLY, 2016).

### **O futuro das democracias latino-americanas**

A democracia liberal não superou as desigualdades sistêmicas e persistentes. Após um breve período de sensação de igualdade, logo se percebe o hiato, a distância e o fosso provocado por processos de concentração de renda, de racismos, sexismos e

isolamento social de populações inteiras. No caso do Brasil, por exemplo, a curta década de inclusão social e de renda entre os anos 2003 e 2010, pouco ou nada significou diante das perdas sofridas nos últimos dois anos. Podemos dizer o mesmo sobre a situação do Chile, da Argentina e do Equador. O avanço de políticas neoliberais, com cerceamento de direitos, destruição ambiental e desprezo pelo humano são fatores que têm desmontado conquistas históricas dos movimentos sociais e sindicatos.

Nesse sentido, a crise das democracias, sobretudo as latino-americanas, não deve ser subestimada. Do ponto de vista analítico, é preciso que processos e percursos sejam investigados em suas diversas dimensões, e não apenas como relação de causa e consequência.

Em nossa, análise, o futuro das democracias passa, portanto, pela compreensão de quatro fatores importantes, a saber:

1. **É preciso entender o limite da democracia liberal.** Se a democracia liberal não é suficiente para colocar em combinação o nome e a coisa, é preciso que experiências de maior democracia tomem conta dos governos, dos Estados nacionais, ultrapassando a constatação de que não será por meio apenas das eleições que teremos mais e melhor democracia. Ainda que o processo democrático deva conter eleições limpas, igualitárias, com ampla participação e com direito de todos a votar e ser votado, restringir a democracia ao processo eleitoral é excessivamente reducionista, e eliminá-lo é impensável. O exercício da ampliação da participação social nas políticas públicas deve ser levado à sério enquanto exercício democrático.

2. **O enfrentamento das desigualdades persistentes.** O que há de consolidado na ciência política em torno do tema das desigualdades? Que não são um fenômeno isolado e que se diferenciam das distinções sociais. A desigualdade é um problema social que deve ser tratado no plural, e trata-se de um profundo desequilíbrio público entre suas populações. É preciso enfrentar as desigualdades nutricionais das populações, que acarretam diversas outras consequências. É preciso enfrentar e vencer as desigualdades de gênero, como causa do feminicídio, da opressão. Ou seja: é preciso

que a democracia seja capaz de enfrentar e superar as desigualdades como as causas mesmo da baixa qualidade democrática.

3. **A reorganização da sociedade civil.** A ampliação dos espaços participativos não foi acompanhada por uma estruturação de novas bases organizativas da sociedade civil. Os parâmetros de sindicato, associação, grupo produtivo, grupo de moradores etc, ou a experiência dos conselhos não têm sido suficientes ante os profundos cortes e desmontes nos programas sociais e mesmo as mudanças drásticas das legislações trabalhistas. É preciso que a sociedade civil preencha essa lacuna experimental de participação, voltando a interferir, sem assistencialismo ou práticas coronelistas, nas políticas públicas.

4. Por último, ainda que outros tantos fatores possam ser lembrados, é **preciso reconhecer a existência de um projeto político autoritário**, que está em conflito com projetos políticos democráticos e democrático-participativos. A negação de que o projeto político autoritário ou conservador retornou à agenda política não irá tirá-lo das praças, dos bares, dos salões, dos transportes públicos. Nos diversos rincões e espaços sociais, a sociedade debate, a seu modo, o que está acontecendo. Sente, percebe, sofre e vive as mudanças que os governos realizam. E também age. É crucial que os campos políticos não conservadores, da práxis, e projetos políticos democráticos possibilitem esse debate, enxergando que aquele projeto já alcançou parte da sociedade latino-americana, que silencia diante de tudo que está acontecendo. É preciso retornar ao debate da realidade, de projeto político, da imanência democrática. Na melhor das hipóteses, a sociedade se reorganizará para enfrentar a perda de direitos, as desigualdades, e enfim, a própria democracia.

## Referências

ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

AVRITZER, L. **Os impasses da democracia no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: IPEA. **Textos para discussão**. Brasília, 1999.

BOBBIO, N. **Nem com Marx, nem contra Marx**. São Paulo: UNESP, 2006.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 11ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009b.

CASTAÑEDA, J. **Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

CODATO, A. N. O espaço político segundo Marx. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 32, p. 33-56, 2011.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. División de Desarrollo Social. **Modelos de desarrollo, papel del estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina**. Santiago: CEPAL, 1994.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CRUZ, D.U. da. **Planejamento participativo e políticas públicas: participação social e metodologias participativas no Brasil contemporâneo**. Feira de Santana: Z arte Editora, 2016.

\_\_\_\_\_. Democracia e participação social: anotações para debate. In: CLOUX, R. F.; COSTA, L. D. de A. (Org.). **Debates sociológicos, educacionais e identitários**. Salvador: Kawo-Kabiyesile, 2016. p. 15-30.

\_\_\_\_\_. **Estado, desenvolvimento e política pública: espaços participativos na gestão dos territórios de identidade na Bahia**. Salvador: EGBA, 2015.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FRASER, N. **Justice interruptus**: critical reflections on the "postsocialist" condition. New York: Routledge, 1997.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler em três artigos**. 22ª ed. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. 42ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GOHN, M. da G. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 4ª ed. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HEIDEMANN, F.G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2014.

HOBBSAWM, E. J. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2004.

LAVALLE, A. G. et al. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. São Paulo: Lua Nova, 2006.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, v. 43, jan./jun. 1997.

MARX, K. **A guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Crítica do programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

- \_\_\_\_\_. **O 18 de Brumário e cartas e Kulgelman**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- MARX, K e ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- NOBRE, M. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NUNES, E. de O. **A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PNUD. **A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução Mônica Hirts. São Paulo: LM&X, 2004.
- PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- POUPART, J.; DESLAURIES, J.; GROULX, L-H. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, B. de S. (Org.) **A globalização e as ciências sociais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Org.). **Epistemologias do sul**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, M. **O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TILLY, C. **Democracia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.
- WAMPLER, B. e AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. **Comparative Politics**, Cidade, v. 36, n. 3, 2004.
- WOOD, M. E. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- ZIZEK, S. **Em defesa das causas perdidas**. São Paulo: Boitempo, 2011.

**TEXTO INTRODUTÓRIO PARA LER A DEMOCRACIA ou BREVES REFLEXÕES  
PARA LER A DEMOCRACIA**

Maria Victória Espiñeira González  
Mariana Alves Isozaki

Grosso modo, este ensaio procura apresentar aspectos pontuais que emergem do debate teórico de autores que trazem questões para a compreensão dos processos democráticos da atualidade, principalmente no continente latino-americano – seus dilemas, tensões e efetividades. Não se trata aqui da apresentação de arcabouço teórico-metodológico, mas sim de alguns temas que compõem esse quadro, como conflito, dominação, modernidade, colonialidade e pós-colonialidade, igualdade e liberdade (pluralismo, etnia, feminismo, classe social) e capitalismo.

Sabemos que o tema da democracia, mesmo estando no centro de discussões recorrentes da ciência política nos últimos anos, é um dos mais complexos e polissêmicos no campo da política. Por democracia entende-se tanto as experiências históricas quanto um “dever ser”. Ela é definida tanto de maneira “minimalista”, reduzida ao simples ato de votar, quanto de maneira participativa, na qual é enfatizada a atuação do sujeito nas questões públicas. Além disso, a democracia também é entendida a partir de ideais a serem perseguidos, como equivalente à igualdade e à liberdade.

Hoje, a palavra democracia é utilizada para nomear um regime político muito diferente do de sua origem na Antiguidade, a começar pela dimensão territorial dos Estados contemporâneos, nos quais a participação nas decisões, na maioria das vezes, ocorre de maneira indireta, por meio da eleição. Mas, mesmo com diferenças significativas entre a Grécia antiga e os Estados atuais, ambos modelos têm como princípios orientadores a igualdade e a liberdade, embora a relativização desses ideais possa apontar em muitas direções, suscitando questões como: igualdade em relação a que? Qual tipo de liberdade? Liberdade negativa, ou seja, de proteção em relação ao Estado? Ou liberdade positiva, na forma de participação e autonomia?

A ideia de democracia até recentemente desfrutava de um caráter universal, envolvendo a) o pluralismo, que significa que vivemos numa sociedade com pessoas diferentes, que pensam de forma diferente e que devem ser respeitadas; e b) o conflito, que é um aspecto permanente na dinâmica democrática e é resolvido com base no debate político público e no voto. A democracia é um modo de regular o processamento dos conflitos para construir consenso, por meio do qual a autoridade obtém sua legitimidade.

No entanto, em que medida podemos dizer que esses princípios são de fato seguidos? Apesar da igualdade formal, no plano “de jure”, observa-se uma crescente desigualdade estrutural, com os espaços de poder pouco acessíveis às chamadas minorias, mesmo nos países de centro nos quais a democracia está, de certo modo, consolidada. O fato é que a democracia tem decepcionado quanto à sua capacidade de distribuir e afirmar recursos que deem aos cidadãos dos países latino-americanos acesso às instituições. Os Estados da região e as jovens democracias ainda se deparam com questões como a fragilidade institucional, patrimonialismos, dependência econômica e, sobretudo, a dificuldade de constituir uma verdadeira cidadania.

Diante dessa tensão normativa e prática, as democracias reais têm sofrido com uma crescente insatisfação e falta de legitimidade. As instituições representativas que deveriam encarnar a soberania popular sofrem com a desconfiança e as abstenções nos processos eleitorais alcançam números preocupantes.

Quanto ao caso brasileiro, o processo de reconstrução democrática procurou se afastar desse modelo profilático de democracia, ampliando os chamados mecanismos de participação e representação política, que receberam de alguns estudiosos a alcunha de “retorno das Caravelas”. Junto com o aumento da participação popular, ocorreu também a criação e ampliação de outros instrumentos que pretendiam servir de pesos e contrapesos, visando tornar a nossa democracia mais estável. Infelizmente, estamos vendo alguns efeitos dessas propostas, que em princípio parecem bem intencionadas, mas que resultaram em um Ministério Público agigantado e na judicialização da política.

Assim, nem mesmo os novos experimentos participativos têm conseguido dar resposta à crise de representação, criar formas de dar legitimidade às decisões, ou dar conta dos anseios da população. Apesar da multiplicação de arenas decisórias, o cidadão comum continua sem se sentir representado, e a grande massa da população continua sem condições materiais e mesmo institucionais de participar.

O poder nas nossas democracias representativas não é um lugar de fácil acesso, e os espaços decisórios são lugares cada vez mais distantes (esferas transnacionais), apesar dos recentes esforços. Isso porque, atualmente, a democracia está em processo de mutação e de oposição aberta. Ela está sendo redirecionada para caminhos que a afastam cada vez mais do seu sentido original. Com o fim da URSS e a falta de alternativas e visões de mundo contra-hegemônicas, a hegemonia neoliberal passou a esvaziar a democracia, afastando-a da soberania popular.

Essa hegemonia nos faz concordar com Fraser (2018) ao afirmar que não estamos vivendo o fim dos Estados-nação, visto que o processo de globalização coloca novos desafios para a democracia. Segundo a autora, o Estado continua existindo e está fortalecendo sua função original, que é o monopólio do exercício da violência. Esse fato fica particularmente evidente com os atentados de 11 de setembro, que serviram de pretexto para o fortalecimento de um Estado policial nos EUA, o que significou um grande retrocesso nos direitos humanos, que vinham ganhando força desde os movimentos pelos direitos civis dos anos 1960 do século passado.

Por outro lado, autores como Crouch (2011) e Ballestrin (2017) identificam determinadas conjunturas mundiais recentes, entre as quais o Sul Global, que se enquadrariam na perspectiva da chamada pós-democracia. Elas poderiam ser identificadas em situações preocupantes para as forças progressistas e, ao mesmo tempo, emblemáticas para o entendimento do atual cenário que se apresenta para a democracia no continente americano: a eleição de Trump nos Estados Unidos; a rejeição dos colombianos ao acordo de paz com as FARC; e o golpe contra a presidente Dilma no Brasil. A essa lista, acrescentamos ainda o recente retorno do grupo de Berlusconi ao poder na Itália, e às recentes crises da democracia na Bolívia, na Venezuela e no Brasil. Em comum, esses elementos denotam desilusão, desapego à

política, frustração diante da dificuldade de mudança, insatisfação com a “desordem” etc. Tais elementos compõem e identificam a chamada pós-democracia.

Sem dúvida, esses fenômenos ainda são muito recentes para que análises mais maduras possam responder a algumas indagações em relação a esse processo pós-democrático, mas acreditamos que o problema deve ser enfrentado com uma articulação dos movimentos sociais, das ações coletivas, e pela sociedade civil, de maneira a ir além das ações pontuais e imediatas. São necessárias propostas voltadas para garantir a soberania popular, e para a ampliação dos espaços de deliberação e de participação.

Dessa forma, a racionalidade econômica liberal se tornou hegemônica, fenômeno investigado por diversos autores, criando assim um modelo de democracia e de política cuja principal característica seria a exclusão da política, do *demos*: uma democracia formal, elitista, minimalista, fortemente institucionalizada, esvaziada da política e dos conflitos, pré-determinada institucionalmente e que se reflete em crises de representação e desconfiança em relação aos políticos e à democracia, com todos os riscos que isso possa acarretar (BALLESTRIN, 2017).

Ballestrin (2017) diagnostica a ampliação e a transposição de toda a racionalidade da economia neoliberal para o âmbito da realidade social, que passa a substituir o espaço do político, sendo que este é o espaço conflituoso e das negociações pela racionalidade fria, a “paz dos mortos”. Essa paz não traz equilíbrio, mas sim uma determinação tomada pelas grandes corporações, pelo capital financeiro, que se sente muito à vontade nesse cenário. Em outras palavras, trata-se de um modelo de democracia extremamente funcional para o capital e para a preservação do status quo. Entretanto, para além dessa determinação com base na racionalidade econômica, ocorre uma institucionalização da política que a engessa, como o que ocorre com o papel do judiciário brasileiro.

Após alguns avanços do campo popular na América Latina, vemos um refluxo diante de tentativas de golpes de diversos matizes. O caso brasileiro é, sem dúvida, um dos mais dramáticos e com desdobramentos que estamos vendo até o momento presente, como a expressiva judicialização da política. Os antigos golpes com botas e fuzis vêm sendo

substituídos por arranjos com a cumplicidade do parlamento e do judiciário. Foi assim no Paraguai, foi assim com Dilma, e nota-se que um processo semelhante ocorre na Venezuela, na Bolívia e no Equador.

Nesse contexto, cresce a onda de governos de extrema-direita com posturas autoritárias, que podem ser lidas também pela ótica de Jacques Rancière (2014), em *Ódio à Democracia*. O autor analisa o caso francês para exemplificar o ódio que a democracia tem despertado no país que disseminou os ideais de igualdade, fraternidade e liberdade. Como a disputa política não se dissocia da disputa das idéias, o discurso de ódio à democracia, desde o seu nascimento, redireciona o significado desta para a anarquia, para a desordem e o reino das paixões ávidas, no qual os indivíduos sem limites invertem as relações hierárquicas.

O significado da democracia está diretamente associado ao sorteio, fato ocultado ao longo da história. O uso do acaso para o preenchimento dos cargos públicos mostra a ausência de medida das relações de autoridade e a afirmação de que a política não pode ser a extensão das relações sociais e naturais. Para Rancière (2014), o princípio democrático a ser buscado, revelado pelo sorteio, é o poder de qualquer um. Porém, essa lógica está muito distante dos governos que vivemos hoje, nos quais se observa a privatização do espaço público. Segundo o autor, o que

[...] chamamos de democracia é um funcionamento estatal e governamental que é o exato contrário: eleitos eternos, que acumulam ou alternam funções municipais, estaduais, legislativas ou ministeriais, e vêem a população como o elo fundamental da representação dos interesses locais, governos que fazem eles mesmos as leis; representantes do povo maciçamente formados em certa escola de administração; ministros ou assessores de ministro realocados em empresas públicas ou semi-públicas; partidos financiados por fraudes nos contratos públicos; empresários investindo uma quantidade colossal de dinheiro em busca de um mandato; donos de impérios midiáticos privados apoderando-se do império das mídias públicas por meio de suas funções públicas (RANCIÈRE, 2014, p. 93).

O filósofo franco-argelino afirma que o mais novo discurso de ódio à democracia diz que vivemos em uma democracia com demandas em excesso, participação demais, e tem como foco ocultar interesses daqueles que desejam que a soberania popular tenha cada vez menos espaço e que não toleram a partilha do poder. Para Rancière, a democracia tem sofrido ataques do capital, que não aceita limites e não faz concessões.

Instituições baseadas na iniciativa de ações redistributivas e outras lógicas que não a do lucro têm sido aniquiladas.

### **Conflito, dominação, e alguns aspectos para ler a democracia na América Latina**

Em recente livro, Luis Felipe Miguel (2017) retoma a discussão do conflito e da dominação em relação à teoria democrática. O autor argumenta que o consenso foi posto demasiadamente em destaque na teoria política. Em sua argumentação, mostra que autores como Rawls, Habermas e Honneth compreendem o conflito como algo indesejável, que deveria ser superado por instrumentos adequados que permitam chegar a decisões justas e universais por meio da razão. Porém, a razão é um instrumento e, como tal, é orientada por conteúdos que ficam ocultados pelo véu da neutralidade, já que ela é vista como um valor universal em si mesmo.

Miguel denuncia como antipolítica essa visão de mundo que se assenta na crença de que a razão, sob condições adequadas, leva à superação de dilemas sociais, o que tornaria possível a harmonia e a ordem social. Para rebater essa visão, o autor traz Maquiavel, retomando a importância do conflito para a política. Jogando luz sobre esse tema, Miguel faz uma crítica a Chantal Mouffe, uma das porta-vozes mais proeminentes que advogam a importância do conflito na contemporaneidade. Isso porque, segundo o autor, ela domestica o aspecto antagonista (relação amigo-inimigo) da política, transformando-o em agonismo (adversários que partilham valores). Para Miguel, o antagonismo não se refere a uma natureza humana irreconciliável, como sugere Mouffe, mas sim a interesses irreconciliáveis. A crítica de Miguel é pertinente e ele afirma que a autora não leva em consideração a questão da dominação e da diferença como elemento de desigualdade estrutural.

A questão das desigualdades, como afirma Souza (2009), apesar de perceptível aos olhos, é um fenômeno social extremamente complexo, cujas causas são ocultadas por processos de dominação. Segundo Jessé de Souza (2009), a dominação só possível num contexto democrático de igualdade formal por meio do seu encobrimento. Para entender o fenômeno da dominação em uma sociedade tão desigual, o pesquisador

retoma Bourdieu, que compreende a dominação a partir de um conjunto como modos de vida, valores introjetados que hierarquizam e interpretam o mundo, ações automatizadas, questões morais e/ou culturais da nossa sociedade, e não apenas fatores econômicos.

Miguel (2009), em *Democracia e Dominação*, afirma que a dominação, uma categoria básica do pensamento sociológico, é deixada de fora das teorias políticas predominantes. Para ele, dominação significa o exercício assimétrico de autoridade, no qual o controle de recursos materiais e simbólicos compele aqueles que estão submetidos ao poder a terem comportamentos que beneficiam os que detêm o poder.

Ainda para esse autor, é indispensável trazer a discussão sobre dominação para o campo da democracia, pois é um equívoco supor que o consentimento e procedimentos democráticos resultem necessariamente na ausência de dominação. Assim, concordamos com o autor quando ele afirma que realismo político e teoria crítica devem andar juntos, visto que não é possível compreender os desafios e as possibilidades históricas, sem levar em consideração o contexto em que eles estão inseridos.

A democracia não deve ser um instrumento neutro, mas sim ter um conteúdo claro de combate à dominação. Retomamos a afirmação de Maquiavel, de que o conflito é salutar e é um indicador de recusa da dominação por setores subalternos da população. A democracia, portanto, deve ser um projeto de emancipação, assentado em uma reflexão crítica (MIGUEL, 2009; 2017).

Os argumentos dos autores mencionados acima são relevantes para a análise da América Latina, cuja experiência democrática é mais recente e extremamente vulnerável, sem nunca ter chegado a se consolidar completamente. Essa questão está permeada com resquícios de um passado colonial e a "Colonialidade do Poder", de sujeição a interesses externos e aos sucessivos governos autoritários a que esteve submetida. Os processos de descolonização nos países da região ficaram limitados a uma substituição da elite colonizadora por uma elite crioula que manteve a subordinação econômica e cultural ao mesmo tempo em que afastava do centro de poder parcelas consideráveis da população local.

Nos últimos anos, houve novas investidas contra os processos democratizantes da região, com afastamentos e tentativas de afastamento de representantes eleitos no Paraguai, na Bolívia, no Equador e no Brasil por meio de golpes institucionais e até de ações voltadas para a desestabilização econômica (como ocorre na Venezuela), que contribuíram para a fragilidade da jovem democracia no continente.

Como este ensaio procura perceber os aspectos que podem contribuir para a compreensão dos processos recentes da democratização na América Latina, é necessário observar de que forma estão se configurando novos elementos de conflito com o Estado que tendem a se deslocar de sua natureza classista para outras dimensões identitárias, como as de natureza étnica, de gênero, ou relacionadas a territorialidade, tendo como pano de fundo elementos relacionados à "Colonialidade do Poder e a globalidade".

Como aponta Aníbal Quijano:

La imposibilidad de la democracia en la sociedad, dada la colonialidad del poder, hacía igualmente imposible la nacionalización de la sociedad. En toda nacionalización de una sociedad, tiene que haber un espacio significativo, real o simbólico, donde todos los sectores de la sociedad, esto es del patrón de poder vigente, tengan o perciban algo en común, esto es una comunidad. La **identidad nacional** [grifo nosso] es la expresión de esa forma de relación de poder. Y en el estado-nación moderno, sin excepción conocida, es la democratización de las relaciones sociales y políticas. El espacio común y la fuente de toda identidad nacional, si no se trata sola y banalmente de la nacionalidad legal (QUIJANO, 2000, p.52).

Nessa perspectiva, a questão da identidade, tanto nacional como de grupos locais, ganha relevância. Maristella Svampa (2009), sob uma perspectiva otimista, aponta que, no bojo das lutas contra as políticas neoliberais dos anos 1980, os movimentos sociais desenvolveram estratégias alternativas, substituindo, em parte, o papel das relações de classe que impulsionaram as lutas do passado por outros elementos, dentre os quais destaca<sup>1</sup> a "territorialidade" e a "demanda por autonomia" como espaços de resistência para criação a resignificação de relações sociais.

---

<sup>1</sup>Além da territorialidade e da demanda por autonomia, a autora cita também a ação direta e o desenvolvimento de formas de democracia direta (FRASER et al., 2019, p.78).

### **Feminismo como estratégia de interpelação identitária**

Uma primeira análise das formas de identidade que estão se configurando com vistas à construção de modelos de democracias mais próximos a valores como igualdade e liberdade passa, necessariamente, pelos novos movimentos feministas anticapitalistas.

Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya e Nancy Fraser, no manifesto *Feminismo para o 99%*, apontam a existência de uma crise política (e do capitalismo) e defendem que o "capitalismo é incompatível com a democracia e com a paz" (ARRUZZA et al., 2019, p. 48). As autoras afirmam que o feminismo liberal é parte do problema, pois permite que mulheres conquistem postos em corporações mantendo posturas masculinas, sem desenvolver qualquer tipo de solidariedade com outras mulheres, desempenhando um papel de "criada do capitalismo" (ARRUZZA et al., 2019, p. 17). Portanto, seria preciso superar esse feminismo "liberal" e dar lugar a um novo feminismo anticapitalista, que as autoras denominam "Feminismo para o 99%".

Numa perspectiva que se aproxima das teses "decoloniais" do Grupo Modernidade/Colonialidade, Arruzza et al. afirmam que o capitalismo surge da violência racista e colonial, muito embora se refiram também a situações mais contemporâneas relacionadas à situação de refugiados e a crises de migração, como têm ocorrido nos EUA sob a presidência de Donald Trump.

O feminismo do manifesto de Fraser, Arruzza e Bhattacharya, além de combater a violência de gênero, o racismo e o imperialismo, defende também uma postura internacionalista e ecossocialista, com a justificativa de que a crise atual do capital é "também uma crise ecológica", posto que existem ameaças como o aquecimento global e o esgotamento de recursos naturais. Embora tenha origem na América do Norte, o manifesto *Feminismo para o 99%* tem o intuito de apoiar os ativistas e teóricos do "Sul Global".

### **A etnia é o novo nacionalismo? Experiência boliviana: etnia e *territorialidad* na luta pela ampliação democrática.**

A possível reeleição de Evo Morales no próximo pleito na Bolívia nos dá uma dimensão tanto de sua política econômica quanto do papel dos movimentos étnicos na estabilidade e no sucesso da jovem democracia local.

A ascensão de Evo Morales tem como substrato os movimentos autóctones originários da região cocaleira de Chapare, onde camponeses vinham sofrendo uma grande pressão dos governos locais que, por sua vez, eram pressionados pelos Estados Unidos por causa de sua guerra às drogas. Pablo Stefanoni (2009, p.33), apesar de crítico ao processo do novo nacionalismo boliviano, admite que a eleição de Evo Morales "fué obra de los excluidos de El Dorado del gas", mas reconhece mais adiante, no mesmo texto, que, após a derrota dos movimentos mineiros, os movimentos locais de esquerda se aglutinaram em torno "da defesa a folha de coca".

Es decir, se trata de un apoyo bastante instrumental de los cocaleros (pequeños propietarios rurales con cierta movilidad social) hacia una izquierda percibida como opuesta al "imperio" que los acosaba y permitía una expansión política del activismo sindical, cada vez más politizado en cuestiones nacionales. Y, de paso, la posibilidad de poner los pies en la arena política, en un aprendizaje que culminará, a mediados de los 90, con la puesta en marcha del propio "instrumento político" de los campesinos, cuya columna vertebral serían los sindicatos cocaleros fogueados en las cotidianas y cruentas batallas contra las fuerzas militares y policiales erradicadoras (Stefanoni y Do Alto, 2006). No por casualidad, Evo Morales será elegido diputado en 1997, por su circunscripción uninominal, con el porcentaje mas alto de votos del país (61,8%) y, en poblaciones nitidamente cocaleras, la votación de la alianza Izquierda Unida bordeó el 80%, es decir, un voto de características plebiscitarias no por razones "ideológicas" en general sino por ser percibida como una representación corporativa de los cocaleros en El Congreso (Romero Ballivián, 2003) (STEFANONI, 2009, p. 33).

A organização dos movimentos em torno do MAS significou também a adesão de elementos étnicos do movimento indianista katarista, que propugnavam a bandeira "los indios por los indios", e que, segundo Stefanoni, vai integrar o discurso político popular boliviano. Surgiram ainda outras duas grandes manifestações populares: a "guerra da água" e a "guerra do gás", ambos movimentos voltados para a defesa de recursos naturais, para a antimercantilização dos bens comuns e o acesso a infraestrutura básica.

Atualmente, a Bolívia vive um momento especial dentro da América Latina, com a forte tendência à continuidade do governo de Evo Morales, e, nas palavras de Stefanoni, "*un momento de importantes cambios políticos, sociales y económicos en paralelo a la construcción de imaginarios y proyectos pós-coloniales e pós-neoliberales*" (2009, p. 43).

Diferentemente do processo de democratização brasileiro, que foi resultado de um grande "acordo" que envolveu partidos de todos os espectros políticos, de movimentos populares urbanos e rurais até os remanescentes do regime militar, ou seja, a elite crioula, o cenário boliviano foi ocupado fundamentalmente pela parcela mais baixa dos colonizados, a população autóctone. A etnia como elemento identitário garantiu uma sobrevivência para Evo Morales, embora não possamos esquecer que suas políticas econômicas antineoliberais tenham obtido relativo sucesso e aceitação entre uma parcela significativa da população originária, inibindo uma reação das elites encasteladas nas instituições. No Brasil, a falta de uma identidade forte em torno do PT e da presidente Dilma Rousseff permitiu que a mídia, o Judiciário e setores políticos mais à direita operassem com sucesso contra a democracia.

### **Territorialidade**

Maristella Svampa (2009), em sua análise sobre movimentos sociais e poder político, sugere dois tipos de luta de movimentos sociais, que seriam: as "mobilizações do setor público que põem em relevo as fronteiras da precariedade", e as "mobilizações que põem em relevo as fronteiras da exclusão", sendo que ambas possuiriam um caráter anticapitalista por conterem um componente antimercantilização dos bens comuns.

O segundo tipo de luta estaria relacionado a movimentos urbanos e rurais com um caráter "territorial", voltados para um leque de reivindicações que incluem acesso a infraestrutura básica e aspectos ambientais, como preservação de recursos naturais e contra a contaminação do meio ambiente. Essas lutas congregam camponeses, povos originários, desempregados, defensores do meio ambiente, indivíduos que estão orientados ao Estado e setores privados (SVAMPA, 2009, p. 36). No Brasil, os principais

expoentes dessas lutas são o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

Ainda que críticas possam ser feitas à possível fragmentação e cooptação estatal do movimento indianista katarista, a adoção do discurso da etnicidade por partidos operários ou de esquerda foi despida de uma crítica radical ao colonialismo, que prevaleceu em relação ao movimento indianista existente, o que se pode observar até os anos 1990. É possível observar, a partir daí, a recuperação de um projeto voltado para o estabelecimento de uma condução cultural e de uma concepção de mundo centradas na territorialidade, na etnicidade e no *Feminismo para o 99%* que possam configurar uma "identidade" de uma esquerda renovada.

## Referências

- ARRUZZA, C.; BHATTACHARYA, T.; FRASER, N. **Feminismo para o 99%**: um manifesto. Vigo: Catro Ventos, 2019.
- BALLESTRIN, L. Condenando a terra: desigualdade e identidade (pós) colonial. In: MIGUEL, L. F. **Desigualdade e democracia**. São Paulo, UNESP, 2015. p. 365.
- BALLESTRIN, L. Rumo à teoria pós-democrática?. In: GT 8: Democracia e Desigualdades no 41º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2018.
- FRASER, N. Crise de legitimação? Sobre as contradições políticas do capitalismo financeirizado. **Cadernos De Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade-Revistas Usp**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 153-188, 2018.
- MIGUEL, L. F. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. São Paulo: Unesp. 2017.
- MIGUEL, L. F. **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- QUIJANO, A. El fantasma del desarrollo en América Latina. **Revista Del Cesla**, n.1. Warsaw, 2000.
- QUIJANO, A. Dom Quixote e os Moinhos de Vento na América Latina. In: ARAÚJO, C.; AMADEO, J.(Org.). **Teoria Política Latino-Americana**. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2009.
- RANCIÈRE, J. **Ódio à Democracia**. São Paulo: Boitempo. 2014.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

STEFANONI, P. La indianización del nacionalismo o la refundación permanente de Bolivia. Continuidades y rupturas en la (re)definición de la comunidad política. In: DELAMATA, G. (Org). **Mobilizaciones sociales: nuevas ciudadanías?** Buenos Aires: Biblos, 2009.

SVAMPA, M. **Cambio de época; movimientos sociales y poder político**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno/Clacso, 2009.

## DESAFIOS DA DEMOCRACIA INTERCULTURAL NA BOLÍVIA: ENTRE O PROJETO PLURINACIONAL E A REGULAMENTAÇÃO DA PRÁTICA ELEITORAL

Caroline Cotta de Mello Freitas  
Aiko Ikemura Amaral

... *Caminante, no hay camino,  
se hace camino al andar.  
Al andar se hace el camino...*  
Antonio Machado

A construção da democracia intercultural boliviana resulta de um processo intenso, porém heterogêneo, de politização das identidades indígenas que vem se desenrolando desde meados da década de 1980. Os fenômenos que marcam esse processo também possibilitaram o questionamento substantivo da hegemonia liberal no país, assim como o pleito por uma nova forma de Estado e a sua consolidação. A constitucionalização da plurinacionalidade na Bolívia, lograda na carta constitucional promulgada em 2009, avança no sentido de incorporar sujeitos indígenas ao arcabouço do Estado e de incluir, à diferença das formas de pluralismo presentes nas constituições do Equador (2008) e Venezuela (1999), a democracia comunitária para além de mecanismos de democracia participativa e representativa. Com isso, os processos de pluralização político-institucional na Bolívia abarcaram não apenas a participação de grupos e representantes indígenas nos processos de tomada de decisão, mas também contemplaram a possibilidade de eles próprios serem parte do processo de redefinição do Estado.

No presente capítulo, partimos da ideia de Mayorga (2014a), que apresenta a democracia intercultural como *relação* e *processo*. Nesse sentido, a *relação* se dá entre diferentes arranjos institucionais e modos de fazer política a fim de possibilitar a articulação da diversidade social, buscando a complementaridade entre formas de democracia e a prevenção de uma situação de dualismo nos processos de deliberação e de tomada de decisões. Trata-se, ademais, de um *processo*, uma vez que o devir da *relação* entre as formas comunitária, participativa e representativa implica a constante

ampliação e disseminação da democracia em âmbitos distintos, ou seja, leva em conta o caráter dinâmico das relações sociais que dão base aos ajustes e inovações institucionais necessários para a consolidação de um ideal efetivamente intercultural (MAYORGA, 2014a, p. 110-111).

Passados dez anos da promulgação da Constituição Política do Estado (CPE) boliviano, este artigo retoma os avanços promovidos pela carta de 2009 com relação aos mecanismos legais que a antecederam, bem como as limitações impostas a ela por regulamentações posteriores, tendo em vista a pluralização político-institucional como base para a consolidação de um ideal de democracia intercultural. Em particular, salientamos como os processos de politização das identidades indígenas no contexto boliviano são parte fundamental da transformação da institucionalidade estatal, ao promoverem uma crítica à primazia de formas liberais de exercício democrático, que privilegia visões individuais e individualizantes, em favor de formas coletivas de formação e atuação do sujeito político. Não tratamos, portanto, de analisar disputas e questões conjunturais da política boliviana, mas de oferecer insumos que auxiliem em uma leitura crítica da relação entre as distintas formas democráticas que coexistem no contexto boliviano.

Isso posto, este artigo se estrutura da seguinte maneira: começamos por uma contextualização do caso boliviano, retomando elementos centrais do processo de politização das identidades indígenas desde a década de 1980, incluindo uma análise de mudanças legais promovidas por políticas multiculturais, seguida de uma discussão sobre o processo de emergência de uma demanda pela constitucionalização da plurinacionalidade. Introduzimos, então, alguns pontos chave da CPE e das leis que regulamentam sua implementação no que tange a formas de representação e deliberação política para, por fim, discutirmos os limites e potenciais oferecidos por esse marco legal antes de apresentarmos nossas considerações finais.

## **A luta pela ampliação da participação popular e a crise do Estado Republicano**

Dentre as lutas sociais que conduziram à conformação de um Estado plurinacional na Bolívia, as dos movimentos e povos indígenas possuem posição de destaque. Suas demandas de longa data foram fortemente politizadas durante a década de 1990, quando se formou um cenário internacional favorável à emergência de demandas de cunho cultural (URQUIDI et al., 2008, p. 203), tendo como pano de fundo a volta do regime democrático no país, iniciado em 1982. Desde a chamada Marcha pela Dignidade e Território, em 1990 – que conduziu, entre outros resultados, à ratificação, pela Bolívia, do Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho<sup>1</sup>, em 1991, e da Assembleia dos Povos, proclamada quando da ocasião dos 500 anos de colonização –, a mobilização dos povos indígenas cresceu na Bolívia, assim como as demandas por profundas transformações políticas (FREITAS, 2013; IKEMURA AMARAL, 2014).

Durante os anos 1990, movimentos indígenas demandaram o reconhecimento de direitos coletivos, entendendo-o como indispensável para a existência, bem-estar e desenvolvimento integral das coletividades e das pessoas que as compõem, posição posteriormente referendada na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas, de 2007 (FREITAS, 2013). A inserção das propostas dos povos indígenas no debate institucional pretendia defender a incorporação da diversidade (pluralização e coletivização) humana envolvida no processo de universalismo legal, que demandava questionar a supremacia dos direitos individuais, assim como a noção de uma nação unificada e da soberania estatal total sobre o território (NIEZEN, 2003). Por um lado, isso levava à luta por autodeterminação, que baseia as demandas indígenas por autonomia e autogoverno. Por outro lado, o território emergia como uma reivindicação central, entendido como ponto de partida e elemento fundamental para a garantia de direitos, inclusive individuais, das populações indígenas. Por fim, à demanda indígena por direitos e à defesa sustentada da relevância simbólica do território, somaram-se as críticas ao colonialismo interno do Estado boliviano, tornando-se parte fundamental de seu pleito político (ALBÓ, 2009; POSTERO, 2007).

---

<sup>1</sup> Convenção Sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes, de 1989.

Os protestos da primeira década democrática foram cruciais para consolidar a política contenciosa indígena no cenário nacional boliviano (YASHAR, 2005). Os movimentos indígenas se colocaram, por um lado, como uma luta por inclusão real no regime de cidadania do Estado boliviano, que num momento tão prematuro já apresentava certo desgaste de suas instituições democráticas devido à exclusão de grandes parcelas da população que seguiam sendo marginalizadas (KOHL e FARTHING, 2007). Ao mesmo tempo, apontavam para a necessidade de repensar esse regime e para as possibilidades de organizar a democracia a partir de outros moldes institucionais.

Ainda na década de 1990, os governos bolivianos agiram de forma a endereçar, ao menos em parte, as demandas dos movimentos indígenas no país, inicialmente através de uma reforma constitucional, de cunho multicultural, de reconhecimento da diferença no país (IAMAMOTO, 2013; VAN COTT, 2000; ver também TAYLOR, 1994; KYMLICKA, 1995). Além da reforma constitucional, que reconhecia o caráter plural da sociedade boliviana, uma série de leis transformaram a participação política das comunidades rurais, compostas por camponeses e indígenas, permitiram a educação intercultural (que combina o espanhol com as línguas nativas) e possibilitaram a titulação de terras coletivas.

A chamada Lei de Participação Popular (LPP), de 1994, foi especialmente importante, uma vez que desencadeou um processo de descentralização da política nacional. Essa lei dividiu o país em 311 municipalidades, às quais atribuiu novas competências, principalmente nas áreas de educação e saúde, e redistribuiu 20% dos recursos fiscais aos municípios de acordo com o número de habitantes (TORRICO, 2004, p. 84). Uma vez que recursos eram distribuídos independentemente da condição urbana ou rural de municípios, a lei também visava acabar com os desequilíbrios históricos existentes entre esses espaços.

Em teoria, ao menos, o objetivo da lei de participação era impulsionar o desenvolvimento econômico de forma equilibrada em diferentes regiões do país, de modo a trazer para o nível local uma série de prerrogativas participativas e decisórias. Com a instauração de executivos e legislativos próprios nos municípios (CUNHA FILHO, 2018), a lei também ensejava integrar a população na tomada de decisões em nível

local. Determinava, mais além, a obrigatoriedade da instauração de processos participativos de planejamento – algo alardeado, à época, como uma demonstração da vontade política do Estado em incorporar a sociedade civil em processos de decisão orçamentária (TORRICO, 2004, p. 84). Por fim, a lei também buscava regulamentar a participação popular, como forma de substituir a centralidade da representação político-social dos sindicatos por organizações de cunho territorial, as chamadas Organizações Territoriais de Base (PANNAIN, 2014; POSTERO, 2007). Nesse aspecto, a lei de participação acenou às demandas indígenas por autonomia e ingerência política ao contemplar “comunidades campesinas, povos indígenas e juntas de vizinhos”, cujas decisões poderiam estar embasadas na lei comum ou em disposições estatutárias (BOLÍVIA, 1994, Art. 1º; ver também CUNHA FILHO, 2018; PANNAIN, 2014).

A Lei de Participação Popular e, atrelada a ela, a Lei de Municipalidades (1999) tiveram um papel crucial para a inclusão eleitoral-participativa dos indígenas, além de ter-lhes conferido o direito ao território e ao autogoverno na escala local (GUSTAFSON, 2002). Ainda que grande parte da verba orçamentária tenha sido mantida na administração central e que a prerrogativa de decisão tenha permanecido entre os representantes políticos com participação parlamentar no âmbito nacional, nos municípios falava-se em uma combinação entre elementos de democracia participativa e representativa (TORRICO, 2004, p. 84). Efetivamente, essas leis contribuíram para o fortalecimento de lideranças locais e para a articulação de redes regionais que foram fundamentais nos processos de mobilização política que se seguiram ao período multicultural. Novos canais de participação nos processos locais de tomada de decisão foram abertos, de forma que diversas organizações passaram a estar diretamente envolvidas na administração e no controle social das municipalidades.

Em seu aspecto mais positivo, portanto, esse processo contribuiu para o “[...] empoderamento de setores subalternos rurais da sociedade [...] que viam na municipalização uma janela de oportunidade para a integração política” (ZUAZO, 2009, p. 28). Algumas organizações e movimentos locais participaram ativamente na confecção de políticas locais – particularmente nas áreas educacional e linguística (ver, por exemplo, POSTERO, 2007) – de maneira até então inédita. O nascimento e

fortalecimento de uma classe política nas áreas rurais transformou a realidade de regiões onde se concentrava grande parte dos setores indígenas na Bolívia, contribuindo para o surgimento de distintas organizações, movimentos sociais e mesmo partidos políticos, dentre os quais o *Movimiento al Socialismo* (MAS), de Evo Morales (URQUIDI, 2007; ZUAZO, 2009).

Não obstante os êxitos, as reformas também demonstraram ter severas limitações quanto ao processo de inclusão democrática multicultural no contexto neoliberal. Muito embora a luta social tenha resultado em uma ampliação da base do regime vigente, essas alterações foram planejadas das elites para baixo, cobrando aos indígenas que se adaptassem às reformas, ao invés de promover uma transformação mais profunda do Estado (AYO, 1999; RICE, 2017). As reformas não foram suficientes para que os povos indígenas bolivianos passassem a figurar como sujeitos e agentes da democracia; as medidas multiculturais, como costuma acontecer, “arranharam” o problema, mas não o enfrentaram de fato. Nesse sentido, o reconhecimento multiculturalista da diferença despontou como mais uma tentativa de assimilação dos indígenas à ordem dominante (POSTERO, 2007; ver também HALE, 2002; 2005).

Além disso, ainda que a lei de participação argumentasse “articular as comunidades indígenas, campesinas e urbanas, na vida jurídica, política e econômica do país e fortalecer os instrumentos políticos e econômicos necessários para aperfeiçoar a democracia representativa” (BOLÍVIA, 1994, Art. 1º), a escassez de recursos fez com que a atuação dessas organizações se mostrasse bastante restrita (CUNHA FILHO, 2018). Embora a lei tenha beneficiado financeiramente determinadas regiões (em alguns casos, algo inédito) de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico local, como pretendido, isso não foi suficiente para sanar os problemas estruturais de desenvolvimento econômico no país, nem para garantir o fim da pobreza nos rincões da Bolívia (TORRICO, 2004).

Outrossim, a intensificação da participação não se deu de maneira linear, nem de forma a contemplar as demandas por incorporação de outros mecanismos de deliberação e tomada de decisão política em nível nacional. Além de circunscrever a participação popular e a intervenção das Organizações Territoriais de Base ao âmbito municipal, a

lei de participação acabava por fragmentar organizações e movimentos no âmbito nacional, canalizando sua atuação política para a disputa eleitoral local e subordinando formas políticas indígenas a uma concepção liberal de democracia (GUSTAFSON, 2002; REGALSKY, 2007). A despeito das prerrogativas conferidas às Organizações Territoriais de Base, tanto as atividades de deliberação quanto as de execução foram mantidas a cargo de instituições nas quais a participação era definida através do sufrágio universal e, conseqüentemente, vinculadas à inserção institucional por meio de partidos políticos.

Simultaneamente, o avanço neoliberal, que promovia a deterioração das condições de vida, ao passo que abria o país para a ingerência de organismos financeiros internacionais e, em particular, dos Estados Unidos na determinação das políticas de Estado bolivianas (com destaque para a guerra contra a coca e a privatização de recursos naturais estratégicos), gerava forte descontentamento entre a população (POSTERO; ZAMOSC, 2004). Com a chegada dos anos 2000, às denúncias de corrupção no seio da democracia pactuada, que mantinha os mesmos partidos no poder desde a retomada dos pleitos em 1985, somaram-se as críticas contra o colonialismo interno e o imperialismo, em um grande processo de inflexão antineoliberal (LINS, 2009, p. 233). Nesse processo, é patente a tradição histórica de mobilização popular, associativismo – em especial em torno de sindicatos e associações gremiais (também de cunho laboral) – e organização de povos indígenas, vertentes que se aliam na luta contra o *establishment* na Bolívia.

Entre 2000 e 2005, o processo de politização da identidade indígena por parte da ação de movimentos sociais saltou de uma luta centrada na pauta do reconhecimento e em reformas institucionais para a base de sustentação de uma luta transversal por mudanças profundas nas estruturas políticas e sociais na Bolívia (CANESSA, 2006). Tal processo evidencia uma luta que avança por várias frentes: uma frente popular de contestação social, uma busca por inclusão no regime eleitoral e uma defesa da incorporação de mecanismos de usos e costumes no seio dos processos de tomada de decisão. Ao mesmo tempo, destaca-se a discrepância entre o consenso institucional em torno de uma concepção liberal de cidadania e as formas políticas indígenas e

populares, que abrem novas possibilidades de intervenção social e política no contexto do Estado.

Com a Guerra da Água (2000), em Cochabamba, passando pela marcha indígena pró-constituinte (2002), e culminando com a Guerra do Gás, em El Alto (2003), consolidou-se uma agenda popular que reclamava por uma alteração radical das instituições bolivianas e apontava para o caminho de uma nação soberana e plurinacional como a única saída aceitável para a situação (CENDA, 2012; GUTIÉRREZ, 2014; WEBBER, 2011). Ainda que denunciassem em uníssono o fracasso da antiga política de democracia pactuada, a conjunção dessas propostas apresentava também um caráter em parte contraditório. Ao mesmo tempo em que se apontava para a possibilidade de transbordar as fronteiras existentes no país com a conformação de territórios e co-governos autônômicos indígenas, buscava-se retomar e centralizar o controle do território boliviano nas mãos de um Estado forte.

Sob a liderança de Morales, o MAS ganhou proeminência nesses embates, posicionando-se enquanto um instrumento político dos movimentos sociais e reclamando para si a representatividade indígena e popular (SILVA, 2009; WEBBER, 2011; MAYORGA, 2014a). A arena eleitoral se tornava cada vez mais relevante em função das reformas da década anterior, e o MAS foi bem-sucedido em captar e defender os interesses da crescente parcela da população que se via insatisfeita com os rumos do governo. Ao sustentar a defesa da agenda que havia emergido nas ruas, mas afastando-se de uma proposta radical, o MAS chegou ao poder com o feito duplamente inédito de eleger um presidente com a maioria dos votos nas urnas que era, ademais, indígena (MAYORGA, 2014a).

### **Buscando a Interculturalidade: a pluralização político-institucional no contexto da Constituição Política do Estado (2009) e da Lei do Regime Eleitoral (2010)**

O primeiro governo de Evo Morales (2006-2010) foi marcado pelo avanço da proposta indígena-popular, tanto no sentido da nacionalização dos setores estratégicos, como na convocação de uma Assembleia Constituinte (AC) em 5 de março de 2006

(MAYORGA, 2014a). De fato, desde 1983, mais de duas décadas antes da chegada de um rosto visivelmente indígena ao *Palacio Quemado*, sede da presidência do país, movimentos sociais indígenas e campesinos já declamavam a necessidade da conformação de um Estado plurinacional “que [desenvolvesse] nossas culturas e autênticas formas de governo próprio” (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos/CSUTCB, 2003a, p. 196). Como apontado, foi no processo de luta política que se delineou um novo horizonte de transformações que vislumbrava refundar o Estado a partir de uma perspectiva descolonizadora, através da convocação de uma Assembleia Constituinte – pleito que surgiu nos movimentos indígenas bolivianos já em 1996, mas que se consolidou no quinquênio que antecedeu a eleição de Morales (FREITAS, 2013).

A necessidade de se “refundar o Estado” se colocou como tarefa central entre os movimentos indígenas como forma de suplantar a concepção eurocêntrica, monolítica e excludente do Estado-nação, mas também de superar a perspectiva multiculturalista baseada na representação da diferença. Nesse contexto, os conceitos de plurinacionalismo e interculturalidade emergiram, respectivamente, como forma institucional e ideal descolonizador para a transformação do Estado fundamentado na perspectiva dos dominados (SOUSA SANTOS, 2007; 2010). A partir de uma concepção institucional plural em termos políticos, sociais e culturais, ganhou centralidade uma perspectiva intercultural, que apontava para “um processo e projeto sociopolítico dirigido à construção de sociedades e condições de vida novas e distintas” (WALSH, 2008, p. 140). Com base na experiência e luta dos povos indígenas, a interculturalidade se constituiria como “uma nova institucionalidade (plurinacionalidade), uma nova territorialidade (autonomias assimétricas), uma legalidade nova (pluralismo jurídico), um regime político novo (democracia intercultural) e novas subjetividades individuais e coletivas (indivíduos, comunidades, nações, povos, nacionalidades)” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 72). Tratava-se, portanto, de reconhecer direitos coletivos indígenas e de estabelecer vínculos entre democracia, diversidade social e interculturalidade, desenhando uma nova maneira de organizar e administrar a Bolívia.

É justamente o protagonismo de sujeitos indígenas nesse processo que sugere a construção de uma socioespacialidade que transcenda a associação entre a unidade territorial do Estado-nação, bem como formas político-governativas que extrapolem os limites da democracia liberal representativa. De fato, o processo constituinte contou, por intermédio partidário, com forte presença de lideranças de movimentos sociais indígenas e campesinos, os quais formaram uma aliança para consolidar as propostas levantadas por estes grupos desde as décadas anteriores (SCHAVELZON, 2009). O resultado foi um texto que apresenta numerosas novidades: a concretização da plurinacionalidade do Estado; a constitucionalização da democracia comunitária; a consolidação das autonomias indígena originário campesinas e o reconhecimento das nações e povos indígena originário campesinos como sujeito coletivo de direitos<sup>2</sup> (BOLÍVIA, 2009a).

Desde seu preâmbulo, a constituição destaca a diversidade de lutas sociais e visões de mundo que compõem a sociedade boliviana. O Estado boliviano passou a ser definido como Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário (BOLÍVIA, 2009a, Art. 1º), buscando refletir igualmente o direito de todos, inclusive o de sujeitos coletivos de direito. Com o novo texto, portanto, caminhava-se para a consolidação de uma nova ideia de *povo* boliviano, composto por indivíduos e coletividades que, em sua diversidade, comporiam um corpus unificado pelo Estado plurinacional boliviano (IKEMURA AMARAL, 2014).

No que diz respeito à pluralização das formas democráticas, a CPE inovou ao incluir novas formas de participação em processos de decisão. Para tanto, o sistema de governo plurinacional boliviano estabelece a coexistência de três formas de democracia: a *representativa*, relacionada ao sufrágio universal, igual, direto, secreto e livre; a *participativa*, relativa às consultas e referendos (entre outros mecanismos); e a *comunitária* (relativa às normas e costumes vigentes em determinada comunidade). Essa combinação passou a ser conhecida como um “modelo de democracia

---

<sup>2</sup> A figura jurídica *nações e povos indígena originário campesinos* busca representar diversas vertentes da luta indígena no país, retomando o caráter histórico de sua mobilização nas terras baixas, no altiplano, e no interior do movimento do campesinato boliviano, respectivamente (GARCÉS, 2012, p. 85; SCHAVELZON, 2009).

intercultural” (ver também MAYORGA, 2014a; 2014b), o que pressupõe a equivalência e horizontalidade entre essas três formas democráticas, assim como a igualdade entre direitos individuais e coletivos que servem de base para o exercício político em cada um desses contextos.

No texto constitucional, o “sujeito-chave” para a realização desse potencial intercultural são “as nações e povos indígena originário campesinos” (NePIOC) (SCHAVELZON, 2009). O sujeito NePIOC é descrito como “toda coletividade que compartilhe identidade, cultura, idioma, tradição histórica, instituições, territorialidade e cosmovisão, cuja existência é anterior à invasão espanhola” (BOLÍVIA, 2009a, Art. 30). Às NePIOC são também auferidos uma série de direitos coletivos específicos, dentre eles o de “exercício de seus sistemas políticos, jurídicos e econômicos em acordo com sua cosmovisão” e a obrigatoriedade do direito de consulta sempre que medidas legislativas e administrativas possam afetá-las – particularmente no que tange a recursos naturais e ao território (BOLÍVIA, 2009a, Art. 30, parágrafo II). São também direitos políticos das NePIOC que suas instituições façam parte da conformação do Estado, e que esteja garantida a participação de representantes das NePIOC em órgãos e instituições estatais.

A inclusão das Nações e Povos IOC no arcabouço institucional boliviano é, portanto, um aspecto crítico da democracia intercultural. Nesse sentido, a participação das NePIOC não pode limitar-se à consulta a respeito das decisões do governo, mas deve ocorrer de forma efetiva e com poder de influência nessas decisões. Além disso, a igualdade prescrita entre formas democráticas no contexto do Estado plurinacional implica também que normas e costumes sejam aceitos como formas políticas igualmente válidas e legítimas, não apenas no âmbito comunitário, mas também em instituições de âmbito nacional. Isso posto, o detalhamento de como se daria essa inclusão deve levar em conta como as práticas e costumes políticos desses sujeitos coletivos irão efetivar-se em termos de desenho institucional, assim como garantir seu envolvimento em pé de igualdade nos processos deliberativos e de tomada de decisão.

Como mencionado acima, a normatização do processo de pluralização institucional na Bolívia se deu através de um pacote de cinco leis regulatórias<sup>3</sup>, conjuntamente a uma lei de deslinde jurisdicional, promulgadas ao longo do ano de 2010. Essas leis tratavam do funcionamento eleitoral, da constituição de autonomias, do processo de descentralização, da participação das NePIOC nos poderes de Estado e dos parâmetros da justiça comunitária. Fundamentalmente, é por meio desse conjunto de normativas que foram estabelecidos os princípios do funcionamento da democracia intercultural.

Em particular, a Lei do Regime Eleitoral (LRE, Lei n. 26 de 30/06/2010) estabelece como princípios da democracia intercultural: a soberania popular, a plurinacionalidade, a interculturalidade, a complementaridade, a igualdade, a participação e controle social, a representação, a equivalência entre gêneros, o pluralismo político, a maioria e a proporcionalidade, a preclusão – isto é, os processos e resultados eleitorais, referendos e revogatórias de mandato não serão revisados e nem repetidos – e o caráter público e transparente das atividades e procedimentos adotados (BOLÍVIA, 2010, Art. 2º). Destacamos, em especial, a conjugação entre os princípios de *plurinacionalidade*, *interculturalidade* e *complementaridade*<sup>4</sup>. Esses conceitos se reforçam mutuamente como balizadores da democracia intercultural boliviana, de maneira a garantir: a) o reconhecimento, a expressão, a coexistência e a convivência entre sujeitos individuais e coletivos; b) o exercício de seus direitos e formas de deliberação democrática; c) a diversidade cultural, institucional, normativa e linguística; d) a articulação da democracia direta e participativa, da democracia representativa e da democracia comunitária baseadas em formas distintas de atuação e deliberação política (BOLÍVIA, 2010, Art. 2º). De forma relevante, isso implica que essas três formas de democracia são apresentadas como complementares e igualmente válidas no contexto do Estado (BOLÍVIA, 2010, Art. 7).

---

<sup>3</sup> A saber: a Lei do Regime Eleitoral, a Lei do Órgão Judicial, Lei do Tribunal Constitucional Plurinacional, Lei do Órgão Eleitoral Plurinacional e a Lei Marco de Autonomias e Descentralização.

<sup>4</sup> A questão de gênero também cobra centralidade na LRE, que destaca a busca pela equidade de representação entre homens e mulheres em todos os cargos do governo (BOLÍVIA, 2010, Art. 2º, ver também RICE, 2017).

O exercício da democracia direta e participativa se dá através da “participação cidadã na formulação e decisão de políticas públicas, a iniciativa popular, o controle social da gestão pública e a deliberação democrática, através de mecanismos de participação popular” (BOLÍVIA, 2010, Art. 8). Como instrumentos da democracia participativa estão listados os referendos, assembleias e *cabildos*<sup>5</sup> populares, a revocatória de mandato e processos de consulta prévia (BOLÍVIA, 2010, Título II). O exercício de mecanismos de democracia comunitária se dá através “do autogoverno, da deliberação, da representação qualitativa e do exercício de direitos coletivos, segundo normas e procedimentos próprios” (BOLÍVIA, 2010, Art. 10). No que diz respeito aos mecanismos de democracia comunitária, a lei do regime eleitoral se restringe a apontar que as NePIOC detêm autonomia para exercer seus direitos políticos e procedimentos próprios (BOLÍVIA, 2010, Título IV). Estes serão supervisionados pelo Estado, sem sua interferência direta sobre o processo de desenvolvimento e aplicação de normas e costumes, as quais não careceriam de estar positivadas, mas deveriam estar em relação de complementaridade com as demais formas de democracia (MAYORGA, 2014a).

Por sua vez, o exercício da democracia representativa inclui a “eleição de autoridades e representantes nos diferentes níveis do Estado Plurinacional, segundo princípios do sufrágio universal” (BOLÍVIA, 2010, Art. 9). Isso inclui as escolhas de presidente e vice-presidente; deputados e senadores; representantes nos níveis departamental, regional e municipal; e de autoridades dos órgãos judiciais e do tribunal constitucional (BOLÍVIA, 2010, Título III). Chama atenção a criação de assentos especiais para representantes das NePIOC na câmara baixa do legislativo nacional, assim como a garantia de sua representação nas assembleias departamentais e regionais e nos conselhos municipais. Ainda que nos níveis locais e intermediários da política boliviana a escolha de representantes das NePIOC possa ser feita através de usos e costumes, semelhante provisão inexistente para a escolha dos assentos especiais no âmbito nacional.

No que tange à Câmara dos Deputados, a constituição determina o estabelecimento de um sistema misto para a escolha de seus 130 assentos legislativos. Destarte, a Câmara

---

<sup>5</sup> Contemporaneamente, *cabildo* é entendido como reunião de pessoas como expressão contestatória e remete à ideia de participação política ativa. Esse sentido tem forte conexão com o fortalecimento de movimentos sociais no século XXI (SZABÓ, 2008, p. 116).

se conformaria através de circunscrições plurinominais (eleitas pelo sistema de representação proporcional com lista fechada, encabeçada pelos candidatos a presidência e vice-presidência do partido), uninominais (eleitas por maioria simples) e das chamadas circunscrições especiais indígena originário campesinas (CEIOC – eleitas por maioria simples no contexto das NePIOC). Todas as três circunscrições respeitam os limites departamentais, sendo que as CEIOC devem também estar estabelecidas exclusivamente em áreas rurais e serem constituídas apenas por NePIOC que sejam consideradas minorias populacionais no departamento<sup>6</sup>.

Esse tipo de sistema vislumbrava a possibilidade de equilibrar o protagonismo entre grandes partidos políticos e candidatos individuais, abrindo o jogo político para outras organizações políticas que não façam parte do sistema partidário (MAYORGA, 2014a). Já no que diz respeito à representação de sujeitos de NePIOC, entende-se que foi aberta a possibilidade de participação de grupos minoritários que encontravam barreiras à sua inclusão em processos decisórios, particularmente no âmbito nacional.

### **À guisa de exemplificação dos desafios da democracia intercultural – as circunscrições eleitorais**

Reconhecidos os avanços promovidos pela carta constitucional de 2009, a análise da regulamentação evidencia alguns aspectos que remontam às políticas multiculturais. Em particular, ressaltamos a restrição dos usos e costumes no âmbito local das esferas deliberativa e decisória e o favorecimento de formas individualizadas e individualizantes de representação política na esfera nacional, em especial no caso de

---

<sup>6</sup> Conforme o Artigo 57 da Lei do Regime Eleitoral (BOLÍVIA, 2010), as circunscrições especiais indígena originário campesinas pertencem às Nações e Povos Indígenas Originário Campesinos Araona, Ayoreo, Baure, Cavineño, Canichana, Cayubaba, Chácobo, Chipaya, Chiquitano, Esse Eja, Guaraní, Guarasugwe, Guarayo, Itonama, Joaquiniano, Kallawaya, Leco, Machinerí, Maropa, Mojeño, Moré, Masetén, Movima, Murato, Pacahuara, Sirionó, Tacana, Tapiete, Tsimane, Weenayek, Yaminagua, Yuki, Yuracaré – Mojeño, Yuracaré, além dos povos afro-bolivianos. Ainda de acordo com a Lei Eleitoral, os sete assentos na Câmara de Deputados são distribuídos entre La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Tarija, Beni e Pando. A distribuição de alguns desses grupos, entretanto, extrapola as fronteiras departamentais, como é o caso dos Guaraní, Masetén e Tacana. Os dois outros departamentos da Bolívia, Potosí e Chuquisaca, não possuem circunscrições especiais IOC, pois a população indígena não é considerada minoritária. Aimarás e Quéchuas, por seu caráter majoritário, não qualificam para as CEIOC.

deputados e deputadas da Assembleia Plurinacional. Nesse aspecto, destacam-se a lógica e a forma representativa da democracia, que, a despeito das inovações promovidas pela constituição e nomeadas como democracia intercultural na legislação que a seguiu, sobrepõem-se às demais no que diz respeito à influência nos processos decisórios.

A começar pela análise do processo eleitoral para o legislativo, é notável a ênfase no aspecto personalizado das candidaturas, privilegiando candidatos uninominais, uma vez que, do total de assentos que corresponda a uma organização política, primeiro uma determinada quantidade será atribuída àqueles eleitos por maioria simples, para então distribuir-se os restantes entre a lista de candidaturas plurinominais (lista fechada, associada a um partido), até alcançar a proporcionalidade (BOLÍVIA, 2010, Art. 59). A isso se soma o fato de que tanto a constituição como a lei do regime eleitoral estabelecem que, se o número de cadeiras a adjudicar for ímpar, o assento excedente será concedido a uma candidatura uninominal. São 63 assentos concedidos a essas circunscrições e 60 às plurinominais<sup>7</sup>. Além disso, a despeito da insistência de organizações indígenas no país (MAYORGA, 2014a), o número final de assentos destinados às CEIOC foi reduzido a 7, de um total previamente acordado de 14. Essa configuração de distribuição de cadeiras tornou as vagas dedicadas às CEIOC objeto de atenção especial por parte dos partidos políticos.

Cabe pontuar que, também de acordo com a Lei de Distribuição de Assentos entre Departamentos (Lei n. 421 de 2013), a distribuição de assentos na Assembleia Plurinacional depende do grau de desenvolvimento econômico e obedece ao princípio de proporcionalidade, conforme a densidade populacional dos departamentos, levando em conta os dados do último censo nacional. Por essa razão, em virtude dos resultados do censo de novembro de 2012, essa lei de 2013 alterou o número de assentos correspondentes a cada departamento para as eleições gerais de dezembro de 2014 (MAYORGA, 2014a)<sup>8</sup>. A alteração obedeceu a obrigação de garantir um

---

<sup>7</sup> Conforme as alterações realizadas pela promulgação da Lei de Distribuição de Assentos entre Departamentos, Lei n. 421 de 07 de outubro de 2013 (BOLÍVIA, 2013), que alterou a Lei do Regime Eleitoral, Lei n. 026 de 30 de junho de 2010 (BOLÍVIA, 2010).

<sup>8</sup> Notas de pesquisa de campo das autoras.

número mínimo de assentos aos departamentos com menor densidade populacional. No entanto, ao alterar as circunscrições eleitorais e a distribuição de assentos entre os departamentos, essa lei gerou grandes polêmicas. Críticos apontavam uma suposta ênfase no voto rural em detrimento do urbano e uma valorização das candidaturas uninominais em detrimento das plurinominais – o que favoreceria o partido governista, o MAS, no pleito (PERALTA, 2014).

As eleições de outubro de 2014 foram a primeira experiência em escala nacional a ser realizada conforme as regulamentações do Órgão Eleitoral e do Regime Eleitoral. Nessa ocasião ficou explícito o processo de disputa das CEIOC entre partidos, algo que já se podia observar em 2009<sup>9</sup>. A lei do regime eleitoral determina que quem pretende se candidatar a deputado ou deputada por uma das CEIOC pode vincular-se tanto a uma organização indígena originário campesina quanto a uma organização de cunho partidário-eleitoral (desde que ambas organizações estejam devidamente registradas junto ao Órgão Eleitoral Plurinacional). No entanto, todas as 7 pessoas eleitas pelas circunscrições especiais naquele ano estavam ligadas a partidos políticos: 6 delas ao MAS (representantes das CEIOC de La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Beni e Pando) e a sétima à *Alianza Unidad Demócrata* (representante da CEIOC de Oruro). Essa informação permite perceber que, mesmo no que diz respeito às CEIOC, a escolha de representação para o legislativo nacional ainda não incluiu as próprias organizações indígenas, tampouco seus usos e costumes, permanecendo atrelada à lógica da democracia representativa, associada a partidos. Voltaremos a esse ponto adiante.

Ainda no bojo desse debate, um ponto de tensão com relação às circunscrições especiais diz respeito à disparidade entre o número de votos necessários para a eleição de representantes para as CEIOC e para as circunscrições uninominais, ambas eleitas por voto majoritário. Por exemplo, em 2014, um representante por CEIOC por La Paz foi eleito com 7.150 votos, enquanto no mesmo departamento os representantes uninominais menos votado e mais votado receberam 29.407 votos e 71.575 votos, respectivamente, para chegarem à Assembleia (ATLAS ELECTORAL – TOMO

---

<sup>9</sup> Nesse primeiro pleito após a promulgação da constituição, o processo eleitoral foi desenvolvido pela extinta Corte Nacional Eleitoral, sob o marco da Lei do Regime Eleitoral Transitório, Lei n. 4021 de 14 de abril de 2009 (BOLÍVIA, 2009b).

IV/ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL - BOLIVIA, 2016). Por essa razão, desde 2009, e de forma aparentemente contraditória em comparação com o que foi dito acima, uma crítica frequente às CEIOC é que estas feririam a relação entre uma pessoa e um voto, infringindo assim o princípio de igualdade suposto pelo sufrágio.

Seguimos para uma análise da delimitação espaço-territorial das CEIOC, por meio da qual podemos observar uma série de incongruências. Primeiramente, os limites das CEIOC podem estar em conflito com aqueles das autonomias. Lembramos que, de acordo com o Art. 291, Parágrafo 1 da constituição (BOLÍVIA, 2009a), são três as principais vias pelas quais se pode alcançar a Autonomia Indígena Originária Campesina: territórios indígenas originários campesinos, municípios e regiões. Uma vez que é permitido que dois distritos municipais indígenas localizados em departamentos distintos se unam por meio da constituição de uma região indígena originária campesina desde que haja limites comuns (PINEDO, 2013, p. 384), o atrelamento das CEIOC aos limites departamentais gera uma cacofonia jurisdicional com as formas de consolidação das autonomias indígenas, ao passo que restringe os direitos coletivos de autodeterminação desses povos.

Em segundo lugar, e relacionado ao ponto anterior, dado que representantes das CEIOC devem ser eleitos internamente em cada grupo indígena, a divisão de uma mesma comunidade em circunscrições eleitorais distintas pode conduzir a (ou potencializar) conflitos no seio dessas comunidades. Essa fragmentação também pode dificultar a eleição de uma pessoa como representante, uma vez que o número de votos fica diluído entre as circunscrições. Por fim, o texto constitucional também veda a constituição de circunscrições especiais em áreas urbanas, ainda que os direitos auferidos pela constituição aos integrantes das NePIOC independam da condição individual rural ou urbana (PINEDO, 2013, p. 384; 385). Entendendo que a conformação espacial de comunidades indígenas nos Andes e as formas e estilo de vida de seus membros não são necessariamente atreladas às fronteiras impostas pelo Estado, nem

exclusivamente vinculadas ao âmbito rural<sup>10</sup>, o desenho das circunscrições especiais termina por excluir da representação uma porção considerável de indígenas.

Soma-se a esse rol de incongruências o fato, já mencionado anteriormente, de que a conformação das circunscrições especiais se daria apenas em departamentos em que as NePIOC constituíssem minorias populacionais (BOLÍVIA, 2009a, Art. 146; ver também PINEDO, 2013, p. 384; 385). Ou seja, além de comprometer a unidade política do sujeito coletivo, por meio da fragmentação de comunidades ao longo de divisões departamentais e da exclusão de setores urbanos da constituição de circunscrições espaciais, a implementação do texto constitucional de 2009 atuou no sentido de também favorecer uma compreensão minoritária de povos indígenas. Nesse sentido, fez reverberar uma compreensão da inclusão da política indígena não muito distante daquela adotada pelas políticas de cunho multicultural da década de 1990.

Isso posto, e retomando a questão da ingerência dos partidos políticos sobre a representação das circunscrições especiais, ressaltamos que as CEIOC foram criadas para garantir o acesso das NePIOC às instâncias representativas do Estado boliviano, de forma a permitir que participassem ativamente dos processos decisórios. Isso visava corrigir os séculos de exclusão e marginalização a que essas populações estiveram expostas e é condizente com o projeto de democracia intercultural e de Estado Plurinacional. Entretanto, a distribuição das circunscrições eleitorais e dos assentos legislativos, além de excluir da representação diversas comunidades, termina por reforçar uma compreensão dos povos indígenas como minorias sociais e não como parte necessariamente integrante e conformadora das instituições do Estado em condições de igualdade com os demais grupos. Ao mesmo tempo, acaba por contribuir para o entendimento de que a via concreta para a participação em processos de tomada de decisão segue sendo a via eleitoral, o que reforça a concepção individualizante de participação política em detrimento dos direitos coletivos de determinação e

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que a não-sobreposição entre povos indígenas e limites departamentais se deve tanto a processos consolidados de longo prazo, tal como formas não espacialmente contíguas de formação de grupos étnicos, particularmente no contexto Andino, como por processos recentes, em função da intensificação da migração interna observada sobretudo desde a década de 1980 (LEDO, 2009; MURRA, 1975).

participação nas esferas decisórias, conforme previsto na constituição e na democracia intercultural.

Ademais, a cooptação de organizações indígena originário campesinas por parte de grandes partidos políticos tem sido sistemática no jogo político-eleitoral que se desenrola na Bolívia. Isso sugere que a existência de instituições e mecanismos que visam a instauração da democracia intercultural, por si só, não é suficiente para garanti-la. A manutenção da lógica da democracia representativa para conquistar acesso ao legislativo nacional e a experiência com essa forma institucional, combinadas ao não incentivo do registro de organizações indígena originário campesinas junto ao órgão Eleitoral para a postulação de candidaturas, acabam inibindo o desenvolvimento de formas alternativas aos partidos para a construção de candidaturas à Assembleia Plurinacional.

Interessa destacar que, se por um lado a constituição consolidou o processo iniciado nos anos de 1990, de descentralização administrativa e participação popular em instâncias decisórias variadas, por outro, o Estado boliviano e o jogo político eleitoral no país têm barrado avanços no que tange ao desenvolvimento de novas modalidades de participação popular e consolidação da democracia intercultural. Segundo Mayorga (2014b), o pluralismo reconhecido na constituição se reduz ao reconhecimento da pluralidade em termos de manifestação da diversidade étnico-cultural. O pluralismo jurídico, o pluralismo econômico e o pluralismo cultural e linguístico são claros e se traduzem, inclusive, em instituições. O ponto complexo é o pluralismo político-institucional, expresso pela democracia intercultural, isto é, trata-se de garantir a convivência de instituições da democracia representativa, da democracia participativa e da democracia comunitária sem assimetrias entre estas. Para Mayorga (2014a; 2014b), ainda existe uma tensão entre o grau de ampliação da democracia e a concentração de poder pelo Estado no país. Apesar do surgimento de novos atores e forças políticas e de uma profunda renovação que permitiu a ampliação da legitimidade do âmbito político, esse processo veio acompanhado por uma concentração do voto no MAS, algo que permitiu que o processo decisório estivesse nos últimos anos, “nas mãos do ‘partido’” que está no governo.

## Considerações finais

A constitucionalização de sujeitos coletivos emerge como um ponto nodal para a perspectiva intercultural, uma vez que rompe com noções de homogeneidade da identidade nacional assim como de contiguidade entre a totalidade da unidade territorial Estatal e a totalidade do *corpus* nacional. Impõe também um desafio à supremacia de uma concepção de democracia que estabelece a representação como forma exclusiva de participação política, ao equivaler o exercício cidadão ao voto individual. Extrapola, destarte, os limites legais e sociais do reconhecimento auferidos pelas reformas de cunho multicultural, abrindo a possibilidade de processos político-identitários autônomos, de modo a estabelecer as prerrogativas para a construção de formas co-governativas entre o Estado e as comunidades indígenas.

Entretanto, o processo de constitucionalização e regulamentação da plurinacionalidade, particularmente no que tange à institucionalização da democracia intercultural, aponta para a retomada de elementos das políticas multiculturais, devido ao esvaziamento de mecanismos criados para promover a interculturalidade. Sabemos que uma das características da democracia intercultural é seu constante movimento, pois uma das condições para que seja exercida é sua capacidade de se modificar a partir das transformações da sociedade e das relações que a compõem (GARCÍA, 2018). Mas as incongruências encontradas no processo boliviano levantam sérios questionamentos sobre as possibilidades de criar formas co-governativas entre modelos representativos e comunitários de democracia, ao passo que as reformas nos parâmetros de cidadania parecem apontar não para a pluralização, mas para a conformação de um novo ideal nacional-homogeneizante que reifica a identidade indígena. Repensar o Estado a partir do próprio Estado provou-se uma tarefa árdua para as novas elites políticas e uma realidade distante para os setores indígenas que se afastaram do MAS desde então. Interculturalidade e descolonização, termos que se tornaram palavras de ordem durante os governos Morales, tornaram-se conceitos de prática difícil e conteúdo ambíguo, para os quais a política dos povos indígenas parece chocar-se com os interesses modernizantes do Estado boliviano.

## Referências

ALBÓ, X. Movimientos y poder indígena en Bolívia, Ecuador y Peru. In: CALDERÓN, F. (Ed.). **Movimientos socioculturales en América Latina: ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2009. p. 131-332.

AYO, D. **Los desafíos de la participación popular**. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), 1999.

BOLIVIA. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**, 2009. La Paz: República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Congreso Nacional. 2009a. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf). Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ley de Participación Popular**. Ley n. 1551 de 20 de Abril de 1994. 1994. La Paz: Congreso Nacional. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/spanish/blv\\_res16.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf). Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ley del Régimen Electoral Transitorio**. Ley n. 4021 de 14 de Abril de 2009 (Abrogada por Ley 026). 2009b. La Paz: Congreso Nacional. Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009\\_ley4021\\_bol.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009_ley4021_bol.pdf). Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ley del Régimen Electoral**. Ley n. 026 de 30 de Junio de 2010. 2010. La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional. Disponível em: [https://cedib.org/post\\_type\\_leyes/ley-no-027-del-06-julio-2010/](https://cedib.org/post_type_leyes/ley-no-027-del-06-julio-2010/). Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ley de Distribución de Escaños entre Departamentos**. Ley n. 421 de 07 de Octubre de 2013. 2013. La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional. Disponível em: [https://www.comunidad.org.bo/assets/archivos/normativas/ley\\_421\\_ley\\_de\\_distribucion\\_de\\_escaños\\_entre\\_departamentos.pdf](https://www.comunidad.org.bo/assets/archivos/normativas/ley_421_ley_de_distribucion_de_escaños_entre_departamentos.pdf). Acesso em: 20 ago. 2019.

CANESSA, A. Todos somos indígenas: Towards a new language of national political identity. **Bulletin of Latin American Research**, v. 25, n. 2, p. 241-263, 2006.

CENDA (Ed.). **La Marcha del 2002. Soberanía popular, territorio y recursos naturales**. (não publicado). 2012.

CONFEDERACIÓN SINDICAL ÚNICA DE TRABAJADORES CAMPESINOS. Apresentação. In: RIVERA, S. (Ed.). **"Oprimidos pero no vencidos": luchas del campesinato aymara y quechwa 1900-1980**. La Paz: Aruwiyiri - Editorial del Taller de Historia Oral Andino, 2003. p. 194-196.

CUNHA FILHO, C. **A formação do Estado e horizonte plurinacional na Bolívia**. Curitiba: Appris Editora, 2018.

FREITAS, C. C. D. M. **Entre wiphalas, polleras e ponchos: embates entre os discursos de CONAMAQ, do Estado Plurinacional da Bolívia e do Direito Internacional.** (Tese de Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

GARCÉS, F. **Reflexiones Constituintes: Notas de Camino.** Cochabamba: UMSS, 2012.

GARCÍA, F. L. Democracia intercultural, noción esquivada. Estado del arte sobre su conceptualización. In: **Diversidad institucional: autonomías Indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia.** Bolivia: Órgano Electoral Plurinacional/Tribunal Supremo Electoral; Ministerio de la Presidencia/Viceministerio de Autonomías; Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC); PNUD-BO, 2018.

GUSTAFSON, B. Paradoxes of liberal indigenism: Indigenous movements, state processes, and intercultural reform in Bolivia. In: Maybury-Lewis, D. (Ed.). **The politics of ethnicity: Indigenous peoples in Latin American States.** Cambridge: DRCLAS/Havard University, 2002. p. 267-306.

GUTIÉRREZ, R. **Rhythms of the Pachakuti: Indigenous uprising and state power in Bolivia.** Durham: Duke University Press, 2014.

HALE, C. Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala. **Journal of Latin American Studies**, v. 34, n. 3, p. 485-524, 2002.

\_\_\_\_\_. Neoliberal multiculturalism: the remaking of cultural rights and racial dominance in Central America. **Political and Legal Anthropology Review**, v. 28, n. 1, p. 10-28, 2005.

IAMAMOTO, S. A. S. **El nacionalismo boliviano en tiempos de plurinacionalidad.** Revueltas antineoliberales, Asamblea Constituyente y democracia intercultural (2000-2009). La Paz: Órgano Electoral Plurinacional, 2013.

IKEMURA AMARAL, A. **Os caminhos da politização das identidades indígenas na Bolívia democrática (1985-2010).** (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

KOHL, B.; FARTHING, L. **El bumerán Boliviano.** La Paz: Plural Editores, 2007.

KYMLICKA, W. **Multicultural Citizenship: a liberal theory of minority rights.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

LEDO, C. **Estudio sobre los patrones de migración interna e internacional en Bolívia.** La Paz: PNUD, 2009.

LINS, H. N. Estado e embates socioterritoriais na Bolívia do século XXI. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 2, p. 228-244, 2009.

MAYORGA, F. **Incertidumbres tácticas: ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía.** La Paz: Ciudadanía/Fundación PIEB/Plural Editores, 2014a.

\_\_\_\_\_. Entrevista: El camino boliviano. **Página 12** – Dialogos. La Paz, 2014b. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-239515-2014-02-10.html>>. Acesso em: 17 out. 2015.

NIEZEN, R. **The origins of indigenism: human rights and the politics of identity**. Berkeley: University of California Press, 2003.

PINEDO, E. **El acceso de los indígenas al parlamento en Perú y en Bolívia**. Algunos elementos básicos y una mirada desde el principio de igualdad. (Tese de Doutorado) Universidad de Salamanca, 2013.

MURRA, J. V. **Formaciones económicas y políticas del mundo andino**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975.

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL. **Estadísticas electorales – Voto en las elecciones nacionales 2014**. Disponível em: <[https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/elecciones\\_nacionales\\_2014.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/elecciones_nacionales_2014.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Atlas electoral – Tomo IV**. Bolivia: Órgano Electoral Plurinacional/Tribunal Supremo Electoral/PNUD-BO, 2016. Disponível em: <http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/> Acesso em: 11 ago. 2019.

PANNAIN, R. **A Crise do Estado Boliviano e a Autonomia Indígena**. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, 2014.

PERALTA, P. La demarcación de distritos electorales en la Bolivia de ayer y de hoy - Circunscripciones uninominales: luces y sombras de un proceso iniciado en los 90. **Página Siete**. Bolivia, 2014. Disponível em: <<http://www.paginasiete.bo/ideas/2014/5/18/circunscripciones-uninominales-luces-sombras-proceso-iniciado-21701.html>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

POSTERO, N. G. **Now we are citizens**. Durham: Duke University Press, 2007.

POSTERO, N. G.; ZAMOSC, L. Indigenous Movements and the Indian Question in Latin America. In: POSTERO, N.; ZAMOSC, L. (Ed.). **The struggle for indigenous rights in Latin America**. Brighton Sussex Academic Press 2004. p. 1-31.

REGALSKY, P. A Bolívia na encruzilhada: o governo Morales e a política indígena. Outubro. v. 15, p. 47-78, 2007.

RICE, R. Intercultural democracy and civil society participation in the new, decolonized Bolivia. In: YOVANOVICH, G. e RICE, R. (Ed.). **Re-imagining Community and Civil Society in Latin America and the Caribbean**. New York e London: Routledge, 2017. p. 129-142.

SCHAVELZON, S. As categorias abertas da nova Constituição boliviana. Formação do Estado Plurinacional: alguns percursos intelectuais. **Lugar Comum** - Estudos de Mídia, Cultura e Democracia. v. 27, 2009.

SILVA, F. P. Equilíbrios Precários: a trajetória do Movimento ao Socialismo e seus dilemas. In: DOMINGUES, J. M. et al. (Ed.). **A Bolívia no Espelho do Futuro**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 51-74.

SOUSA SANTOS, B. **La reinención de Estado y el Estado Plurinacional**. Cochabamba: Alianza Interinstitucional: CENDA, CEJIS, CEDIB, 2007.

\_\_\_\_\_. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur**. Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón, Centro de Estudios Superiores Universitarios, 2010.

SZABÓ, H. E. **Diccionario de la Antropología Boliviana**. Ediciones Aguara Güe. Santa Cruz de la Sierra, 2008.

TAYLOR, C. **Multiculturalism: examining the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

TORRICO, E. La participación popular en Bolivia. A pesar de la ley, **Medio Ambiente y Urbanización**, v. 60, n. 1, p. 81-90, 2004.

URQUIDI, V. Movimento cocaleiro na Bolívia. São Paulo: Hucitec, 2007.

URQUIDI, V. et al. . Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organizações dos Movimentos Indígenas. **Cadernos do PROLAM/USP**, v. 8, n. 1, p. 199-222, 2008.

VAN COTT, D. L. A political analysis of legal pluralism in Bolivia and Colombia. **Journal of Latin American Studies**, v. 32, p. 207-302, 2000.

WALSH, C. Interculturalidad, Plurinacionalidad e Decolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**, v. 9, p. 131-152, 2008.

WEBBER, J. R. **Red October: Left-indigenous struggle in modern Bolivia**. Leiden: Brill, 2011.

YASHAR, D. **Contesting Citizenship in Latin America: the rise of Indigenous movements and the postliberal challenge**. Nova York: Cambridge University Press, 2005.

ZUAZO, M. Balance de 25 años de democracia In: ZUAZO, M. (Ed.) **¿Como nació el MAS?** La ruralización de la política en Bolivia. Entrevistas a 85 parlamentarios del partido. La Paz: Fundación Friedrich Erbert, 2009.

## PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA: A PERSPECTIVA DECOLONIAL PODE APRIMORÁ-LA?

Filipe Cortes de Menezes  
Fran Espinoza  
Verônica Teixeira Marques

### Introdução

O regime democrático, na perspectiva ocidental, teve início na Grécia antiga, como resultado de uma cultura na qual os conflitos e diversas questões públicas eram resolvidos mediante debate dos cidadãos que se reuniam em assembleia, a chamada Eclésia. Esta era composta por todos aqueles que, na época, fossem considerados cidadãos, ou seja, maiores de 18 anos, filhos de atenienses, homens livres e registrados nos demos.

A perspectiva grega se difundiu por toda a Europa num viés de cunho estritamente racional, vindo a ser retomada pelas revoluções francesa, inglesa e americana. Nos Estados Unidos foi instituído o conceito clássico ocidental de democracia.

A *visão ocidental* passou a conduzir a história durante séculos, com premissas pautadas em dogmas como a primazia da razão, bem como a ideia de superioridade do mundo ocidental, seu modo de vida, pensar e viver. Pautada pela pretensão de universalidade, essa perspectiva é embasada numa cultura com origem em especial estadunidense.

A democracia sob esta forma de visão implica em dar ênfase ao processo de burocratização do poder, mediante a concentração de atribuições, no processo democrático, a órgãos e instituições, em detrimento da plural e rica participação popular.

Este artigo tem como objetivo contrapor a compreensão ocidental à noção de decolonialidade acerca do regime democrático, traçar as diretrizes doutrinárias gerais da primeira, para, em decorrência desta análise comparativa, responder à seguinte

pergunta: a perspectiva decolonial pode contribuir no aprimoramento da participação popular no regime democrático brasileiro?

Para responder essa questão é delimitada a metodologia utilizada e em seguida são apresentadas as principais premissas da perspectiva ocidental acerca da democracia. Em seguida são delineadas as bases do prisma decolonial a partir das quais será examinado o mencionado regime, *cotejando-as com alguns institutos delineadores do regime democrático no Brasil*, a fim de chegar à conclusão de que esse prisma contribui para o aprimoramento da participação popular na democracia brasileira.

## **Metodologia**

Para buscar respostas para a questão posta utilizou-se uma metodologia qualitativa, a análise de referencial bibliográfico pertinente, e, sobretudo, um estudo comparativo dos posicionamentos de autores clássicos, como, por exemplo, Tocqueville (2005), Arendt (2017) e Hobsbawm (1995), bem como de autores que possuem a diversa visão decolonial acerca da democracia, como por exemplo a compreensão de Barreto (2015) e de Dussel (1995) sobre o tema.

Os autores que abordam a perspectiva ocidental se assemelham ao analisar a democracia à luz da realidade histórica estadunidense, que é dogmática, e precipuamente racional. Já os autores que possuem uma visão decolonial analisam o mencionado regime sob perspectiva dos povos explorados da América Latina, de suas *realidades* de opressão e exploração, destacando a importância de uma abordagem que não se limite a um entendimento puramente racional, mas que valorize também a emoção.

Nesse ponto, foi implementado um estudo comparativo teórico entre as diversas perspectivas e matizes, bem como a análise de dispositivos da constituição brasileira visando identificar com qual das formas mencionadas de compreender a democracia se identifica, qualitativamente, o regime brasileiro.

Dentre os dispositivos constitucionais aqui analisados qualitativamente, encontram-se aqueles relacionados aos instrumentos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), assim como as normas constitucionais que fixam as atribuições dos próprios órgãos estatais formadores dos três poderes.

Por fim pontuamos a importância da sociedade brasileira, inclusive o setor dos operadores do direito, compreender de maneira efetiva o significado do novo prisma decolonial sobre a democracia e as condições nas quais essa nova perspectiva (aporte) pode contribuir para o aprimoramento da participação popular no regime democrático nacional.

### **Democracia: Perspectiva Ocidental**

A perspectiva ocidental democrática de origem grega e, posteriormente, o paradigma clássico ocidental norte-americano de democracia, não podem ser analisados como o único modelo possível. Com efeito, já sinalizava Tocqueville em sua análise clássica:

A constituição política dos Estados Unidos parece-me uma das formas que a democracia pode dar a seu governo, mas não considero as instituições americanas as únicas, nem as melhores, que um povo democrático deva adotar (TOCQUEVILLE, 2005, p.269)

A perspectiva ocidental passou a conduzir a história durante séculos, com premissas pautadas em dogmas como da primazia da razão, bem como a ideia de superioridade do mundo ocidental, seu modo de vida, pensar e viver. Contudo, o conceito de democracia não é algo estático, mas dinâmico, alterável de acordo com o contexto de cada país e com o momento histórico e as condicionantes sociais de seu marco temporal (SILVA, 2014. p. 692). Mouffe é outra autora que discute o quanto a democracia é dinâmica, em construção: não é uma realidade estática e acabada, muito menos por meio de determinado modelo único (RAMOS et al, 2014, p.757).

Com efeito, na Revolução Francesa, em nome de libertar o indivíduo do poder absoluto do rei, foram concedidos direitos políticos, negativos, de abstenção, e os valores que pautavam a sociedade eram nitidamente individualistas.

Já a Revolução Industrial, pautada pelos valores da sociedade burguesa, contribuiu ainda mais para a consolidação da concepção de democracia individualista, na medida em que com a primazia do capital no sistema de organização das instituições, e do Estado, o modo de agir da própria sociedade passou a ser por ele influenciado.

No início do século XX, em especial no contexto da crise financeira mundial ocorrida em suas primeiras décadas, efetivou-se uma revisão parcial de algumas posturas da sociedade e do Estado, porém, ainda atrelada, no mundo ocidental, à intenção de salvar o sistema econômico capitalista.

Após o advento da Segunda Guerra Mundial, com a concretização de uma série de violações dos direitos da pessoa humana, como a coisificação de grupos minoritários por parte dos sistemas fascistas e nazistas, uma agressão aos seus corpos e almas<sup>1</sup>, surgiu a necessidade de se rever a concepção de direitos.

No regime totalitário a divergência é tida como inimiga do detentor do poder, que busca consolidá-lo através da força, notadamente do poder burocrático estatal. A máquina estatal é utilizada para cercear a pluralidade. Na democracia, ao contrário, há respeito à dignidade e à pluralidade, sendo o campo político o local propício ao debate aberto e transparente entre ideias diversas. Ademais, a política é o único espaço em que se situa a liberdade (ARENDR, 2017, p.38).

Entretanto, a concretização dessa dignidade, assim como a forma de universalização dos direitos<sup>2</sup> correlatos, deveria ocorrer da maneira preconizada pelo estilo de vida ocidental, ou seja, à luz dos parâmetros histórico-culturais do europeu, que teria, supostamente, apreendido um modelo de vida ideal internacionalizável e, pretensamente único. Vai nesse sentido, por exemplo, parte considerável da contribuição filosófica moderna europeia:

---

<sup>1</sup> Nos sistemas totalitários facistas e nazistas o ser humano passou por um processo de coisificação, contexto no qual foram desrespeitados os mais elementares direitos configuradores de dignidade, como, por exemplo, a violência desmedida, física e moral, contra os judeus.

<sup>2</sup> A concepção universal dos direitos humanos, em especial de seus postulados principais, como dignidade e fraternidade, pautam-se na construção histórica conferida pelos países ocidentais, moldados sobretudo em Estados que adotam o sistema capitalista de produção, nos quais destacam-se igualmente premissas como individualismo, patrimonialismo e liberalismo.

Sabe-se que, além de Kant, muitos dos filósofos europeus dos séculos XVII e XVIII foram responsáveis pelo engrandecimento do ideal de supremacia e dominação europeia, sendo que essas ideias influenciaram enormemente os dogmas transmitidos para a sociedade ocidental moderna (GONÇALVES, 2015, p. 180).

A realidade do mundo ocidental, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, passou a entender a relação jurídica somente à luz do aspecto dos direitos fundamentais, esquecendo-se do igualmente importante aspecto dos deveres fundamentais. Dessa forma, a abordagem da realidade jurídica construída apenas sob o viés dos direitos encontrava-se presente em várias declarações, inclusive a francesa, denotando um caráter unilateral, liberal, individualista (NABAIS, 2007, p.1-4).

Com o término das grandes guerras e a instituição do principal organismo internacional ocidental de divulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas, que possui sede em Nova York, a disputa entre os países vitoriosos da Segunda Guerra, especialmente entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, acirrou-se por meio da chamada “Guerra Fria”.

Ambos os blocos de poder, socialista e capitalista, passaram a disputar a influência global, de modo que perpetraram uma verdadeira corrida por um novo tipo de colonialismo, econômico e cultural, através da implementação de um processo de globalização das instituições e da forma de vida ocidental.

Contudo, na disputa comentada, a União Soviética já havia entrado em um processo de estagnação devido ao fato de não ter conseguido universalizar a revolução socialista, tendo encontrado óbice no fortalecimento da direita radical após a Grande Depressão de 1929, que reduziu e enfraqueceu o movimento comunista fora da URSS (HOBSBAWM, 1995, p.86).

A perspectiva Marxista<sup>3</sup>, segundo Rita Medici, pregou o fim do Estado enquanto anulação da dimensão do político como tal, e do governo e da sociedade enquanto mera “administração das coisas”, sendo que para Marx o desaparecimento do Estado implicaria também no desaparecimento do âmbito político (MEDICI, 2007, p. 32).

---

<sup>3</sup> Para maiores aprofundamentos acerca da teoria de Karl Marx, além do texto de Rita Medici já referenciado, recomenda-se a leitura do artigo nominado “Marx contra o Estado” (TIBLE, 2019).

Entretanto, a própria teoria socialista não possui uma hegemonia de pensamento, de forma que existiram várias análises diferentes do fenômeno socialista, podendo-se citar por exemplo o pensamento de Antônio Gramsci, filósofo italiano detido pelo Estado totalitário fascista em 1926. Gramsci possuía uma concepção ampliada de sociedade civil, colocando-a como uma extensão da sociedade política (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013, p. 86).

A concepção ampliada de Gramsci acerca da sociedade civil veio da mesma maneira contribuir para uma identificação do seu papel determinante na construção do sistema hegemônico por parte do Estado, expresso na dupla função, e contribui para uma nova perspectiva acerca da participação popular no regime democrático.

O período pós-guerra foi decisivo também para a mudança do então sistema imperial, na medida em que, com o enfraquecimento de vários países, como, por exemplo, a França, que foi destruída, as antigas colônias passaram a tornar-se independentes, novas nações que passaram a ser cobiçadas entre as superpotências, sendo que algumas delas aderiram ao sistema socialista.

Entretanto, a despeito dessa pretensão de universalização da perspectiva ocidental de democracia, arraigada na manutenção de um sistema capitalista de produção, no qual o cidadão possui uma postura individual, consumista, que olvide a divergência, e que se pautem por dogmas unilateralmente instituídos, não existe um conceito universal de democracia, assim como dos direitos humanos.

A concepção ocidental de democracia pauta-se por uma pretensa hegemonização de um modo de vida, bem como um destaque do papel das instituições como órgãos do Estado ou a ele relacionados, com outorga de funções públicas ou de caráter público, como os partidos políticos ou associações de classe. As iniciativas populares têm papel fundamental na elaboração não somente da constituição, mas também das instituições democráticas (SEMERARO, 2014, p.71).

A constituição como materialização daquela concepção, de dogmas nitidamente ocidentais, parte do poder público, em especial no caso brasileiro. Nesse ponto, é conveniente lembrar o conceito clássico de constituição, enquanto ordem

fundamental da coletividade que determina os seus princípios diretivos (HESSE, 1998, p.37)

Contudo, a forma de análise estritamente racional ocidental até aqui exposta, que valoriza dogmas com cunho universalizante, do colonizador, do conquistador, da experiência europeia e norte-americana, que possui valores culturais de cunho pretensamente globalizável e conceitos de instituições de poder e formatação constitucional com igual pretensão universal, precisa ser contraposta a uma nova concepção de mundo, do colonizado, não limitada a uma visão puramente racional, que seja pautada por uma livre cultura dos povos originários e socialmente construída nas experiências de sofrimento e exploração, numa concepção de direitos humanos e democracia que se baseie também no sentir e não somente no pensar.

### **Democracia no Brasil: Perspectiva do colonizado/ decolonial**

Tendo já abordado a análise ocidental a respeito da democracia, argumentamos que, a partir do momento presente é pertinente uma nova abordagem crítica, decolonial, desenvolvida a partir da perspectiva do colonizado, do explorado. Portanto, far-se-á, nesse sentido, um contraponto às premissas adotadas pelas diversas visões mencionadas.

O primeiro ponto consiste na forma de percepção dos diversos temas, em especial dos direitos humanos. A visão ocidental é, como já dito, histórica e metodologicamente racional, cartesiana, sobrevaloriza o raciocínio lógico, como ferramenta adequada ao atingimento de uma suposta verdade única.

Já a visão decolonial agrega uma nova forma de compreender os fenômenos, valorizando também a emoção, sendo esta entendida sobretudo como meio de sublinhar o sofrimento, enquanto instrumento de comprovação de um direito humano violado (BARRETO, 2015, p.25). Tal perspectiva diversa entende a história de uma forma crítica, por meio da revisão dos fatos, especialmente por meio da análise dos processos históricos à luz da experiênciado colonizado, do vencido pela força, do

explorado, do humilhado, do que teve sua dignidade aviltada. Consiste em dar voz aos grupos que foram historicamente excluídos, para que eles contem as suas histórias.

Constitui-se, portanto, uma análise decolonial, aquela que aborda a crítica ao método racional ocidental em uma verdadeira postura de resistência, através de uma afirmação coletiva da singularidade ofuscada pelo processo de dominação cultural pelo colonizador. A perspectiva decolonial consiste em reafirmar a pluralidade e a riqueza da vida, das diversas formas de existir, com uma análise da teoria dos direitos humanos entendida sob o viés do oprimido, com enfoque não meramente racional (BARRETO, 2015, p. 26-29).

À luz desse primeiro ponto sobre a nova visão decolonial, a democracia deve ser analisada não somente dentro de um conjunto de regras e procedimentos formais (dogmas) previamente organizados, sob os quais deveriam ser solucionadas racionalmente as divergências. Deve ser entendida ao revés, mediante o aprendizado constante e tangível dos sofrimentos e realidades visíveis, em respeito ao sentimento do povo, notadamente dos grupos historicamente explorados e submetidos ao jugo do poder.

Um segundo ponto interessante para contrapor às diversas expectativas consiste nos conceitos de Estado de direito e de democracia, lidos conjuntamente, num primeiro momento por uma perspectiva ocidental e, num segundo, por uma forma de entendimento decolonial.

Com efeito, um dos pilares da perspectiva ocidental consiste em basear os direitos humanos em dogmas, postulados construídos racionalmente, os quais, muitas vezes, entram em conflito com a mutável e ampla riqueza da realidade social. Trata-se da abstração da teoria versus a concretude da vida.

No supramencionado contexto se insere, por exemplo, o debate em torno de conceitos como Estado de direito e democracia. O primeiro é entendido como “un conjunto de límites y vínculos al absolutismo de los poderes sociales públicos y privados”, enquanto, por outro lado, a democracia contemporânea é “entendida como un sistema representativo, de competencia plural entre partidos políticos, que supone la

alternancia en el poder, el principio de decisión y gobierno mayoritario y el respeto de las minorías” (MÉDICI, 2012, p.61-62). A riqueza da realidade exige uma perspectiva crítica, não puramente racional, não limitadamente ocidental, burocrática, que consiga abarcar uma pluralidade de soluções.

Para a implementação prática de uma visão decolonial, para que seu amplo e adequado exercício de revisão dos paradigmas seja efetivo, é imprescindível rever a própria forma como as universidades abordam esses temas e a formação dos estudantes, para que eles não apenas se tornem “profissionais”, mas, antes, cidadãos conscientes.

Deve-se, numa perspectiva decolonial, ter uma visão de libertação do pensamento, das atitudes, das posturas pré-moldadas do agir ocidental. Libertar as pessoas, libertar as instituições, inclusive a universidade, pois “La posmodernidad es caracterizada como el momento en que el sistema capitalista se torna planetário, y en el que la universidad empieza a plegarse a los imperativos del mercado global. Esto conduce la universidad a una *crisis de legitimación* [...]” (GÓMEZ; GROSGUÉL, 2007, p.81).

Analisar a democracia através do prisma não ocidental implica também compreendê-la como uma filosofia da libertação, dentro de uma realidade concreta, em solidariedade com o oprimido; como exemplos, o pobre explorado pelo capitalismo; a mulher dominada pelo machismo; o negro discriminado (DUSSEL, 1995, p. 126).

Trata-se de compreender a realidade e a democracia sob uma análise crítica da teoria de direitos humanos, especialmente na região colonizada, sobre a qual podemos afirmar que “As colonizações nas Américas produziram encontros desiguais, fundamentalmente experiências históricas, envolvendo trocas culturais, dominação, conflitos, protestos e confrontos que uniram, inventando, Europas, Américas e Áfricas [...]” (PINSKY; PINSKY, 2003, p. 447).

Analisando as duas perspectivas, ocidental e decolonial, podemos sustentar que, por parte do Estado, através dos três poderes, a democracia no Brasil adota uma postura ocidental, dogmática e de reprodução de paradigmas, calcada numa racionalidade abstrata, sedimentada numa série de procedimentos pré-concebidos, num jogo político de influências entre os diversos atores.

Com efeito, no Brasil, a discussão com relação à democracia muitas vezes se limita a aspectos tradicionais como soberania popular, separação dos poderes, a proteção da minoria face à maioria (pelo viés burocrático-formal); ou mesmo a questões correlatas como interesse público; princípios internacionalmente fixados como axiomas, como o exemplo da dignidade da pessoa humana e reservas do possível, sobretudo num contexto estrangeiro. A discussão sobre aspectos que envolvem a realidade brasileira se iniciou há não muito tempo, e exemplo disso é a política de cotas que reconhece o direito de minorias historicamente excluídas no Brasil, ou mesmo a da proteção da mulher face a diversas violências, inclusive cultural.

O estudo de alguns institutos aplicados à democracia no Brasil que cobre, por exemplo, os instrumentos de participação popular como plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis, mostra que estes são demasiadamente limitados pela norma constitucional, o que demonstra que o sistema utilizado é forjado para enaltecer uma estrutura burocrática estatal, na qual se privilegia a atribuição de autoridades a órgãos em detrimento do cidadão.

Nesse sentido, os órgãos dos três poderes têm suas atribuições normativas enaltecidas, colocadas na prática como quase exclusivas, e como se fosse naturalmente legítimo que eles as exerçam. Ademais, na implementação de práticas daquelas responsabilidades institucionais, as autoridades constituídas adotam uma postura conservadora, por vezes mediante uma mera reprodução acrítica dos institutos democráticos dos Estados Unidos. Por exemplo, a própria Carta Magna brasileira, em algumas oportunidades (1891 e 1946), foi intitulada como "Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil".

Essa visão conservadora, ocidental, que privilegia órgãos e instituições burocráticas nacionais pode igualmente ser observada quando se analisa os mecanismos de participação popular, como referendo e plebiscito (Art.48, inciso XV da Constituição Brasileira de 1988). Isso se dá porque as atribuições para a convocação e a aprovação são de competência exclusiva do Congresso Nacional, ou seja, a população não tem legitimidade jurídica para iniciar o processo, muito menos para utilizar os instrumentos enquanto mecanismos de controle, nem mediante revogação de normas contrárias ao

interesse público. Do mesmo modo, a participação popular foi dificultada por causa da adoção da Lei 9.709/98 que prevê requisitos específicos e circunstâncias jurídicas para a utilização dos instrumentos, lei esta que só veio a ser elaborada cerca de 10 anos após a promulgação da constituição de 1988, de forma que os instrumentos do referendo e plebiscito ficaram por uma década sem regulamentação.

Contudo, por parte da sociedade brasileira, principalmente perante os diversos escândalos de corrupção, que colocam em xeque a representação do poder político dos congressistas, e requerem uma maior participação popular no processo de decisão das questões públicas, cresce cada vez mais a necessidade da adoção de uma perspectiva decolonial.

Com efeito, a sociedade brasileira, percebendo-se agente de solução e não mera destinatária de decisão, sentindo-se historicamente oprimida e sobretudo adotando, nessa reflexão, uma análise não puramente racional, mas sobretudo invocando a emoção, o sentimento, como instrui José Manuel Barreto, bem como uma filosofia da libertação, na semelhante e harmônica linha de Enrique Dussel, poderia, nestas condições e como apontamos anteriormente, passar progressivamente a adotar uma perspectiva decolonial, de forma que o sistema possa ser verdadeiramente democrático.

Assim, por meio de uma compreensão efetiva e prática, em especial por parte dos operadores do direito, da perspectiva decolonial aqui abordada, possibilita-se um aprimoramento da participação popular na democracia, destacando-se o papel transformador ativo da sociedade no regime, como agente das soluções e não como mero destinatário passivo de comandos burocráticos estatais.

## **Conclusão**

Para responder se a perspectiva decolonial pode contribuir para o aprimoramento da participação popular no regime democrático brasileiro, discutiu-se inicialmente que a democracia, sob a visão clássica, ou ocidental (burocrática), é entendida como o regime

de governo, de inspiração estadunidense, organizado por uma visão estritamente racional, direcionada à vontade da maioria do povo, que é formulada após uma deliberação do corpo coletivo, na qual são formados consensos políticos provisórios.

Apresentando a visão decolonial como aquela que analisa o fenômeno democrático sob a perspectiva não puramente racional, mas levando também em consideração aspectos como a emoção, existente na formação histórica de países colonizados, e diversos conceitos correlatos como dignidade humana, pontuou-se que ela permite dar voz a novas versões da história, a povos cultural e historicamente submetidos à opressão.

A análise de algumas instituições no Brasil, como os mecanismos de participação popular (referendo, plebiscito e iniciativa popular), assim como das atribuições conferidas aos órgãos dos três poderes estatais, demonstra um sistema estabelecido que privilegia a organização burocrática, em detrimento da atuação do cidadão. Demonstra também uma repetição, por vezes sem que seja feita uma reflexão crítica, de uma tradição histórico-constitucional.

Assim, nota-se que, no Brasil, adota-se historicamente um modelo ocidental, do colonizador, que entende a democracia como um regime pautado por um conjunto de procedimentos burocráticos, em premissas construídas culturalmente pelo opressor. Entretanto, a sociedade civil brasileira deveria, cada vez mais, se perceber no uso da emoção reflexiva, sob o prisma inclusive da emoção social obtida em experiências coletivas de lutas, e não apenas da razão. Passaria a ser perceber como grupo explorado, que compreende a necessidade da reconstrução de uma democracia participativa por meio de uma filosofia da libertação, o que faz com que seja imprescindível a participação os operadores do direito no processo de implementação dessa nova perspectiva de compreender o regime.

Em síntese, em resposta à problemática posta no trabalho, chegou-se à conclusão de que a perspectiva decolonial pode servir para aprimorar a participação popular no regime democrático brasileiro, se bem compreendida e sobretudo, se bem aplicada pelos integrantes da sociedade, em especial pelos operadores do direito.

## Referências

ARENDR, H. **A condição humana**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

BARRETO, J. M. Derechos y emociones desde una perspectiva de los colonizados: Antropofagia, Surrealismo Legal y Estudios Subalternos. **Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad**. Universidad de Bonn, nº 16, ano 6, p.24-35. Diciembre 2014-Marzo 2015.

DUSSEL, E. **Filosofia da libertação: crítica à ideologia da exclusão**. São Paulo: Paulus, 1995.

GÓMEZ, C.; GROSGOUEL, R. **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporâneos y Pontificia Universidad Javeriana, Insituto Pensar, 2007.

GONÇALVES, R. J. A superioridade racial em Immanuel Kant: As justificativas de dominação Europeia e suas implicações na América Latina. **Kínesis**. Volume VII, nº 13, p.179-195, julho 2015.

HESSE, K. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MEDICI, R. Gramsci e o Estado: para uma releitura do problema. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, no. 29, 2007, p. 3143. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So10444782007000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So10444782007000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 04 set. 2015.

MÉDICI, A. **La constitución horizontal: teoría constitucional y giro decolonial**. San Cristóbal de Las Casas. Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, A.C. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí Educación para las Ciencias en Chiapas, A.C. Aguascalientes / San Luis Potosí, 2012.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos In: **Por uma liberdade com responsabilidade**. Estudos sobre direitos e Deveres Fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2007.

RAMOS, A. H.; OLIVEIRA, A. L. A. R.; OLIVEIRA, G. G. S.; MESQUITA, R. G. M. Democracia y conflicto em contextos pluralistas: entrevista com Chantal Mouffe. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.21, n.22014, p.749-762. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v21n2/0104-5970-hcsm-21-2-0749.pdf>>. Acesso em: 16 set.2018.

REIS, M. D. Democracia Grega: A antiga Atenas (Séc.V a.c). **Sapere aude**. Belo Horizonte, v. 9 – n. 17, p. 45-66, Jan./Jun. 2018.

SEMERARO, G. Gramsci e os movimentos populares: uma leitura a partir do caderno 25. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.35, n.126, p.61-76, mar. 2014 .

Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So10173302014000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So10173302014000100004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 04 set. 2015.

PINSKY, J.; PINSKY, C. (Orgs.). **História da Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SILVA, J. A. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2014.

TIBLE, J. Marx contra o Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.13, p.53-87, janeiro-abril 2014. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n13/ao3n13.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2019.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VASCONCELOS, K. E. L.; SILVA, M. C; SCHAMALLER, V. P. V. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. **Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 8290, jun. 2013 . Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141449802013000100009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141449802013000100009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 04 set. 2015.

---

**NOVOS APARTHEIDS NO VELHO BRASIL: POBREZA, RACISMO E DEMOCRACIA**

Jamile Borges da Silva

Este artigo é resultado de dois empreendimentos intelectuais: minha participação na Conferência *Beyond Planetary Apartheid*<sup>1</sup>, realizada em Lisboa, e minha atuação no âmbito da *Escola Doutoral Fábrica de Ideias*<sup>2</sup>, cujo tema da sua XIX edição, realizada no Estado do Amapá – zona fronteiriça com o platô das Guianas –, impunha a reflexão sobre *Fronteiras, Territórios e Mobilidade*. A proposta destas atividades era pensar sobre as dimensões políticas do apartheid planetário, seu projeto político global e sua dimensão pós-política. Mais ainda, era pensar sobre formas diferentes de apartheid e quais os modos para combater a acumulação pós-colonial; as estratégias de resistência em contextos decoloniais; quais são as características atuais do apartheid e como as cidades contemporâneas estão sendo remodeladas por processos de inclusão, exclusão e fragmentação. Assim, refletiu-se sobre quais os discursos institucionais, os princípios ideológicos e urbanos, os tipos de política e as interações sociais que fazem com que "novos" espaços se tornem *lugares*, em um sentido antropológico e geográfico do termo.

As novas formas de apartheid nos induzem a pensar sobre campos de refugiados, campos de detenção, acampamentos de trabalhadores, assentamentos coloniais, prisões, espaços de gangues, métodos de higienismo urbano, social e étnico, e a refletir sobre como essas situações estão relacionadas, por exemplo, com turismo, fronteiras, conflitos, guerras e terrorismo, discriminações e assimetrias de gênero, polarização e fragmentação urbanas.

---

<sup>1</sup> O evento *Beyond Planetary Apartheid* ocorreu de 09 a 11 de maio de 2018 no Centro de Estudos Internacionais da Universidade de Lisboa (CEI-IUL). Mais informações: <<https://planetaryapartheid.wordpress.com>>.

<sup>2</sup> Faço parte como membro permanente da equipe de Coordenação da Escola Doutoral Fábrica de Ideias/Curso avançado em Estudos Étnicos e Raciais, que neste ano de 2019 completa 20 anos de existência. Mais informações: <<http://www.fabricaideideas.info>>.

Este texto foi escrito numa condição bastante singular, distante do meu *topos* geopolítico e da minha luminosa cidade, São Salvador da Bahia<sup>3</sup>. Foi com a intenção de ampliar minhas reflexões sobre o campo dos estudos decoloniais que fui para a Universidade de Lisboa passar meu ano sabático e realizar uma investigação pós-doutoral, que teve início em junho de 2017 e se encerrou no ano seguinte, quando retornei à minha cidade para continuar meu trabalho no Centro de Estudos Afro-Orientais, onde realizo pesquisa no Programa de Estudos Étnicos e Africanos da Universidade Federal da Bahia.

No espírito de reflexão deste livro, *Democracia na América Latina*, não posso começar meu texto sem antes denunciar o estado de exceção que se vive no Brasil, hoje conduzido por um presidente que foi alçado ao cargo depois de um período marcado pelo golpe, articulado entre o judiciário, a mídia e representantes de antigas oligarquias e partidos deste país, que afastou uma mulher, presidenta, eleita por 54 milhões de votos, e que culminou num injustificado processo de impeachment<sup>4</sup>. No Brasil de hoje, espalha-se discurso de ódio contra intelectuais, artistas, escritores, professores e trabalhadores historicamente comprometidos com as políticas de ascensão social, econômica e intelectual dos mais pobres, dos negros, das mulheres e das comunidades LGBT.

Trata-se de um movimento cuidadosamente orquestrado para quebrar as instituições políticas, promover o desmonte do Estado e privatizar nossos maiores patrimônios: a educação, a saúde, os recursos naturais; mais ainda, para esfacelar nossos sonhos e utopias produzidos depois dos largos períodos de ditadura e colonização.

Tomando emprestadas as palavras de Mia Couto, escritor moçambicano, quando ele fala das dificuldades de seu país de origem, no Brasil:

[...] o que era ideologia passou a ser crença. O que era política, tornou-se religião. O que era religião, passou a ser estratégia de poder. [...] Para produzir inimigos, é preciso sustentar fantasmas. [...] Eis o que nos dizem:

---

<sup>3</sup> Este texto foi escrito em grande parte durante minha estada em Portugal para a realização de um pós-doutorado na Universidade de Lisboa, durante o período de junho de 2017 a maio de 2018, como base para atividades acadêmicas, aulas e palestras.

<sup>4</sup> Para maiores informações, sugiro assistir ao documentário *O Processo*, de 2018, dirigido por Maria Ramos, que mostra os bastidores do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016.

para superarmos as ameaças domésticas, precisamos de mais polícia, mais prisões, mais segurança privada e menos privacidade. Para enfrentarmos as ameaças globais, precisamos de mais exércitos, mais serviços secretos e a suspensão temporária da nossa cidadania (COUTO, 2011).

Peço para que tenham em mente esse quadro quando explícito meu lugar de fala como uma das poucas mulheres negras que chegam aos lugares de empoderamento na comunidade acadêmica brasileira, onde ainda impera o patriarcado, o sexismo, o racismo, a LGBTfobia e onde cada vez mais se torna necessário discutir nosso papel enquanto intelectuais à frente de programas que tratam de temas estruturais para a compreensão de nossa história, do presente e do futuro dos povos afrodescendentes e indígenas na América Latina.

Nesse cenário, o Centro de Estudos Afro-Orientais onde eu trabalho desempenha um papel importante na pesquisa e na formação de uma geração de intelectuais brasileiros, especialmente de jovens mulheres negras que encontram no Programa de Pós-Graduação em Estudos Étnicos e Africanos espaço para produzir conhecimento e qualificar suas reflexões sobre gênero, racismos, feminismos e sexismo, entre outras questões que nos são caras. Essas pessoas acabam por se converterem em figuras centrais na discussão sobre relações raciais no Brasil e sobre a importância estratégica do Brasil no eixo Sul-Sul, como também sobre a importância da África no que concerne a nossa relação ancestral com os diversos modos de ser negro no Brasil.

Para pensar os diferentes modos de apartheid no Brasil, é necessário reconhecer o que significa ser afro-brasileiro. No Brasil das últimas décadas, o termo *afro* tem sido alvo de inúmeras pesquisas, refletindo-se em conceitos como: africanidade, africanismos e, talvez, o termo mais problemático, por sua amplitude e suas possibilidades de leitura: ser afro-brasileiro. Pensar a cultura afro na Bahia implica assumir alguns desafios: em primeiro lugar, o desafio de pensar a si mesmo(a) como afrodescendente num país que possui uma escala de cores de pele tão ampla que vai de A a Z; depois, o desafio de produzir *uma* identidade afro tendo que negociar permanentemente seus signos e símbolos estéticos em uma sociedade que cobra um imaginário do que é SER NEGRO, quase como uma espécie de selo; e, por último, o desafio de pensar a noção de cultura para além dos estereótipos e do imaginário que o discurso ocidental ajudou a produzir, segundo o qual a cultura *genuinamente* afro seria aquela que passa pela cozinha, pela

rua e pelas quadras de esporte, isto é, entender que o conceito de “genuíno” ou “legitimidade” não se aplica a um campo tão movediço quanto o da cultura, sobretudo em épocas preñes de pastiche e simulacro, ou seja, de repetição, cópia e customização.

Essa breve introdução contribui para permitir-me pensar a condição do apartheid contemporâneo como um retrato do Brasil moderno e ainda colonial a partir de uma etnografia das margens e das fronteiras, uma antropologia das cidades brasileiras, como propõe o antropólogo francês M. Agier (2011), bastante conhecedor da realidade brasileira. Trata-se, portanto, de pensar a cidade como um objeto que pode ser decomposto, como um holograma perceptível e apreensível, e de pensar sobre nosso direito à cidade. No Brasil, a fundação das cidades desde as margens urbanas – bairros populares ou “invasões”, favelas e comunidades – nos ajuda a pensar sobre nossa vivência a partir desses espaços precários e de um complexo processo entre circulação de bens, sentidos e de relações, configurando aquilo que Agier chamou de “locais fora de lugar”. São porções de cidade que se refletem, por exemplo, em nossos acampamentos do Movimento Sem Terra ou do Movimento Sem Teto; são “campos-cidades”.

Salvador é, desde o seu nascedouro, uma clara expressão disso. No Brasil e no restante do mundo, seja em torno de favelas, *slums* ou *bidonvilles*<sup>5</sup>, há nas cidades um movimento que vende a ideia do *turismo de favela* como indicador cultural, ao mesmo tempo em que se promove uma limpeza étnica nas cidades em tempos de Copa do Mundo e de Jogos Olímpicos.

A tríade invasão/ocupação/instalação tem sido um “problema” para as elites brasileiras, tendo em vista que este é um país que recusa o direito às populações mais vulneráveis de habitar seu centro, o direito de estar ali e de ali levar uma vida urbana. As cidades se transformam em locais de confinamento, onde pessoas indesejadas vivem em estado

---

<sup>5</sup> *Slums*, em inglês, ou *bidonvilles*, em francês, são termos que designam lugares de moradia precária, similar às favelas brasileiras, guardadas as distâncias geopolíticas e semânticas que a tradução pode comportar.

permanente de *exílio imóvel*, como adverte a antropóloga G. Cordeiro (2011), deslocando as fronteiras da ordem social.

Em 2008, o sociólogo polonês Z. Bauman, conhecido por tratar das tensões que envolvem a chamada “modernidade líquida”, escreveu um texto crucial para as reflexões decoloniais que nos propomos a fazer nesta conversação. Intitulado *Arquipélago de exceções*, o livro trata do estado de suspensão jurídica e da profunda desigualdade que tem afetado homens e mulheres ao redor do mundo. Adotando a metáfora do arquipélago, o autor reflete sobre esse “lugar” como um espaço – ou como ilhas – em que todos os que estão fora da normatividade – branca, heterossexual, cisnormativa e ocidental – são exilados de seus direitos fundamentais, vivendo numa condição eterna de fronteira e marginalidade. Vivem como párias, entregues à própria sorte por um Estado moderno, de pensamento neoliberal radical e ainda essencialmente patriarcal e colonial.

A filósofa Hannah Arendt, em texto publicado postumamente<sup>6</sup>, uma coletânea organizada por seu assistente Jerome Kohn, fala da sensação de habitar um deserto, tomando este como metáfora para compreender os efeitos da guerra e as transformações humanas produzidas pelos horrores do totalitarismo.

O moderno crescimento da ausência-de-mundo, a destruição de tudo que há entre nós, pode também ser descrito como a expansão do deserto. [...] Na pretensão de nos “ajudar”, a psicologia nos ajuda a nos “adaptarmos” a essas condições, tirando a nossa única esperança, a saber: que nós, que não somos do deserto, embora vivamos nele, podemos transformá-lo num mundo humano. A psicologia vira tudo de cabeça para baixo: precisamente porque sofremos nas condições do deserto é que ainda somos humanos e ainda estamos intactos; o perigo está em nos tornarmos verdadeiros habitantes do deserto e nele passarmos a nos sentir em casa (ARENDR, 2010, p. 266-267).

Mas é exatamente essa condição estranha e inóspita que nos coloca em posição de refletir sobre o mundo em que vivemos e sobre as distintas formas de opressão que agem sobre grupos específicos da sociedade – mulheres, negros, LGBTQI, imigrantes, populações de rua, entre outros –, isto é, precisamente porque sofremos nas condições do deserto é que seremos capazes de reagir e sobreviver a ele. É preciso um esforço

---

<sup>6</sup> O livro *A Promessa da política* reúne textos inéditos de Hannah Arendt (1906-1975) e tem como base dois projetos iniciados pela autora na década de 1950.

para não ceder às tentações do deserto, os oásis, e desenvolver mecanismos para habitar a cena contemporânea.

Para a filósofa alemã, é forçoso reconhecer as tempestades de areia, e que “[...] o deserto não é sempre plácido como um cemitério, onde tudo, afinal, continua sendo possível, mas pode criar um movimento próprio” (ARENDR, 2010, p.267).

E, compreendendo as armadilhas de nosso deserto do real, e parafraseando o filósofo esloveno Slavoj Zizek (2003), proponho-me a pensar as diferentes formas de apartheid promovidas em múltiplos espaços e dimensões da esfera pública em quatro atos: *os rolezinhos; o turismo de favela e corpos à venda no mercado global; a gentrificação e o exílio forçado de populações vulneráveis; e, por fim, a arquitetura hostil*, associando-os aos fenômenos da violência e da pobreza que têm resultado naquilo que o pensador camaronês Achille Mbembe (2018) chamou de “necropolítica”, isto é, uma política de Estado que promove, por diversos meios – legais e ilícitos –, o genocídio da população negra.

### **Primeiro ato: os rolezinhos**

No início de dezembro de 2013, milhares de jovens marcaram um encontro, por meio da plataforma de redes sociais *Facebook*, para se reunir e ouvir música funk em um shopping da cidade de São Paulo. Aquilo que, num primeiro momento, parecia uma atividade comum, transformou-se numa guerra graças à cobertura das mídias, que não sabiam como lidar com o evento. Movimentos semelhantes e tensos passaram a acontecer em outros shopping centers pelo Brasil como resposta à ação violenta, desmedida e racista dos gestores, seguranças e lojistas e até mesmo da imprensa.

O conjunto desses episódios, caracterizados pelo “acesso” e celebração organizada de jovens pretos e pobres nesses espaços, passou a ser reconhecido, pela grande mídia, como “rolezinhos”, uma derivação da palavra “rolê”, associada à ideia de dar uma volta e se divertir.

Essa espécie de *flashmob*, ou seja, de mobilização instantânea, adquiriu surpreendente ressonância, provocando discussões que envolveram setores especializados e leigos de diferentes partes da vida política e intelectual conforme assinalam Faria e Kopper (2017).

A ocupação de espaços como os shopping centers, que são terrenos de higienismo social e assepsia de grupos marginalizados, era um sinal de que esses mesmos grupos não mais se subalternizariam à condição de entrada pela porta de serviço. Pensar o Brasil, último país no mundo a abolir a escravidão, a partir dos usos do espaço urbano, dos deslocamentos e atravessamentos de moradores das zonas de periferias para os centros de entretenimento, lazer e consumo da classe média local, nos leva a refletir sobre as dinâmicas e novas ferramentas de luta empreendidas por essas populações, que vivem em estado de precariedade socioeconômica e que buscam se afirmar, a despeito do planejamento das paisagens urbanas feitas para segregá-las e invisibilizá-las.

A própria cidade passou a ser pensada como consequência de luxos imobiliários, subjetivos e expressivos que têm por efeito acentuar, por exemplo, a edificação de muros e empreendimentos privados e o recrudescimento da vigilância, higienização, gentrificação e normalização dos shopping centers. Inseria-se nesse contexto o rápido processo de deterioração dos usos de espaços então tidos como inequivocamente públicos, o que levou parte das classes médias e altas a deslocar suas práticas de sociabilidade para shopping centers recém-construídos nos anos 1980 (FARIA; KOPPER, 2017, p. 241).

Quero advogar neste artigo que refletir sobre o fenômeno do *rolezinho*, tanto quanto sobre outras formas de apartheid instauradas no Brasil, pode nos ajudar analiticamente a compreender nossa estrutural assimetria de classe, e como diferentes grupos vêm se apropriando dos espaços públicos e privados e atribuindo novos significados a eles, reivindicando seus lugares nessa arena de luta, disputando seus lugares de fala, fortemente intersectados pela tríade sociológica raça/classe/gênero.

Podemos encontrar ferramentas analíticas para entender esses novos cenários auxiliados pelo trabalho da socióloga italiana Silvia Federici (2017), quando ela questiona os modos pelos quais o capitalismo heteropatriarcal definiu as bases da divisão sexual do trabalho, o que revela para nós que a compreensão da gênese do

capitalismo é um passo obrigatório para todos e todas ativistas e intelectuais que estejam convencidos de que a tarefa crucial da humanidade para os dias atuais é a construção de uma alternativa à sociedade capitalista.

Por que depois de quinhentos anos de domínio do capital, no início do terceiro milênio, os trabalhadores ainda são massivamente definidos como pobres, bruxas e bandoleiros? De que maneira se relacionam a expropriação e a pauperização com o permanente ataque contra as mulheres? O que podemos aprender sobre o desdobramento capitalista, passado e presente, quando examinado em perspectiva feminista? (FEDERICI, 2017, p.25).

A pensadora feminista Judith Butler (2018) tem sinalizado para formas de mobilização que buscam estabelecer o direito que minorias têm de andar livremente pelas ruas, de manter seus empregos, de resistir a assédios, à patologização e à criminalização, sobretudo aquelas pessoas de gêneros dissidentes da norma.

Num livro fundamental para entender os contornos políticos que desenham o mundo contemporâneo, cada vez mais orientado para a direita ultranacionalista, Butler advoga pela luta por justiça social e pela construção de um projeto democrático radical, tomando como lastro a ideia de corpos em aliança.

[...] é necessário tomarmos consciência de que não somos senão uma única população, que tem sido e pode vir a ser exposta a condições de precariedade e de revogação de direitos políticos. Mais que isto, os direitos pelos quais lutamos são direitos plurais, e esta pluralidade não está previamente circunscrita pela identidade: não se trata de uma luta à qual somente tais e quais categorias identitárias poderiam pertencer, e é certamente uma luta que busca expandir o que estamos querendo dizer quando enunciamos a palavra “nós” (BUTLER, 2018, p. 49).

Uma jovem democracia como o Brasil, em que ainda se percebe ecoar os sons de seu passado colonial, escravocrata, demanda de nós, intelectuais em posição de interrogar essa história, o desenvolvimento de novas lentes para olhar os fenômenos que cruzam campos disciplinares – turismo, pobreza, gentrificação –, revelando como a ideia de nação e povo podem ser performatizadas para atender a interesses das elites locais e globais.

## Segundo ato: O turismo de favela e corpos à venda no mercado global

Neste mesmo Brasil, um dos destinos turísticos mais procurados no mundo, especialmente quando se trata de exotismo e turismo sexual, recebemos anualmente viajantes que se esforçam para não parecer turistas em contextos em que a maioria dos moradores das favelas locais, ao observar esses turistas, não têm interesse em distinguir entre um acadêmico ou qualquer outro turista.

Para o turista que chega hoje ao Brasil ou a qualquer destino turístico do chamado *Global South*, as favelas são vendidas como lugares que oferecem *entretenimento exótico, consumo ilícito e uma experiência sublime do sofrimento distante*, como advertem ironicamente Frenzel (2016) e Steinbrink (2012).

Ao pensar a condição das favelas como elementos centrais para a compreensão da urbe, os autores acionam a relação entre consumo e pobreza, mostrando como a vida das populações das favelas é transformada em *brand value*, isto é, em uma marca cujo valor agregado não está relacionado à sua qualidade intrínseca – valor da vida humana – e sim pelo valor simbólico inscrito no prazer experienciado pelo turista nas poucas horas de convivência com o *nativo*.

O Estado brasileiro, por sua vez, atua promovendo experiências de “autenticidade fabricada”, como foi o caso da favela do Vidigal durante a Copa do Mundo no Brasil, que foi alvo de inúmeros investimentos pelos novos sistemas de reserva e hospedagem online (AirBnb, por exemplo), uma vez que sua vista para a Baía de Guanabara e para o oceano era bem mais barata do que a hospedagem no famoso e caro Copacabana Palace, com o *plus* de poder misturar-se aos locais e ser “quase” assimilado como um deles.

[...] os promotores do turismo em favela precisam garantir também o trânsito de objetos sem os quais os destinos de viagem dificilmente vingam: os suvenires. [...] “coisas” que funcionam como marcadores tangíveis de uma experiência cultural peculiar – aquela que envolve a conversão da experiência da pobreza em mercadoria turística. Nossa hipótese geral é que os suvenires produzidos no contexto da favela turística oferecem um ponto de observação privilegiado de onde podemos compreender os paradoxos dos fluxos transnacionais que se dirigem a determinadas favelas e que de lá se projetam nas mais diversas direções (FREIRE-MEDEIROS; MENEZES, 2016 p. 652).

A chamada classe média em estado de viagem celebra assim seu poder de compra, consumindo souvenirs de fabricação e origem duvidosas, frequentando museus em rotas de catálogo, passando por eles com a velocidade dos *flashes* e das *selfies* tiradas com seus telefones, muitas vezes sem sequer passar pela porta desses mobiliários e equipamentos culturais.

Para esse tipo de turista, o mundo *vintage* passa a ser uma commodity, isto é, objetos ou artefatos antigos passam a ter valor e precisam ser preservados, restaurados e celebrados na mesma medida em que essa elite é capaz de respeitar a noção de diversidade, ou seja, desde que possa ser monetarizado, o passado importa.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), o governo brasileiro quis esconder a favela da Rocinha, o que provocou um efeito contrário ao esperado, gerando curiosidade entre os delegados internacionais. A “descoberta” turística trouxe apoio de organizações não governamentais (ONGs), pesquisadores e artistas, que passaram a morar e trabalhar nas favelas.

São criados programas de passeios “turísticos” controlados e organizados para assegurar a visibilidade ou a invisibilidade das políticas de limpeza étnica e de higienismo, ao mesmo tempo em que manifestam o controle das comunidades/favelas.

Como adverte Freire-Medeiros e Menezes:

A noção de *traveling favela*, ao privilegiar a mobilidade da e na favela, busca elucidar como sua transformação em destino turístico e em marca está longe de ser um processo inequívoco, ao contrário, trata-se de um processo complexo e contraditório, no qual a pobreza adquire um valor de troca no mercado globalizado de forma imprevisível e enigmática. Não é de se estranhar que os souvenirs, como um dos suportes materiais que garantem a circulação contínua da favela como *trademark*, ao mesmo tempo em que se beneficiam de sua perpetuação como destino turístico, estejam mergulhados em lógicas conflitantes que escapam à previsibilidade interpretativa (FREIRE-MEDEIROS; MENEZES, 2016, p. 653).

O Brasil, conhecido por sua diversidade étnico-racial e por sua flexibilidade em relação ao exercício da sexualidade, é, segundo agências internacionais de direitos humanos, o país em que há mais assassinatos de homossexuais. Os números do Brasil são maiores do que nos treze países do Oriente e África onde há pena de morte para LGBTs.

Uma pesquisa do Grupo Gay da Bahia (GGB) (2018) registrou um aumento de 30% nos homicídios de LGBTQI em 2017 em relação ao ano de 2016, tendo passado de 343 para 445 mortes. A cada 19 horas, um LGBT é assassinado ou se suicida, vítima da LGBTfobia, o que faz do Brasil o campeão mundial nesse tipo de crime.

No extremo norte do Brasil, as taxas de feminicídio chegam a números alarmantes. Mulheres lésbicas ou identificadas dessa forma são vítimas de “estupro corretivo”, ou seja, estupro para punir, com a intenção de “mudar” sua orientação sexual; de espancamentos coletivos por causa de manifestação pública de afeto; de ataques com ácidos; e de entrega forçada a centros que se oferecem para “converter” sua orientação sexual.

Em um país cujo sistema penal está baseado na associação entre fenótipo e civilidade e/ou humanidade e no qual o funcionamento do sistema carcerário pode ser compreendido pela cor (pretos e pardos) de seus ocupantes, não resta dúvida de que a relação entre turismo, pobreza e gentrificação se consolida para dar novos contornos a velhos problemas estruturais de uma democracia em que a ideia de justiça vale mais para uns que para outros.

### **Terceiro ato: gentrificação, moradia e direito à cidade**

Pesquisas recentes apontam que, no Brasil, existem mais de 7,2 milhões de imóveis sem função social<sup>7</sup>, enquanto o déficit habitacional atinge quase um terço da população brasileira. É sabido que no Brasil o processo de urbanização esteve invariavelmente associado a projetos de grilagem, especulação, modernização com gentrificação, entre outros mecanismos escusos de apropriação e privatização de espaços públicos. Há ainda o caso de cidades litorâneas em que construtoras e imobiliárias avançam sobre territórios marítimos, construindo ilegalmente resorts em áreas de proteção ambiental

---

<sup>7</sup> Dados da Coordenação de Estudos Setoriais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.

(APA), o que contribui para impactar de forma alarmantes os números do déficit habitacional (isto é, o número de casas que faltam para atender aqueles que precisam)<sup>8</sup>.

O jornalista Igor Siqueira (2017) traça brevemente um histórico da formação das periferias nas grandes cidades brasileiras:

Há mais de 75 anos, com o início do desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro e São Paulo, os trabalhadores das fábricas residiam em cortiços, pensões e vilas operárias (conjunto de casas oferecidas aos empregados, descontando de seus salários o aluguel). Sendo assim, os trabalhadores, naquela época, viviam próximos aos seus locais de trabalho, na região central da cidade. As periferias ainda não existiam. A partir de 1940 esse fato começou a mudar com a intensa realocação populacional do campo para a cidade. Os cortiços foram demolidos, os aluguéis ficaram mais caros e inviáveis para a maioria dos trabalhadores. As vilas operárias foram, também, deixando de existir. Ao mesmo tempo, distante da região central, proprietários de terras vendiam lotes aos trabalhadores e como o aluguel no centro era inviável, a única opção era habitar essas regiões afastadas. Assim, os trabalhadores começaram a residir nas periferias (que estavam nascendo) da cidade (SIQUEIRA, 2017).

Esse fenômeno se repete em milhares de cidades pelo Brasil, e também naqueles países que permaneceram como colônias até o advento dos movimentos de libertação, nos quais o projeto de modernização esteve assentado em políticas higienistas e apagamento das marcas do projeto colonial.

Fanon (2005) já chamava atenção para a espacialização do modo de governar do regime colonial, que divide e limita as cidades por fronteiras, postos de checagem, muros e postos policiais, em que a circulação dos indivíduos dessa sociedade (principalmente do colonizado) era controlada e regulamentada pelo Estado colonialista. Dessa forma, as regiões habitadas pelo colono e pelo colonizado eram bastante distintas.

Segundo o que Fanon descreve em seu celebrado e ainda atual livro *Os condenados da terra* (2005, p. 55), a cidade do colono europeu era “uma cidade sólida, toda de pedra e ferro... uma cidade iluminada, asfaltada, onde as latas de lixo transbordam sempre de restos desconhecidos, nunca vistos, nem mesmo sonhados”. Por outro lado, para os

---

<sup>8</sup> Para mais detalhes sobre o tema, consultar o livro *Por Que Ocupamos? Uma Introdução À Luta dos Sem-Teto*, escrito por Guilherme Boulos (2018), líder do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto e candidato à Presidência da República pelo PSOL em 2018.

colonizados, cujos pés estão sempre à mostra, a cidade é um lugar horrendo e “mal-dito” como mostra neste trecho:

A cidade do colonizado, ou pelo menos a cidade indígena, a cidade negra, a medina, a reserva, é um lugar mal afamado, povoado de homens mal afamados. Aí, se nasce não importa onde, não importa como. Morre-se não importa onde, não importa de quê. É um mundo sem intervalos, onde os homens estão uns sobre os outros, as casas umas sobre as outras. A cidade do colonizado é uma cidade faminta, faminta de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz. A cidade do colonizado é uma cidade acorçada, uma cidade ajoelhada, uma cidade acuada. É uma cidade de negros, uma cidade de árabes. O olhar que o colonizado lança para a cidade do colono é um olhar de luxúria, um olhar de inveja. Sonhos de posse. [...] O colono sabe disto [...]. Eles querem tomar o nosso lugar (FANON, 2005, p. 55-56).

Também em Certeau podemos ver a cidade, o bairro, como esse espaço pleno de conflitos e tensões ou, em suas próprias palavras, “um dispositivo prático que tem por função garantir uma solução de continuidade entre aquilo que é mais íntimo (o espaço privado da residência) e o que é mais desconhecido (o conjunto da cidade ou mesmo, por extensão, o resto do mundo)” (Certeau, 1996 p.42).

A cidade configura-se, portanto, como uma espécie de fita de Möbius<sup>9</sup>, onde o dentro e o fora se confundem e, ao mesmo tempo, revelam-se em suas particularidades, suas conveniências, suas diferenças, suas dissidências. Espaço onde circulam meninos e meninas, homens e mulheres, pessoas de maior idade em todos os seus tons, matizes, crenças, desejos e orientações sexuais.

Os espaços das grandes cidades estão mais claramente divididos e atravessados por marcadores como raça, classe e gênero, que criam fronteiras reais e simbólicas, e produzem o que o geógrafo Milton Santos (2012) chamou de “espaços de opacidade”, “espaços banais” e “territórios de poder”.

Espaços arquitetados à luz da racionalidade moderna e higienista que, se por um lado visibilizam grupos e histórias, por outro, produzem sombras e opacidade. Para Santos, esses espaços opacos seriam *espaços da sobrevivência*, enquanto os *espaços luminosos*

---

<sup>9</sup> A fita de Möbius foi criada pelo matemático e astrônomo alemão August Ferdinand Möbius, em 1858. Os matemáticos a chamam de “objeto não orientável”, ou seja, é impossível determinar qual é a parte de cima ou de baixo, a de dentro ou a de fora.

seriam o estilo de vida limpo, *clean* como aqueles retratados nas revistas de arquitetura e decoração feitas para o consumo das elites.

Quero aqui advogar em nome de outro projeto, que dialoga com os conceitos produzidos por Milton Santos ao reclamar o tempo dos homens lentos, o direito a habitar todos os espaços, suas luzes e sombras, suas porosidades ou suas rugosidades, como ele descreveu:

[...] Chamemos de rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos (SANTOS, 2012, p. 140).

Nossas cidades divididas, ilhadas por contenções humanas e não-humanas, assepsiadas até tornarem-se livres do cheiro de sua população de rua e de seus vendedores ambulantes, demarcam a complexidade dos problemas sociais e revelam novos desafios ao pensamento e à práxis intelectual para compreender os contornos e as raízes profundas das democracias modernas.

Nesse diálogo interdisciplinar que intento propor aqui, quero recuperar a noção de *espaço banal* já proposta por Santos (2012) isto é, o espaço de todos os homens, de todas as firmas, de todas as organizações, de todas as ações como território estratégico para produzir novas cartografias afetivas, epistemológicas e ontológicas, onde todas as pessoas possam conviver e partilhar sentidos. Ou, nas palavras de Certeau, reivindicar uma outra cidade "poetizada pelos sujeitos, uma cidade fabricada para seu uso desmontando as correntes do aparelho urbano" (1996, p.45) e impondo à ordem externa da cidade a sua lei de consumo, uso e vida na cidade.

#### **Quarto ato: arquitetura hostil, violência e pobreza**

Em nossas cidades, é cada vez mais comum a criação de dispositivos "antimendigo". Nesse processo, barreiras urbanas e arquitetônicas, mobiliário e sinais de exclusão vão apagando a expressão dos corpos, disciplinando os comportamentos e as interações das pessoas entre si e com a cidade, que vai se tornando cada vez mais hostil para seus

habitantes. Para Andrade (2010), isso não é um acaso do design. É uma estratégia pensada e projetada para a segregação sócio espacial, que conta com o interesse e incentivo do mercado imobiliário, com a aprovação de uma parcela da sociedade que os consome e com a participação do Poder Público, que não só permite como, em certos casos, implementa essa política com a participação de arquitetos, urbanistas e designers.

A arquitetura “antimendigo” hoje largamente adotada por prefeituras em muitas cidades brasileiras, constrói mobiliários urbanos feitos para afastar populações de rua e pedintes. Fabrica-se bancos de praça cujo design dificulta seu uso, pisos irregulares, grades que cercam espaços vazios ou jardins, ferragens pontiagudas, usa-se jatos de água para molhar calçadas durante a noite, para impedir que moradores de rua durmam nelas, luzes fortes, camas de pregos e aparatos desse tipo para afastar e retirar dos grandes centros as populações em situação de rua.

Os dispositivos “antimendigos”, assim como a arquitetura-fortaleza dos condomínios e *shopping centers*, dizem mais respeito ao grau de isolamento em relação aos grupos e indivíduos indesejáveis, do que à proteção pessoal ou patrimonial dos cidadãos. Embora tais arranjos possam parecer inofensivos ou corriqueiros às pessoas “protegidas” – que podem apreciá-los, acostumar-se a eles, ou nem sequer notá-los – são imediatamente compreendidos e sentidos por aqueles a quem são dirigidos: os outros, os excluídos. Parece estar em xeque o espaço urbano como um espaço de vivência em meio à diferença. As pessoas ignoram ou repudiam os estranhos, principalmente os diferentes. A diferença passa a ser uma ameaça, um perigo. [...] o código de credibilidade socialmente construído – que permitia que os estranhos interagissem na cidade – não é mais possível (ANDRADE, 2010, p. 5).

Sabemos que a população em situação de rua de nossas cidades é majoritariamente negra, herdeira dos dramas do abandono desde a pós-abolição, quando os negros libertos foram deixados à própria sorte, sem amparo e sem trabalho.

Como lembra Ricci (2005), em decorrência do fim da escravidão, em 1888, o cenário das capitais da jovem república se altera, sobretudo, por dois fatores fundamentais: o incentivo à imigração, com o aumento da população trabalhadora na cidade, e a presença de um grande número de ex-escravos que passaram a viver dos expedientes da rua, isto é, trabalhava como vendedoras de ganho, quituteiras, carregadores, lavadeiras, entre outros, no local em que realizavam também suas necessidades. Com

isso, as epidemias se tornaram inevitáveis, e o poder público viu a necessidade de realizar *múltiplas "intervenções saneadoras"*, visando diminuir as doenças causadas pela pobreza. Os centros das maiores cidades abrigavam pessoas de diferentes estratos sociais, que viviam em cortiços espalhados ao longo de ruas estreitas e insalubres.

Para Ferreira Filho (1998) os projetos de modernização da Primeira República, que argumentavam em favor de uma supostamente necessária intervenção reformadora para fazer de Salvador uma cidade aos moldes das civilizadas e cosmopolitas nações europeias, buscavam, na verdade, curar as chagas do "passado colonial", que haviam transformado, paradoxalmente, os vestígios do nobre e opulento passado colonial baiano na expressão de sua decadência, frente à nova ordem modernizadora.

Para esses homens afinados com os ideais de modernidade e progresso social, a situação atrasada de Salvador se demonstrava nos fantasmas do passado que, onipresentes, assombravam as mentes sintonizadas com o ideal de civilização. Aos sombrios e decadentes casarões coloniais, às ruas estreitas e insalubres, à ameaça constante de epidemias e endemias, aos ineficientes serviços de transportes e saneamento urbanos, acrescentavam-se a predominante tez escura da população, os costumes africanizados largamente difundidos, a "licenciosidade" das mulheres pobres, a omissão dos homens frente à criação dos filhos. Higienizar o espaço público era tarefa que exigia novos padrões (FERREIRA FILHO, 1998, p.242).

Sabemos que o nexos causal que há na associação entre pobreza e violência tem um longo passado que se traveste, nos dias atuais, no *modus operandi* de nossas elites e instituições, que insistem em relacionar, de modo preconceituoso e vil, o perfil das classes populares e periféricas a vadiagem e violência, intensificando os mecanismos de controle e punição dessas populações, empurrando-as para as margens das cidades, criando novos fluxos migratórios.

Frangella (2005) chega a dizer que se trata de uma sofisticada "tecnologia da expulsão", criada para gerar dispositivos de restrições físicas, morais e simbólicas aos moradores de rua. É justamente essa tecnologia que se expressa na arquitetura "antimendigo", existente em algumas construções públicas ou em reformas urbanas, que tem a finalidade de impedir a presença de moradores de rua nesses espaços.

As barreiras arquitetônicas e humanas – como paradas aleatórias e blitzes policiais – realizadas para impedir a livre circulação dos moradores das periferias pela cidade,

tentam contê-los sob a justificativa da segurança pública, e representam a mais inequívoca expressão do racismo estrutural que ainda sustenta este país. O resultado, todos e todas nós conhecemos: delegacias e carceragens cheias de pretos e pretas, quando não há assassinato (ou *goleada*<sup>10</sup>) perpetrado pelas instituições policiais, isto é, genocídio das populações negras patrocinado pelo Estado brasileiro.

Dados do Mapa da Violência no Brasil revelam que, na década compreendida entre os anos 2002 e 2012, houve uma queda no número de homicídios de jovens brancos, ao passo que aumentou o genocídio de jovens negros. Em 2002, morriam 10.072 jovens brancos para cada 100 mil habitantes; em 2012, esse número caiu para 6.823. O Atlas da Violência<sup>11</sup> indica que, entre 2014 e 2017, o número de homicídios de jovens negros, somente na Bahia, saltou de 5.095 para 6.377. Para cada jovem branco morto, morrem 2,7 negros. Outro dado importante é que, em 2017, houve um aumento de quase 10% no homicídio de jovens negros, com atenção especial para a Bahia, onde a taxa de jovens negros mortos aumentou ainda mais que em outros Estados do Brasil.

Nossas vítimas têm cor e andam com um alvo nas costas. São majoritariamente jovens e negros. Por isso, é óbvio dizer que vivemos o que Achille Mbembe (2018) chamou de “necropolítica”: o crime do genocídio da juventude negra brasileira.

Esse Brasil da diversidade, que insiste na ideia de mestiçagem como espelho da democracia racial, a despeito das estatísticas e dos dados oficiais, que apontam como a racialização e o racismo ainda definem nossas políticas públicas, a distribuição de renda e o acesso a oportunidades de educação e trabalho, revela sua face mais perversa ao vender e matar as populações das favelas, periferias e comunidades no grande mercado global.

---

<sup>10</sup> A expressão faz referência a um trágico episódio que culminou na chacina de 12 jovens negros do bairro do Cabula em Salvador, promovido pela Rondesp – Rondas Especiais da Polícia Militar – na madrugada do dia 6 de fevereiro de 2015. Na ocasião, o governador da Bahia, Rui Costa, ao comentar o fato, declarou aos jornais: “A polícia [...] tem que definir a cada momento [...], ter a frieza e a calma necessárias para tomar a decisão certa. É como um artilheiro *em frente ao gol* que tenta decidir, em alguns segundos, como é que ele vai *botar a bola dentro do gol, pra fazer o gol* [...]. Depois que a jogada termina, *se foi um golaço*, todos os torcedores [...] irão bater palmas e a cena vai ser repetida várias vezes na televisão” (Correio, 2015, grifos nossos).

<sup>11</sup> Para maiores detalhes, acessar o Atlas da Violência em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>.

Vende-se a exuberância e a opulência de corpos negros – estereotipados – para logo a seguir fazê-los desaparecer quando não são mais monetizáveis. Cessa-se o direito das pessoas de circular pela cidade sob o discurso da proteção. Violenta-se os corpos das mulheres negras numa economia simbólica que só gera lucros aos senhores neocoloniais, alimentando seu fetiche e abjeção pelas peles retintas das jovens afrocentradas que recusam o lugar da subalternidade.

Que Brasil teremos pelos próximos anos, e que modelo de democracia será possível construir enquanto a escravidão e a colonialidade persistirem como mentalidade/projeto das elites heteronormativas, brancas, falocêntricas e eurocentradas de nossa república tupiniquim?

## Referências

AGIER, M. **Antropologia da cidade: lugares, situações, sovimentos**. Tradução de Graça Índias Cordeiro. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2011. 213 p.

ANDRADE, P. A. Quando o *design* exclui o outro: dispositivos espaciais de segregação e suas manifestações em João Pessoa-PB. In: **8º Seminário Internacional de Arquitetura, Urbanismo e Design**. São Paulo, 2010.

ARENDT, H. **A promessa da política**. Organização e introdução de Jerome Kohn. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Difel, 2010.

BAUMAN, Z. **Archipiélago de excepciones**. Madrid: Katz editores, 2008.

BOULOS, G. **Por que ocupamos?** Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Autonomia literária, 2014.

BUTLER, J. **Corpos em aliança e a política das ruas**. Notas para uma teoria performativa de assembleia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano**. Petrópolis: Vozes, 1996.

CORDEIRO, G. Prefácio. In: AGIER, M. **Antropologia da cidade: lugares, situações, sovimentos**. Tradução de Graça Índias Cordeiro. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2011.

CORREIO. 'É como um artilheiro em frente ao gol', diz Rui Costa sobre ação da PM com doze mortos no Cabula. **Correio 24 horas**, 6 de fevereiro de 2015. Disponível em:

<<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/e-como-um-artilheiro-em-frente-ao-gol-diz-rui-costa-sobre-acao-da-pm-com-doze-mortos-no-cabula/>>.

COUTO, M. Murar o medo. Discurso proferido na Conferência de Estoril em 2011. Disponível em: <<https://www.miacouto.org/murar-o-medo/>>.

FANON, F. **Condenados da terra**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.

FARIA, L. S. P.; KOPPER, M. Os *rolezinhos* e as metamorfoses do urbano no Brasil contemporâneo. **Anuário Antropológico**, DF, 2017. p. 239-266.

FEDERICI, S. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução Coletivo Sycorax. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FERREIRA-FILHO, A. H. Desafricanizar as ruas: elites letradas, mulheres pobres e cultura popular em Salvador. **Rev. Afro-Ásia**, 21-22, p. 239-256, 1998.

FRANGELLA, S. M. Moradores de rua na cidade de São Paulo: vulnerabilidade e resistência corporal ante as intervenções urbanas. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo. EDUC, n. 13, p. 199-228, 10. Sem. 2005.

FRENZEL, F. **Slumming it**: the tourist valorization of urban poverty. London: Zed Books Ltd., 2016. 218p.

GRUPO GAY DA BAHIA (GGB). **Mortes violentas de LGBT+ no Brasil**. Relatório 2018. Disponível em: <<https://grupogaydabahia.files.wordpress.com/2019/01/relat%C3%B3rio-de-crimes-contra-lgbt-brasil-2018-grupo-gay-da-bahia.pdf>>.

MBEMBE, A. **Necropolítica**: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MEDEIROS, B.; MENEZES, P. V. As viagens da favela e a vida social dos suvenires. **Revista Sociedade e Estado**, v. 31, n. 3, p.651-670, set/dez 2016.

RICCI, M. L. S. R. Refletindo sobre alguns aspectos da segregação: transformações urbanas em Campinas. **Notícia Bibliográfica e Histórica**. Campinas, n. 198, p. 277-285, 2005.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo. razão e emoção. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SIQUEIRA, Igor. O problema habitacional no Brasil e a luta por moradia. Documento online. Disponível em: <<https://jornalistaslivres.org/o-problema-habitacional-no-brasil-e-luta-por-moradia>>. Acesso em: 07 jun.

STEINBRINK, M. We did the slum! Urban poverty tourism in historical perspective. **Tourism Geographies**, v. 14, no. 2, p. 213-234, mai.2012.

ZIZEK, S. **Bem vindo ao deserto do real**. São Paulo: Boitempo, 2003.

---

## BRASIL: DA REDEMOCRATIZAÇÃO À CONTRARREVOLUÇÃO DENTRO DA ORDEM

Luis Fernando Novoa Garzon

### Introdução

Procuro, neste texto, expor os limites da adoção do conceito de revolução passiva para iluminar as voltas e reviravoltas da “modernização tardia” no Brasil. O conceito substantivado tal como se fora um programa, ou “guia positivo de ação”, nos termos de Croce (apud BIANCHI, 2006), anuncia formas submersas, porém “viáveis”, de viabilização de elementos de atividade (de criação histórica) e de ressocialização da esfera política e econômica. Gramsci procurou calibrar uma ferramenta interpretativa do processo ascensional da burguesia italiana em comparação com processos congêneres, particularmente na França. O que nos parece ser o legado promissor dessa abordagem é a reconstrução analítica da unidade econômica e política da burguesia em momentos de transição de regime. O exercício analítico que propomos aqui é testar os desdobramentos de uma hegemonia restrita que depois se perfaz ao avesso. Ao longo dos últimos 25 anos, a nova “tese” (a burguesia crescentemente unificada) foi densificada e nutrida com a absorção da “antítese” (a antiga oposição social que se fez governo no Brasil entre 2003 e 2016), alcançando, dessa forma, graus inauditos de irrestringibilidade e incontrolabilidade frente a espaços e agentes não monopolísticos.

### Governos Lula e Dilma sob o ângulo analítico da revolução passiva

O conceito de revolução passiva, na forma como foi consagrado seu uso, provém de uma elaboração intelectual imersa na primeira grande crise de hegemonia no interior da ordem social do capital, nas primeiras décadas do século XX, especialmente nos capitalismo tardios europeus. Gramsci identificou dois determinantes históricos do

*Risorgimento*<sup>1</sup>: um advindo da história italiana precedente (a estrutura social do passado) e outro da história europeia contemporânea, definida desigual e articuladamente no processo de acumulação e expansão dos capitais e Estados dominantes. É desse contexto que Gramsci extrai o conceito de revolução passiva, depurando-o da aplicação mecanicista e essencialista feita por Cuoco, um escritor e ativista político vinculado ao Levante Republicano de Nápoles de 1799. Cuoco (1806) estabelecera na ocasião uma análise comparativa em que a “ativa” Revolução Francesa figurava como irreprodutível nas condições italianas dadas<sup>2</sup>.

As revoluções ativas são sempre mais eficazes, porque nelas o povo se enfileira prontamente em torno daquilo que lhe diz respeito diretamente. Em uma revolução passiva, cabe ao agente governamental decifrar o ânimo do povo e explicitar seus anseios, justamente aquilo que o povo por si mesmo não seria capaz de pronunciar (CUOCO, 1806, p. 150)<sup>3</sup>.

O retrospecto do que foram as revoluções passivas do século XIX – modernizações retardatárias que se colocaram como formas particulares de ingresso na ordem burguesa, nas quais as antíteses expressadas pela contestação social dos “dos de baixo” eram recicladas – serviu para estabelecer o prognóstico de que as burguesias no século XX não conseguiriam derrotar frontalmente o bloco histórico subalternizado em ascensão. O apassivamento geral era uma derrota ou vitória, mas sempre parcial, em que as contrapartes eram forçadas a estabelecer composições e a intercambiar lideranças e elementos programáticos, composições nas quais os aspectos de convencimento estavam sobrepostos aos aspectos da força. Daí a ênfase gramsciana nas noções de “contra-hegemonia”, de “guerra de posição” ou de “momento político como universal subjetivo”.

O conceito de revolução passiva, para Gramsci, era apropriado para concernir “[...] toda época repleta de transformações históricas” (GRAMSCI, 1999, p. 236). Mas se, em uma época determinada, mudanças calculadas e preventivas predominarem, não decorre

---

<sup>1</sup> O *Risorgimento* compreende os desdobramentos tortuosos da Revolução Francesa na Itália a partir de 1789 – ora insuflados pelas aspirações unificacionistas da burguesia italiana e setores médios, ora filtrados pela renitência das oligarquias rurais e do poder eclesiástico – estendendo-se até a unificação do país, em 1871.

<sup>2</sup> Tradução minha. Doravante, todas as citações de textos escritos em língua estrangeira foram livremente traduzidas por mim.

<sup>3</sup> Para Gramsci (1999, p. 194), “[...] a expressão de Cuoco acerca da Revolução Napolitana de 1799 é somente um ponto de partida, porque o conceito foi completamente modificado e enriquecido.”

daí que toda época deva contar com algum mínimo civilizatório, que por alguma razão evolutiva não poderia ser ultrapassado. O “movimento é tudo” advogava Bernstein nos tempos de quase-revoluções (apud FETSCHER, 1982), como se as reformas apresentadas como as novas “vias naturais do progresso” pudessem e devessem ser um fim em si mesmas. O dito movimento seria nulo, sem a aguda polarização social verificada no começo do século XX, não casualmente época de guerras e revoluções. A força disruptiva era de tal monta, que quem lograsse moderá-la se convertia imediatamente em fiador de pactos interclassistas. Pregações teleológicas, ao encarcerarem cenários em vias necessárias, desarmam potenciais sujeitos históricos.

No entrechoque de forças sociais e de suas representações, quando a “tese” apara a “antítese” para melhor assimilá-la, incorporando pleitos devidamente podados de modo a transfigurar recuos econômicos em avanços políticos que apontam para a universalização do comando de classe, neutraliza-se o sujeito antagônico de dois modos subsequentes: incorporando seu horizonte econômico-corporativo (cooptação) e impedindo a realização de seu potencial ético-político (esterilização). A conservação se faz nutrir da inovação, a revolução-restauração: “[...] ‘sem Terror’, como ‘revolução sem revolução’, ou seja, como revolução passiva [...]” (GRAMSCI, 1999, p. 387).<sup>4</sup> Mais sombrio é o cenário presente (não só no Brasil) em que a referida “tese” se perfaz nas ruínas da “antítese”, já submetida, amaldiçoada e sem lugar. Fronteiras da imaginação da perversidade são ampliadas para dar conta de uma contrarrevolução que se processa sem uma revolução em potência, sem que haja dinamismos opostos que se lhe oponham. Se na conceituação ou na percepção de revoluções passivas, o componente jacobino ou antagonista é a variável-chave, na contrarrevolução sem revolução - que desidrata e silencia o contraditório - o verdugo que corporifica a dominação simplesmente se autolegitima.

Gramsci procura, no cenário do *Risorgimento*, estabelecer uma genealogia da precária hegemonia burguesa na Itália. Sintetizando os termos dessa análise: de um lado estava

---

<sup>4</sup> Gramsci refere-se ao período da Revolução Francesa – iniciado em setembro de 1793 e marcado pela aliança da burguesia jacobina com as massas populares *sans-cullote* – chamado de “Terror” em razão das medidas plenipotenciárias de arresto e execução de representantes da aristocracia remanescente e de quaisquer outros eventuais oponentes da Revolução em curso (VOVELLE, 1994).

Cavour, representando os interesses liberal-conservadores da burguesia nascente no norte do país, em barganha por autonomia e primazia regional, ainda que em condições de subalternidade internacional; de outro, estava Mazzini, representando as difusas aspirações liberal-democráticas dos setores médios e da intelectualidade pela unidade nacional italiana:

[...] no embate Cavour-Mazzini, em que Cavour é o expoente da revolução passiva – guerra de posições; e Mazzini o da iniciativa popular – guerra de movimento. Cavour era consciente de sua missão (até certo ponto) ao mesmo tempo em que compreendia a missão de Mazzini, que por sua vez não parece ter sido consciente nem da sua nem da de Cavour. [...] houvesse tal consciência [de Mazzini], [...] o equilíbrio resultante da confluência de ambas atuações teria sido diferente (GRAMSCI, 1999, p. 187-188).

Retomando o paralelo com as eleições brasileiras de 2002, e considerando qual seria o nível de autoconsciência das forças sociais diante da crise de continuidade do padrão neoliberal estabelecido no Brasil, pode-se inferir que Lula e o PT tinham plena consciência da missão que seus eleitores lhe atribuíam e que atribuíam a si mesmos. Na “Carta aos brasileiros”<sup>5</sup>, Lula e o PT ofereceram plenas garantias de que o modelo de gestão pró-ativo para os capitais não seria alterado, havendo posse do presidente eleito. Diante da política de “fato consumado”, as forças populares e de esquerda poderiam ter respondido com o incremento da mobilização popular. O caminho adotado, porém, foi o de avançar por onde houvesse menor resistência sistêmica. A democracia, que poderia ter sido robustecida a partir da ampliação do escopo das lutas sociais, foi diluída em função dos centros nodais do poder.

O PT, desse modo, chancelou os limites com que governaria o Brasil. Ainda que tangido pelas práticas de desestruturação e desregulamentação comandadas pelo capital financeiro, o PT nunca deixou de protagonizar conscientemente sua própria domesticação. Diante das restrições objetivas que as elites, crescentemente financeirizadas, impuseram-lhe, nunca lhe faltou a opção da ruptura, a opção da

---

<sup>5</sup> A forma escolhida para ganhar as eleições de 2002 foi uma “Carta aos Brasileiros” que dava notícia de um PT e de um Lula exilados de si mesmos. Com os reféns voluntários nos lugares certos a chantagem dos mercados vingou. O sacrifício do projeto “democrático popular” foi dessa forma sacramentado. Conferir Jornal Folha de São Paulo de 24/06/2002: “Carta de Lula para acalmar o mercado financeiro”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>.

deslegitimação de mais um “pacto por cima”, ou seja, a opção de apostar em uma alternativa generosa e nativa de poder.

A recusa do PT em participar do Colégio Eleitoral, em 1985, e também em assinar a Constituição de 1988, expressou uma autonomia diretamente vinculada ao seu enraizamento social. A própria fundação do Partido dos Trabalhadores, em 1980, representava uma costura de múltiplos motins das classes populares contra uma modernização capitalista subordinada comandada pela Ditadura empresarial-militar instituída em 1964. A linha de frente era ocupada pela nova classe operária que surgia a partir da nova divisão internacional do trabalho que visava reduzir custos operacionais das multinacionais. A classe se mirava e se angulava na nação, vilipendiada e agredida tanto uma quanto outra. Foi nessa condição não apenas corporativa que a classe se alargava e tomava partido. Nesse sentido, o PT foi em seu nascedouro uma evocação de reconciliação entre a classe trabalhadora e o Estado nacional brasileiro.

Era nesse entrecruzamento de identidades negadas que se alicerçava o caráter anticapitalista e anti-imperialista do PT e da CUT. As greves de 1978 desafiavam o acordo constitutivo do Regime de exceção instalado em 1964, punham em questão o acordo entre o capital estrangeiro e a Ditadura para fazer do povo/território suporte para acumulação ampliada. Foi uma geração de organizações sociais de base que nasceu nos anos 70 e 80, como prova e promessa de que não haveria no país superexploração estável. Na contramão dessa trajetória, a missão assumida por Lula e pelo PT foi de avalizar e estabilizar as assimetrias estruturais do capitalismo dependente brasileiro, prevenindo eventuais extravasamentos insituacionais.

A *Realpolitik* dessa transição “pós-neoliberal” (da era FHC à era Lula) foi o dimensionamento da relativa estabilização proporcionada pelos governos Lula e Dilma, como premissa para a continuidade e o aprofundamento dos processos de reestruturação e flexibilização econômica iniciados nos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso. A “antítese” primeiro torna-se refém voluntária da “tese”, depois os papéis são invertidos. Mas, se o antagonista mergulhar na ordem e virar, ele próprio, antagonista do conflito, que sujeitos perduram? É possível recolocar a mesma questão nos termos propostos por Werneck Vianna:

[...] é o elemento de extração jacobina quem, no governo, aciona os freios a fim de deter o movimento das forças da revolução, decapita o seu antagonista, comprometendo-se a realizar, sob seu controle, o programa dele, e coopta muitos dos seus quadros, aos quais destina a direção dos rumos sistêmicos em matéria econômico-financeira. Mas será dele o controle da máquina governamental e o comando sobre as transformações moleculares constitutivas à fórmula do conservar – mudando, direcionadas, fundamentalmente, para a área das políticas públicas aplicadas ao social. (VIANNA, 2007, p. 51).

Se o momento antitético (no caso aqui tratado, o PT, a CUT e sua área de influência nos movimentos sociais) foi tornando-se molecularmente compreensivo, até finalmente chegar a ser afirmativo como uma positivação da despolarização, o que fica em seu lugar, senão um imponderável vácuo? Tal buraco, muito mais fundo do que parece, foi cavado durante a trajetória ascendente do PT no interior da institucionalidade que referendou a reestruturação liberal do Estado e a recomposição da burguesia situada no Brasil.

Deve-se frisar que dinâmicas de mobilização popular (ou seja, de antítese) não saíram de cena durante os dois governos FHC, alimentando a resistência aos programas de privatização e liberalização comercial – da qual são exemplos emblemáticos o plebiscito popular acerca do cancelamento da dívida externa e a Campanha Nacional contra a Área de Livre Comércio das Américas. No segundo semestre de 2002, ficou evidente que não haveria como derrotar a candidatura presidencial de Lula, especialmente após a crise cambial e o “apagão” elétrico no fim do segundo mandato de FHC.

As representações mais orgânicas do sistema financeiro trataram, então, de dar status de política de Estado aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro junto aos credores e investidores, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, do regime de câmbio flexível e d metas de inflação. O cenário institucional de enquadramento das dinâmicas de antítese já tinha sido desenhado antes das eleições de 2002. A cobertura dos riscos reais de eventuais desvios de rota impôs ao capital concentrado, e prioritariamente posicionado no Brasil, a necessidade momentânea de complexificar sua faceta política e de contar com (novos) amigos nas horas difíceis de reciclagem do legado neoliberal originário.

O PT, uma das criações políticas mais generosas do impulso democratizante da sociedade brasileira nos anos 1980, voltou-se contra ela mesma como criatura estranha e, ao mesmo tempo, parte muito representativa, encapsulando e amortecendo dinâmicas criativas que estavam na origem do partido. Do ponto de vista da pluralidade de vias de modernização e democratização, impasses hegemônicos ou crises de regime são menos cerceadores do que um quadro em que vigore uma “hegemonia às avessas”<sup>6</sup>, como definiu Francisco de Oliveira (2010) em um contrassenso deliberado, expondo uma estupefação que não era meramente categorial. Como repôs Roberto Schwarz na mesma direção, não há casualidade nem *nonsense* nesta construção: “Não é indiferente que o capital se financie com dinheiro dos trabalhadores, que os operadores do financiamento sejam sindicalistas, que os banqueiros sejam intelectuais” (SCHWARZ, 2003, p. 17).

Essa ascensão pacífica e gradual do PT não teria sido possível sem o compartilhamento crescente e consciente tanto de propósitos quanto de métodos com os protagonistas originais do desmonte. FHC e a tecnocracia tucana passaram, depois de cumprida a tarefa demarcatória dos interesses oligopolistas-rentistas no Estado, entre 1994 e 2002, a ser dedicados balizadores e sinalizadores desses mesmos interesses. Na construção da “convergência programática”<sup>7</sup> entre PT e PSDB, nas últimas duas décadas, enquanto o tucanato pontificava acerca do programa, o petismo se incumbia de arregimentar adesão popular e eleitoral em torno dele, o programa social-liberal. Observando no detalhe essa fórmula de coalizão, para além de circunscrições parlamentares e partidárias, averiguava-se a presença de uma dinâmica neocorporativa na agregação de interesses com dupla natureza: a) associativa-deliberativa junto ao sistema financeiro e aos conglomerados empresariais e b) desmobilizadora-cooptadora junto às camadas populares. Tratava-se de um neocorporativismo de geometria variável e assimétrica que segregava espaços de poder especializados, seguindo a lógica da composição de interesses por cima e pela costura da aceitação

---

<sup>6</sup> “São os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, à condição de que a ‘direção moral’ não questione a forma da exploração capitalista.” (Oliveira, 2010, p. 27)

<sup>7</sup> A noção de uma “convergência programática para o centro” após 2002, frente a uma racionalidade econômica que reduzia “as margens de opção para cidadãos e os eleitores” foi compartilhada até mesmo pelo então Assessor especial do Presidente Lula, Marco Aurélio Garcia (2008, p. 237).

social por baixo, o que se manteve sem maiores abalos até junho de 2013 (NOVOA GARZON, 2014).

### **Contrarrevolução sem revolução**

O “transformismo ininterrupto”<sup>8</sup> verificável nesse período, mais que de personagens, era de cenários inteiros. O deslocamento permanente do capitalismo (setorial, organizativo, territorial) foi tornando cada vez menos legíveis as concatenações, as costuras e as referências coletivas e identitárias. As fugas para frente do capitalismo no Brasil – ou seja, a adição de novas fronteiras de acumulação internas e externas e/ou de novos métodos de apropriação de mais-valor como automação, terceirização e multiplicação de ativos financeiros via capital fictício – requisitaram passageiramente escapes laterais minimamente estabilizadores do tecido social, então muito esgarçado, para preencher fissuras e congelar contradições.

Houvesse ainda a possibilidade de ocorrência de tais empates ou impasses de forças, o bloco dominante teria sido obrigado a fazer concessões socializantes que diminuiriam a tensão até um novo limite aceitável. No entanto, as concessões foram no sentido oposto, em prol da concentração e privatização do poder político e econômico. A ampliação momentânea de benefícios sociais, viabilizada no intervalo de duração da bolha das commodities entre 2003 e 2008, não pode ser reputada como se se tratasse de reconhecimento de conquistas e de direitos. Em vez do binômio revolução-restauração, que deságua em uma reforma delimitada e que fixa um novo patamar de sociabilidade interclassista, deu-se uma restauração continuada, de forma que a inicial prepara a seguinte, em função de capitais e poderes ainda mais concentrados.

O capitalismo globalmente financeirizado não se sente premido por nenhuma pauta transformadora, demarcada por um mínimo, que seria a reforma, e por um máximo,

---

<sup>8</sup> “A dialética sem síntese, concedendo primazia aos fatos, estaria orientada para suprimir ou abafar a atividade dos seres sociais que emergiam com a democratização social. Ter-se-ia um processo de transformismo ininterrupto, em que a ordem burguesa sempre se reporia – a Inglaterra seria o melhor exemplo – pela incorporação, selecionada pelas elites, de grupos e de indivíduos em posição subordinada” (VIANNA, 1995, p. 224).

que seria a revolução. Em vez de reforma, fala-se de ajuste, e faz-se a readequação das posições de poder consolidadas no arranjo oligopolista. Em vez de revolução, fala-se de terrorismo, e faz-se a guerra total contra tudo que se lhe assemelhe. Na enorme caldeira fervente da crise, desintegram-se padrões de seguridade social ou de soberania nacional. Solapado o Estado como esfera distinta da mercantil, passam agora ao desmonte da sociedade através de programas de erradicação das últimas fontes e formas de socialização da riqueza e do poder. O tratamento é de choque e por tempo indeterminado. Por isso, contrarreforma e contrarrevolução conjugam forma e conteúdo, escopo focal e sistêmico.

Essa contrarrevolução sem revolução<sup>9</sup> logo se tornou uma operação de rolo compressor sobre conflitualidades e alteridades potenciais. Na lógica da conversão de pilhagem e superexploração em competitividade nacional, dissolveu-se qualquer pretensão de regulação exógena, ou não-mercantil, dos processos de monopolização de setores e mercados.

Na locução oficial dos mercados (Fórum de Davos, Banco Mundial e FMI), a esterilização dos espaços de percepção dos embates de classe que ainda poderiam impor constrangimentos à “política econômica necessária”, demonstra a plena “maturidade institucional” do país para os mercados ainda que Estado e sociedade estejam se decompondo em um quadro de guerra civil latente. Para que o que foi legalmente constituído seja tolerado, ou seja, para que não haja rupturas institucionais propriamente ditas, as vozes do ultraliberalismo exigem seguidas demonstrações de acefalia governamental. Tais demonstrações, muito pródigas no governo Bolsonaro, balizam as condições atuais da governabilidade, ou seja, do “governo único” possível em um país sob intervenção tácita da banca financeira e das corporações transnacionais que nele estabeleceram laços territoriais.

---

<sup>9</sup> Parafraseio aqui Florestan Fernandes, a partir de sua caracterização da “Nova República” como uma interrupção momentânea da contrarrevolução de 1964, nos marcos da qual as tarefas inerentes à revolução burguesa no Brasil foram sendo cumpridas. O que se conflagrou, oficialmente desde 2016, é uma “contrarrevolução dentro da ordem”, uma contrarrevolução sem revolução (FERNANDES, 1986, p. 9).

## Referências

- BIANCHI, A. Revolução Passiva: o pretérito do futuro. **Revista Crítica Marxista**, São Paulo, v.23, n.23, p. 34-57, 2006.
- CUOCO, V. **Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli**. Milano: Stampatore Librajo, 1806. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=uGUPAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q=passiva&f=false>>. Acesso em: 05 set. 2018.
- FETSCHER, I. Bernstein e o desafio à ortodoxia. In: HOBBSAWM, Eric (Org.) **História do marxismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 257-298.
- FERNANDES, F. **Nova República?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
- GRAMSCI, A. **Cuadernos de la Carcel**. Tomo V. Cidade do México: Ed. Era, 1999.
- NOVOA GARZON, L. F. Da convergência programática à eleição prévia do programa neoliberal. **Correio da Cidadania**. São Paulo, 23 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/politica/9852-23-07-2014-da-convergencia-programatica-a-eleicao-previa-do-programa-neoliberal>>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F. RIZEK, C., BRAGA, R. (Org.) **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27.
- SCHWARZ, R. Prefácio com perguntas. In: OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista – O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 11 – 24.
- VOVELLE, M. **Breve história da Revolução Francesa**. Lisboa: Ed. Presença, 1994.
- VIANNA, L. W. O ator e os fatos: a revolução passiva e o americanismo em Gramsci. **Dados**, v. 38, n. 2, 1995.
- \_\_\_\_\_. O Estado Novo do PT. **Política Democrática**, n. 18, p 45-53, 2007. Disponível em: <<http://issuu.com/revistapd/docs/pd18?e=4021658/3063187>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

## POR UMA LEITURA CRÍTICA DA "TEORIA PÓS-DEMOCRÁTICA"

Maria Teresa Ruas Coelho  
Túlio Pustrelo Celini

### Introdução

Ao menos desde 2016, ano em que o Brasil passou pelo controverso processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), as interpretações de que estaríamos passando por um processo de "desdemocratização" ou entrando em um cenário "pós-democrático" ganharam fôlego no debate acadêmico nacional. Esses conceitos têm como ponto de partida as democracias tidas como consolidadas pela literatura especializada, isto é, as democracias do chamado Norte global, e apontam o recuo do modelo democrático liberal, hegemônico desde o final da Guerra Fria (BALLESTRIN, 2017).

Com o objetivo de dialogar e contribuir para essa agenda de pesquisa que se abre, o presente artigo pretende discutir de forma inicial as potencialidades e os limites da aplicabilidade da teoria "pós-democrática" para o Sul global, tendo como enfoque a experiência brasileira. Como defende o referencial que vem sendo produzido no país e para o qual pretendemos contribuir, o caso brasileiro mostra-se relevante, tendo em vista a série de eventos políticos pós-golpe de 2016 que evidenciam os limites do pacto democrático estabelecido no Brasil (MIGUEL, 2017a).

Para isso, organizamos o texto em três seções. Na primeira, discutimos os conceitos originais de desdemocratização e pós-democracia a partir de uma breve revisão teórica dos principais autores que desenvolveram esses temas e que têm dialogado com as abordagens brasileiras. Na segunda seção trazemos, ainda que de maneira superficial, análises do contexto específico brasileiro ao debate e, finalmente, na conclusão, problematizamos o uso dessas ferramentas conceituais.

### **A teoria pós-democrática: apontamentos gerais**

Dentre os autores que servem de base ao referencial com o qual dialogamos, Charles Tilly (2013) é o primeiro de que trataremos. Em seu livro *Democracia*, o autor olha para os processos de construção e desconstrução de democracias em diferentes países e desse estudo comparativo deriva o que seriam os mecanismos fundamentais de democratização e desdemocratização. Por esse ponto de vista, democracia é apresentada como um extremo do qual países se aproximam ou se afastam em uma trajetória dinâmica e reversível.

As democracias não seriam, pois, formações acabadas e estáticas, passíveis de serem comportadas por alguma lista fixa de condições necessárias ou suficientes que sejam capazes de apontar a existência ou a ausência do regime em alguma localidade. Seriam antes, resultado de três processos fundamentais — a inclusão de redes de confiança na institucionalidade, o insulamento das instituições em relação a desigualdades categóricas e a perda de autonomia de poderes paralelos aos institucionalmente estabelecidos — cujos avanços ou retrocessos implicariam a democratização ou a desdemocratização dos países.

Colin Crouch (2000) utiliza o termo pós-democracia (*post-democracy*) para chamar a atenção ao fato de que as instituições políticas estão sendo, progressivamente, colonizadas pelos interesses e demandas do poder econômico, ou seja, das grandes corporações multinacionais e do setor financeiro, em virtude da globalização. Assim, o sociólogo nos alerta para o conseqüente esvaziamento do conteúdo político das democracias liberais e a diminuição do poder efetivo dos Estados Nacionais. Nesse sentido, os ritos formais da democracia liberal permanecem em funcionamento, mas são destituídos de substância. As eleições periódicas, o principal dentre os ritos do modelo democrático hegemônico, perdem a sua capacidade de impactar nas decisões políticas, cada vez mais orientadas pelos interesses das elites econômicas, visto que estas são detentoras de um poder de influência maior sobre a

institucionalidade e os tomadores de decisão, quando as comparamos com outros grupos da sociedade civil.

Crouch (2000) utiliza o prefixo "pós" para indicar que ainda vivemos uma realidade democrática, mas que esta caminha a passos largos para uma oligarquia governada pelas grandes corporações. O autor defende ainda que esse prefixo nos permite evitar a oposição entre regimes completamente democráticos e não-democráticos, indo ao encontro da conceituação proposta por Tilly (2013).

Wendy Brown (2006; 2015) emprega a ideia de desdemocratização (*de-democratization*) a fim de chamar atenção para o fato de que o neoliberalismo é o principal catalisador do processo de esvaziamento das democracias liberais. Dardot e Laval (2016) dialogam com a construção teórica realizada pela autora, citando-a, ao tratarem sobre o neoliberalismo enquanto uma racionalidade política. Nesse sentido, eles se distanciam das análises de Tilly na medida em que incluem o âmbito econômico na base da noção de "desdemocratização" que constroem, e também das de Crouch, ao apontarem a expansão do âmbito econômico para além da institucionalidade ou das diferenças de capacidade de pressão por parte de grupos de interesses específicos sobre ela.

Essas abordagens resultam em interessantes contribuições sobre a complexa relação existente entre a ascensão e o aprofundamento da agenda neoliberal, a crescente capilarização de práticas e discursos conservadores na sociedade e os processos de desdemocratização em curso do Norte ao Sul global.

Segundo Brown (2015), a desdemocratização é um processo resultante da ascensão do neoliberalismo como uma racionalidade governante, isto é, como uma razão normativa que se torna onipresente por ser capaz de produzir dispositivos de controle e novas subjetividades entre os indivíduos, influenciando, assim, não só a esfera pública, mas também as relações afetivas e decisões pessoais. A marca distintiva do neoliberalismo seria, portanto, o espraiamento da linguagem e da lógica de mercado para esferas da vida política e privada anteriormente separadas. Assim, enquanto o liberalismo operava e se legitimava pela separação formal entre o político e o econômico, o neoliberalismo

opera justamente pela inversão dessa lógica: todas as esferas da vida passaram a ser monetizadas.

Essa conceituação se relaciona de maneira complexa à razão neoliberal problematizada por Dardot e Laval (2016), visto que, ao mesmo tempo em que essa racionalidade intensifica os processos de individualização dos sujeitos, por meio da difusão de uma lógica competitiva do mercado de trabalho para as relações cotidianas, a partir de um discurso atualizado da meritocracia e da lógica do empreendedorismo, ela também é capaz de criar redes de solidariedade entre esses indivíduos que de alguma forma sentem-se ameaçados ou prejudicados pelas ações regulatórias do Estado.

O significado do avanço neoliberal para as democracias liberais, alerta Brown (2015), representa nada menos do que a destruição de seus princípios clássicos. Pois a ideia de povo, bem como de outras categorias coletivas, como trabalhadores ou consumidores, passa a ser substituída por uma noção individualista de capitais humanos empreendedores.

Em outros termos, a igualdade formal presumida pelo liberalismo para sustentar a liberdade das trocas mercadológicas e a legitimidade de sua conformação democrática é revertida pelo neoliberalismo, que se baseia justamente na desigualdade que a lógica de capitais humanos individuais competidores pressupõe. Isto é, enquanto as relações de troca liberais necessitavam do argumento da igualdade formal para se sustentar, o empreendedorismo individual neoliberal, baseado na lógica de competição, valida abertamente a desigualdade: alguns ganharão e, necessariamente, outros perderão.

É possível observarmos que, pelo menos desde 2016, ano marcado pelo processo de impeachment da então presidente Dilma Rousseff (PT), proliferam análises do cenário político brasileiro que apontam para um processo de fechamento da democracia no Brasil, apoiadas nos conceitos de “desdemocratização” e “pós-democracia” formulados pelas teorias do Norte global anteriormente apresentadas (cf. BALLESTRIN, 2017, 2018 e 2019; MIGUEL, 2017b, 2018a e 2019; TAVARES, 2017; TAVARES; RAMOS, 2018a; TAVARES; BENEDITO, 2018b). Por conseguinte, a próxima seção busca examinar quais

relações vêm sendo estabelecidas entre as teorias produzidas no Norte global e o debate acadêmico brasileiro.

### **Um balanço do debate sobre a crise democrática brasileira**

A ruptura institucional ocasionada pela destituição ilegítima da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) consolida aquilo que Biroli (2017, p. 24) chama de "[...] o casamento infeliz entre neoliberalismo e conservadorismo moral [...].", visto que, com a ascensão de seu vice, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi instituída uma série de medidas antipopulares, dentro de uma agenda de desregulamentarização e privatização. Essas determinações aprofundaram radicalmente o processo de implementação de uma agenda econômica neoliberal que já vinha sendo mobilizada de forma mais extrema desde 2015, ainda no governo Rousseff, e que havia, inclusive, sido defendida pelo principal partido concorrente do PT nas eleições de 2014, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e perdido nas urnas (TAVARES; BENEDITO, 2018b).

As aprovações da terceirização irrestrita (Lei 13.429/2017), da reforma trabalhista (Lei 13.467/2017) e da Emenda Constitucional (EC 95/2016), que se deram com uma rapidez aterradora, representaram um ataque ao texto Constitucional de 1988, seja no tocante ao desmantelamento dos direitos trabalhistas, seja no radical direcionamento das receitas públicas anteriormente vinculadas aos gastos sociais para o serviço da dívida pública.

Além disso, o discurso da antipolítica que, em linhas gerais, criminaliza a política e sobretudo os partidos de esquerda, passou a ganhar força no imaginário coletivo da sociedade brasileira, seja por conta dos julgamentos tendenciosos e do vazamentos de informações confidenciais da Operação Lava-Jato, seja por causa do discurso midiático seletivo em relação aos casos de corrupção, ou ainda, do crescente descontentamento da sociedade civil em relação à economia, principalmente a partir de 2015 (AVRITZER, 2018; MIGUEL, 2017a, 2018a e 2019).

Essa realidade, para alguns autores, como Miguel (2018b; 2019) e Ballestrin (2018), está relacionada intimamente com: a) a chamada “reemergência” dos conservadorismos de direita no debate público brasileiro; b) a prisão e impugnação da candidatura do principal líder da esquerda nacional, Luis Inácio Lula da Silva (PT); c) a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro para o cargo de presidente da República, nas eleições de 2018, vinculado a um partido político de pouquíssima importância no jogo político nacional; e d) a mobilização por parte de Bolsonaro e seus eleitores de um discurso abertamente autoritário e antidemocrático. Isso “[...] sugere a suspensão do tempo político democrático no Brasil [...]” (BALLESTRIN, 2018, p. 4), ou seja, marca o fim da chamada Nova República (1988-2016).

Assim, tendo em vista o recente cenário brasileiro— que buscamos resumir acima—, no qual os ataques à democracia liberal aconteceram com a aparente utilização dos próprios mecanismos democráticos formais (AVRITZER, 2018; MIGUEL, 2017b e 2018a), consideramos a agenda apresentada como um importante campo a ser explorado, sem perder de vista os limites da aplicabilidade das literaturas sobre pós-democracia e desdemocratização para o Sul global (BALLESTRIN, 2018 e 2019) e a dimensão estrutural da atual crise, que foge de eventos específicos, mas está relacionada diretamente com os antagonismos entre a democracia política e a economia capitalista (STREECK, 2018; MIGUEL, 2017b).

Em virtude disso, entendemos que o conceito de “desdemocratização” de Charles Tilly é insuficiente para explicar a atual crise das democracias liberais, incluindo a brasileira, por ignorar o impacto da estrutura econômica capitalista e suas evoluções no conteúdo democrático. O autor considera as desigualdades econômicas como um fator a ser levado em conta somente na afirmação de que quanto mais elas - assim como outras desigualdades, por exemplo de raça e gênero - estejam isoladas das instituições políticas, mais um regime pode ser caracterizado como democrático. Ou seja, para Tilly, as democracias podem conviver com o que ele chama de desigualdades categóricas, desde que estas não cheguem às instituições. Nesse sentido, Tilly parece alinhar-se ao paradoxo legitimador das democracias liberais.

A análise de Crouch, como apontado, coloca a esfera econômica como elemento essencial ao debate, mas em uma chave que também parece não oferecer novidades às questões já levantadas pelos críticos das democracias liberais. Formulada em adequação ao ascendente sistema capitalista, a democracia liberal teve sua fundação calcada na separação entre público e privado, aqui entendidos como os domínios, respectivamente, da política e da economia. Dessa maneira, ela permitiria que as desigualdades e a exploração econômica sobre as quais se estrutura o sistema de produção capitalista pudessem coexistir com a igualdade política formal, teoricamente possibilitando a coexistência pacífica entre a democracia e o capitalismo como um só construto (WOOD, 2011).

As restrições da participação política e do acesso ao âmbito das decisões políticas às massas que adviriam dessas desigualdades não só foram ignoradas na constituição das democracias liberais como são, de fato, um elemento central de sua realização (MIGUEL, 2002, 2012; NETO, 2011). A contraditória existência das democracias capitalistas, concorrenciais, minimalistas, procedimentais ou elitistas, é possível somente com a restrição da democracia a um método, por meio do qual o povo escolhe entre elites competidoras por votos em eleições periódicas, "livres" e "competitivas", e da restrição da cidadania ao ato de votar (MIGUEL, 2002 e 2012; NETO, 2011; SCHUMPETER, 1961[1942]).

Desse modo, ainda que Brown (2015) e Dardot e Laval (2016) ampliem, por um lado, a análise sobre a atual crise da democracia liberal, ao inserirem o neoliberalismo enquanto força desdemocratizante, que tem se desenvolvido a partir da privatização dos espaços públicos e da individualização das relações sociais, por outro, acabam adotando uma lógica analítica muito reducionista, pois, a racionalidade neoliberal aparece como sendo o epicentro produtor de todos os problemas contemporâneos. Isso não significa que o neoliberalismo não tenha sua parcela de culpa nos processos de desdemocratização; pelo contrário. Mas, buscamos chamar atenção aqui para o fato de que o problema é mais complexo, já que existem outros fatores a serem levados em consideração.

Outra questão que deve ser considerada é o fato de que, assim como os demais autores, Brown (2015), no limite, não rompe com a democracia liberal. Embora a pesquisadora reconheça os problemas da forma liberal de democracia, sua análise não consegue dar o salto do alerta dos perigos que a “desdemocratização” representa para um horizonte de superação da limitada democracia liberal.

### **Os limites e potencialidades da abordagem pós-democrática**

O presente texto, de caráter mais exploratório e ensaístico, teve como objetivo contribuir com o debate que vem sendo travado na produção acadêmica brasileira sobre os usos dos conceitos de “desdemocratização” e “pós-democracia” enquanto ferramentas analíticas capazes de apreender o recente processo de fechamento da democracia no Brasil e em outras partes do Sul global. Muitas questões trabalhadas por essa agenda de pesquisas, inclusive, ainda estão em curso, e demandam uma constante revisão dos conceitos e dos diagnósticos apresentados.

À guisa de conclusão, consideramos importante ressaltar os limites não somente da democracia liberal em si, mas também de sua expressão no contexto brasileiro e de grande parte da periferia capitalista. Ainda que a Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, tenha representado um marco importante na história brasileira, de encerramento de uma ditadura civil-militar que se estendeu por mais de 20 anos e de uma transição para um regime formalmente democrático, parecem-nos cada vez mais urgente uma radicalização das críticas presentes no debate democrático. Afinal, se as formulações do Norte ainda possuem um horizonte do que seria um equilíbrio ótimo entre capitalismo e democracia, dado pela experiência histórica do *Welfare State*, no Brasil a Constituição Cidadã permaneceu distante não somente da realidade do bem-estar, como também de sua plena implementação.

Isso não significa perder de vista o fato de que está em curso, de forma ainda mais violenta, um processo de avanço do capitalismo sobre a democracia e suas instituições e, nem o fato de que quaisquer mudanças nesse balanço instável são extremamente

sensíveis para os grupos que já acumulavam diferentes formas de exclusão e de opressão no arranjo das frágeis democracias liberais, principalmente daquelas com passado colonial (BALLESTRIN, 2018). Ao contrário, essa realidade evidencia de forma ainda mais contundente a necessidade de questionar o referencial democrático que adotamos, uma vez que ele se mostrou muito restrito e passageiro, jamais tendo alcançado, de fato, as realidades periféricas e de passado colonial.

Ademais, é urgente problematizar, principalmente nos países periféricos, se os processos recentes chamados de "desdemocratização" ou "pós-democracia" encontram efetivamente sentido prático, ou se eles são a expressão da própria amálgama entre capitalismo e democracia que dá origem à democracia liberal que, por sua vez, possui um verniz democrático garantido ao mesmo tempo que grupos historicamente subalternizados seguem vivendo em condições de extrema vulnerabilidade social.

Em suma, para nós o questionamento da aplicabilidade e dos limites dos conceitos de "pós-democracia" e de "desdemocratização" passa necessariamente por uma análise que transcenda eventos específicos e que considere a democracia e o capitalismo em suas estruturas de dominação, o que significa tanto a apreensão crítica da democracia liberal e a necessidade de sua superação como um horizonte, principalmente para as realidades do Sul global, quanto a consideração dessas mesmas estruturas em um nível global, o que aponta para a necessidade de trazer ao centro do debate as relações de colonialidade, imperialismo/imperialidade e dependência.

## Referências

- AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 37, n.2, p. 273-289, 2018.
- BALLESTRIN, L. Rumo à teoria pós-democrática? In: 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Caxambu, 2017.

\_\_\_\_\_. Sobre desdemocratização: debate teórico, dimensões analíticas e referenciais empíricos. In: 42º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Caxambu, 2018.

\_\_\_\_\_. "Post-democracy and Neoliberalism in Contemporary Latin America: The Rise of the Left Turns and the Brazilian Democratic Failure". In: PUZONE, V.; MIGUEL, L. F. (Org.). **The Brazilian left in the 21st century: conflict and conciliation in the peripheral capitalism**. 1ed. New York: Palgrave-Macmillan, v. 1, p. 259-283, 2019.

BIROLI, F. "O fim da Nova República e o casamento infeliz entre neoliberalismo e conservadorismo moral". In: BUENO, W.; BURIGO, J.; MACHADO, R. P.; SOLANO, E. (Org.). **Tem saída?: ensaios críticos sobre o Brasil**. Porto Alegre: Zouk, p. 17-26, 2017.

BROWN, W. American nightmare: neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. **Political Theory**. Virginia, v. 34, n. 6, p. 690-714, 2006.

\_\_\_\_\_. **Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution**. New York: Zone Books, 2015.

CROUCH, C. **Coping with Post-Democracy**. Londres: Fabian Society, 2000. Disponível em: <<http://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Post-Democracy.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

MIGUEL, L. F. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 45, n.3, p. 483-511, 2002.

\_\_\_\_\_. Democracia e sociedade de classes. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n.9, p. 93-117, 2012.

\_\_\_\_\_. Caminhos e descaminhos da experiência democrática no Brasil. **Sinais Sociais**. Rio de Janeiro, n.33, p. 99-129, 2017a.

\_\_\_\_\_. A desdemocratização como projeto. **Justificando**. São Paulo, 2017b. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2017/11/01/desdemocratizacao-como-projeto/>> Acesso em: 31 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Brasil: ¿Post-democracia o neo-dictadura? **Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea**. Córdoba, año 5, n.8, 2018a.

\_\_\_\_\_. "A reemergência da direita brasileira". In: GALLEGU, E. S. (Org.), **O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, p. 17-26, 2018b.

\_\_\_\_\_. "Há solução sem uma revolução?". In: MACHADO, R. P.; FREIXO, A. (Org.). **Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, p. 38-58, 2019.

GAMA NETO, R. B. G. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, 2011.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961[1942].

STREECK, W. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018.

TAVARES, F. Austeridade e política democrática no Sul Global: uma abordagem crítica a partir do caso brasileiro. In: 9º Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideú, 2017.

\_\_\_\_\_; RAMOS, P. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. **Bol. Goia. Geogr.** Goiânia, v. 38, n. 3, p. 450-472, set./dez. 2018a.

\_\_\_\_\_; BENEDITO, S. Pós-democracia no Sul Global: uma leitura sócio-fiscal dos confrontos políticos e da ruptura institucional no crepúsculo da nova república brasileira (2003 - 2017). **Revista Sul-Americana de Ciência Política**. Pelotas, v. 4, n. 2, p. 179-196, 2018b.

TILLY, C. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013.

WOOD, E. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

---

## DOIS NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POR UMA CONSTITUIÇÃO LATINO-AMERICANA

Matheus Rodrigues S. de Castro

### Introdução

Uma Constituição, enquanto instrumento que simboliza a harmonia social da união de uma nação, serve como pacto social para esta. Assim, geralmente, consagra os Direitos Fundamentais reconhecidos por essa sociedade e organiza o seu modo de vida coletivo. Certas vezes, uma Constituição também se preocupa em estabelecer normas de desenvolvimento social e econômico a serem cumpridas por meio de seus órgãos. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra todas essas normas e adianta, desde o início, no parágrafo único do artigo 4º, que um de seus objetivos é buscar “[...] a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1990).

Promulgada na era da globalização, a Constituição brasileira contava com quarenta e uma menções a “desenvolver/desenvolvimento” no texto original de seu corpo fixo. Além dessas, continha uma menção ao termo já em seu preâmbulo. Enquanto a maior parte dessas normas visava reger o âmbito interno, já havia também o reconhecimento de que as relações externas possuíam intensa relevância na política de desenvolvimento comercial do país.

Com efeito, pode-se afirmar que o desenvolvimento nacional buscado pela Constituição Federal se opera por duas formas: a) pela política comercial interna, com regras que regem o mercado nacional, caracterizado por uma intensa competição entre entes federados; e b) pela política comercial externa, com regras que se diferenciam conforme o governo em exercício e que buscam lograr êxito de acordo com o apoio de nações amigas do governo.

No constituinte brasileiro, as normas sobre o desenvolvimento versam majoritariamente sobre a política comercial interna. Por conseguinte, parte substancial do processo de *judicial review* se concentra em aprimorar e regular as normas nacionais (ARGUELHES e RIBEIRO, 2016), sem considerar o potencial impacto ou a relevância de acordos plurinacionais entre Estados e a conjuntura da política comercial externa do país.

Essa característica não é exclusiva do Direito brasileiro. Via de regra, os sistemas normativos modernos não incorporam, nem dão efetividade às regras internacionalmente estabelecidas. Não se considera uma aplicação, mesmo que subsidiária, das regras oriundas das relações internacionais de um Estado. Tais normas, ainda que não digam respeito ao ordenamento jurídico pátrio, devem servir como parâmetro de interpretação de acordos de desenvolvimento econômico, já que a política comercial interna não está, nem poderia deixar de ser, dissociada da política comercial externa.

Portanto, essas regras (acordos, tratados, convenções) devem ser dotadas de positividade e eficácia nos ordenamentos jurídicos pátrios, servindo como parâmetros de interpretação no controle da constitucionalidade das normas. Em outras palavras, as relações internacionais de um Estado devem ser observadas para aferir o parâmetro de validade de uma norma. Isso significa que, se uma norma de hierarquia inferior desafiar uma norma internacional de cooperação, aquela deve perder a sua validade, de acordo com a hierarquia das normas.

Além disso, na incidência de um caso concreto, as normas políticas internacionais podem ser utilizadas como métodos de interpretação na *judicial review* para verificar e nortear a aplicação do Direito como parâmetro da ordenação social. Por esse entendimento, se deve buscar aferir o real sentido da norma política internacional para aplicá-la nas relações comerciais internas de um país. Isso as tornaria eficazes não somente na produção de efeitos concretos nas relações privadas, mas também no sentido de construção de um caminho diplomático, contribuindo para o objetivo preconizado no parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal.

Para tornar tais relações eficazes, é necessário reconhecer que a soberania de um país cederia parcela de sua autonomia para que existisse um desenvolvimento integrado, condicionado à interferência de outros países. Daí se depreenderia uma análise que determine as complexidades de negociação no cenário internacional e que considere a interação entre atores da política doméstica e da política internacional.

Nesse sentido, o presente artigo se debruçará sobre duas teorias que visam estabelecer o método de análise da política externa a fim de que seus acordos e determinações sejam incorporados ao ordenamento pátrio: os modelos conceituais de Graham Allison e o jogo de dois níveis de Robert Putnam. Por essas teorias, as normas internacionais estarão suscetíveis ao *judicial review* não só como objetos de análises, mas também como métodos de interpretação judicial.

### **Os dois níveis de desenvolvimento regional**

O desenvolvimento nacional ocorre em dois níveis: a política comercial interna e a política comercial internacional. No primeiro, trata-se do desenvolvimento interno do país, com metas econômicas de um Estado. No segundo, trata-se do desenvolvimento integrado do país, com o apoio da região em que ele está estabelecido. Constatar a existência de ambos significa reconhecer que a soberania de um país pode vir a ceder o seu espaço a um desenvolvimento integrado, condicionado à interferência de outros países.

Essa tendência, ampliada pela globalização, ainda não foi recepcionada de maneira apropriada pelo Direito, que não a incorpora nas relações comerciais nacionais. Erroneamente, leem a política comercial internacional como um mero acordo político transitório, o que não permite a sua eficácia plena no ordenamento jurídico pátrio.

Para propor métodos alternativos de leitura sobre acordos internacionais, duas teorias devem ser revisitadas. Em primeiro lugar, o método proposto por Graham Allison, que preconiza que os analistas da política externa se pautem por três diferentes modelos conceituais: racional, organizacional e burocrático. Tais modelos podem ser vistos

como complementares ou substitutivos. Sobre o primeiro deles, o modelo de política externa racional, Allison explica que:

In terms of this conceptual model, analysts attempt to understand happenings as the more or less purposive acts of unified national governments. For these analysts, the point of an explanation is to show how the nation or government could have chosen the action in question, given the strategic problem that it faced. For example, in confronting the problem posed by the Soviet installation of missiles in Cuba, rational policy model analysts attempt to show how this was a reasonable act from the point of view of the Soviet Union, given Soviet strategic objectives (ALLISON, 1969, p. 690).<sup>1</sup>

Ou seja, esse modelo serve para estudar os cursos de ação que um Estado ou um governo poderia tomar, de acordo com o problema estratégico que vier a enfrentar. Dessa maneira, ele prioriza os Estados como os atores exclusivamente relevantes na política externa, minimizando a importância de atores domésticos. Em seguida, sobre o modelo de processo organizacional, o autor assevera:

According to this organizational process model, what Model I categorizes as "acts" and "choices" are instead outputs of large organizations functioning according to certain regular patterns of behavior. Faced with the problem of Soviet missiles in Cuba, a Model II analyst identifies the relevant organizations and displays the patterns of organizational behavior from which this action emerged (ALLISON, 1969, p. 690).<sup>2</sup>

Desse modo, esse modelo se diferencia do anterior por atribuir maior peso político aos atores domésticos, já que os atos e escolhas estatais são ponderados por organizações que funcionam como representantes de certos padrões de comportamento. Por fim, existe também o modelo de burocracia política, e sobre esse explica Allison:

The third model focuses on the internal politics of a government. Happenings in foreign affairs are understood, according to the bureaucratic politics

---

<sup>1</sup> "Nos termos desse modelo conceitual, os analistas tentam entender os acontecimentos como atos mais ou menos intencionais dos governos nacionais unificados. Para esses analistas, o objetivo de uma explicação é mostrar como o país ou o governo poderia ter escolhido a ação em questão, dado o problema estratégico que enfrentou. Por exemplo, ao enfrentar o problema colocado pela instalação soviética de mísseis em Cuba, analistas de modelos de políticas racionais tentam mostrar como esse foi um ato razoável do ponto de vista da União Soviética, dados os objetivos estratégicos soviéticos" (tradução nossa).

<sup>2</sup> "De acordo com esse modelo de processo organizacional, o que o Modelo I categoriza como 'atos' e 'escolhas' são, em vez disso, resultados de grandes organizações que funcionam de acordo com certos padrões regulares de comportamento. Diante do problema dos mísseis soviéticos em Cuba, um analista do Modelo II identifica as organizações relevantes e exhibe os padrões de comportamento organizacional dos quais essa ação emergiu" (tradução nossa).

model, neither as choices nor as outputs. Instead, what happens is categorized as outcomes of various overlapping bargaining games among players arranged hierarchically in the national government. In confronting the problem posed by Soviet missiles in Cuba, a Model III analyst displays the perceptions, motivations, positions, power, and maneuvers of principal players from which the outcome emerged (ALLISON, 1969, p. 690).<sup>3</sup>

Portanto, o modelo burocrático maximiza a influência da política doméstica dos governos, isto é, os atos da política externa são resultados da burocracia política interna, como jogos de barganha sobrepostos entre jogadores organizados hierarquicamente no governo nacional. Sendo assim, esse modelo, considera o Estado como uma pluralidade de indivíduos que colaboram para os problemas internos e internacionais.

Na análise do modelo adotado pelas Constituições latino-americanas, percebe-se, de modo geral, o comum fundamento da democracia participativa como alicerce do terceiro modelo (COELHO, CUNHA FILHO e FLORES, 2010). Nesses Estados, a democracia participativa funciona como a base da construção da política externa de um país, do mesmo modo como defende o modelo burocrático das relações internacionais. Em outras palavras, a burocracia política interna da base nacional constrói os atos da política externa, atuando como jogos de barganha entre os jogadores hierarquicamente organizados no governo nacional.

Entretanto, alguns entendem que esse método não é suficiente para compreender o entrosamento das políticas nacionais e internacionais. Nesse sentido, ao propor um novo modelo de análise, Robert Putnam descreve:

A escola de análise da política externa da “política burocrática” iniciou um outro promissor ataque sobre o problema da interação entre o doméstico e o internacional. Como Graham Allison apontou, “Aplicada às relações entre nações, o modelo da política burocrática volta suas atenções para os jogos intranacionais, a sobreposição dos quais constitui as relações internacionais” (ALLISON, 1971, p. 149). No entanto, a natureza dessa “sobreposição” manteve-se obscura e a contribuição teórica dessa literatura não evoluiu

---

<sup>3</sup> “O terceiro modelo se concentra nas políticas internas de um governo. Os acontecimentos nos assuntos externos são entendidos, segundo o modelo político burocrático, nem como escolhas nem como produtos. Em vez disso, o que acontece é classificado como resultado de vários jogos de barganha sobrepostos entre jogadores organizados hierarquicamente no governo nacional. Ao enfrentar o problema dos mísseis soviéticos em Cuba, um analista do Modelo III mostra as percepções, motivações, posições, poder e manobras dos principais atores dos quais o resultado emergiu” (tradução nossa).

muito além do princípio segundo o qual os interesses burocráticos importam para a elaboração da política externa (PUTNAM, 2010, p. 150).

O modelo proposto por Putnam visa descrever o funcionamento das negociações internacionais ao permitir desvencilhar a política do Direito, entendendo-os como esferas individuais de ações. Para o autor, a política, ao ser vista como um jogo de dois níveis, é capaz de influenciar áreas de interesse do Direito, como o direito internacional. Esse jogo, fundamental ao campo político, é descrito da seguinte maneira:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos.

Cada líder político nacional está presente em ambos os tabuleiros. Do outro lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder (PUTNAM, 2010, p. 151).

Embora vistas como antagônicas, a análise de Putnam complementa o modelo burocrático de Allison ao revelar um exame detalhado da política local. Isso porque, em um jogo, os grupos domésticos negociam seus interesses com os governos, enquanto estes negociam as suas permanências no poder. Em outro jogo, paralelo a esse, os representantes nacionais (líder, partidos, parlamentares, assessores e representantes) negociam com as suas contrapartes estrangeiras para conseguirem melhores benefícios econômicos. Desse modo, forma-se o jogo de dois níveis, em que todas as partes interagem, cooperam e concorrem entre si.

A relação de complementaridade se torna mais evidente ao se analisar, no campo jurídico, o estudo de um caso concreto. Não há como conhecer previamente os jogos de barganha entre os grupos e países envolvidos na negociação coletiva em dois níveis, em razão de seus bastidores e da complexidade de interesses envolvidos. Por exemplo,

no direito internacional comercial<sup>4</sup>, campo em que ocorrem negociações coletivas complexas, o conhecimento prévio das regras de funcionamento dos atores envolvidos não é capaz de revelar os interesses que os motivariam a produzir acordos em comum.

Como revela a Resolução nº 2.102<sup>5</sup> da Assembleia Geral da ONU, de 1965, essa área já era marcada pelos conflitos e divergências entre as leis de diferentes Estados. Entretanto, também já era reconhecido o esforço das Nações Unidas para harmonizar e unificar o direito comercial internacional sem retirar dele sua característica privatista, ou seja, de atuar como conjunto de normas pertencentes ao direito internacional privado.

Um dos desafios na aplicação de tais normas seria o processo de ratificação de uma norma internacional no ordenamento jurídico pátrio. Por guardar obstáculos sensíveis ao grupo econômico interno, já que este pode ser preterido pelos consumidores nativos em eventual concorrência com o produto internacional, a ratificação de acordos não seria desejável em âmbito interno. A partir de uma análise sobre tais processos conflituosos nos jogos de barganha do direito internacional comercial, Trebilcock e Howse asseveram que:

The issue of subsidies is one of the most sensitive and complex subjects in international trade law. At one level, objections to subsidies are obvious, in that a subsidy can be devised to replicate the effects of almost any tariff. [...] On the other hand, given that almost all significant domestic policies of governments – for example, investments in physical infrastructure, education, health [...] – directly or indirectly affect the pattern of economic activities that evolve in each country, and by extension the pattern of international trade activities to which each country contributes, the charge of unfair subsidization has no natural limits. A burgeoning political discourse has emerged over the last decade or so surrounding the notion of “fair” (or “unfair”) trade, or “level playing fields” (TREBILCOCK; HOWSE, 1995).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Segundo Irineu Strenger, o direito internacional comercial pode ser definido como “[...] o complexo de normas jurídicas que regulam entre particulares relações que derivam da atividade comercial [...]”, que tem como objetivo “[...] fixar os princípios que determinam a competência das normas jurídicas dos Estados, pertencentes ao direito comercial” (STRENGER, 2005, p. 757).

<sup>5</sup> Resolutions adopted on the reports of the Sixth Committee. **ONU**. P. 91. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2102\(XX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2102(XX))>. Acesso em: 29 jun. 2017.

<sup>6</sup> “A questão dos subsídios é um dos assuntos mais sensíveis e complexos do direito comercial internacional. Em um nível, as objeções aos subsídios são óbvias, na medida em que um subsídio pode ser concebido para replicar os efeitos de quase qualquer tarifa. [...] Por outro lado, dado que quase todas as políticas domésticas significativas dos governos - por exemplo, investimentos em infraestrutura física,

Das dificuldades econômicas, percebe-se a necessidade de integração entre os modelos conceituais e de jogos de dois níveis com o direito internacional comercial. Conforme o discurso econômico aponta, existe uma preocupação no direito internacional comercial em relação à pressão de grupos políticos internos por subsídios face às rodadas de negociações internacionais (como o GATT). Para se administrar tal preocupação do desenvolvimento comercial externo, deve-se estudar os níveis de campos de jogo. Para avaliar tal proposta de solução, nos apoiamos no Acordo de Complementação Econômica nº 59.

### **Por uma constituição latino-americana: análise de caso ACE nº59**

Desde sua criação em 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi influenciado pela política externa dos países que o compõem. Durante os dez primeiros anos de sua criação, o bloco passou por um período de alta vulnerabilidade externa em razão dos déficits de seus países-membros (GONÇALVES, 2009). Essa condição foi interrompida em 2003, devido ao crescimento exponencial da economia regional, permitindo então a retomada das operações intrarregionais.

Nessa perspectiva, o Acordo de Complementação Econômica nº 59 é um acordo comercial plurilateral ainda vigente, firmado entre o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e a Comunidade Andina (Colômbia, Equador e Venezuela) em 2003 e incorporado ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 5.361/2005. Esse acordo estabelece, entre outros pontos: (i) a cooperação e a integração econômica e física para a criação de um espaço econômico; (ii) uma área de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina; (iii) o desenvolvimento harmônico da região, levando em conta

---

educação, saúde [...] - afetam direta ou indiretamente o padrão de atividades econômicas que evoluem em cada país, e estendendo o padrão das atividades de comércio internacional para as quais cada país contribui, a cobrança de subsídios injustos não tem limites naturais. Um discurso político florescente surgiu na última década, mais ou menos, em torno da noção de comércio 'justo' (ou 'injusto'), ou 'campos de jogo nivelados'" (tradução nossa).

as assimetrias derivadas dos diferentes níveis de desenvolvimento econômico; e (iv) a promoção do desenvolvimento integrado e da utilização da infraestrutura física.

O principal ponto desse acordo é o Programa de Liberalização Comercial, que consiste na criação de uma zona de livre comércio<sup>7</sup> aplicável aos produtos procedentes dos Estados signatários. Com efeito, de acordo com tal norma, extinguir-se-iam as tarifas de importação de países do Mercosul nos países membros da Comunidade Andina e vice-versa.

Como já visto, no campo político anterior à convenção normativa, as negociações operaram em dois níveis. No nível nacional de cada país, grupos comerciais domésticos pressionaram os governos a favorecer a exportação de seus produtos, especialmente as commodities agrícolas. Isso porque existe um mercado interno abastecido com mão-de-obra, infraestrutura e disponibilidade dos produtos necessários aos países da Comunidade Andina e do Mercosul. Os políticos, por outro lado, buscavam manter-se no poder através do fornecimento de subsídios e outros incentivos econômicos a esses grupos econômicos.

No nível internacional, cada governo buscou maximizar as intenções domésticas, enquanto minimizava as consequências das evoluções externas. Por um lado, os países integrantes do Mercosul buscaram ampliar suas participações no mercado externo após as negociações internacionais na Rodada Doha (2001). Por outro lado, os países da Comunidade Andina, ainda não recuperados da instabilidade democrática de seus países, necessitavam dinamizar suas economias para ingressarem na cadeia de comércio exterior. Para tanto, necessitavam de produtos baratos e próximos, já que os custos de importação seriam menores que os de outros países. Assim, por harmonia de interesses, haveria um duplo benefício com a negociação entre os dois grupos econômicos.

Na negociação descrita acima, os tomadores de decisão (líderes de governo) não poderiam ignorar nenhum dos dois jogos, pois eles são interdependentes e soberanos

---

<sup>7</sup> Na forma do Acordo de Complementação Econômica nº 56, de 2002; ratificado pelo Brasil na forma do Decreto nº 4.604, de 2003.

entre si. Além disso, como afirmado na análise de Trebilcock e Howse, embora os custos de negociação entre os países sejam baixos, os subsídios internacionais (como por exemplo, a desgravação tarifária) são objetos de conflito entre os grupos políticos domésticos. A razão desse conflito seria o alto risco de se fragilizar a economia interna pela perda do poder de produção face à existência de novos produtos acessíveis no mercado pela desgravação tarifária.

Da mesma forma, os investimentos alterariam padrões de comportamento econômico de um país, tornando os cidadãos deste país mais suscetíveis a riscos econômicos, como o aumento de impostos. Assim, uma negociação que a priori pareça simples pode se tornar complicada em razão das normas de padrão que coordenam os jogos de dois níveis regionais.

Dessas informações, podemos extrair duas conclusões. A primeira, é que os grupos políticos domésticos podem se insurgir contra a negociação política internacional, tirando a sua legitimidade como norma positiva. Para obter sucesso na negociação, o governo nacional deveria negociar, em paralelo ao jogo internacional (para ampliar o desenvolvimento econômico externo) o jogo político interno, para que se torne possível abastecer a economia interna.

A segunda, é que um mesmo governo, ao negociar paralelamente os interesses internos e externos, deve ser capaz de exprimir a sua própria legitimidade para tornar eficaz a representação do país. Dessa forma, maximizaria as pressões domésticas internas e minimizaria as consequências das evoluções externas.

No campo jurídico, todavia, não ocorre o mesmo processo de barganha de negociação. Como visto, as normas jurídicas que regulam entre particulares as relações derivadas das atividades comerciais carecem de legitimidade para alcançar a meta da "integração econômica". Por um lado, o governo nacional, que desempenha o papel de mediador entre os interesses, satisfaz os interesses externos e nacionais, sem considerar as relações privadas que dependem de sua efetividade. Por outro, agrava-se o quadro ao se considerar que interesses externos podem preponderar na condução de uma política local.

De fato, a norma positivada, com interesses de grupos comerciais distintos, perde a sua eficácia por ser feita a partir de um jogo político de dois níveis. Como resultado, o jogo de dois níveis é descartado na produção de efeitos em âmbito interno, pois a norma programática de desenvolvimento não detém plena eficácia horizontal nas relações privadas. Em resumo, embora a barganha internacional e o jogo de dois níveis operem na esfera política, o Direito rechaça tais lógicas, priorizando o desenvolvimento apenas pelo comércio interno.

Portanto, no campo político, o governo desempenha um jogo de dois níveis, pautado pela lógica de Putnam e pela experiência democrático-participativa dos países latino-americanos. Isso porque, em um primeiro passo, ele atua como negociador em um modelo burocrático, ao analisar as pressões internas de modo a satisfazê-las e, posteriormente, ele negocia no cenário internacional, maximizando seus interesses domésticos e minimizando os efeitos negativos em sua economia.

No entanto, no campo jurídico, o mesmo jogo de dois níveis é descartado para a ratificação do acordo internacional, na busca pela produção de efeitos concretos. Isso ocorre devido à crença de que o acordo não seria dotado de legitimidade para produzir eficácia jurídica, já que apenas consideraria os interesses externos na sua positivação. Assim, por mais que as negociações internacionais levem em consideração, no campo político, os dois níveis de um desempenho regional, no campo jurídico não se percebe a eficácia da norma, haja vista que o Direito não poderia comportar interesses externos ao país.

Essa perspectiva sofreu uma alteração em 2012. Moncef Marzouki, então presidente da Tunísia, propôs, em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, a criação de um Tribunal Constitucional Internacional como forma de proteção contra ditaduras e de preconização da democracia. Embora exista uma forte reação política contrária à absorção de regras internacionais, em razão de uma possível perda da soberania do Estado, a posição não é dissociada da filosofia histórica das Constituições. De acordo com Quênída Menezes:

Embora seja voltado para a condução do Estado, o constitucionalismo sempre caminhou na direção do internacionalismo. As constituições dos

países sempre foram influenciadas pelo contexto internacional: em um primeiro momento, o surgimento dos primeiros Estados liberais, configurando o Estado de Direito; mais tarde, o desenvolvimento da constitucionalização do Estado social; até culminar no Estado constitucional. O Espírito de Genebra, entre as duas guerras mundiais, também surge da relação próxima das constituições com o contexto internacional. Foi com o fim da Segunda Guerra Mundial, representado pela queda do nazismo e do fascismo, que o mundo assistiu ao renascimento da Europa, trazendo para o centro do debate a legalidade internacional e a democracia constitucional para vários países (MENEZES, 2007).

Conforme a autora ressalta, subsiste a falta da internacionalização das Constituições. Por mais que já tenhamos avançado na consolidação da globalização e na direção de seus benefícios para a negociação diplomática entre países, acordos políticos não conseguem exercer sua plena eficácia. Desse modo, mesmo países próximos – que, usualmente, possuem mais interesse em cooperar por facilidades econômicas – não conseguem adimplir de modo efetivo acordos feitos, devido à falta de um instrumento jurídico razoável e proporcional para sua positivação.

A conclusão que se chega é que ainda que o ACE nº 59 seja um acordo válido e positivado que vise produzir eficácia horizontal, isto é, vigore sobre relações privadas, ele não consegue satisfazer o seu propósito de desenvolvimento integrado. Destarte, tratam-se de meros acordos políticos transitórios, que não conseguem satisfazer o propósito do desenvolvimento integrado.

Como consequência, torna-se necessária, para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, a criação de um mecanismo de incorporação de Acordos, Tratados e Convenções Internacionais no ordenamento jurídico-experimental pátrio, sob pena de que se retire a legitimidade internacional dos acordos firmados.

Como visto, a negociação externa não é despreendida de uma negociação interna, que lhe confira uma legitimidade nacional sem que lhe retire a soberania, pois o governo age como um representante *longa manus* dos interesses do Estado. E, sendo a Constituição o instrumento jurídico no qual uma sociedade deposita seus valores e costumes, e através do qual positiva seus fatos, uma Constituição Latino-Americana serviria como instrumento jurídico válido e eficaz para a consolidação de acordos de desenvolvimento regionais de uma região politicamente fragilizada na última metade do século XX e que possui economias pulsantes em desenvolvimento.

## Conclusão

A Constituição, enquanto instrumento que formaliza o pacto social, serve para estabelecer programas comuns de desenvolvimento econômico. Visto que o desenvolvimento ocorre em dois níveis, a política comercial interna e o direito internacional comercial, buscamos estudar a forma de recepção normativa de acordos firmados entre países.

Dois modelos ajudam a explicar a importância do processo de formulação desses acordos. O modelo de Allison ajuda a definir os atores envolvidos, mostrando a legitimidade interna desses acordos. Já o modelo de Putnam, chamado *jogo de dois níveis*, mostra a relevância de se considerar os aspectos internos (o programa econômico de um Estado) ao mesmo tempo que se considera os aspectos externos (o desenvolvimento integrado do país).

Com a era da globalização, a elaboração de acordos tornou-se mais célere e comum entre países, especialmente quando são vizinhos. Ao passo que surgiam críticas a uma possível perda da soberania do país e dificuldades políticas em negociar com outros países, os acordos não chegaram sequer a produzir a totalidade de seus efeitos nas relações privadas, como deveria ocorrer. Isso se deu porque não houve uma recepção jurídica adequada ao fenômeno.

Os governos, ao tratarem tais acordos como transitórios, não permitem a sua plena eficácia no ordenamento jurídico pátrio. Existe, na prática, a falta de um ordenamento jurídico distinto, próprio e integrado dos países para que o desenvolvimento pretendido ocorra. Conforme Moncef Marzouki ponderou, existe a necessidade de internacionalização do direito constitucional, de modo a atender necessidades externas de cada país, que não podem ser atendidas por um ordenamento jurídico unicamente voltado ao ordenamento pátrio.

O Acordo de Complementação Econômica nº 59, que visava instituir a zona de livre comércio entre os países do Mercosul e os países andinos, serviu como exemplo para

mostrar a grande influência política para a negociação e, ao mesmo tempo, seu próprio esvaziamento jurídico. Não satisfaz, portanto, uma condição mínima de eficácia – o que tornou o acordo obsoleto e as negociações, não tão relevantes internamente.

Dessa maneira, advoga-se a favor da criação de uma Constituição regional, como etapa essencial para a internacionalização dos direitos e para a efetividade de programas de desenvolvimento integrado. Existe uma projeção política dos interesses de grupos domésticos e de grupos externos em âmbito regional e local, respectivamente, como havia sido vislumbrado por Putnam. Contudo, a ausência de avanço se dá em razão do descompasso jurídico e da falta de um instrumento adequado e necessário, como uma Constituição latino-americana.

### Referências

ALLISON, G. T. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American Political Science Review**, v. 63, n. 3, 689-718, 1969.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Rev. Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 2, mai./ago. 2016.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BIJOS, L.; OLIVEIRA, J. R. A.; BARBOSA, L. G. Direito do Comércio Internacional. **Revista da Universidade Católica de Brasília**. Brasília, ano 50, n. 197, p. 249-256, jan./mar. 2013.

COELHO, A. L.; CUNHA FILHO, C. M.; FLORES, F. P. Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. **OSAL**. Buenos Aires, año XI, n. 27, abril 2010.

FIAD, P. S. A criação do Direito do Comércio Internacional: uma uniformização desuniforme. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 22, jul./dez. 2012.

GONÇALVES, R. **Confederação Nacional da Indústria**: desafios da política industrial no Brasil do século XXI. Brasília: Instituto Euvaldo Lodi, 2009.

MERCOSUL – COLÔMBIA, EQUADOR E VENEZUELA. **Acordo de Complementação Econômica nº 59, celebrado entre MERCOSUL e Colômbia, Equador e Venezuela (CAN)**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/negociacoes>>

internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1826-acordos-mercosul-colombia-equador-e-venezuela-ace-59>. Acesso em: 30 mai. 2019.

ONU. **Resolutions adopted on the reports of the Sixth Committee**. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2102\(XX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2102(XX))>.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

MENEZES, O. R. Um Tribunal Constitucional Internacional para garantir os direitos democráticos e os Direitos Humanos. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 13, n. 2. mai./ago. 2017.

STRENGER, I. **Direito Internacional Privado**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2005.

TREBILCOCK, M. J; HOWSE, R. **The Regulation of International Trade**. Londres; Nova York: Routledge, 1995.

## **DISSENSOS NA REGIÃO ANDINA: DISTINTOS MODELOS DE DEMOCRACIA E ALGUMAS PERCEPÇÕES SOBRE A CIDADANIA**

Renata Peixoto de Oliveira  
Aruanã Emiliano Pinheiro Rosa

Passadas três décadas desde a queda do muro de Berlim, o avanço da globalização e a avalanche neoliberal pela América Latina, o capitalismo se reinventa e a democracia sente os impactos da nova hegemonia neoconservadora nesta região. Essas mudanças de concepções e os dissensos político-ideológicos apresentados elevaram a discussão a outro patamar quando está em jogo o regime político legitimado e as concepções que giram em torno do termo cidadania. A primeira década do século XXI apresentou uma conformação de forças políticas e uma dinâmica bem distintas do contexto no qual estamos inseridos, mas fundamentais para compreendermos as reações nos dias de hoje. O cenário atual busca estabelecer um novo consenso, mesmo que seja em detrimento da densidade de nossos regimes democráticos e em reação direta ao período de efervescência política que vivemos até a década passada.

O consenso anterior, da era neoliberal que marcou o pós-Guerra Fria, nos remete aos anos 1990, quando os debates em torno dos direitos de cidadania foram realizados frente aos esforços das novas classes políticas, que chegaram ao poder com o processo de redemocratização dos países da América Latina, em um empenho por liberalização e abertura, ao mesmo tempo que os direitos sociopolíticos de sua população eram solapados pela adoção do modelo econômico neoliberal que veio no encalço da crise da dívida dos anos 1980. A abertura política e a abertura econômica trouxeram seus paradoxos, entre o papel de cidadão e o de consumidor, entre democracia e neoliberalismo.

Um grande debate começou a ser delineado, a partir de então, entre uma visão procedimental e minimalista da democracia (globalização liberal) e uma visão abrangente que se esforçava em dar peso ao fator socioeconômico e ao bem-estar social (remontando ao socialismo ou socialdemocracia). No marco da derrocada do

socialismo real, costumava-se perceber esta última visão como utópica e retrógrada diante de um modelo modernizador e garantidor da liberdade, compatível com os novos regimes democráticos. Esse período marcou um grande consenso neoliberal, posto que essa via havia se tornado hegemônica naquele momento. Contudo, os ecos do levante dos zapatistas em Chiapas (1994), o deterioramento das condições de vida da população em toda a região e a crise da Argentina (2001), sinalizaram o anseio por mudanças importantes e, principalmente, a ausência de um consenso quanto ao modelo em voga, senão uma imposição. O primeiro sinal de que mudanças profundas eram previstas na região deu-se em 1999, quando o ex-tenente-coronel Hugo Chávez Frías chegou à presidência da Venezuela. Sucessivamente, a esquerda progressista avançou por diversos países da América do Sul até a chegada de Rafael Correa ao governo equatoriano em 2007, marcando a primeira fase da onda esquerdista no país durante a primeira década do século XXI. O dissenso foi estabelecido e, tão somente, Chile, Peru, Colômbia e México permaneceram inabaláveis na via neoliberal, em toda a América Latina. A região andina ganhou notoriedade por ser o grande palco do embate travado entre esses dois eixos geopolíticos: de um lado, o eixo progressista bolivariano, do outro, o eixo neoliberal, que se tornou a porta de entrada para os Estados Unidos na região.

Próximo do final da década, mudanças políticas começaram a abalar os governos progressistas que se beneficiaram da alta dos preços das commodities no período anterior. No auge do progressismo na região, a resistência de Chávez, mesmo com o golpe midiático e o golpe petrolero (2002 e 2003), foi um sinal forte de que existia grande apoio popular à proposta progressista na região. De maneira semelhante, a resistência do governo Morales, em 2008, foi fundamental para sedimentar o apoio regional e popular a esses governos. Em que pese os intentos de desestabilização, apenas Manuel Zelaya sucumbiu e não finalizou seu mandato, naquela primeira fase de avanço progressista. Foi entre os anos 2009 e 2013 que a esquerda sofreu duros golpes, em uma sucessão de fatos e tragédias. Inicialmente, pode-se destacar os efeitos da crise mundial de 2008, que começaram a ser sentidos, principalmente, após a queda dos preços do petróleo. Na sequência, houve as mortes do ex-presidente argentino, Nestor Kirchner (2010) e do presidente venezuelano, Hugo Chávez (2013). Ambas

foram impactantes para as lideranças no poder e para se pensar o futuro das lideranças de esquerda na região. Ainda cabe destacar o processo de impedimento político de Fernando Lugo, no Paraguai (2012), e as jornadas de junho (2013), que foram canalizadas como movimentos críticos ao Governo Dilma Rousseff, no Brasil. De 2013 a 2016, presenciamos a derrocada dos governos progressistas em diferentes pleitos eleitorais por toda a região, e a ascensão de líderes políticos que combinavam elementos do já conhecido neoliberalismo no plano econômico com uma postura antiliberal no campo dos costumes e da moral, chegando a sinalizar o antiliberalismo e o despreço pela própria democracia no campo político.

Isso nos permite perceber a emergência de um novo contexto sócio-político, não apenas em nível regional, mas também em nível global. Esses diferentes cenários que justapõem uma lógica global a uma lógica local, nos permitem identificar, além de mudanças socioeconômicas e político-institucionais, mudanças de ideias e valores que fundamentam o debate em torno da democracia e, conseqüentemente, o próprio significado de cidadania.

### **A vitória do liberalismo democrático e do pensamento único em tempos de globalização**

A derrocada do bloco socialista no final dos anos 1980 simbolizou, para muitos, o prenúncio da hegemonia democrática sob os auspícios do liberalismo econômico, que seria sinônimo de maior liberdade e, quiçá, ponto máximo na escala evolutiva de nossos regimes políticos ocidentais.

A matriz estadocêntrica passou a ser associada a tudo que era considerado obsoleto, retrógrado e, no contexto das transições para a democracia, vinculado ao autoritarismo. Os debates políticos predominantes giravam em torno do ideal do Estado mínimo, da livre concorrência e da abertura comercial. O sistema internacional era marcado por processos de regionalização, sendo que estes eram caracterizados pela defesa do regionalismo aberto via liberalizações comerciais e privatizações,

buscando a integração econômica-comercial como premissa para uma maior inserção na comunidade internacional.

A vitória dos ditames liberais para a consolidação democrática depois do processo de redemocratização e para a superação das dificuldades econômicas enfrentadas pelos países da América Latina (preconizadas pelo Consenso de Washington), atrelaram a noção de desenvolvimento e modernização às forças do capital, como condutoras das políticas estatais, abrindo mercados e fazendo concessões aos interesses estadunidenses. O desenvolvimento, portanto, só seria viável através das privatizações de empresas estatais, da abertura comercial sem interferência do Estado e da desregulamentação de atividades econômicas.

A Colômbia, no final dos anos 1990, em aliança direta com o governo dos EUA, via nesse alinhamento uma estratégia para além do cumprimento dos ditames econômicos. Esperava-se uma ajuda militar de enfrentamento dos cartéis de drogas, do paramilitarismo e das guerrilhas, como as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), que geravam violência e uma enorme desestabilização institucional. A recessão ganhava uma escala alarmante e, segundo Bandeira (2002), o PIB do país caiu de 94,2 bilhões de dólares, em 1999, para 84,8 bilhões, em 2001. O presidente eleito em 2002, Álvaro Uribe, acirrou os embates internos e decretou estado de exceção, na tentativa de conter a instabilidade.

O Chile, que foi governado pelo ditador Augusto Pinochet, figurava, desde a década de 1970, como um laboratório para as assertivas político-econômicas neoliberais implementadas via sangrenta repressão. Até o final de seu governo, em 1989, a sociedade chilena encontrava, como decorrência das privatizações e da ausência de políticas sociais, um aumento crescente nos níveis de pobreza. A fase de redemocratização, iniciada nos anos 1990, apesar de simbolizar uma conquista, apresentou-se na forma de um rearranjo político-institucional para uma nova projeção do país no cenário internacional, enquanto mantinha-se atado a um modelo de democracia protegida. Segundo M. Garretón (1992), o Chile não conseguiu promover uma reforma política, incluindo a reforma constitucional, que fomentasse uma efetiva

participação social, a descentralização do poder ou que tenha possibilitado solucionar o que o autor chama de “enclaves autoritários”. Sem desconsiderar os avanços desenvolvidos, pontua-se que a transição democrática esteve impregnada de uma lógica mercantil transportada à cidadania, debilitando, portanto, o próprio regime democrático, que não deu conta de englobar problemas estruturais nessa nova fase.

O mesmo caminho foi seguido por outros países andinos, como o Peru, que, governado por Alberto Fujimori de 1990 a 2000, viu um pacote de princípios pró-mercado, incluindo ampla abertura ao capital estrangeiro, ser veementemente implantado no país. Cabe ainda ressaltar que o presidente realizou um autogolpe em 1992, que resultou na dissolução do Congresso e na concentração de poder no Executivo. Uma nova Constituinte foi convocada em 1993, e houve um endurecimento do autoritarismo com o apoio das forças armadas e um reconhecimento institucional do neoliberalismo como política governamental. No entanto, no final dos anos 90, um acirramento da crise econômica colocou o governo, sob forte pressão dos movimentos sociais e das classes populares, em um cenário de grandes vulnerabilidades domésticas e externas. Aliado a isso, escândalos de corrupção acarretaram ao fujimorismo sua gradual deslegitimação, que culminou na renúncia do mandato presidencial no ano de 2000.

De maneira semelhante, a sociedade boliviana, majoritariamente indígena, sentia no pós-redemocratização, nas medidas governamentais (corte de empregos, ausência de políticas sociais, privatizações, livre fluxo de capitais), um aprofundamento das exclusões produzidas por aquela dinâmica de mercado. O segundo governo de Hugo Banzer Suárez (1997-2001) e o governo de Gonzalo Sánchez Lozada (2002-2003) vivenciaram, com o recrudescimento das perspectivas neoliberais, tensões que marcaram esses períodos com greves gerais e com os conflitos que ficaram conhecidos como Guerra da Água em Cochabamba (2000) e Guerra do Gás (2003). Ambos foram importantes acontecimentos que coroaram a luta de setores populares (camponeses, movimentos indígenas) contra a privatização de serviços essenciais do país. A crise levou o vice-presidente de Lozada, Carlos Mesa, a assumir o governo em 2004.

O Equador, durante a presidência de Jamil Mahuad, teve sua situação econômica agravada pela ofensiva que tencionava dolarizar a economia. Esta, já inserida em

aspectos de hiperinflação e paralisação industrial, caminhava para um colapso ainda maior. Uma junta militar tomou o poder, legitimada por manifestantes que ansiavam por mudanças. Gustavo Noboa assumiu como novo presidente em 2000, mas as transformações almejadas não aconteceram, pelo contrário. O pacote governamental foi repleto de privatizações e a dolarização da economia agravou os problemas sociais. Os indígenas, que compõem uma parcela expressiva da população, convocaram diversas manifestações, por não se sentirem representados por esse projeto político e econômico orientado pela democracia liberal.

Já na Venezuela, o governo de Carlos Andrés Pérez enfrentou, em 1989, violentas manifestações contra as medidas anunciadas para conter as crises que o país atravessava. As desordens econômicas, políticas e sociais ficaram evidentes na insurreição popular, conhecida como “caracazo”, contra as medidas de ajuste do FMI, que faziam parte do pacote “Gran Viraje”. Em 1992, um fracassado golpe de estado liderado por Hugo Chávez ganhou proporções inimagináveis e abriu espaço para que o militar outsider viesse a viabilizar, no futuro, sua propagada de revolução democrática. Chávez foi eleito em 1998 com o desafio de conter os desdobramentos negativos da crise e de décadas de uma dinâmica social baseada no rentismo de um país marcado pela dependência do petróleo. A proposta do jovem presidente foi refundar a república e levantar o debate sobre outras concepções de democracia e cidadania. Essa proposta se alastrou pela região, ecoando as reflexões em torno de um outro mundo possível.

Naquela época, um documento se tornou essencial para esta discussão, a Carta Democrática da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovada em 2001. Nela, está prescrito que:

Artigo 2. O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional (OEA, 2006).

Logo, a reflexão sobre o modelo preconizado pelas organizações internacionais, que tem no modelo estadunidense sua maior expressão, e aquela que se deu em torno de um novo modelo republicano, no âmbito da construção de uma nova experiência

democrática, pautada em uma noção ampliada de cidadania, balizaram as principais controvérsias políticas que marcaram a agenda política dos países do hemisfério sul no início do novo século.

**É possível dissentir? Em uma outra cidadania, é possível, sim.**

A partir disso, a região andina passou a apresentar um significativo dissenso quanto ao modelo de democracia, ao modelo econômico, ao projeto integracionista em nível regional e mesmo à inserção internacional de seus países. A dinâmica geopolítica regional foi consideravelmente afetada, tendo o debate sobre qual paradigma democrático deveria ser adotado e qual o papel da cidadania, no centro desse processo, ganhado notoriedade na agenda política e despertando animosidades e simpatias. Na região andina, epicentro desse fenômeno, no momento em que Evo Morales e Rafael Correa assumiram as presidências da Bolívia e do Equador, em 2005 e 2007, respectivamente, a discussão ganhou fôlego e novos adeptos.

A América andina, com destaque para a Bolívia, o Equador e a Venezuela, nas últimas décadas, vivenciou processos econômicos, políticos, sociais e culturais que demonstraram que outras possibilidades de “desenho estatal” seriam possíveis aliados aos altos investimentos em políticas sociais que resgatariam o nacional-desenvolvimentismo de outrora. Como elemento inédito, o reconhecimento de identidades e da diversidade cultural dessas nações, primou por um projeto que anunciava uma sociedade mais justa, ao mesmo tempo em que se buscava uma projeção internacional soberana.

O século XXI representou, para essa região, a eferescência de lutas históricas de forças populares contra projetos anteriormente desenvolvidos por uma elite, que via na atuação mínima do Estado a resolução para os problemas enfrentados nos anos 1980 e 1990, como a crise da dívida externa. Estava em vigor, por mais de quinhentos anos, um projeto modernizante europeu. Adotando uma cartilha importada do Fundo Monetário Internacional (FMI), que desconsiderava a heterogeneidade dos sistemas econômicos regionais, e diante do fracasso das políticas neoliberais implementadas e da crescente

insatisfação popular no decorrer dos anos 2000, essa mesma elite criou um cenário propício ao surgimento de novas lideranças políticas que traziam, inicialmente no campo discursivo, a renovação das estruturas de poder institucionais. Princípios como o da complementaridade, da solidariedade e da justiça social passaram a fazer parte das agendas governamentais e, desse modo, de uma concepção ampliada de cidadania, no âmago de uma democracia redesenhada para além de uma visão minimalista.

Os sistemas políticos dos países citados estiveram historicamente pautados por uma sub-representação das camadas populares, que negava suas particularidades sociais e legitimava um poder hegemonicamente estabelecido. Nesses três países andinos, evidenciou-se, por meio de movimentos contestatórios, que suas populações começaram a almejar a construção de outra constitucionalidade, ansiando por mudanças institucionais mais profundas, que promovessem a superação das desigualdades estabelecidas, e pela descolonização de suas estruturas secularmente vigentes.

Nesse sentido, é interessante mencionar que os referidos projetos políticos de transformação regional, que seriam adotados na Bolívia e no Equador, tiveram seu início na Venezuela, com a denominada "Revolução Bolivariana" empreendida por Hugo Chávez a partir de 2004, e com a busca por uma soberania doméstica e internacional. A vontade deliberada de redistribuição da riqueza gerada pelos recursos energéticos, e sua complementaridade para o fomento a políticas sociais para redução das desigualdades históricas, passaram a fazer parte da agenda de governo de Chávez e a inspirar as novas lideranças de esquerda na região. Desde sua posse, Chávez reafirmou o desejo de construção de um novo país, com uma nova Constituição, que apregoava como a fundação de uma nova fase republicana, por meio do partido *Movimiento V República*. O projeto bolivariano de Chávez vocalizou a crítica ao imperialismo, a necessidade de solidariedade entre os países latino-americanos, por meio de uma diplomacia dos povos, e celebrou a ideia de Pátria Grande com um novo direcionamento do regime político, em torno de uma proposta de democracia participativa.

Assim, o chavismo transformou-se quase instantaneamente em sinônimo de bolivarianismo, devido ao seu resgate da figura histórica de Bolívar como o grande libertador do colonialismo da América espanhola (LEITE; MOURA, 2017). Uma alusão interessante a um segundo momento colonial, através das relações entre os países da América do Sul e do Caribe com os Estados Unidos. A nova concepção democrática, no cerne do projeto político bolivariano, representa uma nova percepção da participação política cidadã, e conduz a uma renovação dos aspectos estruturais do Estado, idealizados principalmente pelos Conselhos Comunais, que almejam fortalecer a cidadania política no país engendrando um avanço radical na formulação de políticas públicas comunitárias. Este teria sido o novo socialismo do século XX alardeado pelo então presidente venezuelano. Os povos originários também passaram a ter uma centralidade jurídica diante de um novo marco constitucional. Setores sociais, que no processo colonial e em sua perpetuação, através da colonialidade do poder, estiveram à margem dos processos políticos, invisíveis para as políticas estatais, e que, igualmente, tiveram seus direitos negados por um aparato de homogeneização e violência estatal, encontraram nas lideranças partidárias das novas esquerdas, como o Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, a possibilidade de transformação das desigualdades étnico-raciais e de classe que assolavam esses países. De maneira exemplar, a vitória político-eleitoral de Evo Morales, com mais de 54% dos votos válidos nas eleições de 2005/2006, inaugurou para a sociedade boliviana um momento de tensões com a oligarquia secularmente governante e apresentou ao mundo um novo horizonte forjado nas bases dos movimentos indígenas. A densidade desse processo é evidenciada pela promulgação de uma nova Constituição plurinacional (2009), que apresenta mecanismos próprios para responder à grande maioria populacional indígena do país, além de possibilitar o resgate da humanidade desses grupos, historicamente inseridos em um contexto de racismo, violência e exclusão. O caso boliviano e o caso equatoriano são os que mais se destacam no tocante a essa questão.

Um dos princípios básicos para o estabelecimento dessa nova perspectiva constitucional é a compreensão do pluralismo jurídico, social, epistêmico e político desse Estado Plurinacional, que se contrapõe à unidimensionalidade até então vigente desde a criação dos Estados nacionais nessas regiões (MAGALHÃES, 2008). Esse

modelo traz consigo uma nova concepção, tanto de organização quanto de percepção acerca do modo de vida econômico. O Estado, entendido aqui como instância promotora de direitos para sua população, passa a “[...] llevar a la consideración la existencia de lealtades múltiples dentro de un social de-centrado [...]” (WALSH, 2008, p. 142) com base nas demandas de sujeitos historicamente excluídos do Estado e da sociedade. Um novo pacto social e um novo paradigma constitucional passam a estar vigentes a partir dessa mudança dentro do jogo político institucional democrático. Percebe-se, nesse sentido, a construção de uma cidadania com vetores de descolonização, inserida sob uma ótica que não tem pretensões universalizantes (ou seja, europeizantes), pelo contrário: a relação estabelecida é de memória de luta e resgate dos povos originários.

As coexistências democráticas dentro do território boliviano tornaram-se possíveis por meio da institucionalidade estatal plurinacional que reconhece também a própria práxis dos povos originários indígenas secularmente resguardada em seus territórios, idiomas e costumes. O que passa a ocorrer a partir de 2009 é a possibilidade de vislumbrar um novo horizonte de transformação social com diferentes formas de democracia, e a garantia constitucional de direitos anteriormente inexistentes, como direitos coletivos por uma educação intercultural, pela coletividade territorial e orientados pela filosofia do *Vivir Bien/Buen Vivir*, ou seja, do bem viver, (filosofia indígena de complementaridade, relacionalidade e pluriexistência). A democracia representativa, a democracia direta e participativa e a democracia comunitária são reconhecidas como um tripé democrático do Estado, vislumbrando também a existência de autonomias governamentais e territoriais de tradições milenares preexistentes às formas ocidentais de governo. A democracia representativa não foi negada, mas demonstrou-se a necessidade de que fosse extrapolada socialmente e institucionalmente, o que estabeleceu o dissenso com a ordem internacional vigente.

Na ausência de um termo que dê conta das complexidades dos processos apresentados, denominaremos de “cidadania comunitária” essas transformações que, diante da plurinacionalidade estatal, vêm reelaborando as relações e as próprias concepções do regime democrático no país. A participação política nos assuntos

públicos, a existência integrada de diferentes formas democráticas, indígena e nacional, na constante tentativa de descolonizar o Estado com a instituição do princípio do *sumak kawsay* (*Vivir Bien/Buen Vivir*) em suas estruturas, demonstra que outras possibilidades do ser e do viver são possíveis. Esse conceito de cidadania comunitária traduz o que Fernández (2009) nomeia “sistema de vida em comunidade” com um modelo de governo exercido de acordo com as tradições dos povos indígenas. Isso reflete uma ideia e prática divergentes das bases do que se conhece por desenvolvimento ocidental, que é assentado na noção de progresso linear e temporal, e coloca a natureza como mercadoria necessária para o desenvolvimento econômico, seja ela nacional ou internacional. Segundo Moraes (2016), o conceito de *Vivir Bien* carrega consigo a grande capacidade de “desarmar a armadilha desenvolvimentista” por, em seu âmago, propor mudanças na relação que foi estabelecida com a natureza, fortalecendo o reconhecimento legal de diferentes formas de vida, sistematizado na construção de outro paradigma civilizatório. A natureza passa a ser visualizada, assim, como um sujeito de direitos essenciais para as interrelações a serem constituídas. Nesse novo paradigma, não há espaço, portanto, para uma relação de mercantilização com a natureza, e o racionalismo econômico deixa de ser entendido como premissa natural do desenvolvimento nacional.

Ter a organização comunitária e o papel da terra e do território como principais atores dessa ótica é também um dos pontos chave da matriz apresentada. A importância da lógica comunitária para as pluriexistências inseridas dentro desse contexto reflete como o próprio paradigma indígena não é compatível com as formas liberais/capitalistas de formação construtiva da sociedade. As bases do novo paradigma se encontram fora do individualismo e da racionalidade modernizante. A existência somente se torna completa quando vive em harmonia com a comunidade (FERNÁNDEZ, 2009, p. 6).

A plurinacionalidade como institucionalidade jurídica aparece também como um processo de luta e esforço dos movimentos populares em utilizar contra-hegemonicamente os instrumentos que historicamente serviram para perpetuar uma lógica liberal/capitalista hegemônica (FRIGGERI, 2014). O Estado se propunha a

construir uma nova institucionalidade, a partir de e com os povos indígenas, na tentativa de construir – ainda que com ambiguidades – uma nova etapa política para o país e para a região.

No bojo dessas transformações e com algumas características similares (resguardadas suas particularidades), o Equador se apresenta como outro caso inserido no que se denominou “novo-constitucionalismo latino-americano”, que pode ser observado na região nas últimas décadas, e que teve o desejo de refundar o Estado, tendo características como a interculturalidade como fatores primordiais dessa renovação. O país, assim como a grande maioria da América Latina, passou por períodos de graves crises econômicas e do próprio regime político estabelecido. A eleição em 2007 de Rafael Correa, que acendeu possibilidades de construção de outra perspectiva de Estado, havia ganhado apoio dos mais variados setores populacionais, como a *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE), forças sindicais e movimentos estudantis. Com o discurso de que aquela seria uma “Revolução Cidadã”, o então presidente convocou uma Assembleia Constituinte para que uma nova Constituição passasse a vigorar no país, regendo novas diretrizes políticas, econômicas e culturais. Nessa perspectiva, em 2008, foi promulgada, com 64% de aprovação, uma nova carta política equatoriana (a 20ª em sua história). Esse Estado passava a ter, em suas bases, a plurinacionalidade e a interculturalidade como vetores de enunciação das raízes de povos sistematicamente excluídos dessas instâncias, como os povos indígenas.

O Equador, a partir dessa nova institucionalidade jurídica, traz um ineditismo e uma esperança de mudança para populações de todo o mundo, ao ser o primeiro país a reconhecer os direitos da natureza em sua Carta Constitucional, mais precisamente nos Artigos 71 a 74. Os direitos coletivos também ganham uma centralidade nesse horizonte de mudanças, com importantes elementos de garantia constitucional às populações indígenas, afro-equatorianas e ao povo montubio. A ótica do *Buen Vivir* carrega práticas que consagram a existência harmônica de diversos mundos, em que há espaço para saberes, práticas e vivências sem monopólios universais excludentes (GUDYNAS, 2009). É um sistema de relação com o mundo que rompe com as

pretensões capitalistas individuais desde as raízes dos povos do Sul global. É também uma prática que desvincula preceitos de acumulação e exploração como uma finalidade das sociedades e abre espaço para promover a superação de uma lógica colonial modernizante por meio de projetos que considerem as peculiaridades de cada sociedade. Abriu-se, portanto, precedentes para a apresentação prática de que outros modos do viver são possíveis, atentos a um sistema múltiplo de saberes que podem coexistir.

Essas características incitam as estruturas do Estado a repensar seu papel e as problemáticas oriundas dos processos de ordem socioeconômica, ou seja, há um tensionamento constante de diretrizes ocidentais constituídas desde a fundação da república desses Estados pautados por modelos dominantes de gestão governamental internacional liberal. As noções de crescimento e desenvolvimento passam a ser questionadas e colocadas como insustentáveis, devido às ineficiências produzidas ao longo dos séculos. As sociedades andinas e o conceito do *Buen Vivir* apresentam à sociedade internacional, além de uma alternativa, uma construção de mundo onde trabalho, economia, ensino e política, não servem exclusivamente para a acumulação como um fim em si mesmo, mas são entendidos como fatores da manutenção da vida, e que considera os elementos da natureza, por exemplo, como parte igualmente importante da vida. Torna-se, por fim, o resgate de uma ancestralidade negada historicamente e constrói, com isso, uma perspectiva de vida em que não exista espaço para a exploração desenfreada, o genocídio, o etnocídio e o epistemicídio.

O panorama acima realizado evidencia algumas das características do que denominamos aqui “eixo bolivariano”, que teve início com a Venezuela e, posteriormente, encontrou território fértil no Equador e na Bolívia, com suas novas Constituições e um projeto de Estado com conteúdos alternativos aos preceitos e dogmas do Estado-nação liberal latino-americano.

Na contramão dessas iniciativas, por outro lado, alguns países andinos têm evidenciado e reforçado diretrizes, normas e desigualdades consolidadas no decorrer da instituição do regime republicano liberal nos Estados latino-americanos. Na primeira parte dessas reflexões, fizemos referência justamente a esses países – Chile, Peru e Colômbia – que,

no decorrer das últimas décadas, têm desenhado políticas institucionais que não correspondem às grandes transformações como as observadas nos outros países andinos, que formam o eixo bolivariano, nem tampouco às mudanças engendradas por governos progressistas como os de Lula (Brasil), Kirchner (Argentina) e Tabaré Vasquez (Uruguai).

Dentre os países andinos que se situam fora do eixo das grandes transformações e revoluções democráticas, um caso paradigmático seria o chileno. O Chile passou por uma experiência bastante singular e oscilou entre os dois modelos quando esteve mais perto do dissenso representado pelos progressistas, porém isso se deu apenas durante os mandatos de Michelle Bachelet (2006-2010 e 2014-2018). Contudo, esse processo conferiu maior flexibilidade nas relações diplomáticas com outros países sul-americanos, durante a "onda rosa", e maior engajamento em projetos regionais como o da UNASUL. Internamente, os avanços não foram significativos, no sentido de ultrapassarem o modelo neoliberal preconizado pela Constituição de 1980. O Chile, com uma Constituição herdada do período da ditadura militar viu, como descrito anteriormente, uma transição para a democracia representativa liberal que não conseguiu atender ao participacionismo como protagonista das lutas das forças populares. A construção da cidadania esteve atrelada a diretrizes que não correspondiam a reformas constitucionais e que evidenciavam uma etapa de grandes transformações em seu regime político.

O Estado nacional, consolidado no período imediatamente pós-independência, com as elites crioulas governantes abraçadas aos princípios do liberalismo, percebeu uma verdadeira ressignificação desses parâmetros no século XXI, por meio do elemento conservador e elitista do liberalismo sem a âncora democrática. A democratização do Estado latino-americano, ocorrida ao longo do século XX, encontrou na via representativa da democracia uma vertente para a legitimação da permanência do liberalismo e de seus interesses econômicos no jogo político. A fixação das liberdades individuais e a concessão de direitos civis, políticos e sociais ecoavam como premissas desse jogo democrático, principalmente se esses direitos fossem mais viabilizados para as elites de ascendência europeia. O aparato constitucional que foi criado possuía,

como ponto de máxima liberdade, a igualdade política necessária à manutenção da competição partidária entre elites e a defesa da propriedade privada, bases estruturantes dessa organização política capitalista. A participação política parecia condicionada à racionalidade econômica e o sistema binominal eleitoral impunha diversos entraves a uma construção mais participativa na política.

### **Considerações finais sobre os eixos geopolíticos regionais e a falta de consenso**

A dicotomia que marcou o movimento pendular sul-americano e andino na primeira década do século XXI foi, aos poucos, desvanecendo-se no rastro de mudanças políticas importantes. Ao final da segunda década do novo século, torna-se hegemônica a via liberal, não mais travestida em seu apoio ao liberalismo no campo da moral e dos costumes, nem como ferrenha defensora da democracia, mesmo que a considerasse apenas um método de escolha, marcando uma visão procedimental e restrita da cidadania. O avanço liberal recente é conservador nos costumes e na política, tendo avançado rumo à direita do espectro político ideológico. Em toda a América Latina, percebemos, quando avaliamos as eleições recentes em diferentes países, o avanço do conservadorismo nos debates e a chegada da direita à presidência. Talvez o caso mais paradigmático seja o brasileiro, com a vitória de Jair Bolsonaro, aliado ao inexpressivo PSL. Importa-nos, em um futuro próximo, entender como essas novas configurações políticas ocorreram na região andina e como foram sentidos os impactos das mudanças regionais e até da chegada de Donald Trump a um antes improvável governo republicano nos Estados Unidos.

Observando o atual contexto regional, é imperativo que levantemos uma importante discussão, não apenas em torno do modelo de democracia em questão, como na fase anterior, mas, sobretudo, do próprio valor e da adesão ao regime democrático na região. Evidentemente, a ciência política latino-americana precisa se ater a essas questões, mesmo que minimamente, ou ainda que se ressinta das dificuldades analíticas em tempos de incerteza. Por ora, faz-se necessário entender nossa conjuntura regional, com foco especial, ainda, na região andina. Até 2019, apenas os

governos da Venezuela e da Bolívia se alinhavam à esquerda. Com o golpe de Estado contra Evo Morales, em 10 de novembro, a Bolívia passou a orbitar à direita em função de sua nova classe política. O Equador passou por um processo surpreendente que sinalizava a continuidade do projeto engendrado por Rafael Correa, mas seu sucessor simplesmente realizou um estelionato eleitoral e agora configura-se como um representante de um governo à direita e neoliberal. Esta mudança, inclusive, gerou uma onda generalizada de protestos no país no segundo semestre de 2019. Trata-se de um cenário completamente diferente do anterior. Tínhamos dois casos isolados na região, o da Bolívia, que parecia ser o último baluarte das experiências exitosas de neodesenvolvimentismo bolivarianista, com sua icônica experiência de um Estado plurinacional, e o da Venezuela, que está à beira de um colapso, vivendo talvez a mais grave crise pela qual um país sul-americano passou nas últimas décadas. O avanço democrático venezuelano acabou se tornando sua própria armadilha, devido aos erros dos governos e à ganância de poderes externos e da oposição, os retrocessos democráticos já são visíveis, serão aprofundados e terão graves consequências futuras. Estes são elementos para futuras e imprescindíveis análises. A vitória mais representativa da esquerda, de uma esquerda moderada, foi a vitória de Alberto Fernandez e Cristina Kirchner nas últimas eleições presidenciais na Argentina.

Das reflexões aqui apresentadas, concluímos que a conquista de direitos das camadas populares nasce das lutas sociais e políticas desencadeadas pelas tensões ocasionadas pelas desigualdades inerentes ao sistema de hierarquização vigente nas sociedades mundiais, e que constantemente entra em crise. É por este motivo que projetos insurgentes aparecem em regiões especialmente afetadas por esses processos de exclusão e desigualdade, como é o caso da Venezuela, da Bolívia e do Equador no final do século XX e início do XXI, conforme foram examinados mais detalhadamente neste texto.

Entretanto, ao despertar para essa dívida histórica com as populações que foram negligenciadas na construção e na aquisição de direitos, forças contrárias a essa busca pela democratização de princípios constitucionais e distribuição da renda mais uma vez se organizam para destruir e deslegitimar projetos realizados sob a égide popular. O

sistema republicano e os regimes democráticos vêm, com o passar dos anos, sendo solapados por crises desenhadas por uma elite que não aceitou a perda de privilégios forjados na constituição dos Estados na região. Uma oligarquia política, que se recusa a entender que movimentos populares também fazem parte do jogo político institucional, vem insistentemente consolidando projetos de desarticulação de diretrizes erguidas em governos anteriores, como a busca por justiça social.

## Referências

BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 45 n. 2, p. 135-146, 2002.

FERNÁNDEZ, R. L. El sumak kawsay y sus restricciones constitucionales. **Revista de Derecho**. Quito, n. 12, 2009.

FRIGGERI, F. P. "Alteridad Constitucional". Nuevo constitucionalismo y principios indígenas de la incoherencia a la revolución. **Cadernos PROLAM/USP**. São Paulo, v. 13, n. 25, p. 173-187, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2014.101356>>. Acesso em: 15 de jul de 2017.

GARRETON M. A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. Tradução de Amélia Cohn. **Lua Nova**. São Paulo, n. 27, p. 59-92, dez. 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n27/ao4n27.pdf>>. Acesso em: 03 de nov. 2013.

GUDYNAS, E. La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. **Revista Estudios Sociales**, Bogotá, n. 32, 2009.

LEITE, A. C. C.; MOURA, N. S. Novos sujeitos de poder na América Andina: uma análise sobre os governos da Bolívia e Venezuela no início do século XXI. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 9, n. 2, 2018. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/viewFile/352/352>>. Acesso em: 20 de mar de 2019.

MAGALHÃES, J. L. Q. Plurinacionalidade e Cosmopolitismo: a diversidade cultural das cidades e diversidade comportamental nas metrópoles. **Rev. Fac. Direito UFMG**. Belo Horizonte, n. 53, p. 201-216, jul/dez. 2008. Disponível em: <<https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/83/79>>. Acesso em: 20 de mar de 2019.

MORAES, R. A. Desenvolvimento e Vivir Bien na Bolívia Plurinacional. **Aceno**. Dossiê Cosmologias, territorialidades e políticas de quilombolas e de povos tradicionais, v. 3, n. 6, p. 264-279, 2016. Disponível em:

<<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/aceno/article/view/4291/pdf>>.  
Acesso em: 15 de jul de 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Carta democrática. 2001.  
Disponível em:  
<[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm)>. Acesso  
em: 10 de fev de 2019.

WALSH, C. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Tábula Rasa**. Bogotá, v. 152, n. 9, p. 131-152, jun. 2008.

---

## LA DEBILIDAD DEL SISTEMA INSTITUCIONAL EN MÉXICO

Ricardo Espinoza Toledo

### Introducción

¿Las instituciones políticas estructuran el comportamiento sin importar cómo se procesan y toman las decisiones públicas? En este texto, asumimos como objetivo explicar la importancia de las instituciones en la vida social. El desarrollo institucional requiere incluir, explicar y convencer a los ciudadanos sobre los aspectos presentes tanto en la hechura de la Ley, que corresponde al Congreso, como en las políticas públicas, tarea del Poder Ejecutivo. Pero en México, ambos procesos han adolecido del mismo defecto porque no incluían la participación ni consulta de los grupos sociales involucrados e interesados.

Cuando se acepta que la ley y la responsabilidad social se condicionan recíprocamente y que los condicionamientos sociales pueden ser determinantes para el desarrollo de las instituciones, el modo de procesar las decisiones es fundamental para el cambio del sistema institucional. La promoción de mayores beneficios para los ciudadanos no deriva sólo de las reformas constitucionales y legales; su logro depende, ante todo, de una construcción social que estuvo ausente de los arreglos del Presidente con el Congreso en México. Cuando no se valora cómo se procesan y toman las decisiones, se produce una falta de adecuación entre las estructuras políticas y los niveles de decisión, "costos de transacción políticos" (NORTH, 1990), que se convierte en un elemento de freno al cambio institucional.

El postulado central de este texto es que el cambio institucional depende más del modo y de la manera de procesar las decisiones que, incluso, la decisión misma. Una decisión tomada puede ser, en abstracto, la ideal, pero si no cuenta con el respaldo de los sectores interesados e involucrados, ni de quienes van a conducir o aplicar las políticas públicas, la reforma se enfrentará a fuertes obstáculos, a su distorsión y, eventualmente, hasta al fracaso, aún si no hay oposición activa. Con una agravante

adicional: por su frecuencia y extensión, los cambios a la Constitución y a las leyes derivadas mexicanas dejaron de ofrecer certezas a los actores políticos y a la sociedad, cuestión más acentuada por la carencia de políticas institucionales que previeran su aplicación.

De esta manera, el análisis propuesto se organiza en tres apartados: 1. Cambiar las disposiciones constitucionales como asunto de algunos; 2. Reformar las leyes para eludir la realidad y 3. El dinero en el desempeño legislativo.

### **Cambiar las disposiciones constitucionales como asunto de algunos**

Un marco institucional ofrece una estructura para la vida diaria que reduce la incertidumbre. Las instituciones son regularidades duraderas de la acción humana. Se organizan mediante reglas, pero también por medio de estrategias compartidas por las fuerzas políticas y las organizaciones sociales. Esas regularidades duraderas son constituidas y reconstituidas por la interacción humana en situaciones repetitivas o que se suceden con frecuencia (CRAWFORD; OSTROM, 1995). Así, una institución no se reduce a un conjunto de reglas constituyentes; para ser efectivas, las reglas deben ser también reconocidas colectivamente y aceptadas. Esas funciones se cumplen o se siguen en virtud del reconocimiento y de la aceptación colectivos (SEARLE, 2005).

Las instituciones políticas importan, las sociedades no podrían existir sin ellas. No todas, sin embargo, cumplen eficazmente sus funciones. Se ha demostrado que, así como hay Constituciones buenas, hay Constituciones malas (RABASA, 1912; SARTORI, 1984). En la base de su legitimidad está la confianza en las instituciones y en sus operarios y titulares. Como la ley y la responsabilidad social son dos fases de un mismo proceso, los condicionamientos sociales son ineludibles tanto para su eficacia como para el cambio institucional. Los gobiernos considerados como confiables, justos en sus procedimientos y respetuosos de los ciudadanos, a su vez, generan confianza a través del establecimiento de lazos públicos en los que la capacidad de comunicación juega un papel preponderante (TYLER, 1997).

En las reformas a la Constitución en materia de educación, telecomunicaciones y energía, de 2012-2013, sus promotores se quedaron a medio camino. Esas grandes reformas modificaron el diseño original del Estado surgido de la Revolución a raíz de los cambios a los artículos 27 y 28 de la Constitución; en materia de educación y telecomunicaciones, a su vez, se planteó la recuperación de funciones básicas abandonadas por el Estado. El Pacto por México (diciembre de 2012), que reunió a los opositores del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) bajo dirección del Presidente de la República (PRI), fue la condición política para aprobar esas reformas, pero lo hizo con altos costos. Uno de ellos fue el daño hecho a la capacidad legislativa del Congreso, que quedó condicionado tanto por la influencia del Presidente como por la neutralización de las oposiciones (ESPINOZA, 2015).

Hay ahí una muestra de que la definición de las leyes refleja las luchas por el poder (GARZA, 2005). Pero la pura definición del marco constitucional y legal derivado de un arreglo político no es condición suficiente para lograr la eficiencia de la ley. Suponer lo contrario significa asumir que la definición de esos derechos no tiene costos políticos ni implicaciones más allá de su registro en los cuerpos normativos (WILLIAMSON, 2000). Las iniciativas del Pacto se elaboraron en secreto, sin consulta dentro de los partidos pilares del acuerdo, ni en el Congreso ni con los grupos sociales interesados. Sin participación social en el proceso decisorio, no hay compromiso posible. Hay otras razones para para sostener esa posición: el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos y la promesa de hacer efectivos sus derechos sociales y económicos, justificación de las reformas del Pacto, quedaron solo como declaración de intenciones. Esas reformas nacieron con otro vicio de origen consistente en ofrecer la centralización y la privatización como las dos únicas alternativas para la gestión de los bienes públicos.

En ese proceso se omitió que el objetivo de maximizar los beneficios a través de las reformas a la Constitución y a las leyes es también una construcción social condicionada, desde luego, por factores de poder (ARROW, 1974). Las reglas institucionales van asociadas a las relaciones políticas (DELLA GIUSTA, 2001) y a otros condicionamientos culturales y sociales contrarios la creencia de que es suficiente con

aprobar una ley o reforma para darle realidad práctica y vigencia. Esa convicción, que persistió entre los gobernantes y representantes mexicanos, ayuda a detectar otros factores que obstaculizan el desarrollo de instituciones más fuertes y eficientes. Obsesionados con instaurar el libre mercado, no concebían la política como un proceso de construcción de acuerdos amplios: la efectividad de la ley y de la administración pública se funda en una suerte de contrato social permanente con grupos sociales diversos. Sin embargo, el cambio institucional requiere procedimientos abiertos e incluyentes pues están en juego los bienes colectivos y el manejo de los recursos públicos.

En efecto, el contenido del Pacto se procesó con premura y sin permitir la participación abierta de los afectados e interesados. La reforma a la Constitución en materia de educación se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 26 de febrero de 2013, y a los maestros se les invitó a los Foros de Consulta, el 26 de agosto de 2013; la de telecomunicaciones su publicó el 11 de junio de 2013, y los Foros tuvieron lugar del 3 al 5 de abril de 2014. Tomadas las decisiones fundamentales e incorporadas en la Carta Magna, los Foros se antojaron válvulas de escape a la disidencia que se manifestaba contra las reformas y mecanismos de legitimación de las decisiones. En cuanto a la reforma energética, los Foros previos apenas ocultaban que la decisión había sido tomada por el gobierno y su aliado, el PAN, que excluía a todos aquellos que se oponían a la reforma de los artículos 27 y 28 de la Constitución. Así, a la debilidad de origen de los pactantes se sumó la debilidad producto del rechazo a la participación de las organizaciones que exigían ser tomadas en cuenta. El acuerdo quedó como asunto de unos cuantos. La diversidad social salió de toda consideración y tampoco se le incorporó en la conversión de las leyes en políticas públicas.

Con base en Ostrom (2005), la teoría reconoce una gran variedad de acuerdos institucionales que sirven para lograr la cooperación y evitar el conflicto sobre el uso de los recursos públicos. Centrado en los costos de transacción, este autor encuentra que la acción colectiva y los acuerdos con organizaciones sociales pueden proveer un marco útil para el acceso a los recursos públicos evitando la sobreexplotación al tiempo de asegurar la rendición de cuentas. Está admitido que gobiernos representativos y

transparentes constituyen un pivote central del desarrollo social y son una precondition tanto de la participación igualitaria como de la estabilidad social. En cambio, gobiernos autoritarios y acusados de corrupción no cuentan con la cooperación social. Para Dahl (2003), el reconocimiento y la aceptación colectiva son componentes esenciales de gobiernos democráticos. Eso se logra asegurando iguales derechos para participar, directa o indirectamente, a través de la elección de sus representantes, en la confección de las políticas, reglas, leyes u otras decisiones. Según esas perspectivas, los mexicanos eran gobiernos cerrados.

Desde la alternancia en la presidencia de la República del año 2000, para la clase política mexicana, la institución presidencial era débil y, en consecuencia, debían trabajar para fortalecerla por todos los medios. La debilidad presidencial se atribuía al pluralismo: el desarrollo político de la sociedad, el pluralismo, se les presentaba como la mayor amenaza a la institución presidencial y a su desempeño. Esa reacción puede ser la confirmación de que el presidencialismo no es compatible con el pluralismo. Sin embargo, no es consecuente pretender que el problema reside en la pluralidad política y no en el sistema presidencialista. La mayor conquista y construcción social mexicana ha sido, precisamente, el pluralismo, pero el credo de la clase política fue domesticarlo, en vez de balancear y hacer contrapeso al Poder Ejecutivo.

La historia mexicana prueba que el pluralismo es un motor de las transformaciones institucionales. Entre 1936 y 1940, el Presidente Lázaro Cárdenas comandó un país convulsionado en las dimensiones política, social y económica y en su relación con los Estados Unidos: las empresas norteamericanas presionaban y amenazaban para mantener su dominio sobre el petróleo. Si bien el estallido de la Segunda Guerra Mundial fue aprovechado para expropiar el petróleo, el éxito se debió a la gran alianza construida por el gobierno con los campesinos, el movimiento obrero y los empresarios. Fue redescubrir a la Nación y hacer emerger su fuerza social. En esa alianza, el gobierno promovía y defendía los derechos de campesinos, obreros y empresarios y, estos, a su vez, apoyaban al gobierno en la defensa de los intereses nacionales, que comprendía la promoción de sus propios derechos (CÓRDOVA, 1976). Ese viejo pluralismo le dio nuevo impulso y unidad al país, que hizo posible, además, iniciar la era de sustitución

de importaciones, que permitió realizar, años después, el “milagro mexicano”. La unidad nacional con base en esa alianza fue para un país mejor, no como promesa de un futuro que no llega, sino como una realidad tangible. La transformación institucional desarrollada a partir de entonces también fue obra de esa alianza social.

Por su composición y objetivos, el Pacto de diciembre de 2012 despertó la expectativa de una nueva política. Desde el principio, no obstante, operó como un formidable instrumento al servicio del Presidente y un medio para fortalecerlo, aunque de corta duración debido a los escándalos de corrupción gubernamental y a la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en septiembre de 2015 (ESPINOZA, 2016). En el transcurso, ningún grupo social organizado salió en defensa de decisiones de las que no formó parte o que los afectaban. Maestros, empresarios mexicanos, algunos diputados y senadores y demás organizaciones sociales y políticas daban testimonio de cómo el país de los pactantes se desfasaba del México social. En la búsqueda de un Presidente fuerte, la centralización de las decisiones se convirtió en la causa de su mayor debilitamiento. Contrariamente a esa experiencia, el pluralismo es la posibilidad de fortaleza de las instituciones políticas.

### **Reformar las leyes para eludir la realidad**

La instrumentación y el cumplimiento de leyes y derechos contenidos tienen costos políticos y económicos (WILLIAMSON, 2000), y es en ese sentido que se puede hablar de eficiencia de la ley (RUBIN, 1977). Uno de los problemas de la sociedad mexicana es la ausencia de reglas claras que se cumplan, que todo mundo conozca, las reconozca, y no cambien todo el tiempo, como ha ocurrido con las leyes electorales. Cuando no ocurre así, el rediseño de las instituciones políticas impide que los actores perciban que las instituciones les otorgan seguridades mutuas. Reformas permanentes tienen el defecto pernicioso de evitar la formulación de políticas institucionales de largo plazo que prevean su aplicación y vigencia. En México, un problema adicional es que el diseño de reglas formales (que podemos nombrar entorno institucional) no tomaba en cuenta

su factibilidad, su costo y su impacto social. La justificación era que legislaban “con visión de futuro”, como decía la publicidad del Senado (2016-2017).

Gobernar en pluralismo exige otra forma de concebir la política y de hacer política, otra manera de procesar las decisiones que sea, a la vez, transparente y abierta. En agosto de 2016, México fue reconocido como el país con la legislación más completa en materia de transparencia. Pero, a pesar de las múltiples reformas en ese tema, en las mediciones, nacionales e internacionales, siguió apareciendo como uno de los países más corruptos y faltos de transparencia del mundo. La transparencia legal ocultaba la real: muy desarrollados en leyes de transparencia, pero sin transparencia efectiva (ESPINOZA; MEYENBERG, 2017). La realidad de este país es que ha producido una enorme cantidad de leyes, pero su cumplimiento está en duda: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM registra 642 cambios solo a la Constitución, de 1917 a julio de 2015 (IIJ, 2015). Vienen luego las reformas a las leyes derivadas y la creación de nuevas. Tantas modificaciones han ido convirtiendo las reformas al sistema jurídico en mecanismo para evadir los retos de gobierno. Se puede sintetizar del siguiente modo: “Legislar para escapar de los enredos de la gestión, del proyecto concreto o del remedio práctico y entretenerse en los vericuetos de la norma” (SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, 2017).

La gobernanza pública implica la participación social y supone un modo de analizar los acuerdos institucionales relacionados con la definición, asignación y transferencia de derechos. Incluso los acuerdos más sencillos necesitan de un mecanismo o estructura para proteger a las partes implicadas en el intercambio ante cualquier eventualidad asociada a esa acción (WILLIAMSON, 1985). Los costos de los acuerdos están determinados por tres atributos principales: la participación requerida para la transacción, la incertidumbre subyacente a la transacción y su frecuencia (CARRASCO; CASTAÑO, 2012), a los que debe agregarse la estrategia de los actores y las luchas de poder. La ausencia de esos atributos genera falta de reglas estables que, en parte por ello, son también socialmente ineficientes y, por tanto, susceptibles de no ser acatadas, lo que va en sentido contrario al planteamiento de Przeworski (1995) y Colomer (2001). Se explica entonces por qué en México la modificación frecuente de las fórmulas

institucionales, a través de reformas permanentes operadas por los diferentes partidos representados en el Congreso de la Unión, se traduce en ineficiencia de las organizaciones que ponen en práctica las decisiones del cambio (PRATS, 2007). La legislación electoral lo ejemplifica.

En el ámbito electoral, los constantes cambios a las leyes tienen como característica la falta de estabilidad, razón por lo que las certezas que deben procurar acaban por diluirse. Por su cantidad y extensión, las reformas a la Constitución y a las leyes derivadas en esa materia, al menos desde la reforma política de 1977-1978, que abarcan casi todos los temas relevantes, ofrecen la imagen de una democracia plena y consolidada. Las transformaciones en materia de transparencia en la vida interna de los partidos políticos, entre 1977 y 2014, lo ilustran. El intenso proceso de reformas sobre la transparencia en los partidos durante ese tiempo registra grandes cambios legislativos que han sido interpretados como un fenómeno virtuoso que sitúa a México entre los países con la legislación más completa en la materia (PESCHARD, 2016; MIRÓN, 2016). Pero cuando se contrasta el sistema de leyes o estructura formal con su aplicación y con los resultados obtenidos, la reflexión sobre las instituciones adquiere su contenido.

En el campo del derecho electoral mexicano, algunos estudios han sugerido que las leyes y reformas del año 2014, aún en vigor, fueron construidas y alteradas de manera deficiente y, sobre todo, con problemas de diseño. Eso se observa, en particular, en tres rubros: en la fiscalización de gastos de candidatos y partidos; en el Procedimiento Especial Sancionador (PES); y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMI) que, como veremos a continuación, probaron su ineficacia. En el tema de fiscalización de gastos de campaña, la reforma volvió a un esquema anterior al aprobado en 2007, que se había desechado por ineficiente, pero que se recuperó en 2014 porque el entonces vigente tampoco arrojó los resultados buscados. La inviabilidad de las reformas empezó a hacer recuperar disposiciones que, en su momento, probaron también ser insostenibles. Es probable que algo parecido ocurra con el llamado Nuevo Modelo de Comunicación Política, que prohibió la compra de espacios para la promoción de candidatos y partidos, y que se vuelva al modelo de

compra libre de espacios de propaganda política, aquel en el que los dineros de las campañas eran un subsidio indirecto a las dos grandes cadenas televisivas, a las que llegó a convertir en hacedoras de candidatos. Eso es posible debido a que el sistema electoral mexicano se caracteriza por su inestabilidad y reformas frecuentes.

El sistema de fiscalización de los recursos de candidatos y partidos derivado de las reformas de 2014 no logró hacer más efectiva la supervisión de gastos. Las deficiencias principales del sistema de fiscalización se deben a que la revisión de los gastos de campaña tiene tiempos muy cortos e insuficientes para la fiscalización efectiva: tendrían que revisar un informe de campaña cada 5 minutos, eso, si trabajaran 24 horas al día. Esos tiempos cortos se justifican en que los resultados se deben tener antes de la calificación de la elección y de la toma de posesión de los candidatos electos. Pero esto tiene otra consecuencia: los Dictámenes Consolidados y las resoluciones del Instituto Nacional Electoral (INE), relacionados con la fiscalización de las campañas, no siempre pueden ser utilizados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) debido a las deficiencias en su contenido (GILAS, 2016).

Debido al diseño de la ley, las autoridades tampoco tienen la capacidad de detectar irregularidades en el uso de los recursos ni pueden acreditar el rebase de tope de gastos procedente del financiamiento paralelo e ilegal de las campañas. Resulta que la auditoría solo certifica los papeles entregados por los partidos. Entonces, las sanciones se aplican atendiendo a criterios puramente contables. “La ineffectividad de las sanciones impuestas a los responsables de las irregularidades explica por qué los partidos y candidatos siguen cometiendo irregularidades” (GILAS, 2016). Así, la autora encuentra que el nuevo modelo de fiscalización de los dineros de partidos y candidatos no es viable.

Por otro lado, hay un acatamiento selectivo de la normatividad electoral por parte de los actores políticos y un uso contrario al objetivo de las normas: la enorme estructura jurídica se enfrenta a una conducta de desobediencia de la ley que crearon esos mismos actores políticos. La judicialización de la comunicación o *spots* de los partidos y candidatos, a través del Procedimiento Especial Sancionador (PES), se ha convertido en el recurso más eficaz de comunicación gracias a las campañas negativas, es decir, al

revés del objetivo perseguido por la norma. En la práctica, el nuevo modelo de comunicación política se ha reducido a la siguiente ecuación: lance una campaña negativa contra su adversario porque pasarán entre 5 y 7 días antes de que se dicten medidas cautelares, por el INE o llegue la sentencia del Tribunal, pues, para entonces, su *spot* ya causó el impacto dañino para el que fue concebido. Calumnie a sus competidores porque, así, sobrecarga el sistema electoral en su variante judicial, gracias al PES, y usted gana de todo a todo: los medios se encargarán de magnificar el poder de comunicación de la pieza negativa y le permitirán generar audiencias que un comercial común y corriente no puede lograr (ARELLANO, 2016).

Con la justicia electoral, a su vez, nos enfrentamos a la falta de criterios judiciales estables. La justicia electoral se ha vuelto muy complicada debido a la ausencia de una política judicial que haga permanentes y estables los criterios jurisdiccionales. Se ha impuesto una casuística que aplica la ley de manera diferente a casos similares. Los jueces y abogados justifican esa casuística, esa variabilidad, con el argumento de que cada resolución es contextual y, en consecuencia, los criterios son cambiantes, movedizos. La asignación de escaños por género en la pista de representación proporcional y la anulación de elecciones en Colima y Aguascalientes (de 2015), lo ejemplifican. El problema se encuentra en la falta de estabilidad de los criterios aplicados con fundamento en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (reformada en 2014). Ahora bien, los criterios pueden variar en ciertas circunstancias, a condición de que esos cambios se justifiquen y se expliquen exhaustivamente. Pero esa no ha sido la práctica, por lo que la inconsistencia se ha convertido en el centro de la jurisdicción. La omisión de la explicación y justificación extensa de las modificaciones, en contravención de los principios jurídicos (MEDINA, 2016), es responsabilidad del Tribunal Electoral. Como el mismo órgano jurisdiccional (el Tribunal Electoral) puede tomar decisiones diferenciadas ante situaciones que guardan similitud, los precedentes se contradicen. ¿A qué atenerse?

El rediseño formal en México de los últimos treinta años no ha conducido a la consolidación democrática ni aterrizó en instituciones más fuertes, eficientes y estables. Los actores políticos se dedicaron a promover permanentes cambios a la

Constitución y a las leyes para privatizar los recursos nacionales, reacomodarse en el reparto del poder y marginar a los “intrusos” que querían cambiar la vieja política que ha caracterizado al sistema mexicano. En esa acción no importaban los costos; uno de ellos estaba relacionado con los dineros públicos.

### **El dinero en el desempeño legislativo**

¿Era el dinero un medio a través del cual el Presidente condicionaba el desempeño de los legisladores? Se ha aceptado que, en la política mexicana, las acciones y reacciones del gobierno son calculadas y tienen propósitos puntuales. Durante el Pacto de 2012, la estrategia del Ejecutivo “abarcó también recursos económicos de por medio para que sus piezas legislativas fueran aprobadas por los legisladores de todos los partidos y con ello garantizar una alianza más duradera. Tales recursos cristalizaron en partidas presupuestales para los gobiernos estatales o municipales y apoyos extraordinarios para los legisladores” (BÁEZ; REVELES, 2016).

Las Cámaras del Congreso han tenido un manejo discrecional de sus gastos, pues los Grupos Parlamentarios no están obligados a comprobar el ejercicio de las subvenciones. Según la Secretaría de Servicios Financieros de la Cámara de Diputados, “las bancadas no emiten facturas”. La simple firma de los coordinadores parlamentarios o de los encargados de las finanzas de cada Grupo es suficiente para obtener y justificar los recursos. “El propio Senado de la República repartió entre los legisladores una bolsa discrecional que rebasó los 3 mil millones de pesos en julio de 2013. Los recursos públicos entregados por concepto de subvenciones a los Grupos Parlamentarios en ese lapso aumentaron un 40%, al pasar de 335 millones a más de 468 millones de pesos anuales” (ZAMITIZ, 2016).

En mayo de 2013, la Junta de Coordinación Política del Senado aprobó un arqueo inmediato, pero, nueve meses después, el Comité de Administración, presidido por el PAN, se negó a revisar el presupuesto del 2013, que ascendió a 6 mil 529 millones de pesos. Quizá esa negativa se debió al depósito de 430 mil pesos en las cuentas de los 38 senadores del PAN (*La Jornada*, 10 de junio de 2013).

La Secretaría General de Servicios Administrativos del Senado declaró que de 2006 a 2007 y de 2012 a 2013 se registraron los mayores incrementos de recursos a los Grupos Parlamentarios (*Reforma*, 30 de julio de 2013). No hay coincidencias. En 2006 se le dio el triunfo al candidato presidencial del PAN, Felipe Calderón, en un proceso muy cuestionado por las irregularidades registradas. Presidente minoritario en el Congreso, como lo fue su predecesor, Vicente Fox, Calderón ganó por menos de un punto porcentual ante Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato presidencial del PRD. En 2012 se dio el regreso del PRI a la presidencia de la República. También minoritario en el Congreso, el Presidente logró un Pacto con sus opositores (PAN y PRD) para cambiar la Constitución en la lógica de las “reformas estructurales” recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Los recursos de los Grupos se manejan de acuerdo con el reglamento de cada uno de ellos e informan a la contraloría interna, “pero mantienen en la opacidad el desglose del gasto” (ZAMITIZ, 2016; BORDE POLÍTICO; INTEGRALIA, 2014; APA, 2014). Algo similar ocurre en la Cámara de Diputados. Por eso, ambas Cámaras recibieron observaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre la aplicación del presupuesto, pues no aportaron la información requerida y necesaria para justificar el rubro de Asignaciones a los Grupos Parlamentarios. La Auditoría advirtió que año con año, los senadores incrementan 27 por ciento, en promedio, el monto de la asignación extraordinaria a los Grupos Parlamentarios. La ASF emitió diversas recomendaciones a la Cámara de Diputados sobre el ejercicio financiero de 4 mil 815 millones de pesos; el dictamen acerca de esos montos dio cuenta de la opacidad con que se manejaron los recursos en 2013 (*La Jornada*, 19 de febrero de 2015).

En cuanto los aumentos, el presupuesto de la Cámara de Diputados para 2014 ascendió a 6 mil 529 millones de pesos, un aumento de 9.7 por ciento con respecto al del año anterior: en 2013 ejerció 5 mil 944 millones de pesos (*La Jornada*, 4 de septiembre de 2013). Hacia noviembre de 2013, poco antes del cierre presupuestal, los diputados planeaban ejercer rápidamente 500 millones de pesos más en gastos administrativos, pagos de deudas, arrendamientos y contratos de comunicación social, con el argumento de evitar que fueran devueltos a la Tesorería de la Federación. Aunque esos

recursos estaban destinados a obras de mantenimiento y rehabilitación de instalaciones, la Secretaría de Hacienda se los transfirió el 10 de septiembre de 2013, diez días después del inicio del período de sesiones del Congreso (*Reforma*, 4 de noviembre de 2013).

El 2 de marzo de 2015, un senador de oposición hizo una acusación en el sentido de que en el Congreso se pagaban compensaciones a los legisladores por votar determinadas leyes o ratificar los nombramientos propuestos por el Presidente de la República. “El Congreso se maneja con dinero; además de la Dieta que tenemos, los legisladores recibimos una serie de montos que van haciendo una bolsa impresionante de recursos” (Javier Corral, *Reforma*, 3 de marzo de 2015). En el proceso legislativo de 2014, Zamitiz (2016) relata debates que concluyeron antes de iniciarse. La multiplicación del gasto en el Congreso durante las reformas del Pacto de 2012 aparece como un aspecto significativo, y las resistencias a la transparencia, también (BORDE POLÍTICO; INTEGRALIA, 2014; APA, 2014).

La relación directa entre dinero y desempeño legislativo en ese período se ha explicado de la siguiente manera:

Un dato elocuente fue la entrega de una compensación monetaria extraordinaria para los legisladores entrantes en 2012 [...]. Presupuestada como una partida especial para apoyar la gestión de los legisladores, no había regulación alguna al respecto, por lo cual tampoco debieron rendir cuentas ante nadie. Después, a lo largo de toda la legislatura se emitieron nuevas compensaciones para supuestamente fomentar un buen desempeño de los legisladores y para sensibilizarlos en la aprobación de iniciativas de ley de interés del Ejecutivo o del PRI (REVELES, 2016).

La percepción ciudadana de estar ante procedimientos injustos reforzaba la imagen de gobiernos y legisladores en los que no se podían confiar. Con ello, su capacidad de asumir compromisos creíbles se derrumbaba. Se dañaba también la disposición de la ciudadanía al cumplimiento con las normas y al desarrollo de una reciprocidad ética (LEVY, 1998). La LXII Legislatura (2012-2015), la del Pacto, recibió recursos económicos excepcionales. Así, el dinero aparece como el gran lubricante del desempeño de los legisladores. En ese sentido, estos actores escapan a las consideraciones de la teoría del aprendizaje adaptativo (VANBERG, 1999). Quizás la intervención del factor dinero indique otro tipo de adaptación, pero ahora bajo la forma de adquisición o, quizás sea a

la inversa, adquisición bajo la forma de adaptación legislativa a los propósitos del Presidente.

Esos partidos, su personal y sus políticas fueron rechazados de manera contundente en las elecciones presidenciales y de Congreso del 2 de julio de 2018, que le dieron el triunfo a Andrés Manuel López Obrador, primer presidente mayoritario desde que hay alternancia en México.

### **A manera de conclusión**

En política, la manera de procesar las decisiones es fundamental para el cambio del sistema institucional. Como la ley y la responsabilidad social se condicionan recíprocamente, la participación de las organizaciones sociales puede ser decisiva para el desarrollo de las instituciones políticas. Pero cuando no se da esa interacción, ni hay políticas institucionales para su aplicación, cuando, además, se agregan problemas en el diseño de las leyes y actores políticos que buscan eludir su cumplimiento, se extravían las certezas que debe ofrecer el sistema institucional.

Este análisis admite que las reformas a la Constitución y a las leyes son una condición necesaria, sin embargo no son suficientes para el cambio institucional. En ocasiones, como hemos demostrado, reformas de ley permanentes pueden provocar mayor incertidumbre, lo contrario de lo que las reformas buscan generar. Así, un marco institucional sólido se estructura mediante reglas, pero no se reduce a éstas. Como las instituciones políticas importan, requieren ser analizadas. Pero el análisis de las instituciones, de sus características más importantes y de cómo interactúan con diferentes soluciones organizativas para la asignación de derechos, está todavía en sus etapas iniciales (MÉNARD, 2011).

## Referencias

APA (Alianza para el Parlamento Abierto). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. 2014.

ARELLANO TOLEDO, M. L. El modelo de comunicación política y su eficiencia sancionatoria en las elecciones. In: ZAMITIZ, H. (Coord.). **Pacto por México, Agenda Legislativa y Reformas, 2013-2014**. México, DF: UNAM; Ediciones La Biblioteca, 2016.

ARROW, K. **The Limits of Organization**. Nueva York: Norton, 1974.

BÁEZ, A.; REVELES, F. (Coord.). **Reglas, votos y prácticas** ¿Hacia una representación política democrática en México? México, DF: UNAM; Cámara de Diputados, 2016.

BORDE POLÍTICO; INTEGRALIA. **La calidad del gasto de los poderes legislativos en México, 2007-2015**. 2014. Disponible en: <[www.opacidadpresupuestaria.mx](http://www.opacidadpresupuestaria.mx)>. Acceso en: 27 de octubre de 2014.

CARRASCO, M. I.; CASTAÑO, M. M. S. La nueva economía institucional. **ICE**, no. 865, marzo-abril 2012. Disponible en: <<https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2019/07/la-nueva-economia-institucional.pdf>>. Acceso en: 31 de enero de 2020.

COLOMER, J. **Instituciones Políticas**, Barcelona: Editorial Ariel, 2001.

CÓRDOVA, A. **La política de masas del cardenismo**. México, DF: Ediciones Era, 1976.

CRAWFORD, S.; OSTROM, E. A Grammar of Institutions. **American Political Science Review**, vol. 89, no. 3, 1995.

DAHL, R. **¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?** México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2003.

DELLA GIUSTA, M. Redes sociales y la creación de capital social. **Trabajo**, vol. 2, no. 4, 2001.

ESPINOZA, R. El Congreso en el Pacto por México. In ALIZAL, L. (Coord.). **Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias**. Barcelona: Anthropos-UAMI, 2015.

\_\_\_\_\_. El fortalecimiento del Presidente de la República en el Pacto por México. In: In: ZAMITIZ, H. (Coord.). **Pacto por México, Agenda Legislativa y Reformas, 2013-2014**. México, DF: UNAM; Ediciones La Biblioteca, 2016.

\_\_\_\_\_; MEYENBERG, Y. Puntos de observación de las tareas de transparencia en los cuerpos legislativos. **Cuaderno de Investigación**, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, no. 28, 2017.

GILAS, K. M. Claroscuros del nuevo modelo de fiscalización. In: BÁEZ, A.; REVELEZ, F. (Coord.). **Reglas, votos y prácticas ¿Hacia una representación política democrática en México?** México, DF: UNAM; Cámara de Diputados México, 2016.

IJJ (Instituto de Investigaciones Jurídicas). Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Estudio introductorio. 2015. Disponible en: <<http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio>>. Acceso en: 28 de mar. 2017.

KOOPMANS, T. C. Measurement without Theory. **Review of Economic Statistics**, no. 29, 1947.

LEVI, M. A State of Trust. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. **Trust and Governance**. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1998.

MÁRQUEZ, J. Fugas. **Reforma**, 20 de febrero de 2017.

MEDINA, L. E. La justicia electoral mexicana o sobre la falta de estabilidad en los criterios judiciales. In: BÁEZ, A.; REVELES, F. (Coord.). **Reglas, votos y prácticas ¿Hacia una representación política democrática en México?** México, DF: UNAM, Cámara de Diputados, 2016.

MÉNARD, J. C. A New Institutional Economics Perspective on Environmental Issues. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, vol. 1, no. 1, 2011.

MIRÓN, R. M. Democracia y transparencia en los partidos políticos en México. In: BÁEZ, A.; REVELES, F. (Coord.). **Reglas, votos y prácticas ¿Hacia una representación política democrática en México?** México, DF: UNAM, Cámara de Diputados, 2016.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México, DF: FCE, 1990.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PESCHARD, J. La expansión de un derecho fundamental: el Sistema Nacional de Transparencia. In: \_\_\_\_\_. **Hacia el sistema nacional de transparencia**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

PRZEWORSKI, A. **Democracia y mercado**. Reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina. Cambridge University Press, 1995.

RABASA, E. **La Constitución y la dictadura**. México: *diversas reimpressiones*, 2009.

Rubin, P. H. Why is the Common Law Efficient? **Journal of Legal Studies**, no. 6, 1977.

SARTORI, G. **Ingeniería constitucional comparada**: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México, DF: FCE, 1984.

SEARLE, J. R. What is an Institution? **Journal of Institutional Economics**, vol. 1, no. 1, 2005.

TYLER, T. **Social Justice in a Diverse Society**. CIDADE: Westview Press, 1997.

VANBERG, V. **Racionalidad y reglas**. Ensayos sobre teoría económica de la Constitución. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalis** New York: The Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**, no. 38, 2000.

ZAMITIZ G. H. Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Pacto por México, Agenda Legislativa y Reformas, 2013-2014**. México DF: UNAM, 2016.

## A RELAÇÃO DO ESTADO COM OS POVOS INDÍGENAS POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Sady Sidney Fauth Junior  
Lucia Alberta Andrade de Oliveira

### Introdução

De acordo com os dados apresentados pela Secretaria Especial de Articulação Social da Presidência da República, de 1941 a 2018 foram realizadas 166 conferências nacionais, das quais 153 ocorreram depois da reforma constitucional de 1988, consagrando o princípio da participação social como forma de afirmação da democracia. Foram mobilizados, nos níveis municipal, estadual e federal, cerca de nove milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas, abrangendo dezenas de áreas setoriais. Nesse mesmo período, é possível contabilizar a realização de nove conferências convocadas especificamente para debater, com a população indígena, medidas voltadas para a política indigenista, nos âmbitos da educação e da saúde.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como Carta Cidadã, traz consigo novos mecanismos que complementam a representação indireta da população, os quais são pautados no exercício democrático direto e participativo, que, segundo Moroni (2006), criaram o chamado “sistema descentralizado e participativo”.

Devido à grande participação de movimentos sociais nos processos de democratização<sup>1</sup>, especialmente nos países da América Latina, o problema da associação entre representação e diversidade cultural e social colocou uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. A filósofa Marilena Chauí (2000) pontua que as ideias de situação e oposição, maioria e minoria, cujas vontades devem ser garantidas e respeitadas por lei, vão além das aparências: a democracia é a única forma política

---

<sup>1</sup> Democratização é o termo que se dá ao processo de constituição ou reconstituição de um regime democrático.

que considera o conflito legítimo e legal, permitindo que este seja trabalhado politicamente pela própria sociedade. No entanto, a participação dos cidadãos na discussão de políticas públicas ainda tem limites. Ainda assim, as lutas sociais forçaram a ampliação dos direitos políticos.

Cumprindo os dispositivos constitucionais para garantir e promover a construção de uma sociedade livre, justa e de inclusão social de todos os cidadãos, o Estado brasileiro convoca debates sobre as políticas públicas por meio de leis, decretos e/ou portarias, e entende que a participação das pessoas é fundamental para assegurar direitos à sociedade. São exemplos de políticas públicas resultantes desses debates: os Estatutos do Idoso, da Juventude, da Igualdade Racial, e da Criança e do Adolescente; o Sistema Único de Saúde (SUS); o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); a Lei Maria da Penha; a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT; o Programa Nacional dos Direitos Humanos, dentre outros.

Com a meta de fortalecer o diálogo com a sociedade civil, no dia 23 de maio de 2014, o Governo Dilma instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), por meio do Decreto nº 8.243, que tinha como objetivos:

- I - consolidar a participação social como método de governo;
  - II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
  - III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;
  - IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;
  - V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;
  - VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;
  - VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;
  - VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e
  - IX - incentivar a participação social nos entes federados
- (Art. 4º, Decreto nº 8.243/2014)

No entanto, no dia 11 de abril de 2019, o Governo Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.759, que revogou o Decreto nº 8.243 de 2014, fragilizando, com isso, o diálogo com a sociedade civil. Esse decreto de 2019 extinguiu todos os colegiados (conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada aos colegiados) criados pelo Decreto nº 8.243 e pelos atos normativos inferiores a ele. No momento, o atual governo está analisando cada um dos órgãos colegiados para que sejam recriados dentro das normas estabelecidas pelo mais recente decreto ou definitivamente extintos.

O objetivo deste estudo é analisar as estratégias adotadas pelo Governo Federal para garantir aos povos indígenas a participação na construção, avaliação e consolidação das políticas públicas que garantam a reparação das violações de direitos humanos sofridas por esses povos.

### **A Política Indigenista no Brasil**

A Fundação Nacional do Índio (Funai) é o órgão coordenador da política indigenista brasileira. A Funai tem atuado com o objetivo de garantir aos povos indígenas o acesso pleno às diferentes instâncias de participação social e os seus direitos constitucionais, de forma a impactar na realidade local das aldeias e comunidades indígenas, qualificando assim as políticas públicas ofertadas aos povos indígenas.

Vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 consagrou, para os povos indígenas, duas disposições importantíssimas com relação aos seus direitos: a primeira foi o direito originário às terras que tradicionalmente ocupam e à diversidade étnica e cultural, previsto no Art. 231 e seus parágrafos; a segunda diz respeito à autonomia, garantida pelo direito ao pleno exercício de sua capacidade processual para defesa de seus interesses, inscrito no Art. 232. Antes disso, a Funai tinha um papel tutelar em relação aos povos indígenas, a ponto de tomar decisões sobre eles e por eles. Esses dois dispositivos fazem parte de um conjunto normativo que alterou a relação estabelecida

entre os índios e o Estado brasileiro, e rompeu com a lógica tutelar que considerava os índios seres incapazes para a vida civil e para o exercício de seus direitos.

Segundo Ferraz e Caballero (2014), a Constituição de 1988 deu ensejo à formação de associações e organizações indígenas, mantidas principalmente por meio de recursos de agências de cooperação vinculadas à defesa dos direitos humanos e ao ecumenismo.

Para as autoras:

Embora as reivindicações da maioria das organizações indígenas estejam voltadas, sobretudo, para os direitos territoriais – demarcação, proteção, desintrusão – a partir da década de 1990 o seu foco de atuação passou a se deslocar para a gestão de projetos nas áreas de educação, saúde, comercialização e gestão territorial, suprimindo as lacunas deixadas pelo Estado. (FERRAZ; CABALLERO, 2014, p. 126-127).

Na década de 1980, tornou-se necessária a revisão da Lei nº 6.001, conhecida como Estatuto do Índio, criada em 1973, ou seja, no auge da ditadura. Em virtude dessa norma não estar adequada à CF/88, no decorrer do primeiro Governo Lula, uma revisão tornou-se Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, com proposta de mudança de nome para Novo Estatuto dos Povos Indígenas. Todavia, o projeto permanece paralisado no Congresso até o momento presente.

A questão indígena chamou bastante atenção da mídia por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215/2000, que altera a Constituição brasileira para que a demarcação de terras indígenas passe a ser de competência do Congresso Nacional. Em 2015, o então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, do Governo Dilma, pronunciou-se durante a abertura da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, e afirmou que era contrário à mudança constitucional (EXAME, 2015). É preciso lembrar que a gestão da presidente Dilma Rousseff foi a que menos homologou Terras Indígenas (T.I.s) desde a redemocratização do país.

Para o melhor entendimento da relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, elaboramos uma linha do tempo da política indigenista, apresentando um resumo histórico desse processo:

**Quadro 1 - Linha do Tempo da Política Indigenista no Brasil**

Ano	Descrição
1910	Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPILTN): instituiu a separação Igreja-Estado, foi responsável por prestar assistência aos índios e pela política da integração e civilização, com o intuito de transformar o índio em trabalhador nacional.
1916	Código Civil: para a administração da vida indígena.
1928	Decreto nº 5.484 / Serviço de Proteção ao Índio: tinha o objetivo de regulamentar a situação dos índios nascidos no território nacional.
1967	Lei nº 5.371: autorizou a instituição da Fundação Nacional do Índio (Funai).
1973	Lei nº 6001 / Estatuto do Índio: regulamentou a situação jurídica dos índios, ou silvícolas, e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.
1986	1ª Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio.
1988	Constituição Federal – Capítulo específico “Dos Índios”: foi conquistado pela luta do movimento indígena.
1989	Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho: garante o direito à consulta prévia, livre e informada.
2004	Brasil se torna signatário da Convenção 169/OIT.
2006	Decreto de 22 de março: cria a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI).
2009	1ª Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, organizada pelo Ministério da Educação.
2009	Criação da Política dos Territórios Etnoeducacionais, por meio do Decreto nº 6.861, de 27 de maio.
2010	Instituição da Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, pela Portaria/MEC nº 734, de 8 de junho.
2012	Decreto nº 7.747: instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).
2015	1ª Conferência Nacional de Política Indigenista.

2015	Criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, pelo Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro.
------	---

Fonte: Elaboração dos autores.

## O Processo Participativo na Construção de Políticas Públicas

A participação social é um dos métodos de trabalho do Governo Federal, do qual os Conselhos, as Conferências, as mesas de negociação, as ouvidorias e os fóruns nacionais são exemplos de meios para a participação da população nas decisões do Estado. A interlocução com todos os segmentos da sociedade civil organizada e com os Estados e municípios pauta a atuação do Governo Federal e é fundamental para a formulação, acompanhamento e controle de políticas públicas no país.

Um dos desafios das democracias contemporâneas é o de operar como um contexto decisório contínuo para a maioria dos cidadãos. Segundo Robert Dahl (2012), a representatividade é que permitiu a vigência da democracia nas sociedades contemporâneas. Por meios das eleições livres, periódicas e competitivas, foram constituídas as instâncias decisórias. E, nos interstícios eleitorais, tratou-se de fazer a democracia operar, possibilitando aos cidadãos que participassem de forma institucionalizada da dinâmica política, gerando estabilidade política, representatividade e *accountability*<sup>2</sup>. Tais atributos são produzidos, segundo Anastácia (2006), através dos instrumentos de representação, deliberação e participação.

A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações nas práticas das políticas públicas e na origem e significado das ações sociais e coletivas. De acordo com Avritzer e Pereira (2011, p. 56), a reforma constitucional também abriu espaço, através de legislação específica, para as formas de participação da população na administração pública direta e indireta. Em seu Artigo 14, Incisos I, II e III, acerca dos Direitos Políticos,

<sup>2</sup> A palavra *accountability* é um conceito da esfera da ética com significados variados. Em resumo, significa o exercício do controle público dos atos e das omissões dos governantes. Pode ocorrer de forma vertical (cidadãos controlam e fiscalizam os seus representantes) e horizontal (um poder controla o outro).

a Carta Constitucional assegura que "[...] a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo e iniciativa popular [...]" (ECR nº 4/94 e EC nº 16/97). Com relação à gestão das políticas públicas, o Artigo 194, Parágrafo Único, Inciso VII, sobre a Seguridade Social, assegura o "[...] caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados [...]". Finalmente, o Artigo 204, Inciso II, sobre a Assistência Social, prescreve a "[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". Para Avritzer et al. (2011), o próprio processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições híbridas que foram normatizadas nos anos 1990, tais como os Conselhos, de política e tutelares.

Como forma de institucionalizar um canal de diálogo do Estado brasileiro com os povos indígenas, foi criada, em 22 de março de 2006, a Comissão Nacional de Política Indigenista, composta por representantes indígenas de todas as regiões do país, representantes de órgãos federais que executam ações junto aos povos indígenas e entidades indigenistas. A sua instalação aconteceu em abril de 2007, ocasião em que seus membros foram empossados pelo então presidente Lula.

Essa Comissão tinha como competência principal o estabelecimento de um canal específico de diálogo entre os diversos órgãos de governo responsáveis pela política indigenista oficial do Estado brasileiro e representantes indígenas de todo o país. Ambas as partes tinham uma agenda regular de reuniões para tratar dos mais importantes temas relacionados à questão indígena do país. Coube à CNPI, como previsto em seu Decreto, a proposição de diretrizes e prioridades para a política indigenista e o acompanhamento das ações desenvolvidas pelos órgãos da Administração Pública Federal relacionadas à questão indígena.

Vale ressaltar que a participação indígena na construção de políticas públicas diferencia-se da de outros grupos sociais, como assegurado na Convenção 169 da OIT e na Constituição Federal, no Art. 231:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (CF/88).

Dessa forma, as instâncias de participação social que tenham a presença de representantes dos povos indígenas devem considerar essas especificidades que os distinguem do restante da sociedade nacional, visando protegê-los e respeitá-los. Esses povos têm o direito não apenas de gozar de direitos, liberdades e garantias em iguais oportunidades, mas também que lhes sejam observadas e respeitadas suas opções de organização, seus planos de desenvolvimento e seus modos de vida.

O professor Souza Lima (2015) observa que a participação indígena é uma peça a mais na encenação da vida democrática, num país cuja história é marcada pelas formas autoritárias de exercício do poder do Estado, pela permanente produção da desigualdade social e pelo caráter violento e colonial de suas elites políticas.

A relação do Estado brasileiro com os povos indígenas no Brasil se dá sob o paradigma da Constituição de 1988. Esse foi o tema da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, ocorrida no Brasil em dezembro de 2015. O decreto que estabeleceu a realização do evento foi publicado no Diário Oficial da União no dia 24 de julho de 2014.

A conferência trabalhou com um conjunto de seis eixos temáticos, que possibilitou uma ampla reflexão, e proposições sobre seus objetivos. Os eixos temáticos reuniram e contextualizaram princípios que se relacionavam necessariamente entre si, abrangendo: a proteção territorial, que garante o fundamento dos mundos indígenas; a participação social e o direito à consulta, que garantem a autodeterminação, mantendo aberta a possibilidade de fazer escolhas; as contribuições para o desenvolvimento sustentável, que pavimentam o caminho para o futuro; os direitos individuais e coletivos, que articulam as abordagens universal e particular na garantia dos direitos humanos; a afirmação da diversidade cultural e da pluralidade étnica do

Brasil como horizonte civilizatório para o país; e a memória e a verdade, que definem o comprometimento do Estado Democrático de Direito com a efetividade dos direitos dos povos indígenas.

O Ministério da Justiça e a Fundação Nacional do Índio foram os responsáveis por organizar o evento em conjunto com os representantes dos povos indígenas e com os demais órgãos e entidades governamentais e não governamentais que compunham a Comissão Nacional de Política Indigenista.

Tal iniciativa respondia, de certa maneira, a demandas anteriores de articulação entre povos indígenas e o Estado, como a exposta pela antropóloga Manuela Carneiro da Cunha. Em um ensaio que discutia “[...] o futuro da questão indígena [...]”, ela defendeu a necessidade de “[...] um novo pacto com as populações indígenas, para que contribuam para a conservação da riqueza brasileira [...]” (CUNHA, 1994, p. 133), ou seja, de um momento em que o Estado dialogue com os povos indígenas.

Em termos de políticas públicas, uma das principais reivindicações dos povos indígenas, que surgiu na 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, foi a criação de um Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) para consolidar o espaço de participação indígena nacional e conferir caráter deliberativo à atual Comissão Nacional de Política Indigenista. No entanto, o CNPI foi criado por decreto presidencial, de nº 8.593/2015, tendo, portanto, caráter consultivo, como expresso no Art. 1º:

Fica criado, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI, órgão colegiado de caráter consultivo responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas (Decreto nº 8.593/2015).

A Conferência foi efetivada através da realização de cento e trinta e três etapas locais e vinte e seis etapas regionais, que foram definidas levando em conta a divisão territorial brasileira e a distribuição espacial das populações indígenas – povos e terras indígenas – por todo o Brasil, e uma etapa nacional realizada em Brasília, que reuniu participantes de todas as etapas anteriores.

Conforme resultados da conferência divulgados pela Funai, o corpo de representantes indicados para a Etapa Nacional contou com as seguintes proporções: 67% de

representantes indígenas; 30% de representantes governamentais; e 3% de representantes não governamentais. Os resultados da Conferência são considerados pelo CNPI como proposições de diretrizes de políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

A realização da 1ª Conferência Nacional, que discutiu todos os temas da política indigenista, tornou-se o passo mais importante para a garantia da participação dos povos indígenas na avaliação e sugestões de propostas para as políticas públicas que os afetem diretamente. Como observa Souza Lima, “[...] o texto constitucional tem significado no reconhecimento dos direitos dos indígenas e como horizonte de construção de outras práticas administrativas e, conseqüentemente, no respeito a esses povos, na construção de espaços políticos à sua necessária participação” (SOUZA LIMA, 2010, p. 37).

### **As contribuições para a saúde**

Por sua vez, as conferências indígenas de saúde contribuíram de forma significativa para a construção do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

A 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, foi um grande marco na história das conferências nacionais de saúde, por vários motivos. Em primeiro lugar, teve a participação da sociedade civil nas deliberações sobre as políticas de saúde; suas propostas foram contempladas no texto da Constituição Federal de 1988; e foi aprovada a criação do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>3</sup>. A conferência foi presidida por Sérgio Arouca, um dos líderes do Movimento da Reforma Sanitária. Segundo o médico sanitário, era preciso uma reforma sanitária profunda, que garantisse à população um serviço descentralizado, universal, integral e com controle social (CONASS, 2009).

---

<sup>3</sup> A Constituição de 1988 definiu a saúde como "direito de todos e dever do Estado", o que foi um marco na história da saúde pública brasileira.

Oito meses depois da realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, ainda em 1986, foi organizado um processo participativo voltado para a população indígena, intitulado Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio, que teve como objetivo a criação de um único órgão para gerenciamento da saúde de pessoas indígenas e de sua participação na formulação da política de saúde. Nessa Conferência, ocorreram as primeiras discussões em torno do modelo de atenção à saúde do índio, com a participação de representantes de várias nações indígenas, de órgãos públicos e organizações da sociedade civil que atuavam em apoio à causa indígena.

A segunda conferência, realizada em 1993, recebeu a nova nomenclatura de Conferência Nacional de Saúde Indígena (CNSI). Essa conferência resultou, posteriormente, na aprovação da Lei Arouca (9.836/99), que instituiu o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), e criou os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs)<sup>4</sup>.

A terceira conferência, realizada em 2001, reforçou a necessidade de fortalecimento do controle social, e recomendou, inclusive, a implantação de Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígena.

A quarta conferência aconteceu em 2006, e contou com a participação de 800 delegados, dos quais 52% representaram a população indígena. Essa Conferência avaliou o SasiSUS no âmbito do SUS e a situação dos atendimentos de saúde nos DSEIs; propôs como diretriz a autonomia dos Distritos; e discutiu e propôs ações para promover a saúde dos povos indígenas, com respeito às ações de integração da medicina tradicional e a efetividade do controle social.

A última conferência organizada em torno desse tema aconteceu em 2013. O encontro reuniu mais de 1,8 mil participantes, com o objetivo de aprovar diretrizes para as políticas de saúde executadas nas aldeias por parte dos DSEIs, que integram o SasiSUS.

---

<sup>4</sup> O DSEI é a unidade descentralizada do Subsistema, responsável por organizar o atendimento à saúde indígena em sua área de abrangência. A demarcação territorial desses Distritos não se estabeleceu sob critérios político-geográfico-administrativos das Unidades Federativas (UF), mas foi determinada, basicamente, pelas características étnicas e pela ocupação geográfica das comunidades indígenas.

O atual momento político brasileiro é sensível para a garantia dos direitos sociais. São muitas as iniciativas de encolhimento dos direitos coletivos e da seguridade social, especialmente por meio de cortes nos investimentos públicos e do enfraquecimento dos direitos dos povos indígenas e de demais minorias. A sexta Conferência Nacional de Saúde Indígena, convocada pela Portaria nº 1.730, prevista para acontecer este ano (2019), já teve suas datas alteradas. Um parecer da Consultoria Jurídica da pasta recomenda encerrar o processo de contratação da empresa responsável pela realização do evento. A Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) chegou a apresentar alternativas, como abertura de um novo edital, mudança de calendário e readequações na infraestrutura, mas ainda não há uma definição concreta para a realização do evento.

O processo de criação da Sesai, no âmbito do Ministério da Saúde, foi marcado por uma ampla participação de representantes da população indígena, pelo diálogo intercultural e por várias rodadas de negociação no governo, que culminaram na sua criação, em 2010. A Sesai é órgão responsável por coordenar e executar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas e todo o processo de gestão do SasiSUS.

### **Fortalecendo a educação escolar indígena**

De acordo com o Parecer 14/99 do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1999 apud BRASIL, 2007, p. 94), no contexto educacional, a educação indígena aborda o aprendizado de processos e valores de cada grupo, no que diz respeito aos padrões de relacionamento social na vivência cotidiana dos índios com suas comunidades. Nesse contexto, segundo Daniel Munduruku (MUNDURUKU apud SIMAS; PEREIRA, 2010, p. 06)<sup>5</sup>, o conhecimento na sociedade indígena é de posse dos mais velhos: "[...] mesmo que uma pessoa saiba todas as coisas sobre o seu povo, sobre a sua tradição, se houver alguém mais velho presente naquele espaço, é de direito que o mais velho responda o que lhe foi perguntado [...].", afirma.

---

<sup>5</sup> Daniel Munduruku. **O Banquete dos Deuses**. São Paulo: Angra, 2000.

Nesse sentido, de acordo com Mandulão (2003, p. 131), a criança indígena aprende fazendo, experimentando e imitando os mais velhos. Assim, a forma de ensinar nas comunidades indígenas tem a observação e o fazer como princípios inseparáveis na formação do indivíduo, testados dentro de um contexto real. Portanto, pode-se dizer que a educação indígena é realizada de modo empírico.

Segundo Simas (2010, p. 6), diferentes atividades são ensinadas aos indígenas, de acordo com o sexo e as idades física e cognitiva. Outro fato importante da educação indígena ocorre nos ritos, que são feitos quando um indivíduo passa de uma faixa etária para outra, como por exemplo, um indivíduo jovem se torna adulto. O autor ainda destaca que "Os ritos de iniciação à vida adulta comprovam que a criança indígena aprendeu tudo que precisava para viver na sua sociedade e ser um bom membro da mesma [...]".

A educação escolar indígena ocorre no espaço das escolas e deve seguir todas as orientações legais, previstas na CF/88, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e nas Diretrizes do Conselho Nacional de Educação.

Em 2009, o Ministério da Educação realizou a 1ª Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (1ª CONEEI). A 1ª CONEEI teve como principais objetivos: a) consultar os representantes dos povos indígenas, das organizações governamentais e a sociedade civil sobre as realidades e as necessidades educacionais para o futuro das políticas de educação escolar indígena; b) discutir propostas de aperfeiçoamento da oferta de educação escolar indígena, sob a perspectiva da implementação dos Territórios Etnoeducacionais; c) propor diretrizes que possibilitem o avanço da educação escolar indígena com qualidade e efetividade; e d) pactuar entre os representantes dos povos indígenas, dos entes federados e das organizações a construção coletiva de compromissos para a prática da interculturalidade na educação escolar indígena.

A 1ª CONEEI foi dividida em três momentos – Conferências nas Comunidades Educativas, Conferências Regionais e Conferência Nacional. As Conferências nas Comunidades Educativas foram realizadas em 1.836 escolas indígenas ao longo do ano

de 2009, e tiveram a participação de 45.000 pessoas. As 18 Conferências Regionais reuniram 3.600 delegados, 400 convidados e 2.000 observadores. A Conferência Nacional foi o momento em que, a partir das reflexões e discussões das etapas locais (comunidades educativas) e regionais, os delegados elegeram um conjunto de compromissos compartilhados para orientar a ação institucional, com vistas ao desenvolvimento da Educação Escolar Indígena. A etapa nacional foi realizada em novembro de 2009 na cidade de Luziânia, Goiás, e reuniu 604 delegados, 100 convidados (incluindo equipe de apoio) e 100 observadores, totalizando 804 participantes efetivos. Considerando todo o processo da conferência, 210 povos indígenas participaram.

Pela primeira vez na história do Brasil, foi prevista a garantia de participação de todos os povos indígenas brasileiros. Porém, a meta não foi alcançada, devido ao fato de que alguns representantes de povos indígenas desistiram de participar da etapa nacional nos últimos dias da conferência, sem que houvesse condições de que fossem substituídos, e de que outros representantes se recusaram a participar, por conta da ameaça de gripe suína, como foi o caso das lideranças do povo Waimiri-Atroari. Em termos institucionais, 34 organizações indígenas, 24 Secretarias Estaduais de Educação, 91 Secretarias Municipais de Educação (de 179 municípios que trabalham com escolas indígenas em todo o país), 14 instituições indigenistas e 80 instituições de outras naturezas do Estado brasileiro participaram da Conferência em suas diversas etapas. No contexto geral, a discussão sobre educação diferenciada foi a maior demanda que surgiu na 1ª CONEEI, que mobilizou 50.000 pessoas, entre representantes indígenas, representantes da sociedade civil e do Poder Público que participaram diretamente de alguma etapa do processo da Conferência (Documento final da 1ª CONEEI, 2014).

Com o intuito de cumprir os dispositivos constitucionais para garantir e promover a construção de uma sociedade livre, justa e de inclusão social de todos os cidadãos brasileiros, e considerando os elementos do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, no que tange aos eixos comuns de políticas sociais, o Governo Dilma, por meio da Portaria nº 421, de 9 de maio de 2014, convocou a 2ª Conferência Nacional de Educação Escolar

Indígena (2ª CONEEI). Realizada em Brasília, Distrito Federal, em março de 2018, a conferência mobilizou mais de 30.000 pessoas de todo o país, durante todas as suas etapas, realizadas no período de 2016 a 2018.

Os povos indígenas, a sociedade civil organizada e as instituições públicas puderam discutir amplamente as condições de oferta da educação intercultural indígena, buscando aperfeiçoar as bases das políticas e a gestão de programas e ações para o tratamento qualificado e efetivo da sociodiversidade indígena.

A 2ª CONEEI teve como principais objetivos: a) avaliar os avanços, impasses e desafios da Educação Escolar Indígena, a partir da 1ª CONEEI, e b) reafirmar o direito a uma Educação Escolar Indígena específica, diferenciada e bilíngue ou multilíngue.

De acordo com o Censo Escolar/Inep/MEC/2016, existem 3.212 escolas indígenas, 20.386 professores indígenas e 267.226 matrículas de pessoas indígenas em todo o sistema de Educação Básica.

Essa 2ª Conferência demonstrou que, por meio da participação democrática, o Estado brasileiro tem apoio na formulação das políticas públicas para assegurar a todos os indivíduos o direito à educação.

**Quadro 2 - Histórico das Conferências Nacionais Indígenas realizadas**

CONFERÊNCIA	Decreto/Convocação	Ano	Órgão responsável
1ª Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio	-	1986	Ministério da Saúde
2ª Conferência Nacional de Saúde Indígena	-	1993	Ministério da Saúde
3ª Conferência Nacional de Saúde Indígena	-	2001	Ministério da Saúde
4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena	Portaria Ministerial nº 963, de 23 de junho de 2005	2006	Ministério da Saúde

Conferência Nacional dos Povos Indígenas	Decreto de 16 de março de 2006	2006	Ministério da Justiça e Fundação Nacional do Índio
5ª Conferência Nacional de Saúde Indígena	Portaria nº 1691, de 12 de agosto de 2013	2013	Ministério da Saúde
1ª Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena	Portaria nº 1062, de 26 de agosto de 2008	2009	Ministério da Educação e Fundação Nacional do Índio
1ª Conferência Nacional de Política Indigenista	Decreto de 24 de julho de 2014	2015	Ministério da Justiça e Fundação Nacional do Índio
2ª Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena	Portaria de convocação nº 421, 9 de maio de 2014	2018	Ministério da Educação e Fundação Nacional do Índio

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados apresentados pela Secretaria Nacional de Articulação Social.

### Considerações Finais

A implementação do processo de uma Conferência cria a oportunidade de discutir um novo pacto entre Estado, sociedade nacional e os povos indígenas, livre de toda a herança colonial. Para tanto, faz-se necessária a participação indígena no debate e na proposição da política indigenista atual e de uma agenda indigenista positiva.

No momento atual, de clara ameaça aos direitos dos povos indígenas, a participação social torna-se um elemento-chave na cena política. A participação dos povos indígenas tem resultados positivos, mesmo que tímidos, na educação, na saúde, na regularização fundiária, na Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, dentre outras áreas de atuação do poder público.

A realização das Conferências Nacionais e a participação dos povos indígenas em órgãos colegiados têm resultados importantes para os povos indígenas, como, por exemplo: a criação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no âmbito do SUS; as diretrizes nacionais para a educação escolar indígena, elaboradas com a ampla

participação dos povos indígenas; a garantia de recursos diferenciados no Programa Nacional de Alimentação Escolar e no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), dentre outras ações e programas.

Além dos objetivos propostos pelas conferências, com o intuito de assegurar a participação social dos povos indígenas, e garantir, assim, a elaboração e a implementação de políticas públicas que respeitem seus direitos, esperamos que seja fortalecido o diálogo e a atuação conjunta do atual Governo com os mais de 300 povos indígenas do Brasil; que os debates nas conferências contribuam para que os direitos já reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 ganhem mais espaço; que sejam efetivadas políticas para povos indígenas em um Estado que, de fato, valorize e proteja a sua diversidade étnica e cultural; e que os diferentes atores do governo e dos setores da sociedade nacional se sensibilizem e se conscientizem do processo histórico de negação de direitos dos povos indígenas.

## Referências

- ANASTASIA, F.; NUNES, F. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. 1ª ed. Brasília; Belo Horizonte: PNUD/UFMG, 2006.
- AVRITZER, L. et al. **Controle público e democracia**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas**. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2009. 100 p.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI e dá outras providências. Brasília, DF, 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Documento Final da I Conferência Nacional de Educação**

**Escolar Indígena.** Brasília: SECADI, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Centro Cultural do Ministério da Saúde. **Conferências Nacionais de Saúde:** Contribuições para a construção do SUS. Disponível em: <<http://www.ccs.saude.gov.br/cns>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Conferência Nacional de Saúde, 8ª,** Brasília, 1986. Anais: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 430 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Articulação Social. **Histórico de Conferências Nacionais.** Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia.** São Paulo: Ática, 2000.

CUNHA, M. C. Índios na Constituição. Dossiê: 30 anos da Constituição brasileira. **Novos estud. CEBRAP.** São Paulo, p. 429-443, set./dez. 2018.

\_\_\_\_\_. O futuro da questão indígena. **Estudos Avançados.** Cidade, v. 8, n. 20, p. 121-136, 1994.

DAHL, R. A. **A Democracia e seus críticos.** Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro: revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

FERRAZ, I.; CABBALLERO, I. N. V. Movimentos indígenas: luta por direitos ameaçados. In: LEITE LOPES, J. S.; HEREDIA, B. M. A. (Org.). **Movimentos sociais e esfera pública:** o mundo da participação – burocracias, confrontos, aprendizados inesperados. Rio de Janeiro: CBAE, 2014, p. 123-157.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Documento Base da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista.** Brasília, 2015. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 25 mai. 2019.

MANDULÃO, F. da S. Educação na visão do professor indígena. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Diversidade na Educação:** reflexões e experiências. Brasília: Secretaria de Educação Média e Tecnológica, 2003.

MORONI, J. A. O Direito à Participação no Governo Lula. In: 32nd Global Conference on Social Welfare, Brasília: ICSW, 2006. Disponível em: <[http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf)>. Acesso: 13 mai. 2019.

SIMAS, H. C. P.; PEREIRA, R. C. M. Desafios da Educação Escolar Indígena. **Revista Escrita.** Rio de Janeiro, n. 11, 2010. Disponível em: <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/rev\\_escrita.php?strSecao=inputo](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/rev_escrita.php?strSecao=inputo)>. Acesso em 25 mai. 2019.

SOUZA LIMA, A. C. Povos indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a "organizados"? In: SOUSA, C. N. I. et al. (Org.). **Povos indígenas**: projetos e desenvolvimento II. Brasília; Rio de Janeiro: Paralelo 15; Laced, 2010, p. 15-50.

\_\_\_\_\_. Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI. **Mana**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, ago. 2015.

---

## CRISE DA DEMOCRACIA E DECOLONIALIDADE DO PODER<sup>1</sup>

Francisco Uribam Xavier de Holanda

No século XXI, podemos identificar, claramente, em relação ao debate sobre democracia, o seguinte paradoxo: por um lado, a democracia aparece na mídia e no discurso dos políticos de todos os matizes ideológicos como uma ideia transtemporal e como se todos fossem partidários dela; por outro, no campo das mobilizações sociais, fala-se muito na crise do sistema moderno de representatividade liberal. Todavia, defendo a hipótese de que não é só a representatividade que está em crise, mas a própria democracia. Desde a crise estrutural do capitalismo, na década de 70 do século passado, a política e o Estado vêm sendo demasiadamente utilizados como instrumentos voltados a atender os interesses do mercado em detrimento das políticas públicas de proteção social e de distribuição de riqueza e renda. O mercado, como um deus, tornou o instrumento da democracia algo que só tem validade e respeito quando pode ser utilizado para garantir seus interesses.

Em nossa epocalidade, estamos inseridos em uma crise da democracia ou, em outras palavras, estamos sendo defrontados com a necessidade de considerar e praticar outras formas de normatização da vida política no planeta; estamos sendo desafiados a construir outro ethos de sociabilidade política em resposta à crise da civilização ocidental. A democracia que habita o imaginário no mundo ocidental foi inventada pelos gregos (Sólon, Péricles e Clístenes), no século V a.C, entrando em crise já na época de Platão. Este, em sua obra *a República*, e Aristóteles, em *a Política*, mostram posicionamentos contrários à democracia por a entenderem como um sistema suscetível à corrupção e à injustiça. Para os gregos, a política não era apenas um exercício de poder, mas um modo de relação entre partes conflitantes, visando a efetivação do bem comum. Cidadão era todo aquele que participa, de fato, do ato de

---

<sup>1</sup> Meus agradecimentos a parecerista anônima que, com suas observações pertinentes e profundas, me ajudou a melhorar e a qualificar o texto.

comandar e, ao mesmo tempo, era apto ser comandado. A finalidade da política era o bem comum e a realização da política era a única possibilidade de realização do homem na sua condição de ser.

O segundo paradigma de democracia ocidental foi inventado na Modernidade, quando a razão iluminista impôs outro padrão de sociabilidade, a política deixou de ser uma forte relação de poderes e passou a funcionar como disputa de interesses privados. No século XVII, a sociedade burguesa inventou a chamada Democracia Moderna ou Democracia Representativa, na qual os debates mais fortes se deram entre as ideias de democracia representativa e democracia direta; democracia representativa e democracia deliberativa<sup>2</sup> e, na América do Sul, entre democracia representativa e democracia delegativa<sup>3</sup>. Todavia, esses debates não foram capazes de salvar a democracia de sua crise e de seu esgotamento em relação à sua promessa de instituir um fazer político libertário que levasse a sociedade a promover a inclusão e a igualdade social.

Não há ineditismos em afirmar que a democracia está em crise e não somente o seu instituto de representação. Chantal Mouffe (2005) defende há tempos que a teoria democrática contemporânea não é capaz de conceber uma forma política democrática adequada para a era da globalização. A solução que ela apresenta é a construção do que ela vem denominando de “pluralismo agonista”. Trata-se de uma redescritção dos princípios fundamentais da democracia de modo a abrir espaço para o conflito, a paixão e o político. Agonismo é a situação na qual o adversário reconhece a legitimidade do

---

<sup>2</sup> Reproduzo, aqui, o entendimento que a Professora Lígia Helena Hahn Luchman nos dá do conceito de democracia deliberativa: “A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional” (LUCHMAN, 2002, p.7).

<sup>3</sup> “As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o candidato que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parece conveniente. O que faz no governo não precisa guardar nenhuma relação com o que ele disse ou prometeu durante a campanha política [...] Tipicamente, os candidatos vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes, isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. A ideia de obrigatoriedade de prestar contas [accountability] a outras instituições – como o Congresso e Judiciário – aparece com impedimentos desnecessários à plena autoridade que o presidente recebeu” (O’DONNELL, 1991, p.30).

opponente, pois toda política tem a ver a formação de um nós, e o conflito se conduz por meio das instituições. É uma luta por hegemonia na qual o dissenso não é tratado na relação de amigo versus inimigo, mas na de amigo versus adversário. Como esclarece Mouffe:

Considero que é apenas quando reconhecemos a dimensão do político e entendemos que a política consiste em domesticar a hostilidade e em tentar conter o potencial antagonismo que existe nas relações humanas que seremos capazes de formular o que considero ser a questão central para a política democrática. Essa questão, vênua aos racionalistas, não é a de tentar chegar a um consenso sem exclusão, dado que isso acarretaria a erradicação do político. A política busca a criação da unidade em um contexto de conflito e diversidade; está sempre ligada à criação de um nós em oposição a um eles. A novidade da política democrática não é a superação dessa oposição nós-eles – que é uma impossibilidade -, mas o caminho diferente em que ela é estabelecida (2005, p.20).

Como a política é da ordem do presente, são as dimensões do passado (história) e do futuro (um novo horizonte) que dão profundidade a ela. Assim, por um determinado foco ou olhar, podemos descobrir que, na Modernidade, a proposta liberal entra em relação de antagonismo com a democracia, como já acontecera à época da Revolução Francesa por meio da exclusão do povo, do qual foram tirado os mecanismos de garantia de soberania política. É também o que acontece na atualidade, na chamada era da globalização, pela iniciativa de privatizar a política por meio do mercado, o que amplia o espaço de reflexão sobre a possibilidade de um “pluralismo agnóstico” combinado com um processo de combate as desigualdades sociais numa realidade em que a soberania do mercado estrutura o padrão mundial de poder.

### **A exclusão do povo como soberano**

O Estado Democrático de Direito foi criado no período da Modernidade como solução para a antiga disputa que marcou a reflexão política ocidental sobre os conceitos de força, lei, poder e direito. A solução consistia em submeter decisões e ações do poder político, por meio de seus agentes públicos, às estruturas normativas estabelecidas pelo ordenamento jurídico. Portanto, uma questão de fundo deveria ser respondida: de onde se originaria esse ordenamento jurídico? A resposta era que ele deveria ser resultado da vontade legítima de um soberano, ou seja, do povo, e não mais do

monarca. Em princípio, no Estado Democrático de Direito, o poder e sua prerrogativa de uso da força deveriam ser juridicamente legalizados; e, ao mesmo tempo, o direito e as leis deveriam ser democraticamente legitimados.

Assim, o Estado Democrático de Direito moderno foi sendo forjado por duas premissas básicas: a ideia liberal de direitos relativos à liberdade dos indivíduos e a ideia de democracia como igual à soberania popular. Todavia, uma dimensão não necessariamente leva à outra, tampouco são facilmente conciliáveis. Então, como foi possível a junção entre liberalismo e democracia? Ela só foi possível porque ambos, em um determinado momento de suas lutas políticas, tiveram um inimigo em comum: o Estado Absolutista Monárquico.

No século XIX, como forma de diminuir o poder monárquico, o movimento liberal burguês propôs a ideia de democracia como transferência do poder soberano do monarca para o povo, ensejando, desse modo, a superação da legitimidade monárquica pela legitimação democrática de poder. Isso se deu com base na noção do direito natural que servia de fundamento normativo para realização de um pacto institucional, no qual a política era dada como garantia da propriedade e do Estado, ficando a mesma como elemento acima dos interesses de classes.

Após a derrota do sistema monárquico, o movimento liberal ignorou a promessa de fazer do povo o soberano e transferiu a soberania para o parlamento, o qual passou a ser apresentado como o lugar da produção de normas e de tomada de decisões políticas legítimas por ser composto por representantes do povo. Assim, evitava-se a soberania da participação popular, e dava-se origem ao sistema representativo liberal moderno. A democracia representativa passava a existir como sistema de governo em nome do povo, mas, no qual, este ficava excluído do processo decisório envolvendo interesses sociais ou o controle das instituições públicas. Como, posteriormente, constatou Paul Hirst:

As democracias representativas ocidentais são uma curiosa mistura de sucesso e fracasso. São bem sucedidas no nível da legitimação da autoridade governamental, mas ao preço de um baixo nível de participação do cidadão e de um baixo nível de efetiva fiscalização do processo de decisão governamental (1992, p.39).

Para o liberalismo, a meta do Estado de Direito é a regulamentação da ação do Estado como guardião da propriedade privada. O Estado aparece não como uma unidade política, mas como um conjunto de normas e procedimentos. O estabelecimento de um ordenamento jurídico fixo e estável, base do movimento constitucionalista liberal do século XIX, foi essencial para a submissão do poder do Estado ao princípio da legalidade, o que gerou um ambiente de segurança onde prosperavam as transações comerciais, as transferências hereditárias e os negócios privados.

O constitucionalismo moderno foi o instrumento que a burguesia liberal utilizou para defender seus interesses econômicos privados através da imposição de uma série de direitos individuais, além da separação dos três poderes. Enquanto a democracia aparecia em sua narrativa como uma forma particular de exercício efetivo da soberania política, o constitucionalismo moderno apresentava-se como o seu exato oposto, ou seja, como uma forma de limitar a soberania política exercida por parte da população. O constitucionalismo liberal impõe limitações ao exercício da soberania e, nesse sentido, desqualifica a democracia e abre brechas para a privatização da política.

### **Da privatização da política**

Na Modernidade, toda a questão do poder e suas extensões, a participação e a representação, está dirigida à proteção da propriedade privada, desde a proposta de soberania centrada no Estado, como aparece no Leviatã de Hobbes, ao Estado constitucionalista de Locke; do governo representativo de Stuart Mill à ideia de construção da vontade geral de Rousseau; da divisão e equilíbrio entre os três poderes propostos por Montesquieu à noção de democracia baseada em ações cívicas de Tocqueville. Assim, a soberania, como exercício do poder político praticado amplamente pela sociedade organizada, passou a ser cada vez mais um instrumento indigesto e ameaçador para o mercado.

O capitalismo, de acordo com o modelo fordista do pós-guerra, e apoiado sobre uma correlação de forças entre capital e trabalho, garantiu a convivência tolerável entre lucratividade da produção de massa e política social compensatória. Com a

globalização dos processos produtivos, além da criação de sistemas multilaterais atrelados ao processo de expansão do capital e a capacidade do capital financeiro de flutuar por meio do sistema on-line por todo o planeta, o modelo representativo e a democracia têm sido colocados em xeque ao se tornarem mecanismos irrelevantes para o controle do capital, principalmente na forma especulativa. Assim, chegamos ao fim do modelo fordista, onde o mercado neoliberal luta contra toda e qualquer política de reforma que tenha como objetivo um Estado do bem-estar ou a ampliação de direitos.

Com a hegemonia do pensamento neoliberal, que acirra comportamentos e estilos de vida individualistas e competitivos, promovendo a fragmentação das ações políticas e o fortalecimento de opções técnicas, os Estados nacionais vêm perdendo, em face do debate político, a capacidade de coordenar projetos de desenvolvimento, voltados à inclusão social e à distribuição de renda. Com a hegemonia dos mercados desregulados, o Estado perdeu a capacidade de tutelar a economia. Desse modo, a política passou a ser descaradamente privatizada por meio de financiamento empresarial de campanhas e por disputas nas quais os partidos são cada vez mais apenas instrumentos de um jogo entre setores do próprio capital, interessados em abocanhar grandes nacos do orçamento público (como indústria, construção civil, setor bancário, serviços, rentistas, agronegócio etc.).

Com a privatização da política, o Estado é capturado pelo mercado. A capacidade concorrencial, a força midiática e a propaganda, no papel de promover a política como espetáculo e simulação, passam a ser o modo operante de um modelo caro, corrompido e privatizado da política, que garante o controle do Estado seja exercido pelo mercado por meio de atores políticos que recebem dele o financiamento de suas campanhas.

O liberalismo, que emergiu triunfante frente ao conservadorismo e ao socialismo no século XIX, segundo Immanuel Wallerstein (1994), não é um sistema anti-estatista, mas é essencialmente antidemocrático. Assim, o autor considera que, nas próximas décadas, as operações das estruturas políticas e culturais tendem a tornarem-se diferentes, mas do que as operações do mercado mundial. O autor afirma, basicamente:

[...] os Estados perderão continuamente sua legitimidade, e com isso encontrarão dificuldade para assegurar uma segurança mínima, internamente ou entre si. Na cena geocultural não haverá discurso dominante comum ou até mesmo as formas de debate cultural e político estarão sendo debatidas. Haverá pouco acordo em torno do que constitui o comportamento racional ou aceitável [...]. Consequentemente, a primeira necessidade que temos é a de clareza quanto ao que tem sido deficiente no nosso sistema mundial moderno, e que tem tornado tão grande a porcentagem da população mundial insatisfeita, ou ao menos, ambivalente, quanto aos seus méritos sociais. Parece-me bastante claro que a principal reclamação tem sido em relação à grande desigualdade do sistema, o que significa ausência de democracia (WALLERSTEIN, 1994, p.132).

O espírito do capitalismo, manifestado na visão de mundo neoliberal, vem corrompendo as bases do sistema representativo, por intermédio da privatização da política, e derrotando qualquer possibilidade de existência de democracia, como mostram os exemplos perversos ocorridos na Grécia e no Brasil. No primeiro caso, a população disse não, por meio de um plebiscito em julho de 2015, ao conjunto de medidas neoliberais de austeridade, sendo, no entanto, humilhada e desrespeitada pela imposição de privatizações, além de cortes salariais contra servidores ativos e aposentados e redução de verbas para políticas públicas. No Brasil, o golpe parlamentar aplicado ao Governo Dilma, em 2016, seguido pela imposição da agenda "Ponte Para o Futuro", levou ao congelamento dos gastos públicos por vinte anos, às privatizações e à aprovação da reforma trabalhista no Governo Temer. Esta agenda continuou, em 2019, com as propostas de reforma da previdência, reforma tributária, reforma administrativa etc., e está sendo seguida por Paulo Guedes, Ministro da Economia do governo Bolsonaro.

A derrota da democracia moderna pelo capitalismo neoliberal acontece devido à exigência de submissão do Estado e dos interesses coletivos da sociedade pela economia de mercado. E, quando o sistema capitalista entra em crise, ou seja, quando tem a reprodução dos lucros ameaçada, quem paga a manutenção do sistema de lucros são os pobres, a classe média, os pequenos negócios e parte da economia nacionalizada, através dos chamados ajustes estruturais ou da política de austeridade.

O grande foco do neoliberalismo é a criação de um sistema político mundial livre de interferências e controle social. Logo, a democracia pregada pelos neoliberais, reduzida a eleições para legitimar mandatos financiados por empresas capitalistas, é uma

ameaça às garantias constitucionais de direitos sociais e às políticas públicas. O modelo de representação neoliberal, onde a sociabilidade é normatizada pelos interesses do mercado, tem como objetivo sedimentar uma lógica instrumental que torne o parlamento insensível às manifestações e às pressões populares.

Mobilizações populares, em várias partes do mundo, vêm afirmando que o sistema político liberal não representa as aspirações coletivas da população. A democracia representativa, segundo os pressupostos liberais:

I – proporciona níveis muito baixos de prestação de contas (accountability) pelo governo;

II – proporciona níveis muito baixos de influência popular no processo de tomada de decisões;

III – aliena o eleitorado em relação ao seu direito de exercer a soberania. O voto vira transferência de poder absoluto a indivíduos que são apresentados por partidos em tempos de eleições;

IV – tem uma margem muito restrita de mudanças sociais e políticas por meios parlamentares, mesmo quando os partidos de esquerda vencem as eleições;

V – apresenta dificuldades para que as instituições públicas, comprometidas por processos viciados de corrupção, praticados por parlamentares ou técnicos por eles indicados para ocupar “cargos de confiança”, sejam reformadas por partidos, que as controlam e delas se beneficiam de forma privada.

Apoiando-se nas reflexões de Claus Offe, Marcos Nobre afirma que a conjunção de sufrágio universal e política partidária competitiva alteraram substancialmente o fazer político e a própria compreensão de democracia. A democracia passou a significar competição política como forma de legitimação do exercício do poder. Nesse processo, três efeitos se produzem sobre a dinâmica partidária, ou, conforme diz o autor:

Em primeiro lugar, observa-se uma desradicalização da ideologia partido, tanto pela tentativa de obter maior número de votos possíveis no conjunto do eleitorado, como pela necessidade de construir acordos e coalizões eleitorais e de governo, o que leva, por sua vez, ao pragmatismo de concentrar em objetivos políticos alcançáveis. Em segundo lugar, observa-se uma crescente burocratização e centralização administrativa das estruturas

partidárias, bem como a presença de estratégias de propaganda permanentes. Com isso, são as bases mesmas do partido que são gradualmente desmobilizadas em favor de quadros militantes profissionais. Por fim, as novas condições de competição política dos partidos de massa acarretam uma erosão da identidade coletiva, em prol de uma administração pragmática da heterogeneidade cultural e de valores dos filiados (NOBRE, 2004 p. 24-25).

O sistema liberal representativo está instituído acima da população. Vampiriza as energias políticas das pessoas e dos movimentos coletivos, visando se manter e se reproduzir como instrumento de interesses privados, tanto do setor produtivo quanto do capital especulativo. Quando as pessoas passam a falar em crise de representatividade, o fazem porque sentem que seus interesses são excluídos ou preteridos na pauta política dos três poderes ou, ainda, porque querem mudanças ou desejam intervir nos assuntos que interessam a elas. Nesse contexto, um conjunto de interrogações vem à tona: seria possível democratizar a sociedade sem desprivatizar a política? Como garantir um regime político que respeite os direitos da maioria e das múltiplas minorias, simultaneamente? Quem tem o apoio da maioria tem sempre legitimidade? Essas questões propõem desafios que nos levam a pensar um mundo construído em torno de um novo marco civilizatório.

### **A democracia e partido na América Latina**

Ao longo da década de 1980, a América Latina, ao mesmo tempo que transitava de regimes autoritários e ditaduras militares para governos eleitos democraticamente, passava por uma profunda crise econômica. Além de enfrentar o colapso ou esgotamento do modelo de substituição de importação (nacional-desenvolvimentismo), seus governos eram obrigados a adotar medidas para pagar a dívida externa contraída durante a década de 1970, impondo sacrifícios à população, como recessão, desemprego e inflação galopante. Depois da chamada década perdida (anos 1980), surgiu a proposta de liberalização das medidas econômicas voltadas para a estabilização e reestruturação de suas economias (HOLANDA, 2002), mas que acabou gerando um ambiente de reprodução em massa da pobreza, da exclusão social, da violência, da desnacionalização da economia e do endividamento externo, chegando a

representar, em alguns casos, um retrocesso, por configurar uma ameaça ao processo de democratização.

A transição de regimes autoritários para um cenário de construção da democracia, ilustrada pela queda do Muro de Berlim, demonstrou empiricamente que não há uma relação inexorável entre consolidação da democracia política e a justiça social. Na América Latina, mas do que em qualquer outro lugar, podemos perceber a necessidade de uma definição mais ampla de democracia. A realidade latino-americana nos coloca diante de algumas indagações, como seria possível transformar as conquistas da democracia política numa espécie de *democracia econômica*? E, caso seja validada a lógica de que a liberalização econômica pelo atendimento das demandas do mercado acelera o processo de desigualdade social, seria a luta pelos direitos humanos um caminho para a justiça social? Que mecanismos sociais poderiam democratizar o mercado? A privatização da política é um sinal de que não vivemos numa democracia, mas numa ditadura do mercado com tolerância à participação, limitada a eleições para legitimar a composição do parlamento formado por políticos comprometidos com o mundo privado?

Na América Latina, a transição democrática aconteceu concomitantemente à imposição de um ajuste estrutural fundamentado em argumentos técnicos neoliberais, que foram apresentados como solução para a crise do modelo nacional-desenvolvimentista. A consequência do ajuste estrutural foi o agravamento da pobreza e a criação de contrastes sociais extremos, que se constituíram como empecilhos para o desenvolvimento econômico e para a consolidação do processo democrático. Nesse processo, a reforma econômica se impôs como absoluta, em detrimento da equidade social representada pela desconcentração de renda, pela distribuição da terra e partilha do poder. Reabilitou-se uma crença, já empiricamente reprovada, de que o ajuste estrutural permitiria o crescimento econômico e criaria, dessa forma, condições para o combate às desigualdades sociais.

Para Peter Gaupp, persiste na América Latina uma democracia de fachada, e existe, ainda, um fosso entre o país legal e o país real por onde transitam os *lobbies* da construção e onde são privilegiados os interesses privados de curto prazo, em

detrimento da legislação política e econômica. Para ele, um dos desafios postos para os latino-americanos é a alteração da cultura política, pois:

A cultura tradicional é avessa a soluções de compromisso, é patriarcal e parece uma corte dominada por conspirações; concentra poder, cria arbitrariedade, favorece a dependência e impede a iniciativa. Uma cultura política moderna deveria incentivar o consenso e ser séria, transparente, igualitária e participativa; deveria levar a divisão e controle do poder, criar segurança jurídica, promover a liberdade e recompensar a iniciativa (GAUPP, 1993, p. 4).

Ao perguntar-se se, para ser criada e sobreviver num país, a democracia precisaria estar ancorada em uma cultura democrática, Przeworski afirma que esta condição não é necessária para o estabelecimento e sustentação de instituições democráticas. Para ele, é a riqueza, e não a cultura, que mantém as democracias vivas:

Fatores econômicos e institucionais são suficientes para gerar uma explicação convincente da dinâmica das democracias sem que seja necessário recorrer à cultura [...] a probabilidade de sobrevivência da Democracia aumenta monotonicamente com a renda per capita. Em países com renda per capita inferior a 1000 dólares a probabilidade de que a democracia morreria durante um certo ano era de 0,126, o que implica uma expectativa de vida levemente superior a 8 anos. Entre 1001 e 2000 dólares, essa probabilidade era de 0,066 para uma duração esperada em torno de 18 anos. Acima de 6000 dólares, as democracias podiam perdurar para sempre. Mesmo que o hábito da democracia gere uma cultura democrática, é a riqueza e não a cultura, que mantém as democracias vivas (PRZEWORSKI, 2003, p.22-23).

A dicotomia entre democracia política e justiça social é inerente à teoria política liberal. A disputa simbólica e material por uma concepção de democracia que compreenda, em seu conteúdo, a questão da justiça social e dos direitos humanos, está posta na atual conjuntura latino-americana. O cumprimento de uma ideia ampla de democracia exige uma nova concepção de desenvolvimento que seja capaz de enfrentar a crise peculiar da América Latina, sem passar pela trajetória do modelo *welfare-state*, que se encontra em crise nos países europeus e vem fortalecendo as percepções conservadoras de extrema direita.

Trata-se de construir um modelo de desenvolvimento específico, sem seguir modelo, pois as diferenças sociais, culturais e econômicas devem ser o ponto de partida para o exercício da democracia e do desenvolvimento. Todavia, podemos nos perguntar: seria

possível falar de desenvolvimento diante da crise estrutural do capitalismo e da captura do Estado por parte do mercado? O desenvolvimento para quem e a que custo?

Os partidos e a representação política são considerados os pilares essenciais da construção de uma democracia. No entanto, quando falamos de partidos políticos, cada país tem suas peculiaridades, especificidades e sua realidade histórica. Assim, é quase impossível encontrar ou criar uma teoria que explique, de forma unificada, os partidos políticos que se encontram inseridos numa realidade absolutamente heterogênea e complexa como esta da América Latina.

A origem dos partidos políticos nas nações latino-americanas é inerente aos processos de independência colonial ocorridos no período de 1810 a 1830. As lutas pela independência e a estruturação incipiente das instituições políticas - parlamento, partidos, administração pública e justiça - inauguraram uma prática de exclusão da maioria do povo do processo político. As lutas pela independência na América Latina são decorrentes de conflitos regionais e de grupos locais na disputa pelo controle do poder, pois não refletem uma consciência nacional articulada. É no regionalismo que surgem os partidos provinciais e onde encontramos, em parte, as explicações para a dificuldade do surgimento de partidos nacionais.

A resistência ao colonialismo não foi fruto de um espírito libertário, mas do aparecimento de oportunidades econômicas e políticas, principalmente para a chamada elite crioula da América de língua espanhola que, ao promover a independência, se estabeleceu como classe dominante, sem alterar a ordem social vigente. O liberalismo latino-americano foi usado apenas para validar uma conjuntura social e política onde a conservação prevaleceu sobre a transformação. Por isso, terminadas as contendas pela independência, as autoridades coloniais e as oligarquias locais assumiram o poder político, continuando a reproduzir um comportamento eurocêntrico em relação a população negra, indígena e trabalhadora.

Os movimentos políticos de independência foram guiados por interesses de forças econômicas regionais, mas sem uma fundamentação de cunho social ou filosófico. Segundo Donald Dozer (1974, p. 245), "[...] os povos latino-americanos se empenharam muito mais em lutas pela independência de seus países do que pelos direitos e

liberdades individuais como aconteceu com os norte-americanos”. Dozer ignora a trajetória de José Martí, que além do seu projeto latino-americaníssimo e do seu anti-imperialismo, queria construir uma sociedade mais justa e igual. A autor ignora também Simón Bolívar, que, mesmo representando a elite crioula, imaginou e lutou por uma nação latino-americana organizada em moldes liberais.

O sistema partidário que emerge do regionalismo é marcado pela precariedade institucional e reforça a tendência à fragmentação, ao clientelismo, ao autoritarismo, ao personalismo, ao populismo e ao controle da política por parte de agrupamentos oligárquicos dominados por caudilhos ou coronéis, como no caso do fenômeno ocorrido no Brasil na década de 1930 do século XX. O caudilho, segundo Dozer (1974), “está em franca oposição aos dogmas modernos do republicanismo, da democracia, da igualdade e da liberdade. Agindo em nome do povo e afirmando servir os interesses deste, justifica a sua ditadura”.

Na Argentina, Chile e Uruguai, segundo Baquero (2000, p.55): “Em virtude da imigração europeia, que trouxe consigo ideologias socialistas e anarquistas, surgiram partidos políticos um tanto mais efetivos do que no resto da América Latina, onde a regra foi o surgimento de caudilhos [...]”. O comportamento político latino-americano até o fim do século XIX se orientou muito mais pela disputa de poder do que por princípios doutrinários. De acordo com Baquero, na América Latina, vivenciamos três gerações de partidos políticos:

[...] a primeira geração de partidos caracterizou-se pela dominação política dos caudilhos [...] A segunda geração, que teve seu começo após os anos 30 e coincidiu com um processo acelerado de desenvolvimento econômico, produziu organizações de massas com objetivos mais humanitários, mas que raramente se consolidaram [...] A terceira geração coincide com acontecimentos internacionais que afetaram, direta ou indiretamente, o processo político. Em primeiro lugar, a Revolução Chinesa, que fracionaria os partidos dentro de uma mesma ideologia, com varais correntes, e a Revolução Cubana, que causou um verdadeiro trauma político nessas sociedades (BAQUERO, 2000, p.60-66).

O movimento de transição implicou em um processo de democratização dos sistemas políticos latino-americanos. As mudanças sofreram influência da conjuntura interna e externa. Os desafios internos estavam centrados na necessidade de deslocamento das lideranças caudilhistas, em retirá-las do poder, no enfrentamento dos impactos

negativos da corrupção na política e no saneamento das clivagens geradas pelas disputas entre os poderes do Estado. Os fatores da conjuntura externa foram o fim do socialismo real, com a queda do Muro de Berlim em 1989, e a crise ideológica sofrida pelos setores de esquerda.

No período de transição democrática, nenhum país deixou de realizar reformas constitucionais, todos contemplaram mudanças nas leis partidárias e nas leis eleitorais. O esforço para tornar a democracia na América Latina mais orientada para a igualdade social passa pelo fortalecimento de suas instituições políticas. Os Estados modernos não podem ser concebidos à margem de suas instituições políticas, principalmente dos partidos políticos. Embora os partidos sejam criticados e modos alternativos de representação sejam adotados, como, por exemplo, a participação da representação popular nos conselhos gestores de políticas públicas, até o momento não existe um modelo de democracia para sociedades complexas que funcione sem os partidos políticos.

É bastante evidente a descrença ou o baixo nível de confiança das pessoas nas instituições políticas e na política. Os partidos se colocam cada vez mais distantes dos interesses da população; cada vez mais são vistos como não representativos dos interesses e reivindicações dos seus eleitores junto ao Estado. Os partidos políticos são acusados, com frequência, de não cumprirem as duas funções básicas da teoria representativa: "agregação de interesses e tomada de decisões". Se essas acusações são verdadeiras, será por isso que a conquista da democracia representativa na América Latina não consegue se converter em desenvolvimento social? Será por isso que alguns partidos políticos de esquerda, quando chegam ao poder, se tornam mais fiéis ao capital e a seus agentes em comparação com os governos que os procederam?

A pesquisa "O Desenvolvimento da Democracia na América Latina", realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre os anos de 2002 e 2004, apresenta resultados intrigantes: 56,3% dos entrevistados afirmaram acreditar que o desenvolvimento econômico tem precedência sobre a democracia; 54,7% declararam sua disposição de apoiar governos autoritários capazes de resolver os

problemas econômicos de seu país; e 43,9% dos cidadãos não acreditam que a democracia seja capaz de solucionar os problemas da nação.

A pesquisa ouviu 19 mil pessoas de 18 países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. A pergunta que se coloca diante desses resultados é: por que parte das pessoas ouvidas por essa pesquisa escolheria viver em regimes de ditatoriais que lhes garantisse melhores condições econômicas de vida a viver em democracias representativas que não conseguem criar uma dinâmica de distribuição de renda e de justiça social?

A resposta, em certa medida, pode ser porque a democracia vigente na América Latina é schumpeteriana, ou seja, é um conjunto de procedimentos minimalistas, sem nenhum valor substantivo, que não garante o funcionamento de arranjos institucionais que permitam que indivíduos organizados em partidos possam disputar, por meio do voto, o poder de decidir pela maioria. Assim, a maioria tem igualdade formal de voto, mas não tem poder de influenciar e determinar o voto dos parlamentares e dos governantes. Além do mais, são parcos e ineficientes os instrumentos de intervenção no poder por parte do povo. Referendo, plebiscito e iniciativa popular são peças decorativas, quase esquecidas por falta de operacionalidade e de credibilidade. No início do século XXI, a chamada onda progressista (Holanda, 2016), anunciada como o fim do neoliberalismo na América Latina, não conseguiu passar incólume pela crise do capital de 2008, e o neoliberalismo voltou de forma voraz, conduzido por políticos conservadores com tendências para a extrema direita.

## Decolonialidade do poder

Para a rede de pensadores Modernidade/Colonialidade<sup>4</sup>, o sistema-mundo, no qual estamos inseridos em escala planetária, foi criado há cerca de 500 anos, como produto de uma extração colonial europeia, onde se estabeleceu a relação centro e periferia e aquela de exploração e dominação entre países na divisão internacional do trabalho. O estabelecimento de economia monoexportadora começou com a expansão colonial, continuando com os processos de independência e se reproduz até hoje por meio do neoliberalismo.

Não nos damos conta de que as formas que temos de relacionamento com o mundo são fortemente marcadas pelo padrão ocidental eurocêntrico, capitalista e neoliberal, que direciona o funcionamento da produção e do comportamento social. E como era o mundo antes desse processo de civilização planetária? Era organizado por culturas originais, que foram destruídas ou fraturadas pela expansão colonial. Aquelas que sobreviviam eram forçadas ao eurocentrismo, imposto como padrão universal, sob a clara implicação de que já não poderia mais sociedade que não se encaixasse no modelo tido como civilizatório.

Na compreensão de Aníbal Quijano (2006), a globalização em curso é a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno eurocentrado como um novo padrão de poder mundial. Segundo Quijano (2002), o poder é um tipo de relação social construído pela presença permanente e simultânea de dominação, exploração e conflito, a qual afeta as quatro áreas básicas da existência social: trabalho, sexo, autoridade coletiva e pública,

---

<sup>4</sup> O Grupo ou rede de pensadores Modernidade/Colonialidade é um dos mais importantes coletivos de pensamento crítico da América Latina no século XXI. Trata-se de uma rede multidisciplinar e heterogênea de intelectuais cujos membros mais conhecidos são: Aníbal Quijano, Edgardo Lander, Ramón Grosfoguel, Walter Dignolo, Zulma Palermo, Catherine Walsh, Arturo Escobar, Fernando Coronil, Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez, María Lugones y Nelson Maldonado-Torres. Seus trabalhos se colocam dentro de uma perspectiva decolonial ou de descolonialidade do poder, do ser e do saber. Para eles, modernidade e colonialidade são parte constituintes de processo de formação do sistema-mundo colonial moderno, não existe modernidade sem colonialidade e vice-versa, daí os dois termos serem ligados por [/]. A principal obra de divulgação do pensamento da rede é o livro: *Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais, Perspectivas Latino-americanas*, organizado por Edgardo Lander e publicado pela CLACSO, com tradução para o português.

subjetividade/intersubjetividade, e é resultado da disputa pelo controle delas. Já o padrão mundial de poder consiste:

Na articulação entre: 1) a colonialidade do poder, isto é, a ideia de raça como fundamento social básica e de dominação social; 2) o capitalismo, como padrão universal de exploração social; 3) o Estado, como forma central e universal de controle da autoridade e o modelo de Estado-nação como sua variante hegemônica; 4) o eurocentrismo, como forma hegemônica de controle da subjetividade/intersubjetividade, em particular no modo de produzir conhecimento (QUIJANO, 2002, p.4).

No período pós Guerra Fria, o grupo dos oitos países mais ricos do planeta (G8) formou o bloco imperial mundial não democrático de poder: primeiro, porque suas decisões são impostas ao conjunto dos demais países e aos centros nevrálgicos das relações econômicas, políticas e culturais do mundo. Segundo, porque o fazem sem ter sido eleitos ou sequer designados, pelos demais Estados do mundo, dos quais não são representantes e tampouco os consultam para tomar suas decisões (QUIJANO, 2002, p.11).

O bloco imperialista mundial (G8) impõe uma redução crescente de autonomia aos demais Estados do mundo. Trata-se de uma erosão na autonomia, que consiste na desdemocratização da representação política da sociedade no Estado e, como corolário, na desnacionalização do Estado e da sociedade frente às necessidades do capital financeiro e de seus mecanismos de especulação e exploração planetária. Nesse processo chamado de globalização, o bloco imperialista mundial necessita dos Estados locais para impor suas políticas. Desse modo:

Esses Estados locais estão sendo, uns, convertidos em estruturas institucionais de administração local de tais interesses mundiais e, os outros, tornando mais visível do que já vinham exercendo essas funções. Esse processo implica uma reprivatização local e global de tais Estados, a fim de responder cada vez menos à representação política do conjunto dos setores sociais de cada país (QUIJANO, 2002, p.12).

Também não nos damos conta de que estamos vivendo normatizados por um padrão de poder que impõe um modo de ser e de estar no mundo (um ethos colonial). Nosso pensamento político, que gerou nosso modelo de democracia, tem origem eurocêntrica. No entanto, não percebemos que o sistema político e o regime democrático eurocêntrico estão imbricados numa configuração lógica do padrão mundial de poder: a lógica genocida do colonizador, a lógica do ecocídio, provocada

pelo dualismo cartesiano moderno, a lógica do feminicídio, perpetrado pelo patriarcalismo cristão e a lógica do epistemicídio, causada pelo eurocentrismo, voltada à destruição do conhecimento e subjetividade dos não europeus.

As teorias sobre o norte global tornam invisíveis os processos de dominação e exploração que são articuladas pela colonialidade do poder. Daí decorre a necessidade de descolonizar o conhecimento e o poder; no lugar de pensar em epistemologias universais, pensar em pluriversalidade. Como diz Quijano (2002, p.17): “[...] a decolonialidade social, material e intersubjetiva, é a condição sine qua non de todo possível processo de democratização e de nacionalização”.

Estamos construindo e constituindo nossa subjetividade, nosso imaginário, nossos hábitos e comportamentos pelos valores e normas dessa civilização ocidental moderna. Contudo, os povos indígenas que têm uma visão de dentro e de fora desse sistema, uma vez que guardam uma memória ancestral de outras possibilidades, chamam nossa atenção para o fato de que vivemos numa civilização de morte. Trata-se de uma civilização que mata milhões de seres humanos diariamente e está tornando inviável a continuação de vida no planeta. Isso porque essa civilização se relaciona com outras culturas e formas de vida de maneira deliberadamente destrutiva (ecocídio).

A questão da descolonialidade epistêmica do pensamento implica em ter clareza da perspectiva ou horizonte que torne tal desafio possível. Para Aníbal Quijano (2009), não temos, hoje, um horizonte estável e legítimo, pois vivemos um momento de crise no qual ainda não é evidente uma nova perspectiva, e por isso continuamos seguindo na mesma condição social do modelo em crise, caracterizado pela conjunção simultânea de seus fenômenos típicos (violência, guerra, genocídio, pobreza, fome, desmatamentos, crise ambiental, desigualdade, etc.) que colocam em risco a existência de todas as formas de vida no planeta.

Está em curso uma crise global profunda, atingindo o padrão moderno de civilização, mas que muitos intelectuais a denominam simplesmente de crise do capitalismo. Portanto, não se trata de uma crise natural, mas de uma situação que reflete a ação prática do homem sobre a natureza e seus semelhantes, normatizada pela razão

instrumental iluminista, que se efetivou por meio do modelo corrente de saber científico e tecnológico, orientado pela ideologia e pelo poder.

No texto intitulado “Bien Vivir – Entre El desarrollo y la des/colonialidad del poder”, Quijano (2014), juntando horizonte utópico decolonial com pragmática política decolonial, afirma que o conceito de Bien Vivir é, provavelmente, a formulação mais antiga da resistência indígena contra a colonialidade do poder. O termo foi cunhado pelo intelectual indígena Guamán Poma de Ayala, em 1616, em sua obra *Nueva Crónica y Buen Gobierno*. Diz Quijano que, para vir a ser uma realização histórica efetiva, o bien vivir deve ser tomado como um complexo de práticas sociais voltadas para a produção e a reprodução de uma sociedade democrática, ensejando outro modo de existência social e um horizonte de sentido próprio, como alternativa à colonialidade global de poder e à colonialidade/modernidade eurocentrada.

A decolonialidade do poder, como horizonte de sentido histórico diferente, é um projeto de defesa das condições de existência que favorece todas as formas de vida no planeta e que, para tornar-se viável, ainda de acordo com Aníbal Quijano (2014, p. 857), implica a efetivação de um conjunto de práticas sociais configuradas por:

I – garantia de igualdade social de indivíduos heterogêneos e diversos contra a injusta e imprópria classificação baseada em raça, sexo e/ou condição social da população do mundo;

II – por conseguinte, as diferenças e as identidades deixariam de ser a fonte do argumento da desigualdade social entre os indivíduos;

III – relações de agrupamentos, pertencimentos ou identidades seriam efeito de decisões livres e autônomas de indivíduos independentes;

IV – garantia de reciprocidade entre grupos ou indivíduos socialmente iguais na organização do trabalho e na distribuição dos produtos;

V – garantia de redistribuição igualitária dos recursos e produtos tangíveis e intangíveis do planeta entre a população mundial;

VI – tendência à associação comunal com a população do mundo em escala local, regional ou global, visando a um modo de produção e gestão direcionado por autoridade coletiva. E, nesse preciso sentido, seria o mais eficaz mecanismo de distribuição e redistribuição de direitos, obrigações, responsabilidades, recursos e produtos entre grupos e seus indivíduos, de acordo com o âmbito da existência social de cada categoria (sexo, trabalho, subjetividade, autoridade coletiva) e da corresponsabilidade nas relações com demais seres vivos e entidades do planeta, ou do universo como um todo.

Na era da globalização, em que a colonialidade do poder é a base real das relações de dominação, exploração e conflito, a cidadania e a democracia não podem ser reais e radicais, pois só podem existir de formas precarizadas no modelo eurocentrado de Estado-nação. Assim, a descolonialidade do poder, do ser e do saber é um fundamento necessário para uma revolução profunda, o que não significa que seja o único meio para isso.

## Referências

BAQUERO, M. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora Universidade-UFRGS, 2000.

DOZER, D. M. **América Latina – Uma perspectiva histórica**. Porto Alegre: Globo, 1974.

GAUPP, P. **A democracia como desafio no fim do século**. São Paulo, Papers n.º 1, Fundação Konrad- Adenauer, 1993.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

HOLANDA, F. U. X. **América Latina no século XXI – As resistências ao padrão mundial de poder**. Fortaleza: Expressão Editora, 2016.

\_\_\_\_\_. **Do liberalismo ao neoliberalismo – O itinerário de uma cosmovisão impenitente**. 2ª. Edição. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

LUCHMAN, L. H. H.. **A democracia deliberativa: Sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Florianópolis, **Cadernos de Pesquisa – PPGSP/UFSC**, nº 33, novembro, 2002.

MOUFFEE, C. Por um modelo agnóstico de democracia. Curitiba, **Revista de Sociologia e Política**, novembro, número 25, p.11-23, 2005.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. (Org.). **Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiência Institucional no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? São Paulo, **Novos Estudos CEBRAP**, nº 31, 1991.

PREZENWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. São Paulo, **Revista Lua Nova**, nº 58, pp.9-35, 2003.

QUIJANO, A. Colonialidade, poder, globalização e democracia. São Paulo, **Novos Rumos**, ano 17, nº 37, p. 4-28, 2002.

\_\_\_\_\_. Os fantasmas da América Latina. In NOVAES, E. (org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora SENAC, 2006.

\_\_\_\_\_. Colonialidad del poder y des/colonialidad del poder. In: XXVII Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia, Buenos Aires, 4 de setembro de 2009.

SCHUMPETER, A. J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

WALLERSTEIN, I. As Agonias do liberalismo. São Paulo, **Revista Lua Nova**, nº 34, p. 117-134, 1994.

---

## FAIXA DE FRONTEIRA COMO ESPAÇO PARA O DESENVOLVIMENTO

Vania Bogado de Souza Di Raimo  
Daniel Francisco Nagao Menezes

### Introdução

Historicamente, no mundo, transformações decorrentes do crescimento populacional desordenado, avanços tecnológicos e organização produtiva foram fatores que causaram profundos impactos devido ao uso irracional dos recursos (KRUGER, 2010, p. 39). Tal situação intensificou as consequências prejudiciais no âmbito sociopolítico e econômico e fez com que houvesse uma preocupação dos Estados em repensar um desenvolvimento que estivesse pautado em um conjunto de princípios norteadores para superação da ideia de um desenvolvimento centrado apenas no crescimento econômico.<sup>1</sup>

Nesse sentido, em relação a seus territórios, os governos passaram a definir suas metas direcionando-as a um modelo de desenvolvimento para um determinado espaço, que está em constante mudança, pois a “[...] cada época compreende novos objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente [...]” (SANTOS, 2008, p. 46), fomentando ações para organizar e reorganizar seu território e harmonizar o crescimento econômico mitigando as desigualdades sociais causadas por este crescimento, sem deixar de observar as questões ambientais.

---

<sup>1</sup> São marcos propulsores do ato de repensar o desenvolvimento a partir de princípios, e com objetivos e metas, documentos e eventos internacionais dentre os quais, a título de exemplo, destacamos: a publicação do relatório “Os limites do crescimento”; a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972; a agenda internacional ECO92, que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992; a Declaração do Milênio, feita no ano 2000. Todos esses eventos demonstraram discussões e comprometeram os Estados em relação à erradicação da pobreza, à promoção da saúde, educação, igualdade, equilíbrio ambiental, entre outros.

No Brasil, devido à sua grande extensão territorial, as políticas de desenvolvimento do seu espaço são divididas por regiões. A Faixa de Fronteira nacional,<sup>2</sup> como espaço, compreende geograficamente uma região do limite territorial brasileiro que historicamente é reconhecida por suas vulnerabilidades socioeconômicas e pelo baixo nível de desenvolvimento.

Robert Nisbet (1969) entende que a noção conceitual de desenvolvimento não é rígida, mas funciona como uma metáfora, sendo responsável por consolidar uma estrutura de pensamento na construção da ideia de progresso das civilizações.<sup>3</sup> Assim, é durante o século XVIII que a noção de progresso se consolida como ideia relacionada à melhoria das condições de vida humana, a partir de incrementos em tecnologia, do desenvolvimento da ciência e de mudanças no padrão de organização social.

Logo, para a promoção do desenvolvimento, é importante acrescentar à ideia de ação política a ideia de incrementos tecnológicos e ciência, tão necessários para a mudança de padrão de organização social, a qual pode ser entendida pela relação entre alteração do processo produtivo (trabalho) e modo de vida (bem-estar da população) em determinado espaço.

Corroborando a ideia de desenvolvimento como uma dinâmica que por meio do acúmulo de conhecimento e de incrementos de tecnologia passa a, numa perspectiva de civilização em evolução, proporcionar o “desenvolvimento” – como resultado de

---

<sup>2</sup> A faixa de fronteira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre brasileira, que abrange 588 municípios de 11 Unidades da Federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina, estados vizinhos de dez países da América do Sul. A faixa de fronteira corresponde a 27% do território brasileiro e reúne uma população estimada em dez milhões de habitantes, informações e dados extraídos de Pêgo (2018).

<sup>3</sup> Robert Nisbet (1969), afirma que o “[...] desenvolvimento é um discurso situado em espaço e tempo específicos, capaz de criar um conjunto de pensamento e ação política [...]”. Dentro dessa conceituação, o desenvolvimento é visto como uma dinâmica, que necessita um planejamento para a realização dos objetivos do Estado em médio e longo prazo. O autor situa o desenvolvimento no ocidente como uma metáfora: “Western thought has been in the grip of a metaphor – development – which has warped and stunted our capacity of chart and explain social change [...].” (NISBET, 1969, p. 3-13). Também Nisbet, em sua obra *História de la idea de progreso*, traz colaborações sobre como o conceito de desenvolvimento vem transmutando ao longo da própria evolução da civilização, o que justifica a afirmação de que o ocidente tem o “desenvolvimento” como metáfora, pois ele segue o imaginário do homem, misturando-se ao próprio conceito de civilização humana. Porém, Nisbet não deixa de apreciar o crescimento econômico em obras como *The Economic Growth Debate* e *The Costs of Economic Growth*, de Mishan; *The Social Limits of Growth*, de Hirsch; e *Capitalism, Socialism and Democracy*, de Schumpeter.

processo produtivo e de bem-estar, Ribeiro (2015), que trata do processo civilizatório também sob viés de uma miríade de relações do homem, aborda a civilização das humanidades a partir de revoluções tecnológicas, indicando promessas de transformação da condição social, “[...] à medida que essas promessas entrem a cumprir-se, terá início um novo movimento de processo evolutivo [...] no bojo da qual deverão transmutar-se todas as formas de estratificação social” (RIBEIRO, 2015, p. 233).

Para Ribeiro, no curso das revoluções tecnológicas “são registrados impulsos acelerativos responsáveis por mudanças no processo produtivo e no modo de vida das sociedades humanas” (RIBEIRO, 2015, p. 231), que configuraria o que ele denominou de progresso e processo evolutivo da civilização.

Acontece, porém, que esse processo de transformação não ocorre de forma igual para todos e nem consegue alterar as sociedades humanas pela simples vontade de entes privados, necessitando a intervenção do Estado que, por sua vez, buscará proporcionar, no âmbito de seu território, a alteração social necessária para a mitigação das desigualdades socioeconômicas.

Ao Estado cabe promover políticas públicas<sup>4</sup> que busquem não apenas permitir um progresso, uma evolução, no sentido de desenvolvimento natural – deixado à vontade privatista, mas também forçar que o desenvolvimento se dinamize, analisando, planejando e escolhendo quais espaços de seu território serão beneficiados por suas ações, a partir de critérios de priorização por regiões mais vulneráveis.

---

<sup>4</sup> As políticas públicas são um conjunto de decisões governamentais cuja finalidade é produzir resultados que mantenham ou alterem um determinado contexto de realidade. Elas possibilitam ao Estado coordenar e direcionar seus recursos para atender a objetivos constitucionais. As políticas públicas constituem base da ação estratégica do Estado para a promoção da equidade no território nacional, e segundo Souza (2006, p. 25-26) a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares que repercutem na economia e nas sociedades. Souza afere, ainda, que “[...] em termos analíticos, as políticas públicas podem ser compreendidas a partir da abordagem do “ciclo”, modelo de divisão sequencial do processo de desenvolvimento destas ações em etapas, as quais incluem: construção da agenda política, formulação, implementação e avaliação. Assim, após serem formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, tornando-se sujeitas ao controle e avaliação [...]” (SOUZA, 2006).

Logo, o Estado tem a prerrogativa de definir, a partir de um planejamento para o desenvolvimento, quais ações serão mais adequadas, qual a proporção de recurso financeiro e humano a ser aplicado e por quanto tempo uma política pública vigorará, sempre com a preocupação de atender a viabilização de crescimento econômico e melhoria de vida da população inserida em determinado espaço geográfico, respeitando suas normas internas e as pactuadas no âmbito internacional, além de, identificar quais incrementos alterou e impactou seja o espaço, seja a sociedade nele inserida.

### **1. Nova visão para o desenvolvimento da faixa de fronteira**

O governo brasileiro, com o intuito de promover o desenvolvimento da região da faixa de fronteira, criou, em 1999, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira<sup>5</sup> que, desde o início de sua implantação, realizou um conjunto de políticas públicas cujas ações refletiram na análise e evolução de indicadores referentes a educação, saúde, emprego e renda<sup>6</sup>.

O programa foi reestruturado em 2005 e, em 2007, foi institucionalizado como Política Nacional de Desenvolvimento Regional, por meio de Decreto nº 6047 de 22/02/2007. Esse processo o transformou em política de governo e destacou a faixa de fronteira como prioridade, reconhecendo o espaço regional como carente de ações governamentais para desenvolvimento. Isso evidencia a importância do programa e das políticas públicas voltadas para a faixa de fronteira, bem como o papel do Estado como protagonista principal na indução para o desenvolvimento, impactando, com suas ações, nas esferas social e econômica<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> O Ipea disponibiliza cartilha e livros sobre diagnóstico e agenda de política pública para Fronteiras do Brasil. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170628\\_fronteras\\_do\\_brasil\\_volume2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170628_fronteras_do_brasil_volume2.pdf). Acesso em 15.06.2019

<sup>6</sup> Para ver os indicadores e as referências para análise de desenvolvimento socioeconômico a partir de estatísticas públicas oficiais, acessar: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/22/#zoom=z> e <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal>

<sup>7</sup> "A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, concebida pelo Ministério da Integração Nacional,

Ao Ministério da Integração Nacional coube a coordenação do processo de articulação e a promoção do desenvolvimento regional por meio do estímulo à participação de atores regionais, sub-regionais, locais e até internacionais.

Apesar da faixa de fronteira ser uma região de diversidade por ter contato com dez países e abranger uma área correspondente a aproximadamente 27% do território nacional com população de cerca de 10 milhões de habitantes, ela só passou a ter relevância como espaço para desenvolvimento, após ter sido considerada uma região estratégica para a integração sul-americana e ter sua vulnerabilidade reconhecida. Antes disso, as ações governamentais objetivavam primordialmente a segurança e a defesa nacional, e a região acabou sendo marginalizada.

O fato de ter sido a faixa de fronteira uma região abandonada pelo Estado e marcada pela falta de acesso a bens e serviços públicos, isso lhe causou déficit democrático. O descaso do Estado para com a região existiu porque se tinha a conotação de fronteira ligada à preocupação com segurança e defesa nacional e só recentemente se passou a ter discussões na perspectiva de que, para que haja segurança, faz-se necessário o fortalecimento de outros aspectos da faixa de fronteira, como a geração de emprego e de renda (MACHADO, 2005, p. 51-76).

O interesse por uma integração regional efetiva na América do Sul e o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira reestruturado refletiram na alteração da forma como o Estado passou a considerar as iniciativas de desenvolvimento regional e de integração com os países da América do Sul, em detrimento das políticas voltadas especificamente para segurança e defesa nacional. Tal condição fez com que aspectos de vida cotidiana dos fronteiriços passassem a ser observados, uma vez que constituem condições de relações singulares<sup>8</sup>.

---

veio institucionalizar mecanismos e instrumentos indispensáveis para a consolidação de uma revolução silenciosa que o país vem experimentando nos últimos anos, por meio da qual, conceitos como inserção social e econômica, valorização do potencial endógeno ou a própria expressão 'desenvolvimento regional' ganham concretude e importância no cenário nacional", extraído da Cartilha Faixa de Fronteira, disponível em <http://www.integracao.gov.br/cartilha-pdf>.

<sup>8</sup> Na concepção de Garcia (2006), o estudo e a elaboração de políticas de integração para as fronteiras devem incorporar uma abordagem interdisciplinar e transfronteiriça e que supere as limitações dos tradicionais enfoques historicistas e geopolíticos em que o conceito de fronteira está ligado a processos de militarização, burocratização, centralização e legitimação dos Estados nacionais.

Na nova conformação política, o aspecto regional da faixa de fronteira passou a funcionar como espaço de estratégia de desenvolvimento local, de fortalecimento de processos de mudanças por meio do estímulo à formação de redes de atores locais e de fortalecimento de novos eixos econômicos dinâmicos.

As estratégias passaram a prever o aproveitamento das potencialidades regionais e o fortalecimento das relações internacionais, dentro do contexto de uma agenda positiva e voltada para o desenvolvimento em bases de integração e sustentabilidade.

O Ministério da Integração Nacional (MI) realizou um diagnóstico das regiões de vulnerabilidade do Brasil e destacou a porção do território nacional denominada Faixa de Fronteira como área de prioridade<sup>9</sup>.

Atualmente a região de faixa de fronteira é subdividida e sua dinâmica de desenvolvimento é representada por três conjuntos distintos de municípios agrupados em “arcos”: “arco norte”, “arco central” e “arco sul”, o que fez com que as políticas públicas se tornassem mais adequadas às diferenças regionais da faixa de fronteira.

Em relação à visão da faixa de fronteira como espaço territorial vulnerável, portanto prioritário para o desenvolvimento, analisando as políticas públicas e os índices de desenvolvimento regional dos arcos, Kruger et al. (2017) observaram que as críticas referentes às políticas públicas, em geral, decorrem da baixa densidade demográfica, longas distâncias e grandes dificuldades de comunicação, somadas a dados demográficos inexistentes ou insuficientes e falta de transparência nas alocação de recursos, falta de diretrizes claras e falta de integração entre políticas.

---

<sup>9</sup> A faixa de fronteira é resultado de um processo histórico fundado na preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde o período colonial. Apenas em 1979, por meio da Lei nº 6.634, a Faixa de Fronteira foi instituída tendo sua conformação territorial definida e denominada “Faixa de Fronteira”. Na Constituição de 1988, a Faixa de Fronteira foi avalizada à disposição do ideal de “segurança, controle e proteção”.

## 2. O espaço da faixa de fronteira como região de desenvolvimento

Ao considerarmos o “desenvolvimento” como um discurso que se situa numa função de espaço e tempo específicos e que é capaz de criar um conjunto de pensamento para a ação política (NISBET, 1969), sendo a ação política uma opção do Estado para melhor organizar seu espaço “[...] com todo seu conjunto indissociável de sistemas de objetos, naturais ou fabricados, e de sistemas de ações, deliberadas ou não” (SANTOS, 2008. p.39), essas ideias somadas ao que Souza (2006) afirma em sua definição de política pública, como sendo “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) [...]”, indicam que, ao Estado cabe analisar, planejar e definindo suas prioridades, criar e implantar uma política para sua ação governamental, exercendo, portanto, seu papel indutor para aquilo que considera desenvolvimento.

Para Carleial (2014), esse poder indutor é recuperado pela Constituição de 1988, que, em seu Artigo 3º, explicita o compromisso de redução das desigualdades regionais e que demanda da União a criação de políticas públicas e a execução de planos de desenvolvimento e ordenamento do seu território<sup>10</sup>.

Em termos de planejamento e ordenamento do território brasileiro, o Estado, dentre outras atribuições, deve criar e implantar políticas públicas para diminuir as desigualdades regionais, em diversas áreas como, por exemplo: educação, saúde, geração de trabalho e renda, moradia, previdência e assistência social, tecnologia e inovação, comunicação, turismo, comércio exterior, inclusão social, crédito, economia solidária, cidadania, segurança pública e defesa nacional, acesso à justiça, etc.. Enfim, todas as áreas devem ser cobertas de forma integrada individual e intersetorialmente com critérios avaliativos balizadores para revisão contínuos.

---

<sup>10</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Segundo Augusto, dadas as suas características, planejamento e políticas públicas são dimensões “[...] próximas, similares e, portanto, intercambiáveis [...]” (AUGUSTO, 1989, p. 84). Porém, a autora faz uma diferenciação apontando que o planejamento nas décadas de 1950 e 1960 era a ação estatal com objetivo de criar uma mudança estrutural da sociedade, enquanto que as políticas públicas tinham uma capacidade transformadora menor, porquanto apenas poderia “[...] por função impor uma racionalidade específica às várias ordens de ação do Estado, um rearranjo de coisas, setores e situações”.

Já Souza (2006, p.16-45) traz a ideia de que a formulação de políticas públicas “[...] constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos [...] em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Independente de se trazer uma transformação social ou de se ter, anterior a criação das políticas públicas, um planejamento, trata-se do poder que o Estado possui de intervir, planejar, modelar, criar, condições de melhora da vida da população, seja em termos econômicos, sociais, ambientais ou de defesa.

Uma política pública como instrumento de ação permite que o Estado colha informações sobre seu território, conheça suas peculiaridades e defina o grau de prioridade de atendimento para ser dado para determinado espaço, de forma que, por seu poder indutor, o estado não deixará que o espaço se desenvolva na forma desordenada, como Nisbet (1969) menciona e atribui como característica natural do desenvolvimento, mas que forçadamente se desenvolva conforme a vontade do próprio Estado, o que fundamenta a gestão como competência de administração de um espaço conforme seus recursos, com a finalidade de alcançar os objetivos de sua existência, previstos em sua Constituição.

É importante ressaltar que houve políticas públicas na faixa de fronteira desde a década de 1980. Porém, só em 2004 a região se tornou área especial de planejamento para a promoção de políticas públicas de desenvolvimento e prioritária para a integração da América do Sul.

### 3. O espaço da faixa de fronteira para integração sul-americana

A geopolítica quando conceitua a noção de fronteira como as “[...] estruturas espaciais elementares, de forma linear e que correspondem ao invólucro contínuo de um conjunto espacial e, mais especificamente, de um Estado-Nação” (FOUCHER, 1991, p. 38) fecha a perspectiva de continuidade de um espaço e, de certa forma, não permite perceber a fronteira como uma zona de contato entre territórios distintos e culturas distintas.

Essa conceituação, que restringe o espaço territorial à escala nacional destacando apenas funções demarcatórias, faz com que por fronteira entenda-se uma “[...] descontinuidade política, o limite jurídico da soberania e da competência territorial de um Estado [...]”. Essa ideia deve ser contraposta de que fronteiras são, ao contrário, “novos espaços”, “espaços pioneiros”, limite de “frentes” que avançam no desconhecido (BRUNET, 1992). Além disso, a fronteira é um local de encontro, porque abre uma nova perspectiva, merece um terceiro olhar “[...] nem perdido na singularidade do lugar, na cor local, no *genius loci*, nem perdido nas brumas da abstração universalizante [...]” (LEENHARDT, 2002, p. 30).

Machado (2005a; 2005b) afirma que os conceitos de limite e fronteira evoluíram no interior do sistema de Estados-nações moderno diferenciando-se o de limite internacional, definido pelo caráter jurídico e diplomático, e o de fronteira, caracterizada pela “[...] territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial” (MACHADO, p. 62).

A fronteira como região é um espaço em que redes de relações humanas são estabelecidas, configurando, portanto, um espaço relacional e, segundo Machado (2010, p. 63), “[...] não é um paradoxo [...] que a zona de fronteira seja ao mesmo tempo lugar de comunicação e troca e lugar de tensão e conflito [...]”, sendo necessário que suas características peculiares de fronteiras interajam, ora como uma zona de contato para integração, ora como limites para orientação de processos geopolíticos. Ou seja,

a fronteira deve ser pensada pelo viés da defesa, mas com maior relevância, como uma zona que necessita desenvolvimento (MACHADO, 2005b).

No Brasil, pode-se observar que as políticas públicas e as ações governamentais para o desenvolvimento da faixa de fronteira, ou direcionadas indiretamente para a ela, são projetos e ações pontuais e desarticulados que tratam de questões de infraestrutura, energia, comunicação e transportes, mas poucas são voltadas para questões ligadas ao meio ambiente ou ao desenvolvimento sustentável, estando em desconformidade com a ideia de desenvolvimento sustentável e integrado. Na prática, não adotam sistemáticas equilibradas das dimensões econômica, social e ambiental. A maioria das políticas e ações tem o escopo voltado para a defesa e segurança nacional e para o desenvolvimento econômico e social (KRUGER, 2017, p. 39-60).

A melhor política pública deve ser a que consiga ligar as ações governamentais do Estado, cumprindo seu papel para a efetivação dos objetivos voltados para a melhoria da condição humana em seu território e, numa perspectiva mais ampla, que atenda às necessidades que extrapolam a condição territorial para atingir um espaço reconfigurado, ou seja, que viabilize ações num espaço de integração regional, portanto, numa área nacional e internacional, ao mesmo tempo.

Contrariando em parte a afirmação de Souza (2006) que menciona a definição de política pública como sendo “[...] tudo aquilo que o Estado decide, ou não, fazer com relação à população e ao território onde exerce a sua soberania [...]”, a nova perspectiva é a de fazer com que essa política pública seja uma política governamental que além de atender seu território e sua população de nacionais e estrangeiros regulares, também considere um poder extraterritorial e uma flexibilização de sua soberania ao assumir o novo contexto de conjuntura integracionista. Desse modo, é necessário que o governo se preocupe também com a região de fronteira na perspectiva de desenvolvimento integrado ao seu conjunto de políticas de desenvolvimento nacional e mais ainda, integrado a um conjunto de políticas governamentais acordadas com os países vizinhos no âmbito internacional, por acordos binacionais ou multinacionais.

Nesse sentido, as políticas como ações indutoras de desenvolvimento do Estado atenderão e solucionarão problemas que afetam a vida dos seus cidadãos e de sua população como um todo. A sociedade fronteiriça, formada por uma população de indivíduos nacionais ou não, residentes na região de fronteira, seja dentro do território brasileiro, seja do estrangeiro, mas que circulam na fronteira com hábitos de comunidade, é integrada por agentes definidores das políticas porque são, ao mesmo tempo, aqueles a quem as políticas necessitam atender e são também os novos interessados, de diferentes grupos e de outras nacionalidades, mas que têm relevância na produção econômica, cultural e a social daquele espaço.

A intervenção pública federal numa determinada realidade social, num espaço determinado, que seja na região de faixa de fronteira, faz com que a perspectiva de política pública tome novos contornos.

Como políticas governamentais que são, na medida em que o governo avança nas políticas públicas, avança também no estabelecimento de uma estrutura administrativa e normativa, alcança, pelo interesse no desenvolvimento regional, nuances de integração e faz as vezes de construtor de diálogos interestatais, realidade já vivenciada no âmbito das municipalidades.

Esses diálogos, que ganham contornos de interesse nacional, são necessários para atender o caráter multidisciplinar dos conceitos e teorias construídos pela sociologia, ciência política e economia.

#### **4. Efetividade das ações governamentais na faixa de fronteira**

A repercussão da ação do Estado nas mais diferentes esferas sociais, e de acordo com as mais variadas especificidades que cada fronteira demanda, faz nascer, pela identificação das interrelações entre Estado, política, economia e sociedade, políticas que de fato buscam resultar em efetividade, pois encontram bases sólidas para serem construídas, implantadas e realizadas.

A efetivação de políticas públicas passa a ser instrumento de controle do território em relação à ocupação do espaço e de reconhecimento e exploração dos recursos naturais locais, processo em que o Estado assume uma posição de protagonista para o desenvolvimento de seu território e uma posição política regional integracionista. Essas posições são necessárias para que as regiões de fronteira tenham regulação das questões relacionadas às áreas fronteiriças, inclusive às de segurança e defesa, pelo viés do desenvolvimento, e não apenas da militarização.

A fronteira se torna, pela ação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, espaço potencial de continuidade e coordenação política entre países geopoliticamente posicionados como vizinhos e que assumem questões intra e internacionais. Entre estas, estão as questões de conjuntura de integração, situação em que os países pautados por princípios democráticos e de paz, podem vivenciar também os princípios de solidariedade e cooperação. No caso do Brasil, este entendimento é coerente com o princípio que rege as relações internacionais entre os países da América Latina, previsto na Constituição Federal de 1988. O Artigo 4º, parágrafo único, afirma que o Brasil “[...] buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Contudo, Kruger et al. (2017) concluem que as políticas públicas implementadas na faixa de fronteira enfatizaram a promoção de programas voltados aos aspectos econômicos do desenvolvimento local, de forma que os municípios da região se desenvolveram no período correspondente. Porém houve o predomínio de impacto de melhoria no âmbito da educação e da saúde, respectivamente, o que faz com que haja a necessidade de uma reflexão “[...] mais profunda dos resultados obtidos com as políticas implementadas quanto aos objetivos almejados em seus planejamentos”

Logo, na perspectiva da faixa de fronteira como região para desenvolvimento, no plano de ação governamental, mesmo com políticas específicas sub-regionalizadas, ainda é necessário buscar novos indicadores e delimitar novos critérios para que seja possível realizar uma leitura mais acurada sobre a relação entre os objetivos das políticas públicas e suas ações estratégicas, e seus resultados, ou seja, avaliar a efetividade.

Até o momento não houve ainda uma análise integrada de dados sobre implantação de políticas voltadas para a educação, pesquisa, ciência e tecnologia, aspectos necessários para a verdadeira transformação social.

## Conclusão

A fronteira é caracterizada pela “[...] territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial [...].” (MACHADO, 2005). Assim, não se pode pensar a fronteira a partir de parâmetros de defesa e limitação da soberania do Estado, ou como local onde a atuação do Estado se encerra, e sim como um espaço de interações diversas e complexas entre povos e nações e entre Estados.

A fronteira do Brasil, como um espaço comum de interseção de diversidades culturais, requer formulação de ações governamentais complexas, pois a execução de políticas públicas nessas regiões (arcos norte, central e sul) pode induzir à construção de um espaço organizado e próspero, voltado para o desenvolvimento sustentável e integrado com os demais países da América do Sul.

O processo de priorização do desenvolvimento regional da faixa de fronteira brasileira, juntamente ao projeto de integração sul-americana, abre perspectivas para explorar oportunidades que vão além da área econômica e comercial – voltadas ao trabalho e produção, mas se estendem também ao âmbito social – como o bem-estar de suas populações. É preciso ocorrer uma integração entre os Estados de forma coesa e com diminuição das assimetrias socioeconômicas, nas esferas intranacional e internacional, essa necessidade “levará à superação da oposição entre cooperação-soberania, para buscar conciliação, e esta pode abranger tanto acomodação da noção de igualdade soberana, como estruturar mais adequadamente a cooperação [...]. A construção das soberanias se exprime na regulação dos espaços” (CASELLA, 2010, p. 202).

A integração regional é uma opção estratégica para o combate às desigualdades, para a viabilização de exploração de atividades e potenciais endógenos e para o fortalecimento da economia. Portanto, sua articulação e dinâmica podem ser instrumentais para desenvolver uma base de infraestrutura social e produtiva que provoque verdadeira transformação no espaço territorial e no estrato social.

Contudo, o planejamento de políticas para um desenvolvimento regional da faixa de fronteira deve extrapolar os limites nacionais e ter elaboração conjunta de regras especiais de funcionamento, viabilizadas por acordos internacionais. Além disso, cada trecho de fronteira é diferente, sendo necessário considerar suas características específicas para que, de fato, seja possível imprimir ações regionalizadas exitosas quanto à efetivação de serviços básicos e promoção da cidadania e bem-estar da população.

A implantação de políticas para a região de fronteira configura importante diretriz da política nacional e internacional, visto que as fronteiras são espaços marcados por intensa troca cultural, econômica e social e de mútuo interesse de cooperação e sinergia entre Estados, o que faz com que sejam verdadeiros laboratórios para se analisar fenômenos sociais únicos. Seus espaços de influência constituem espaços singulares para se estudar os efeitos de desdobramentos das fronteiras nacionais, a descentralização na produção e circulação de mercadorias, a emergência de regiões transnacionais e suas novas fronteiras, razão pela qual “[...] necesitamos desarrollar una epistemología de los estudios sobre fronteras” (GARCIA, 2006).

A priorização do Estado em investir em políticas estatais que visem melhorias na faixa fronteiriça lhe dá a oportunidade de ser o indutor do seu desenvolvimento por meio de políticas públicas ligadas à cidadania da população, à interação com países vizinhos e ao desenvolvimento social e produtivo econômico da região como um todo.

O Estado ainda está longe de priorizar ações para o desenvolvimento regional da faixa de fronteira relacionadas à dinâmica do acúmulo de conhecimento e de incrementos de tecnologia locais, tão importante na visão de Ribeiro (2015). Possivelmente, essa nova dinâmica venha a ser também uma nova perspectiva que se apresentará na medida que

existam estudos mais aprofundados das potencialidades locais rumo a um desenvolvimento em desenvolvimento contínuo, como na conceituação da “metáfora” de Nisbet, para os cidadãos fronteiriços.

### Referências Bibliográficas

AUGUSTO, M. H. O. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social**. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-119, 1989.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. **Faixa de Fronteira** - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF. Brasília: Ministério da Integração Nacional. 2005. Disponível em: <<https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&biblioteca=vazio&busca=autoria:%22BRASIL.%20Minist%C3%A9rio%20da%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Nacional.%20Secretaria%20de%20Programas%20Regionais.%22>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. V. 1. p. 462. Disponível em: [https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112\\_frenteiras\\_do\\_brasil\\_volume1\\_cap10.pdf](https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_frenteiras_do_brasil_volume1_cap10.pdf). Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2019

BRUNET, R. FERRAZ, R. THERY, H. (Org.). Frontière. In **Les mots de la géographie – dictionnaire critique**. Montpellier-Paris: Reclus, 1992.

CARLEIAL, L. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.1-21, jan./jun. 2014.

CASELLA, P. B. Reforma da ONU, pós-Kelsen. In: **Reforma da ONU**. 1ª ed. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, v. 1, p. 143-210. 2010. Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/790-IV\\_CNPEPI\\_reforma\\_da\\_onu.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/790-IV_CNPEPI_reforma_da_onu.pdf). Acesso em 05 jun. 2019.

FOUCHER, M. **Fronts et frontières**: un tour du monde géopolitique. Paris: Fayard, 1991.

GARCIA, E. M. Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales. **Estud. Front.**, Mexicali. v., 7, n. 13, p. 9-27, 2006. Disponível em:

<[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612006000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612006000100001&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 06 jun. 2019.

KRUGER, C. et al. Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira Brasileira. **Ambient. soc.**, São Paulo: v. 20, n. 4, p. 39-60, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2017000400039&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2017000400039&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 jun.2019.

LEENHARDT, J. Fronteiras, fronteiras culturais e globalização. Tradução de Sandra Jatahy Pesavento. In: MARTINS, M. H. (Org.). **Fronteiras culturais** – Brasil, Uruguai, Argentina. Cotia. São Paulo: Ateliê editorial, 2002.

MACHADO, L. O. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES, A.; PADOIN, M. M.; OLIVEIRA, T. C. M. (Org.) **Dilemas e diálogos platinos**. Dourados: Ed. UFGD, 2010. 2 v, p. 63.

MACHADO, L. O. Ciência, tecnologia e desenvolvimento regional na faixa de fronteira do Brasil. Parcerias Estratégicas, Brasília, DF. Edição especial. In: Seminários Temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2005, p. 51-76. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/handle/1/682>>. Acesso em: 05 mai. 2019.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). **Continente em chamas**: globalização e territórios na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 245.

NISBET, R. **História de la idea de progreso**. Barcelona: GEDISA, 1981. Disponível em: <<https://archive.org/details/HistoriaDeLaldeaDeProgresoRobertNisbet/page/n191>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

NISBET, R. **Social change and history**. Aspects of the Western theory of development. New York: Oxford University Press, 1969.

PÊGO, B. (Coord). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea, MI, v.1, 2018. 453 p. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34441](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34441)>. Acesso em: 30 jan. 2020.

RIBEIRO, D. **O processo civilizatório**: etapas do processo sócio cultural. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 jun. 2019.

## A COMUNIDADE E OS CAMINHOS DO PENSAMENTO CRÍTICO NA PERIFERIA GLOBAL: OS CASOS DO SUMAK KAWSAY/SUMA QAMAÑA E DO UBUNTU

Fabricao Pereira da Silva

### Introdução

A releitura romantizada de um passado comunal é um tema central para muito do pensamento crítico na periferia global do capitalismo. São recorrentes os conceitos baseados numa visão holística e comunitarista do mundo, na família ampliada e na comunidade, mesclados com elementos da filosofia política europeia. A ideia de uma herança comunal que possa garantir a passagem direta para uma sociedade igualitária, sem a necessidade de passar pelos males do desenvolvimento capitalista clássico, parece ser um motivo comum no pensamento crítico periférico, desde a defesa dos potenciais da comuna camponesa pelo populismo russo no século XIX. Essa ideia esteve presente nos trabalhos de José Carlos Mariátegui, de Fausto Reinaga, na *négritude* de Aimé Césaire e Léopold Senghor, na *ujamaa* de Julius Nyerere, no consciencismo de Kwame Nkrumah, no *sumak kawsay* ou *suma qamaña* andino, no “socialismo comunitário” de García Linera, no zapatismo mexicano, no *ubuntu* do sul da África – para mencionar somente alguns exemplos. Essas propostas assumem uma específica relação com o tempo histórico: projetam um futuro, mas um futuro em articulação com o passado. Se foi possível no passado, poderá ser no futuro.

O que pretendo examinar aqui, portanto, é a viabilidade da comparação entre formulações realizadas em diversos pontos das periferias ao longo do processo de expansão acelerada da Modernidade pelo globo. Todas elas constituem propostas de construção de sociedades alternativas baseadas em modos de viver, produzir, socializar, sentir, conhecer e estar no mundo que são distintos da via principal da Modernidade ocidental – trata-se de modos de vida que fariam parte não somente da memória social daqueles povos, mas também de seu presente, como formas de sobrevivência ou memória. Trata-se de formulações típicas das intelectualidades constituídas na periferia global, que buscam um lugar para si próprias e para seus povos

no mundo, desde o momento em que adquiriram a “consciência de ser periferia” (DEVÉS VALDÉS, 2017). As que mencionei constituem geralmente correntes de esquerda no interior dessas intelectualidades periféricas, buscando aclimatar suas ideias a zonas distintas daquelas nas quais foram originalmente pensadas. Os conceitos de *sumak kawsay* (do quéchua/quíchua) e *suma qamaña* (do aimara), de origem andina, e de *ubuntu* (do xhosa e zulu), de origem sul-africana, são dois exemplos particularmente comparáveis de fenômenos como esses, porque constituem ideias muito semelhantes, partem de bases materiais, culturais, de uma “visão de mundo” comum – e porque são contemporâneos. São essas as expressões mais recentes de uma tendência recorrente desde o século XIX, e que serão comparadas nesse capítulo. Primeiro, irei discutir as origens e desenvolvimentos dos conceitos. Em seguida, apresentarei uma tipologia de seus usos. Finalmente, irei sugerir algumas chaves para sua compreensão.

### ***Sumak kawsay | suma qamaña***

*Sumak kawsay* pode ser traduzido por “bom viver”, mas também por “vida limpa e harmônica”, ou por “boa vida”. *Suma qamaña* pode significar “viver bem”, mas também “viver em paz”, “conviver bem”, levar uma “vida doce”, “criar a vida do mundo”<sup>1</sup>. O mais razoável é supor que esses termos não são passíveis de terem uma tradução exata para o português, no máximo aproximações. Portanto, constitui uma ideia aberta, “[...] que se está debatendo, que está em construção; é um conceito completamente móvel, que chama a refletir. Trata-se de um conceito complexo, não linear, historicamente construído e em constante mutação” (RAMÍREZ, 2010, p. 139). A aparição dos termos *sumak kawsay/suma qamaña* é recente. Seu surgimento nos debates acadêmicos e

---

<sup>1</sup> Por vezes, se utiliza adicionalmente a expressão guarani *ñande reko*, que poderia ser entendida por “vida harmoniosa”. Geralmente a expressão surge como sinônimo de *sumak kawsay* ou de *suma qamaña* em discursos políticos, mas não possui necessariamente o mesmo sentido para a intelectualidade indianista guarani ou para especialistas nos modos de vida daquela nação. Adicionalmente, os conceitos vêm sendo utilizados por grupos étnicos com os quais não possuíam relação anterior, como os próprios guaranis, os shuar, os afroequatorianos, e mesmo movimentos indígenas mapuches e maias (estes mais distantes de sua origem geográfica).

políticos como um conjunto de ideias se deu, grosso modo, somente no início dos anos 2000, e sua maior expansão ocorreu a partir da segunda metade da década (VANHULST, 2015)<sup>2</sup>.

Porém, deve-se reconhecer que esses termos remetem, ao mesmo tempo, a uma tradição mais larga, que é parte da cultura política e se articula com a materialidade de sua região de origem. O aparecimento e o crescimento de registros escritos dos conceitos *sumak kawsay/suma qamaña* estão relacionados com uma reinvenção de ideias indígenas, iniciada nos anos 1970 e 1980 a partir de intelectuais indianistas (principalmente aimaras) que se formavam nas universidades e buscavam narrativas alternativas ao liberalismo e ao marxismo, com o apoio de intelectuais e ONGs “ocidentais”. Mas também constituem uma retomada de repertórios e cosmologias pré-existentes, ainda que não decodificadas enquanto conceitos até então, no sentido acadêmico ou político. Em suma, o *sumak kawsay/suma qamaña* é recente enquanto um corpo de ideias que pode ser mapeado, estudado e compreendido como parte do pensamento político. Mas alguns elementos que constituem sua base já estavam lá, ainda que não fossem chamados somente por um nome e entendidos como algo que pudesse alimentar um corpo de ideias consideradas “respeitáveis”.

Pode-se considerar que o núcleo do conceito passa por uma mudança na relação dos seres humanos entre si, e entre estes e a natureza. Duas ideias estão em sua base: 1) o comunalismo na relação entre os indivíduos, calcado na reciprocidade e na igualdade; e 2) uma concepção holística da relação homem/natureza, de integração, ao invés de domínio e exploração, “[...] de uma ‘externalidade’ para o estabelecimento de uma relação harmônica, com princípios de justiça intergeracional” (WRAY, 2009, p. 53). Tal relação se expressa em duas frentes: homem/natureza e geração atual/gerações futuras. A reciprocidade entre indivíduos no presente e em relação às gerações futuras (e mesmo em relação às passadas) também poderia ser observada na relação homem/natureza: o homem recebe seu sustento da natureza, a qual integra e, em troca, permite sua regeneração; e ela, mais adiante, agradecida, voltará a lhe oferecer

---

<sup>2</sup> Localizei apenas uma referência anterior aos anos 2000 que sistematiza ideias referentes a esse corpo de ideias: trata-se do livro compilado pelo intelectual aimara Simón Yampara intitulado *Naciones autóctono originarias: vivir y convivir en tolerancia y diferencia*, publicado em 1991.

seus frutos. Trata-se de uma concepção de circularidade temporal, alternativa à concepção de tempo típica da Modernidade, que é progressista, evolucionista, linear. Seus críticos a entendem como “pré-moderna”, contrária ao bem-estar de suas sociedades associado hegemonicamente ao avanço da Modernidade; seus apoiadores a verão como “pós”, “trans”-moderna ou ao menos potencialmente capaz de alimentar uma “outra Modernidade”. O mesmo se dá com o *ubuntu*, como se verá.

As duas bases mencionadas se articulam respectivamente com o espaço do *ayllu* e com a noção de *Pacha Mama*. O primeiro é o núcleo da convivência indígena comunitária, baseada em laços familiares estendidos e territoriais. Nele se expressa a *qama-ña*, o lugar do ser/existir, o espaço-tempo social harmônico de bem-estar, lócus da comunidade. Se articula indissociavelmente com a *jaka-ña*, que se refere mais ao viver, ao espaço-tempo onde se cria a vida, se (re)produz, e é o lócus do casal, do lar (*jaqi*); e com a *jiwa-ña*, o lugar de morrer (MEDINA, 2011, p. 44-45). Em resumo, o *ayllu* é o espaço onde se vive bem. E *qama-ña*, *jaka-ña* e *jiwa-ña*, por sua vez, são indissociáveis do espaço da natureza, a *Pacha Mama*, com a qual se interage e convive, na qual se apoia a vida em casal, o estar em comunidade e a morte. *Qamaña* “[...] insinua também a convivência com a natureza, com a Mãe Terra ou *Pacha Mama*, ainda que sem explicitá-lo. [...] *Qamasa* é [...] ‘a energia e força vital para viver e compartilhar com outros’. Esta é talvez a relação mais explícita entre a raiz *qama-*, como algo que está de maneira muito forte e viva na *Pacha Mama*, e nós que a habitamos e fazemos dela nossa morada” (ALBÓ, 2011, p. 134).

Os termos *sumak kawsay* e *suma qamaña* se articularam com as propostas dos governos de esquerda na Bolívia e no Equador – tanto durante os processos constituintes nos dois países, quanto posteriormente, nas estratégias dos governos. Provavelmente, o conceito assumiu então a capacidade de remeter ao enraizamento de governos e movimentos em suas sociedades, nas quais a maioria da população é indígena ou *mestizas* reetnizadas. Nesse sentido, o conceito parece ter sido introduzido nas Assembleias Constituintes da Bolívia (2006-2007) e do Equador (2007-2008) por meio da atuação de intelectuais, assembleístas governistas, ONGs e movimentos sociais, de forma a inspirar e a nomear diversas inovações institucionais. Além disso,

assumiu desde então um papel de legitimação de posições no interior de disputas intragovernamentais e entre governos e setores sociais.

Na Bolívia, o conceito aparece enquanto princípio ético-moral que deve inspirar o Estado, a sociedade e o modelo econômico. O Artigo 8 da Constituição afirma que “O Estado assume e promove como princípios ético-morais da sociedade plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (não seja preguiçoso, não seja mentiroso nem seja ladrão), *suma qamaña* (viver bem), *ñandereko* (vida harmoniosa), *teko kavi* (vida boa), *ivi maraei* (terra sem mal) e *qhapaj ñan* (caminho ou vida nobre)”. O mesmo artigo elenca uma série de valores que sustentam o Estado “para viver bem”, que considero que mesclam elementos “originários”, das esquerdas “tradicionais” e elementos liberais: “O Estado se sustenta nos valores de unidade, igualdade, inclusão, dignidade, liberdade, solidariedade, reciprocidade, respeito, complementaridade, harmonia, transparência, equilíbrio, igualdade de oportunidades, equidade social e de gênero na participação, bem-estar comum, responsabilidade, justiça social, distribuição e redistribuição dos produtos e bens sociais, para viver bem” (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009).

Na Constituição do Equador, a ideia assumiu a função de unificação discursiva dos vários projetos que estavam em disputa, e aparece desde o Preâmbulo, no qual os assembleístas afirmam terem decidido construir “[...] uma nova forma de convivência cidadã, em diversidade e harmonia com a natureza, para alcançar o bem viver, o *sumak kawsay*”. Um corpo de direitos fundamentais é constituído pelos direitos “da natureza”, o que talvez seja a maior inovação do texto, na medida em que a natureza é entendida como um sujeito de direitos, em especial quanto à sua preservação e regeneração. Além disso, boa parte dos direitos sociais – mais tradicionais ou de elaboração recente – foi agrupada no conjunto dos “direitos do bem viver”, ou seja, a noção define um corpo de direitos fundamentais. Os direitos sociais “garantem”, “possibilitam”, “realizam” o bem viver. Deles derivam um “regime do bem viver”, no qual se agrupam políticas de inclusão e equidade, defesa da biodiversidade e dos recursos naturais, e um “regime de desenvolvimento”, que deve garantir a realização do bem viver. Afirma-se que é dever primordial do Estado, “[...] para aceder ao bem viver [...]”, “[...] planificar o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento

sustentável e a redistribuição equitativa dos recursos e da riqueza”. É perceptível a amplitude de significados que o conceito pode assumir, ao mesmo tempo remetendo à profunda inovação dos “direitos da natureza” e associando-se a noções de “desenvolvimento” (“nacional” e “sustentável”) (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008, s. p.).

O conceito foi utilizado de maneira recorrente nos discursos e textos presidenciais, especialmente por parte de Evo Morales, bem como nos documentos governamentais e programas partidários do Movimiento al Socialismo (MAS) na Bolívia e do Patria Altiva i Soberana (Alianza PAIS) no Equador. Pode-se observar que o conceito segue como referência fundamental para nomear os planos governamentais. Na Bolívia, vem sendo executado o “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social no Marco do Desenvolvimento Integral para Viver Bem (2016-2020)”. No Equador, os Planos Nacionais de Desenvolvimento de 2009-2013 e de 2013-2017, estruturados pela Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SENPLADES), foram denominados “Planos Nacionais para o Bem Viver”.

### ***Ubuntu***

O *ubuntu*, expressão das línguas xhosa e zulu, tem sido uma das noções mais recorrentes nos debates sobre África e os africanos nas últimas décadas. Isso pode ser constatado em diversos campos das humanidades, do direito à filosofia política, da etnografia à teologia, da sociologia ao serviço social, da linguística à pedagogia. De modo semelhante aos termos *sumak kawsay/suma qamaña*, também recebeu diferentes usos políticos, em constante expansão e renovação. Pode-se notar, por fim, um transbordamento do conceito para outros campos de crescente apelo, como a ecologia, as literaturas de autoajuda e empresarial e a computação. *Ubuntu* é apenas um dos termos oriundos de línguas do tronco linguístico origem bantu a ser retomado contemporaneamente, tendo sido o que mais se popularizou nos últimos anos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Há diversos outros com sentidos considerados assemelhados por diversos especialistas: umunthu

Para Gade (2011), o uso de *ubuntu* em textos escritos pode ser mapeado ao menos desde 1846 – ainda que com pouca recorrência. Seus principais sentidos, ao menos até meados do século XX, giravam em torno de noções como *human nature*, *humanity*, *manhood*, e *humanness*. Desde o princípio, portanto, *ubuntu* esteve relacionado a uma qualidade. Mas, já em boa parte dos primeiros textos que mencionam o termo, esta seria expressa primordialmente entre os africanos, os bantu, os “indígenas” – ideia que viria a impor somente mais adiante. A partir de meados do século XX, o termo foi sendo progressivamente entendido como uma “filosofia” ou “ética” particular (negro-africana ou bantu). Nos anos 1970, foi adicionalmente associado aos “humanismos africanos” ou “socialismos africanos” que vinham alimentando os processos de descolonização e de construção de novos Estados, assumindo desse modo usos mais claramente políticos. Nesse sentido mais político, foi apropriado especificamente durante dois períodos de transição: o fim da supremacia branca na Rodésia, que culminou na fundação do Zimbabue, em 1980, e a superação do apartheid que levou à eleição de Nelson Mandela na África do Sul, em 1994. No Zimbabue, assumiu um sentido mais de “ideologia” descolonizadora ou “indígena” (como um “ismo”), enquanto na África do Sul foi largamente entendido politicamente como “visão de mundo” e, academicamente, como “filosofia” ou “ética”.

A principal referência para o uso ideológico do termo *ubuntu* no Zimbabue é o livro dos irmãos Stanlake Samkange e Tommy Marie Samkange, intitulado *Hunhuism or Ubuntuism: A Zimbabwe Indigenous Political Philosophy*, de 1980. Ao que parece, esse é o primeiro livro especificamente sobre o *ubuntu*, e também o primeiro a apresentá-lo como uma filosofia política. Nele, os autores defendem a necessidade de uma filosofia política ou de uma ideologia própria para o novo país, baseada em suas tradições, e desse modo distinta das ideologias “estrangeiras”. Nomeiam-na “Hunhuísmo” ou “Ubuntuísmo”. Entre outras características, ela contribuiria para a unidade do país, o fomento de uma identidade nacional e a preservação da propriedade comunal da terra. No entanto, além dessa proposta inicial, o conceito não teve grande fortuna naquele país, e esteve ausente de documentos oficiais e de uma maior circulação. Foi utilizado

---

(chewa), umundu (yawo), bunhu (tsonga), unhu/hunhu (shona), botho (sotho e tswana), umuntu (zulu), vhotu (venda), vumunhu (changani), utu (swahili).

pontualmente por Robert Mugabe (líder do país como primeiro-ministro e presidente de 1980 a 2017), e serviu de base para acordos de unidade nacional entre o partido dominante *Zimbabwe African National Union – Patriotic Front* (ZANU-PF) e a oposição, em 1987 e em 2008 (MANGENA, 2016).

Mas não foi o processo político do Zimbabwe o que contribuiu decisivamente para a circulação global da ideia de *ubuntu*. O foco central de desenvolvimento e divulgação do conceito vem sendo a África do Sul, desde o fim do apartheid. Naquele momento, *ubuntu* parece ter se tornado para muitos políticos e intelectuais um elemento providencial para a unidade e formulação de políticas públicas do que era entendido como uma nova nação e um novo Estado em construção. Gade (2011) sugere que tenha sido nesse período transicional da África do Sul, mais precisamente entre 1993 e 1995, que *ubuntu* ganhou seus sentidos hegemônicos contemporaneamente. Trata-se de entendê-lo como uma particular “visão de mundo”, que pode ser definida a partir do provérbio nguni “*umuntu ngumuntu ngabantu*” – vagamente traduzido como “uma pessoa é uma pessoa através de outras pessoas”. O filósofo Augustine Shutte teve papel importante na associação de *ubuntu* ao provérbio com seu livro *Philosophy for Africa*, publicado em 1993 na África do Sul e em 1995 nos EUA (só nesta segunda edição o *ubuntu* foi destacado como o tema da obra), bem como Desmond Tutu em *No Future Without Forgiveness*, publicado em 1999 e com imediata circulação global. *Ubuntu* desde então passou também a ser repetidamente associado a outra expressão de significado aproximado: “*I am because we are*”<sup>4</sup>.

O termo *ubuntu* foi introduzido na Constituição Interina da África do Sul, ratificada em novembro de 1993 para servir de base legal para a transição do apartheid para a democracia. Nela, o conceito foi mencionado de forma vaga, sem ser definido, associado à necessidade de unidade nacional e reconciliação:

A adoção desta Constituição estabelece a base segura para o povo da África do Sul transcender as divisões e lutas do passado, que geraram graves violações de direitos humanos, a transgressão de princípios humanitários em violentos conflitos e um legado de ódio, medo, culpa e vingança. Isso pode ser agora abordado com base na necessidade de entendimento, mas não de

---

<sup>4</sup> Um fato pouco mencionado é o de que esta é uma citação da obra clássica de John Mbiti, intitulada *African Religions and Philosophy*, de 1969.

vingança, de reparação, mas não de retaliação, de *ubuntu*, mas não de vitimização (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 1993).

O conceito acabou não sendo utilizado na Constituição definitiva, promulgada em dezembro de 1996. No entanto, a Corte Constitucional vem, desde então, valendo-se sistematicamente do *ubuntu* para justificar as suas interpretações, entendendo-o como um princípio basilar da Constituição e da sociedade sul-africana. Diversas decisões da Corte têm apontado o *ubuntu* como a base para uma jurisprudência “africana” e, ao mesmo tempo, em harmonia com os valores ocidentais e contemporâneos que atravessam a Carta.

Outra chave para a visibilidade que o conceito ganhou na transição sul-africana está no funcionamento da *Truth and Reconciliation Commission* (TRC). Este foi o mecanismo inventado a partir da transição negociada para produzir conciliação e unidade nacional, “[...] com base na necessidade de entendimento mas não de vingança, de reparação mas não de retaliação, de *ubuntu* mas não de vitimização [...]”, como formulado na Constituição Interina. A atuação de Tutu ao longo da transição sul-africana e como presidente da TRC merece particular destaque. Acredito que a fixação da ideia de *ubuntu* como uma “visão de mundo” africana e sua associação ao provérbio “*umuntu ngumuntu ngabantu*” passam, em grande medida, por incontáveis entrevistas, sermões, vídeos, discursos e livros de divulgação global produzidos pelo arcebispo ou que tiveram sua participação, desde os anos 1990. *Ubuntu* seria uma forma de garantir a coesão de uma sociedade profundamente dividida e desigual, marcada pela violência e pela opressão, configurando a busca por uma possibilidade de convivência dos antigos opressores com os oprimidos. Tutu exerceu papel importante na proposição de uma justiça “restaurativa” em lugar de “retributiva”, sugerindo que a primeira estava inscrita nas tradições africanas e especificamente na ideia de *ubuntu*.

Pode-se apontar que ocorreram ao menos dois processos paralelos ao longo do desenvolvimento do conceito. O primeiro foi sua complexificação, uma vez que a acepção do termo passou a ser, de uma qualidade humana, a algo mais sistêmico – ética, filosofia (política), ideologia, visão de mundo. O segundo foi sua crescente associação ao negro-africano, a algo associado ao seu modo de vida, à sua origem, a determinar sua forma de se relacionar com a comunidade (inclusive os antepassados e

as gerações futuras) e com a natureza. Esses desenvolvimentos se deram a partir de meados do século XX, e são a chave para compreender os usos contemporâneos do *ubuntu*, desde os anos 1990 – usos que o associam a uma contribuição original (sul-)africana para o fomento da comunidade, da solidariedade, do perdão, da unidade, da harmonia e da justiça.

Para definir *ubuntu*, é necessário ir além das máximas “uma pessoa é uma pessoa através de outras pessoas” e “eu sou porque nós somos”. Um ponto recorrente nas definições sobre *ubuntu* é a associação que se faz a diferentes níveis da comunidade: ao comum, à solidariedade, à interdependência entre as pessoas. Shutte (2009) especifica que o conceito deveria ser associado a “comunidade” e não a “coletivismo” – mais precisamente, à concepção africana de comunidade. O autor afirma que tanto o individualismo quanto o coletivismo são duas concepções ocidentais, calcadas numa visão artificial da sociedade como agregação de indivíduos – diferindo apenas no peso aferido ao indivíduo ou à sociedade. Já o *ubuntu* estaria associado ao “comunalismo”. Este seria uma concepção africana que poderia ser vagamente associada a uma ideia de “organicismo”, mas estaria, mais precisamente, baseada na pessoa. Para Shutte, *ubuntu* é uma ética, “[...] é o nome para a qualidade adquirida de humanidade que é característica de uma pessoa plenamente desenvolvida e da comunidade com outros daí resultante. Ele então compreende valores, atitudes, sentimentos, relacionamentos e atividades, o amplo espectro de expressões do espírito humano” (SHUTTE, 2009, p. 97).

Thaddeus Metz (2014), filósofo político norte-americano radicado na África do Sul, tem sido atualmente o principal autor comprometido com essa proposta do *ubuntu* como base ética, que é, segundo ele, fértil para a elaboração de uma teoria moral contemporânea e de uma teoria da justiça. Para ele, o *ubuntu* enquanto teoria ética tem muito a dizer sobre como os indivíduos e as instituições devem agir no século XXI. A intenção de Metz é defender a validade do conceito como base ética para a ação e para a justiça. Para ele, haveria uma série de experiências e ações na vida sul-africana contemporânea que estariam associadas ao *ubuntu*, que deveriam ser incentivadas e

que seriam passíveis de universalização – para além da experiência sul-africana ou do negro-africano.

Por outro lado, Mogobe Ramose (2003a, 2003b) põe ênfase no *ubuntu* enquanto base de uma Filosofia Africana. *Ubuntu* é um fazer-se humano, o autor enfatiza (*human-ness*) – nunca um “ismo” como afirmaram os irmãos Samkange (*human-ism*). Também não é *humanity* como defendido por Shutte (e por Metz), que segundo Ramose estaria buscando no conceito valores éticos passíveis de universalização a toda a humanidade, *insights* para uma vida melhor em comunidade. O autor reafirma a africanidade do conceito (logo, sua particularidade), e o fato de que é pelo *ubuntu* que a religião, a política e as leis africanas visariam sempre a “harmonia cósmica” a ser obtida através do consenso – ou seja, a obtenção da paz através da realização da justiça.

Munyaradzi Felix Murove (2009) destaca a relacionalidade, a interdependência que existe no ato de humanizar-se associada à concepção do *ubuntu*. Uma pessoa é uma pessoa a partir de outra pessoa na medida em que o processo de humanização é derivado da relacionalidade com os outros: alguém só se torna plenamente humano em contato com outras pessoas. O autor insiste também na interconexão que há entre passado, presente e futuro, entre imortalidade e mortalidade e que atravessariam o conceito. Pode-se ainda observar que *ubuntu*, assim como *sumak kawsay*, remete a uma concepção de tempo e a uma relação com o meio ambiente alternativas às da Modernidade ocidental. *Ubuntu* remete a uma concepção circular de tempo, na qual as gerações passadas, presentes e futuras estão interconectadas – portanto, distinta das noções de progresso ou evolucionistas, que marcam a Modernidade ocidental – e alimenta uma concepção holística da relação homem/natureza – o contrário da separação entre os dois que é típica do pensamento modernizado ocidental.

Os governos do African National Congress (ANC) associaram *ubuntu* às políticas públicas mais diversas. Os princípios organizados pela iniciativa *Batho Pele* (expressão da língua sotho que significaria “Povo Primeiro”), criada em 1997, teriam sido inspirados no *ubuntu*, que deveria com isso informar transversalmente a elaboração de políticas públicas no país. A iniciativa de “regeneração moral” iniciada por Mandela em 1997, que se desdobrou no Movimento de Regeneração Moral lançado em 2002 por

determinação do governo de Thabo Mbeki e de setores da sociedade civil, também teve o *ubuntu* como um elemento fundante. Finalmente, em 2011, Jacob Zuma lançou a *Ubuntu Diplomacy* [Diplomacia do *Ubuntu*], segundo a qual a política externa do país deveria ser informada por aqueles princípios. Para além das políticas públicas assumidamente inspiradas no *ubuntu*, é notável a dimensão que o conceito atingiu por meio de sua recorrente menção nos discursos presidenciais e nas declarações e documentos do ANC. Nesse sentido, é possível concluir que a noção assumiu um papel central para o partido hegemônico sul-africano e seus governos.

Além dos usos que podem ser entendidos como propriamente políticos do *ubuntu*, o conceito segue se expandindo para as mais diversas áreas, como negócios, empreendedorismo, responsabilidade social, desenvolvimento sustentável, inteligência emocional etc. O conceito foi esvaziado em grande medida de significados mais substanciais, circulando agora hegemonicamente com sentidos como “bondade”, “compaixão”, “respeito”, “colaboração”, “trabalho em equipe” e “ajuda ao próximo”. Em certo sentido, uma vez que se tornou menos (sul-)africano, perdeu significados mais consistentes como “moral”, “filosofia”, “visão de mundo”, “*Weltanschauung*”.

Viu-se que, entre outros sentidos, *ubuntu* foi historicamente associado a “qualidades humanas”, ao “humanismo” ou a *humanness*. Se o conceito for associado às duas primeiras ideias, seu potencial se reduz consideravelmente, pois o conceito se “ocidentaliza”, ou seja, passa a se aproximar da noção do homem como o centro de todas as coisas. Nessa versão, pode-se associá-lo eventualmente a quaisquer teorias da modernização ou projetos de desenvolvimento. Assim, *ubuntu* pode figurar como solidariedade, conexão entre os seres humanos vivos. Porém, nas versões que poderíamos chamar de mais “originárias” de *ubuntu* associadas à ideia de *humanness*, enfatiza-se geralmente a associação dos vivos às gerações passadas e futuras, e mesmo de seres vivos não-humanos aos seres inanimados. É aqui que *ubuntu* é mais holístico, assume maior radicalidade epistêmica, na medida em que exige uma concepção do homem integrada à natureza e comprometida com as gerações futuras. De todo modo, da mesma forma que ocorre com o par *sumak kawsay/suma qamaña*, trata-se sempre de uma reelaboração, que não terá conexão direta com o que *ubuntu* foi – até porque

não sabemos exatamente o que *ubuntu* foi, se é que foi especificamente alguma coisa. O mais provável é que o termo *ubuntu* remeta a uma miríade de relações, crenças e modos de vida vagamente “africanos”; que *ubuntu* seja um modo (poderia ter sido outro) de nomear o que era superior no passado e foi destruído com o advento da Modernidade – Modernidade, é bom que se diga, que significa também conquista, opressão, dominação, escravidão, segmentação e apartheid.

Além disso, *ubuntu* serviu e tem servido à coesão social e à construção do Estado nacional sul-africano, algo que não deveria ser entendido como negativo – como parece ser a visão de boa parte da literatura acadêmica sobre nacionalismos. Sem dúvida, *ubuntu*, em suas formulações nacionalistas ou pan-africanistas, pode envolver “essencialismos”. Defender que haveria um modo de ser conectado a uma “alma” africana, ou à raça, ou a qualquer metafísica, são formulações que simplesmente não têm mais lugar no debate acadêmico respeitável – e não deveriam ter na política. Mas, por outro lado, pode-se afirmar que essa vaguidão denominada *ubuntu* remete a modos de vida, a visões de mundo concretas manifestadas numa pluralidade de sociedades africanas, seja no passado do continente, seja ainda no presente como sobrevivente, de forma adaptada ou em potência nas sociedades africanas contemporâneas. Essa posição, que pode ser sustentada a partir de argumentos históricos, econômicos, sociológicos, antropológicos, políticos, culturalistas, é válida, pois o debate em torno da “unidade” ou da “fragmentação” africana se encontra ainda em aberto na academia e nas reflexões sobre o continente e sobre a diáspora. Não há qualquer essencialismo nesse tipo de argumentação – apenas a defesa de que, para além das diversidades, haveria elementos comuns a unificar o continente no passado, no presente e, potencialmente, no futuro.

### **Proposta de tipologia**

Pode-se sugerir que existam três usos para os conceitos aqui comparados e, a partir desses usos, proponho uma tipologia. Isso pode ser exemplificado baseando-se em autores, mas é preciso considerar que se trata aqui de tipos ideais – logo, de simplificações não de exemplos presentes em condições ideais na realidade. Em

diversos casos, autores podem transitar entre esses tipos em diferentes momentos, ou mesmo mesclar dois ou três tipos. Por exemplo, Tutu circulou pelos três tipos, às vezes simultaneamente: *ubuntu* como conceito originariamente africano, mas que também pode vir a ser inspiração para toda a humanidade; é visão de mundo, mas também alimento para reflexão teológico-filosófica e para pensar sociedades alternativas; é base para a constituição do Estado-nação, mas também para se opor a políticas “contra o espírito do *ubuntu*” desse mesmo Estado. Os tipos a que me refiro são os seguintes:

*Originários*: Essa posição afirma a originalidade dos conceitos de *sumak kawsay/suma qamaña* e *ubuntu*, que seriam, respectivamente, indígena e negro-africano. Como foi visto, o argumento não precisa ser essencialista – pode estar calcado em elementos econômicos, sociológicos, políticos, antropológicos etc. No entanto, defende-se aqui uma maior especificidade dos conceitos ou, em outras palavras, a sua impossibilidade de universalização. Nessas versões, eles só poderiam ser realmente entendidos e vividos pelas comunidades onde teriam sido originados. Eventualmente, nem seriam considerados conceitos de “esquerda” (entendendo “esquerda” e “direita” como parâmetros ocidentais alheios ao seu universo simbólico). Essa abordagem “autóctone” está presente em Simón Yampara e Mogobe Ramose.

*Contra-hegemônicos*: Abrange intelectuais progressistas de formação mais marcadamente “ocidental” em busca de um projeto alternativo perdido têm se apropriado desses conceitos. Em busca de alternativas ao desenvolvimento, à Modernidade, ao capitalismo, eles vêm desenvolvendo versões pós-estruturalistas, pós-modernas, pós-coloniais ou decoloniais desses conceitos. Alberto Acosta, Edgardo Lander, Eduardo Gudynas, Boaventura de Sousa Santos, Augustine Shutte e Thaddeus Metz são exemplos desse tipo de estudioso. Propõe-se a superação do individualismo, do insolidarismo – e do extrativismo e consumismo que constituem a base das economias desses países periféricos. Porém, não há consenso acerca do que deveria substituí-los: alguns autores defendem a necessidade de “desenvolvimentos alternativos”, isto é, um novo conceito de desenvolvimento, ou um novo “regime de desenvolvimento”; outros defendem a própria superação da noção de

desenvolvimento, passando a um “não-desenvolvimento” ou “pós-desenvolvimento”; outros ainda, propõem articulações com o socialismo.

*Oficialistas*: Refere-se aos usos institucionais, governamentais, partidários dos conceitos. São mais marcadamente neodesenvolvimentistas, voltados para estratégias estatais de desenvolvimento e de equidade social, para a formulação de políticas sociais solidárias – mas não socializantes. Entendem os conceitos como sustentáculos de projetos de desenvolvimento econômico-social, não propriamente como “alternativas ao desenvolvimento”. Esses usos hegemonizaram progressivamente os quadros dos governos da Bolívia, do Equador e da África do Sul, ao menos desde a aprovação das Constituições desses países, e podem ser encontrados nos discursos de seus presidentes e programas dos partidos governantes.

### **Considerações finais**

O que deveria estar no centro de toda essa reflexão é a relação entre arcaico e moderno, entre passado e futuro. Esse debate poderia ajudar a pensar a superação das teleologias da história. Os conceitos *sumak kawsay/suma qamaña* e *ubuntu* não são necessariamente passadistas: pensam o futuro em conexão com o passado. Löwy e Sayre (2015) defendem que o Romantismo pode ser entendido não como uma corrente artístico-literária do começo do século XIX, mas como um modo de ver o mundo moderno que se estende até hoje, como uma antítese da Modernidade. Constituiria, portanto, uma crítica à Modernidade advinda da própria Modernidade. Isso os leva a questionar a visão do Romantismo como algo passadista, reacionário, destacando que ele muitas vezes carrega perspectiva de futuro, podendo constituir-se mesmo como revolucionário. Trata-se, assim, não de retornar ao passado, mas de buscar no passado elementos para a construção de um futuro alternativo – pois esse passado é entendido como um momento de realização plena do indivíduo, da nacionalidade, da comunidade. Se já ocorreu, poderá voltar a ocorrer em novas bases.

Entre os tipos ideais de romantismo propostos pelos autores, defendo que os conceitos *sumak kawsay/suma qamaña* e *ubuntu* foram formulados muitas vezes em uma chave

“reformadora” ou “revolucionária e/ou utópica”, ambas perspectivas românticas voltadas para o futuro. Considero que eles poderiam ser enquadrados majoritariamente no tipo ideal do “romantismo reformador”. Seus usos políticos e boa parte de suas interpretações acadêmicas se enquadram nessa perspectiva: esses conceitos são pensados, nesses casos, como uma crítica por vezes radical ao individualismo, à reificação, ao materialismo e à falta de solidariedade na Modernidade. Os programas para a transformação, no entanto, dificilmente se materializam em projetos concretos e muito menos radicais.

Alguns autores, por sua vez, entendem *sumak kawsay/suma qamaña* e *ubuntu* de forma mais assemelhada ao que Löwy e Sayre definem como “romantismo revolucionário e/ou utópico”, particularmente em seu subtipo “populista”. O subtipo “populista” do “romantismo revolucionário e/ou utópico” “[...] almeja salvar, restabelecer ou desenvolver como alteridade social as formas de produção e vida comunitária camponesas e artesanais do ‘povo’ pré-moderno” (Löwy, Sayre, 2015, p. 106). Alguns formuladores desses conceitos defendem a sobrevivência de práticas comunais na América Andina ou na África contemporânea (ainda que possam ser decadentes ou submersas), e defendem que elas poderiam ser a base para a transformação a partir de elementos “originários”, contrários à replicação de vias ocidentais<sup>5</sup>.

Para concluir, pode-se pensar nas razões pelas quais esses conceitos ganharam relevância, passando inclusive a circular fora de seus espaços geográficos de origem. Eles teriam, possivelmente, o potencial de suprir demandas num “mercado de ideias” empobrecido pela “crise das utopias” – um termo vago, mas que trata de um fenômeno difícil de negar. Eles remetem a comunhão, humanidade, reconexão com a família, a comunidade, a natureza, ao cosmos, às gerações passadas e às que virão. Prometem um reencaixe para indivíduos desencaixados; um reencantamento para existências desencantadas e profundamente reificadas; pessoalidade para indivíduos abstratos, com direitos abstratos, porém concretamente negados; uma narrativa com potencial de oferecer sentido a um presente ininteligível, reconectando-o, num mesmo

---

<sup>5</sup> Há também usos conservadores ou reacionários – particularmente no caso do *ubuntu* –, que vêm assumindo sentidos de regeneração moral ou reorganização empresarial. Porém, esses usos fogem do escopo deste trabalho, que trata de formulações a partir do pensamento crítico.

movimento, a um passado mitificado e a um projeto de futuro. Em suma, tratam-se de narrativas “românticas” em toda a sua plenitude.

Nesse sentido, para Traverso (2016) há uma tradição subterrânea nas esquerdas que soube conservar a memória de experiências passadas (particularmente das derrotas) para legá-las ao futuro. Trata-se de uma memória estratégica, nutrida de esperança, que o autor chama de “melancolia de esquerda”. Nesse princípio de século XXI, a dialética entre passado e futuro se rompe, e o mundo fica restrito ao presente – o que é particularmente devastador para o pensamento crítico e para as experiências de esquerda. Com isso, a reativação da busca por um passado romantizado através de conceitos como *sumak kawsay/suma qamaña* e *ubuntu* pode estar associada nesse momento ao rompimento da dialética entre passado e futuro, e a um esforço para reconectá-los: a busca por um passado como condição de possibilidade para voltar a projetar algum futuro.

## Referências

ALBÓ, X. Suma qamaña = convivir bien. ¿Cómo medirlo? In: FARAH, I.; VASAPOLLO, L. (Coords.). **Vivir bien**: ¿paradigma no capitalista? La Paz: Plural, CIDES-UMSA, Fundación Xavier Albó, 2011.

DEVÉS VALDÉS, E. **Pensamiento periférico**: Asia-África-América Latina-Eurasia y algo más. Una tesis interpretativa global. Santiago: Ariadna Ediciones, 2017.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Constitución Política del Estado**. S.l.: Gaceta Oficial de Bolivia, 2009.

GADE, C. The historical development of the written discourses on ubuntu. **South African Journal of Philosophy**, v. 30, n. 3, 2011.

LÖWY, M.; SAYRE, R. **Revolta e melancolia**: o romantismo na contracorrente da modernidade. São Paulo: Boitempo, 2015.

MANGENA, F. Hunhu/Ubuntu in the Traditional Thought of Southern Africa. **Internet Encyclopedia of Philosophy**. 2016. Disponível em: <[www.iep.utm.edu/hunhu/](http://www.iep.utm.edu/hunhu/)>. Acesso em: 25 de janeiro de 2020.

MBITI, J. **African Religions and Philosophy**. Londres: Heinemann, 1969.

MEDINA, J. Acerca del Suma Qamaña. In: FARAH, I.; VASAPOLLO, L. (Coord.). **Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?** La Paz: Plural, CIDES-UMSA, Fundación Xavier Albó, 2011.

METZ, T. Just the beginning for ubuntu: reply to Matolino and Kwindigwi. **South African Journal of Philosophy**, v. 33, n. 1, 2014.

MUROVE, M. An African Environmental Ethic Based on the Concepts of Ukama and Ubuntu. In: MUROVE, M. (Ed.). **African Ethics: An Anthology of Comparative and Applied Ethics**. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

RAMÍREZ, R. La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir. In: LEÓN, I. (coord.). **Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios**. Quito: FEDAEPS, 2010.

RAMOSE, M. The philosophy of ubuntu and ubuntu as a philosophy. In: COETZEE, P. H.; ROUX, A. P. J. (Ed.). **The African Philosophy Reader**. 2ª ed. New York, Londres: Routledge, 2003a.

\_\_\_\_\_. The ethics of ubuntu. In: COETZEE, P. H.; ROUX A. P. J. (Ed.), **The African Philosophy Reader**. 2ª ed. New York, Londres: Routledge, 2003b.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **Constitution of the Republic of South Africa**. 1993. Disponível em: [http://www1.chr.up.ac.za/chr\\_old/indigenous/documents/South%20Africa/Legislation/Constitution%20of%20South%20Africa%201993.pdf](http://www1.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/documents/South%20Africa/Legislation/Constitution%20of%20South%20Africa%201993.pdf). Acesso em: 25 de janeiro de 2020.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. S.l.: Registro Oficial, 2008.

SAMKANGE, S.; SAMKANGE, T. M. **Hunhuism or Ubuntuism: A Zimbabwe Indigenous Political Philosophy**. Salisbury [Harare]: Graham Publishing, 1980.

SHUTTE, A. Politics and the ethic of ubuntu. In: MUROVE, M.(Ed.). **African Ethics: An Anthology of Comparative and Applied Ethics**. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

\_\_\_\_\_. **Philosophy for Africa**. Milwaukee: Marquette University Press, 1995.

TRAVERSO, E. **Mélancolie de gauche**. La force d'une tradition cachée (19<sup>e</sup>-21<sup>e</sup> siècles). Paris: La Découverte, 2016.

TUTU, D. **No future without forgiveness**. Londres: Random House, 1999.

VANHULST, J. El laberinto de los discursos del Buen Vivir: entre Sumak Kawsay y Socialismo del siglo XXI. **Polis, Revista Latinoamericana**. Santiago, n. 40, 2015.

WRAY, N. Los retos del régimen de desarrollo. El Buen Vivir en la Constitución. In: ACOSTA, A.; MARTÍNEZ, E. (Comp.). **El Buen Vivir**. Una vía para el desarrollo. Quito: Abya-Yala, 2009.

YAMPARA, S. (Comp.). **Naciones autóctono originarias**: vivir y convivir en tolerancia y diferencia. La Paz: Ed. Qamañ-pacha, CADA, 1991.

---

## TRÊS TEMPOS DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Alessandra Maia Terra de Faria  
Mayra Goulart da Silva

### Introdução

O objeto de análise deste artigo é a perspectiva do tempo-espaço e sua intersecção com as dinâmicas de transformação do poder, através da observação da interação entre o ímpeto includente constitucional e a representação política no momento constituinte, e sua posterior conciliação entre a ênfase nas estruturas de representação funcional e a sociedade civil no Brasil. Conforme a hipótese que orienta este trabalho, caso sejam observadas as interpretações a respeito das relações entre o ímpeto includente e participativo após 1988 e sua fricção e conciliação com a ênfase nas estruturas de representação eleitoral e funcional, será possível observar ao menos três momentos distintos. Nesse sentido, a interpretação da literatura sobre a relação entre participação e representação moldou os debates sobre diferentes instituições participativas relacionadas à implementação de políticas públicas, intimamente ligadas à organização da vida nas cidades. Desse modo, recorrendo ao enquadramento teórico oferecido pelo conceito de "compressão do tempo-espaço" (HARVEY, 2005, p. 256), buscar-se-á destacar momentos de expansão e compressão das formas pelas quais o ímpeto constituinte de transformar as relações de poder se enraizou espacialmente, engendrando novas dinâmicas e espaços para a participação popular. Ou seja, espaço e tempo não podem ser compreendidos independentemente da ação social, e, portanto, pode-se investigar como as relações de poder estão implicadas em práticas temporais e espaciais.

Recorrendo aos debates participativos segundo um critério espaço-temporal de longa duração, o ímpeto de inclusão que engendra formas de participação política remonta à tradição clássica democrática. Como aponta extensa bibliografia, a perspectiva de drástica revisão da ideia de participação contou com uma significativa reconfiguração do alcance do voto. Se, por um lado, o sufrágio é ampliado em direção à universalidade,

o alcance de suas decisões é restrito. Do voto direto para escolha das decisões políticas, o voto passa a significar o ato de votar naqueles que agora formam as assembleias e passam a escolher as políticas em nome dos eleitores (PATEMAN, 1970). Segundo observa Robert Dahl, a união entre democracia e representação é a marca do Estado democrático moderno (DAHL, 2012, p. 45). O tamanho dos Estados modernos e sua complexidade institucional justificaram a representação política enquanto organização da participação, e o arranjo representativo foi o resultado de uma ampliação da democracia, onde “[...] a teoria e a prática da democracia tiveram que romper os limites da ‘pólis’” (DAHL, 2012, p. 34).

Esse processo recente de análise sobre interações possíveis entre representação e participação faz parte da revisão do caso brasileiro proposta neste artigo. Sabe-se que já foi objeto de discussão teórica o antagonismo entre democracia representativa e democracia direta, o que culminou na oposição entre ambas e em uma virada dessa oposição à sua convergência (SANTOS; POGREBINSCHI, 2010). Ao manter no horizonte momentos de convergência, mas também de fricção, entre os aspectos representativos e participativos da democracia, o ponto central deste artigo vai noutra direção. O objetivo aqui é analisar como a gradação de tal antagonismo em direção ao seu arrefecimento se estrutura no constitucionalismo brasileiro. Isso será feito segundo uma metodologia de abordagem comparativa de diferentes momentos no tempo da participação democrática no Brasil, através da análise da literatura no plano histórico, com o objetivo de investigar como tais conceitos são significados e ressignificados em contextos políticos específicos.

### **A participação e a democracia no Brasil**

A democracia é o foco central da pesquisa que precedeu a redação deste trabalho. Por esse motivo, ela será entendida aqui não como um regime ou sistema determinado, mas como uma utopia impossível de se concretizar de modo completo. Dado o caráter “*inachevéé*” dessa forma política, a maneira encontrada para estudá-la foi a de encará-la como um processo contínuo de aperfeiçoamento, situado entre duas premissas

antitéticas. A primeira delas é a consideração de que a democracia, enquanto ideal, remete essencialmente à imagem de uma comunidade que se autogoverna por meio de um sistema de tomada de decisões, do qual participam diretamente todos os cidadãos. A segunda premissa, contudo, traduz-se no reconhecimento da impossibilidade da primeira, assumindo o mecanismo da representação como componente inelutável da política em sociedades complexas. O aperfeiçoamento da democracia será pensado, portanto, por meio da aproximação entre termos que, no limite, são antagônicos, tendo como objeto de estudo a idéia de representação e, como horizonte, o ímpeto inalcançável de torná-la democrática.

Todavia, se o dilema entre democracia e representação é constitutivo da relação conceitual entre ambos, na contemporaneidade ele se agrava, visto que se configura um contexto no qual o processo de individuação é cada vez menos coordenado por instâncias de socialização e agregação das vontades. Esse é, por exemplo, o caso dos partidos, dos sindicatos e até mesmo das famílias. Ocorre, então, a configuração de um panorama de crise mundial nos mecanismos representativos. Desse modo, conforme assinalado por quase todos os trabalhos sobre o tema, agrava-se, ao longo do século XX, o problema da multiplicação das identidades e da “dessubjetivação” do povo enquanto totalidade. No final desse período, tal fenômeno fica, contudo, mais visível, uma vez que os partidos políticos perdem a centralidade outrora ocupada na ordenação das identidades e preferências dos eleitores. De modo semelhante, mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais, que acabaram perdendo a capacidade de representar efetivamente os grupos, em virtude de sua posição na estrutura ocupacional e social.

Essa crise nas instâncias de agregação e associação dos indivíduos cria, no entanto, um impasse para as formas de governo democráticas. Pois, somente ao se agregarem os anseios da população tornam-se passíveis de serem transformados em políticas públicas. Nesse mundo em que o espaço para o comum, para a vida associativa e para a política se encontra cada vez mais restrito, a representação, cujo pressuposto é a existência de vontades compartilhadas, entra em crise. Este é um dilema que assombra

todos os sistemas políticos contemporâneos, que têm no ideal democrático sua fonte de legitimidade.

Para lidar com esse problema, muitos desses sistemas passaram a buscar formas alternativas de lidar com a representação. No caso da Constituição brasileira, que será abordada ao longo deste trabalho, a solução encontrada passaria principalmente pela pluralização das esferas de representação, e pela flexibilização do dogma sufragista. Isso daria à população, quando não satisfeita com a representação realizada pelos políticos eleitos, a possibilidade de recorrer a outras instâncias, principalmente àquelas situadas no âmbito do direito.

Quando nos voltamos ao caso brasileiro, observamos que o marco da discussão sobre a participação se deu em concomitância com a representação política, no passado recente. Nesse sentido, é possível afirmar que a discussão sobre a participação acompanhou, em alguma medida, a retomada da democracia no país, a partir dos anos 1970. Conforme observa Claudia Faria (2010), tal processo ocorreu de forma ancorada em um conjunto de crenças que vinculavam seu fortalecimento à consolidação das instâncias tradicionais de participação (e que cotejavam a representação), entre elas o voto, as eleições diretas e os partidos políticos, bem como a uma nova perspectiva e à ampliação de canais participativos que pudessem fortalecer os laços societários e estreitar a relação entre a sociedade e a formulação e o controle das decisões coletivas.

Se analisarmos o contexto anterior ao momento constituinte no Brasil, é possível acompanhar como a dinâmica por maior participação na política trouxe a equação entre representação e participação para a pauta do próprio processo de discussão constituinte. Não que isso estivesse dado desde o primeiro momento. A participação social foi consolidada enquanto um princípio constitucional, mas ela foi inserida amalgamada à representação. É significativo considerar que a trajetória de sua entrada nas pautas de discussão constituinte se deve, em grande medida, à presença de pressão popular decorrente da mobilização social que atravessou o país, e que foi acolhida e

debatida nos trâmites dos representantes no decorrer da Assembleia Constituinte, cujos contornos foram parlamentares<sup>1</sup>.

Nos últimos trinta anos, é possível destacar ao menos três momentos diferentes, no tocante à participação e sua interface com a representação no Brasil. Esse esforço de identificação dos momentos se faz útil na medida em que consideramos a participação contemporânea, segundo um determinado prisma, como observado por Adrian Lavalle e Ernesto Isunza (2011). A participação seria a um só tempo “[...] categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais” (LAVALLE; ISUNZA, 2011, p. 100).

Portanto, ao elencar aqui três ênfases e momentos no que diz respeito à participação, ressaltamos que, na literatura sobre o tema, sugere-se, por vezes, que eles estejam contiguamente relacionados não apenas à forma de sua institucionalização, mas também à dimensão territorial que adquirem no país, e especialmente, às expectativas em relação aos resultados da própria participação. Longe de considerar que os termos propostos possam exaurir as questões a esse respeito, a decisão de apresentá-los assim visa facilitar o seu estudo, sua autocrítica e campos ainda a explorar.

No primeiro momento (1) a marca forte era a polarização entre a participação e a representação, uma aposta na autonomia dos atores que se traduzia, principalmente, em uma oposição ao regime militar que durou dos anos 1970 a 1988. Não obstante, dentro do próprio processo constituinte no país, é notável como a ideia de participação no Brasil se amalgamou à de representação. Um dos exemplos contundentes a esse respeito foi o próprio movimento Diretas Já, como observa Bertonecelo (2009). Se o desejo era por eleições diretas e com ampla participação popular, isso ocorria para ensejar o sistema representativo e os três poderes no âmbito da federação. O segundo momento (2) foi de institucionalização dos arranjos participativos e da perspectiva de efetivo controle social do Estado por parte da sociedade, e deu-se ao longo dos anos 90; período no qual a participação ocorreu no esteio de elaboração das políticas

---

<sup>1</sup> Ver Pilatti (2008), Cittadino (2009), Silva (2014) e Faria (2014).

públicas. Nesse momento, ela toma feições que acordam com princípios constitucionais de representação funcional, paritária e naquelas em que está previsto o controle social para temas setoriais. O terceiro momento (3) foi de autocrítica em relação aos arranjos participativos, e seria aquele que começou nos anos 2000 e culminou com a proposta recente de decreto presidencial n. 8.243 de maio de 2014, que visava oficializar o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Em relação ao primeiro momento, ressalta-se que poucas associações existiam no Brasil antes da década de 1970.<sup>2</sup> Isso se explica pelo fato de que no país dos “privilegiados da política” (HOLANDA, 2014, p. 260), a questão social que marcaria o fim do Império e o início da República havia sido forjada em um dilema crucial – a exclusão das massas ativas da política. Como observou José Bonifácio e destacou Sérgio Buarque de Holanda (2014), no ponto culminante da repercussão pública do debate sobre participação política no Rio de Janeiro, em 28 de abril de 1879.

No Brasil também, toda a sua história protestava contra uma acintosa exclusão das massas ativas. Argumentavam alguns com a possibilidade de corrupção. Mas era o povo que estava corrompido? Lessem os balanços, examinassem os contratos... “O povo não faz estradas com garantias, não tem companhias de navegação, não cuida de contratos administrativos; há ricos que se vendem como há pobres honestos, mas não é por esse motivo que se deve regular o legislador na concessão ou exclusão do voto.” (HOLANDA, 2014, p. 241)

A mentalidade “elitista”, que avançou com a Lei Saraiva, tolhia o ímpeto incluyente participativo, e vigorava então como um grave obstáculo ao desenvolvimento das energias latentes da vida nacional. Não se reconhecia a importância “dos trabalhadores humildes” (HOLANDA, 2014, p. 265), o que esmagou um vital elemento ao progresso democrático do país. Tal fato contribuiu para que, no Brasil, a passagem para o mundo moderno e a internalização consciente dos processos de modernização tivessem, como pré-requisito institucional, a afirmação da prevalência da comunidade sobre o indivíduo

---

<sup>2</sup> Conniff (1975) descreveu como a tendência a formar associações voluntárias, para ajuda mútua e proteção, que atingiu o médio proletariado e organizou grupos de interesse em torno do trabalho nos anos 30, foi desarticulada pelo Estado Novo (1937-1945). Essa situação perdurou até o início dos anos 1970. Sobre a ausência de participação civil e política da população pobre no Brasil nos anos 70, ver Kowarick (1980).

liberal, na forma decidida pela Revolução de 1930 até meados de 1964 (WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2004).

Assim, enquanto no período de 1930 a 1964 pairava um consenso de que o público deveria ter primazia em relação ao privado, durante a ditadura militar, a lógica se inverteu, e ganharam espaço práticas sociais centradas no puro interesse econômico. O autoritarismo posterior ao golpe de 1964 e o período da ditadura militar se modificaram com a progressiva incorporação de parte significativa da população pobre do país junto a associações populares urbanas na luta por direitos (LAMOUNIER, WEFFORT, BENEVIDES, 1981; SANTOS, 1993; CARVALHO, 2001). Essa situação se intensificou no limiar dos anos 80, culminando com a diminuição do domínio militar na política, e marca o momento de negociação da transição política. Nesse contexto, a participação era percebida como parte de um movimento espontaneísta, ligado à perspectiva de autonomia. As interpretações a seu respeito consideravam que a participação promoveria uma mudança na cultura política. E as críticas, já presentes naquele momento, indicavam que o caminho para a democracia no país não poderia se desvincular da perspectiva da representação para atingir seus objetivos.

O problema, na época da Constituinte, não era simples, como foi destacado por Fábio Wanderley Reis (1986), no que se referia à relação entre social e político. Se a democracia social era fundamental para o estabelecimento de uma democracia política, Reis destacava que, para haver eficácia, seriam necessárias alterações político-organizacionais que pudessem ser bem sucedidas do ponto de vista institucional, no sentido de lançar raízes democráticas no contexto social e manter a perspectiva da representação. Ainda nessa época, a recusa ao corporativismo ocorreu com empenho e fortalecimento das instituições da democracia representativa, e o desenvolvimento da perspectiva participativa instituiu nexos fecundos entre essas duas, bem como com a perspectiva de regulação democrática, alicerçada na presença de associações e movimentos sociais como partícipes da deliberação de políticas públicas a partir de 1988.

Segundo Renato Lessa (2008), é possível destacar uma teoria da agência democrática na nova Constituição. O sentido original de autogoverno direto teria sido moderadamente recuperado a partir da adoção de institutos de ação direta. Mesmo assim, observa: "A subordinação liberal da ideia de democracia ao esquema da representação – para empregar a expressão de Madison – foi, evidentemente, mantida" (LESSA, 2008, p. 363). Nela, o cidadão democrático seria um sujeito constituído por direitos que, para serem plenos, dependeriam de sua atenção e energia políticas e cognitivas para pôr em movimento os mecanismos propostos de jurisdição constitucional. Apesar disso, o autor era crítico às novas possibilidades de representação funcional dos operadores do sistema de justiça. Seu ponto, já naquele momento, era de que eles desestabilizariam o equilíbrio de poderes, deixando à margem a representação partidária.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 abriu o caminho para importantes modificações, incluindo o acesso a direitos sociais e a criação de novas estruturas participativas, dentro da própria estrutura do poder executivo. Cardoso (2004) observa como novas formas de participação levaram os movimentos a se relacionar mais diretamente com as agências públicas. Esse processo caracteriza o segundo momento da participação no Brasil, no qual Lavallo e Isunza (2011) consideram que a participação teria sofrido um deslocamento em seu uso, em virtude da diminuição da polarização entre participação e representação. Leonardo Avritzer (2009) considera que o Brasil deixou de ser um país conhecido pelos baixos níveis de participação política e passou a ser conhecido pelas suas instituições participativas.

Por outro lado, sabe-se que, ao longo do tempo, algumas concepções em torno da participação tiveram maior atenção dos legisladores e operadores do direito do que outras. Tais preferências, é possível afirmar, se desdobraram em instituições participativas concretas. No entanto, pouco foram utilizadas, por exemplo, as possibilidades de participação previstas na CF, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei. A perspectiva em que a participação teve maior enraizamento foi, em especial, os conselhos e conferências para o debate e criação de

políticas públicas, por e para grupos específicos de sujeitos de direito, como mulheres, negros, indígenas, cadeirantes, idosos, dentre outros.

Se, por um lado, há no Brasil uma forte trajetória por políticas públicas específicas, conforme aponta Ana Teixeira (2013), a ênfase nelas estrutura-as a partir do direito, mesmo que muitas vezes de forma fragmentada, e sem as devidas interconexões entre elas. A autora relembra como a lógica do “direito a ter direitos”, nos moldes de Hannah Arendt (2000), conecta essa perspectiva com a forma de atuação dos movimentos sociais brasileiros. Avritzer (2009) também observa que o perfil de enfoque em políticas públicas do Brasil, com seus vínculos com o sistema que elege políticos que representam ou vocalizam suas lutas, é um diferencial em relação a outros países.

Do ponto de vista da dinâmica territorial, é possível reforçar que a existência da conjugação entre participação e representação teve como consequência a criação de estruturas participativas, a partir de determinado momento, amplamente alicerçadas na dinâmica federativa. Esse marco de institucionalização ocorreu ao longo dos anos 90, após a promulgação da Carta Cidadã. Este foi também o marco da territorialização dos conselhos no Brasil, que tomou parte nas mudanças em relação às expectativas depositadas na própria efetivação da participação.

Tendo em vista a perspectiva municipal e sua dimensão territorial no Brasil, é possível destacar a dimensão concreta de reorganização social que a participação ensejou nos municípios. Segundo dados do IBGE, coletados em 2001, nos 5.565 municípios brasileiros, existiam nada menos que 5.426 Conselhos Municipais de Saúde, 4.072 de Educação e 5.178 de Assistência Social<sup>3</sup>, destacando apenas os Conselhos Municipais gestores mencionados como áreas estratégicas na Constituição. Desses conselhos municipais se desdobram suas instâncias nos planos estadual e nacional, consecutivamente. As conferências nacionais se desenvolveram mais recentemente,

---

<sup>3</sup> Se considerada uma evolução de dez anos, na pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros* de 2011, MUNIC 2011, do IBGE (2012), os totais perfaziam o avanço para 5.553 Conselhos Municipais de Saúde e 4.718 Conselhos Municipais de Educação. É possível notar avanço também em outras áreas: Conselho Municipal de Habitação (3.240); diferentes mecanismos de Controle Social de Saneamento Básico – audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades e órgãos colegiados (2.450); Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (5.446); Conselho Municipal de Política para Mulheres (872); Conselho Municipal do Idoso (2.868) (IBGE, 2002, 2012).

mas também segundo o critério territorial que acompanha o plano federativo: ciclos de conferências municipais e estaduais as precedem e trabalhos recentes relatam que, entre 1988 e 2009, foram realizadas ao menos oitenta delas (SANTOS; POGREBINSCHI, 2010). Há ainda o Orçamento Participativo, que, entre 1995 e 2005, registrou em torno de duzentas experiências no país (BAIOCCHI, 2003).

Do ponto de vista de análise, prevaleceu, nesse segundo momento, uma visão dicotômica que separa sociedade civil e Estado em categorias analíticas estanques, qualificando, em geral, a sociedade civil como o polo positivo e o Estado como o polo negativo no âmbito da democracia participativa. Este seria o perfil marcante das análises e trabalhos do segundo momento da participação no Brasil e, em especial, da análise de Leonardo Avritzer, conforme apontado por Wagner Romão (2010). Ao elaborar sua crítica, Romão observa que trabalhos como o de Avritzer foram pioneiros ao apresentar preocupações teórico-analíticas em relação ao papel da sociedade civil no processo de democratização do Brasil e da América Latina, mas deixam eclipsada a dimensão estatal, governamental, ou mesmo a referente aos partidos políticos, com exceção do PT, quanto a suas origens ligadas aos movimentos sociais.

A perspectiva crítica que enumera o terceiro momento e a autocrítica da participação no Brasil se desenvolvem para questionar o sentido unívoco e quase metafísico da participação da sociedade civil nas chamadas instâncias participativas. Romão (2010) observa que a abordagem do segundo momento, por um lado, dificultou a análise sobre a variedade de interesses que permeiam esse campo e, por outro lado, refletiu-se na limitação em se tratar o papel dos governos e partidos políticos junto a essas experiências, o que obstou a constatação sobre o maior ou o menor empenho dos governos e partidos na implementação dos referidos espaços. Parte da avaliação crítica sobre a promoção e limites da participação foram debatidos por Romão (2010) e outros pesquisadores, e emergiu em trabalhos diversos como os de D'Ávila Filho (2000), Dias (2002; 2006), Lavallo, Houtzager e Acharya (2004), Bezerra (2004), Teixeira e Tatagiba (2005), Teixeira e Albuquerque (2006), Goulart (2006), Ottmann (2006), Wampler (2007), Rizek (2007), Rodgers (2009) e Souza (2010). A ênfase na autocrítica se dá como

esteio do estudo sobre os interesses da sociedade política em sua produção, e das relações estabelecidas com a sociedade política formal em si mesma.

Assim, o processo que se estabeleceu ao longo dos anos go esteve apoiado em um consenso quanto à relevância da participação da sociedade nas políticas públicas, processo que Evelina Dagnino (2002) cunhou como “confluência perversa”. A assimetria e a desigualdade que estudos como o de Vera Telles (2001) apontavam, conformou o problema diagnosticado por Dagnino, que foi o propulsor do terceiro momento aqui apresentado, de autocrítica dos processos participativos. Ao tornar explícita a discussão em torno da disputa sobre o significado da participação entre projetos políticos oponentes, Dagnino contribuiu para o desenvolvimento de estudos sobre as experiências participativas, relacionando-as com seus respectivos projetos políticos. Esse movimento se expandiu em direção aos conselhos e à dinâmica de grupos de pressão, como foi o caso dos trabalhos de Tatagiba e Blinkstad (2011), de Almeida (2010), e da crítica da burocratização dos processos em Durán (2013), que adensam a questão sobre a desigualdade e a assimetria econômica dos atores.

É possível observar as investidas no sentido de despolitizar o debate e sua associação ao avanço da perspectiva conservadora no Brasil, em resultados apresentados em trabalhos que participam da autocrítica da participação em curso. Como ressaltado por Gahyva, “Ser conservador envolve, portanto, grau considerável de satisfação em relação a determinada ordem social [...]” (GAHYVA, 2017, p. 317). As dificuldades que os atores sociais diversos encontram nos ambientes participativos são consistentes. Os exemplos regionais são variados, como observado pela literatura, mas cabe destacar duas grandes metrópoles, Rio de Janeiro e São Paulo, para ilustrar seu potencial. Conforme observa Feltran (2010), ao observar audiências públicas em Sapopemba, São Paulo, a negação dos conflitos sociais pela política representativa com frequência gera situações ilegais que minam experimentos participativos. Segundo o autor, “coexistência entre legalidade democrática e ilegalidade policial seria, também ela, elemento constitutivo dessa “democracia” marcada por fronteiras internas” (FELTRAN, 2010, p. 63). No mesmo sentido, ao observar eleições municipais para o CMS no Rio de Janeiro, Faria (2014) destaca o mesmo intuito de certos grupos organizados em negar

tensões sociais latentes no contexto conselhistas. Ao mesmo tempo que um número maior de mulheres e usuárias são eleitas, forças contrárias as opõem e a presidência do conselho se mantém sob controle da prefeitura, como *mimesis* de tradições políticas antigas, por vezes violentas, que revela domínio de territórios urbanos por grupos predatórios diversificados, nos processos de reterritorialização impostos à dinâmica histórica da cidade.

Conforme observa David Harvey, o domínio do espaço reflete o modo como indivíduos e grupos poderosos dominam a organização e a produção do espaço mediante recursos legais, o que pode possuir caráter extralegal. Isso se dá com intuito de exercer maior controle, seja sobre a distância entre espaços (HARVEY, 2005: 202), seja sobre a forma pela qual o espaço é apropriado, por eles mesmos ou por outros. Ou seja, trata-se da emergência de políticas fragmentadas e de grupos com interesses regionais e especiais divergentes. Como observa o autor:

[...] a capacidade da maioria dos movimentos sociais de dominar melhor o lugar do que o espaço dá um forte relevo ao vínculo potencial entre lugar e identidade social. Isso é patente na ação política. [...] Ao se apegarem, muitas vezes por necessidade, a uma identidade dependente de lugar, esses movimentos de oposição, contudo, se tornam parte da própria fragmentação que um capitalismo móvel e uma acumulação flexível podem alimentar (HARVEY, 2005, p. 272).

A ironia é que a tradição agora é preservada amiúde ao ser mercadificada e comercializada. A tradição tornou-se algo que faz parte dos movimentos de diferenciações espaciais das cidades e que é atrativo para um capital que atribui enorme valor à opção de mobilidade. Ou seja, Harvey ressalta que é preciso uma concepção dinâmica da teoria e do materialismo histórico para apreender a significação dessas mudanças. Para tanto, em primeiro lugar o tratamento da diferença deve estar presente na apreensão dialética da mudança social. A recuperação de aspectos da organização social como raça, gênero e religião precisa estar equacionada tanto em relação à ênfase no poder do dinheiro e na circulação do capital, quanto em relação ao conjunto da luta emancipatória. Em segundo lugar, práticas estéticas e culturais são atividades importantes a ser observadas e suas condições de produção merecem atenção. Em terceiro lugar, e de especial interesse, o reconhecimento de que as dimensões de espaço e tempo são relevantes, e que, portanto, existem geografias reais

de ação social, territórios e espaços de poder reais e metafóricos, que se tornam vitais como forças organizadoras na geopolítica do capitalismo. Nesse sentido, a autocrítica dos processos históricos e suas significações compõem o materialismo histórico-geográfico como um modo de pesquisa aberto e dialético, atento às dinâmicas históricas e geográficas que caracterizam o capitalismo (HARVEY, 2005, p. 321.).

Portanto, a observação das dinâmicas do espaço e do tempo da participação no Brasil, e as geografias e territórios de poder engendram no país um processo corrente de autocrítica da participação. Considerando o debate em torno da representação da sociedade que acontece nos espaços participativos, Lavalle e Isunza (2011), por exemplo, atribuem à participação uma feição das instituições do Estado brasileiro, ou seja, ela “[...] transbordou o estatuto de reclamo dos atores sociais e de orientação política programática de governos e partidos – embora preserve esse caráter duplo –, atingindo um desenvolvimento institucional sem paralelo em outros contextos [...]” (LAVALLE; ISUNZA, 2011, p. 121), e apontam para o processo de pluralização da representação.

Contíguo a tal processo, passou-se a discutir sob o prisma teórico de uma aproximação entre participação e representação, e não mais sob uma perspectiva antagônica entre ambas. De modo semelhante, assumiu-se que a perspectiva de que a existência de espaços participativos não tem por objetivo suplantar a democracia representativa, mas lidar com a perspectiva de legitimidade ao incorporar um grupo maior de pessoas no processo de elaboração de políticas públicas. Para as pretensões deste artigo, destacar a recuperação de teorias da representação para desenvolver análises sobre as dinâmicas participativas é mais um indício que reforça a ideia de que, no Brasil, gradar o antagonismo entre participação e representação ajuda na compreensão geral, o que será retomado na próxima seção.

## Em busca do encantamento perdido: formas de se conceber a relação entre democracia e representação

No livro *La Démocratie Inachevée*, Pierre Rosanvallon realiza um estudo da democracia como forma política. Para fazê-lo, o autor aplica um método histórico filosófico por meio do qual suas camadas de significado, suas dissonâncias e contradições teóricas são analisadas através das distintas configurações que o conceito de democracia recebeu ao longo da história francesa. Tal método é elucidativo porque se configura a partir da mesma concepção que orienta o presente trabalho. Esta é sintetizada por Rosanvallon na conclusão do livro em questão, no qual ele sentencia: "[...] la démocratie est donc une forme politique par essence inachevée; elle reste toujours une approximation d'elle même que seule une complexification de la souveraineté permet de rendre moins imparfaite" (ROSANVALLON, 2000, p. 49).

Uma pesquisa orientada por tal convicção a respeito da democracia não pode, portanto, estudá-la sob a perspectiva de sua consolidação sob um ou outro regime político. Ao ser, por definição, indeterminada (*inachevée*), a democracia jamais pode ser apreendida estaticamente em um objeto singular. Apenas seu movimento, regressivo ou progressivo, é significativo para o observador. É em seu processo de aperfeiçoamento que ela se mostra e, por isso, a filosofia precisa recorrer às suas diferentes concepções ao longo da história para tentar compreendê-la. No caso deste trabalho, essa é a justificativa para o estudo das Constituições indicadas. Cada uma delas será observada enquanto indicação normativa a respeito de uma determinada forma de conceber a democracia. Assim, ao perceber o desdobramento das diferentes camadas de significado do conceito em cada uma das Cartas estudadas, esta análise buscará colocá-los em perspectiva, delineando um processo de aperfeiçoamento, a partir do qual se espera produzir uma reflexão a respeito da idéia de democracia. Daí a alusão ao método de Rosanvallon ser fundamental, uma vez que este remete diretamente à forma de estruturação desta pesquisa. Mesmo que os objetos de estudo sejam distintos, o pressuposto inicial é o mesmo, isto é: "[...] il est tout de suite nécessaire de préciser qu'il ne s'agit pas seulement de dire que la démocratie a une histoire. Il faut considérer plus radicalement que la démocratie est une histoire. Elle est

indissociable d'un travail d'exploration et d'experimentation, de compréhension et d'élaboration d'elle-même" (ROSANVALLON, 2000, p. 32-33).

Porém, todo ordenamento que tenha sua validade ligada ao conceito de democracia, arquetipicamente se refere à legitimidade inquestionável de uma decisão que se apresenta como produto de uma deliberação envolvendo todas as possíveis partes afetadas por ela. De forma semelhante, Jürgen Habermas – cujas contribuições sobre o ideal democrático e sobre como este se traduz em um sistema de governo liberal e deliberativo orientarão diretamente a reflexão a ser desenvolvida – sentencia: “[...] a pretensão segundo a qual uma norma é do interesse simétrico de todos tem o sentido de uma aceitabilidade racional – todos os possíveis envolvidos deveriam poder dar a ela o seu assentimento, apoiados em boas razões” (HABERMAS, 2003, p. 137).

Contudo, o sistema delineado por Habermas, assim como qualquer outro que se pretenda útil para pensar comunidades políticas atualmente existentes, leva em conta a premissa de que o ideal de democracia direta funciona apenas como fábula de origem, pois ele não é capaz se transformar em um sistema de governo. As possíveis partes afetadas por uma determinada decisão política jamais estarão em sua totalidade envolvidas no processo que a engendrou, até porque, em última instância, ela pode afetar gerações futuras. Sendo assim, dada a impossibilidade de envolver a todos em tais processos, e na perspectiva de ainda manter no horizonte o ideal democrático, é preciso que essa totalidade seja representada de algum modo.

Quando calcada na idéia de democracia, a legitimidade de uma decisão ou lei e a sua obediência por parte dos indivíduos dependem da crença de que de alguma forma eles são os responsáveis por essas leis, ainda que por meio de seus representantes. É, portanto, através da representação que o conjunto dos cidadãos pode se tornar presente, haja vista a inexorabilidade de sua ausência enquanto totalidade. A relação entre presença e ausência, como extremos de um continuum de arranjos que definem o grau de envolvimento dos indivíduos na política, remete, portanto, à relação também antitética entre democracia e representação.

Essa dinâmica é o cerne do conceito de representação política apresentado por Nadia Urbinatti como proposta para uma re-conceitualização que seja capaz de realizar a ponte necessária entre representação e democracia. Tal proposta conceitual se aproxima do modelo habermasiano, ao enfatizar o processo de formação da vontade comum a ser representada. Sendo assim, a representação é concebida como um processo, no qual a sociedade (os representados) se conecta ao Estado (os representantes) por meio de uma “corrente comunicativa”, que determina a formação de interesses e vontades comuns. Essa ligação entre sociedade e Estado tem seu momento mais visível nas eleições. Por isso, para Urbinatti, “[...] o direito ao voto engendra uma vida política rica, que promove agendas políticas concorrentes e condiciona a vontade dos legisladores de uma forma constante, não apenas no dia da eleição” (URBINATTI, 2006, p.204).

Ao reforçar a importância desses processos de consulta direta à população e o seu caráter complementar em relação aos mecanismos representativos, a teorização de Urbinatti será duplamente útil para este trabalho, e será mobilizada aqui por duas razões: (i) por permitir a superação de uma série de críticas recorrentes dirigidas à ideia de participação, baseadas na oposição entre “democracia participativa” e “democracia representativa”, e (ii) por dar embasamento a uma crítica ao modelo adotado pelo Brasil, que é, de certo modo, refratário a esses instrumentos de participação direta e mais afeito àqueles que são mediados por instâncias representativas não eleitas, isto é, instâncias de tipo funcional.

Neste ponto, faremos referência à diferenciação feita por Rosanvallon entre a representação procedural, de caráter eleitoral, e a representação funcional, que abarca as instâncias de defesa da sociedade indicadas constitucionalmente para representá-la na esfera pública. Como sinalizaremos na terceira seção, na Constituição brasileira, esta segunda categoria compreende os sindicatos, algumas entidades associativas e, principalmente, os juízes. Deste modo, o autor – que nos será muito útil para entendermos o modelo de democracia delineado na Carta de 1988 – enquadra a ideia de representação funcional como parte de uma noção complexa de soberania, de acordo com a qual:

[...] les représentants du peuple sont certes d'abord ceux qu'il a élus. Mais pas uniquement. Peuvent également être considérés comme des représentants ceux qui parlent, qui agissent et qui décident « au nom du peuple ». C'est notamment le cas des juges, qu'ils soient judiciaires ou constitutionnels; mais c'est aussi, par extension, le caractère que revêt de multiples autorités de régulation. La représentativité est en effet une qualité qui peut avoir deux origines: fonctionnelle ou procédurale. La représentativité fonctionnelle est celle qui est organisée et reconnue par les textes organisant la vie publique, qu'il s'agisse des lois ou surtout de la Constitution, alors que la représentativité procédurale est directement constatée par le corps électoral [...] La perspective d'une souveraineté complexe [...] correspond au fait que le vote n'est qu'un des modes d'expression des préférences et des volontés. Or il y a bien d'autres façons, pour un individu ou une collectivité de prendre la parole, de formuler des opinions, d'exercer un contrôle, d'émettre un jugement, de maintenir une surveillance, de manifester un accord ou une opposition, de participer, en un mot, à la vie publique (ROSAVALLON, 2000, p. 406).

Embora seja fundamental reconhecer a importância desses institutos de representação funcional, não se pode ignorar as suas limitações, pois eles, embora ampliem os espaços para o exercício da cidadania, podem ser considerados mais frágeis sob o prisma da legitimidade, uma vez que, em seu caso, não existe nenhum instrumento análogo ao sufrágio para indicar consentimento ou autorização por parte dos representados. Se no caso dos políticos uma rejeição por parte da população pode impedir sua eleição ou re-eleição, em relação aos juízes, organizações não governamentais e entidades associativas, a insatisfação dos representados encontra caminhos menos claros para ser expressa.

### **Constituição Brasileira de 1988 e o re-encantamento da democracia**

Gisele Cittadino, no livro *Direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*, oferece uma análise da Carta brasileira de 1988 a partir de suas bases teóricas e de sua fundamentação no plano da filosofia do direito. De acordo com a autora, a composição de nossa Carta teria sido fortemente influenciada por inovações constitucionais ocorridas na Europa após a Segunda Guerra Mundial, que deram origem ao chamado Constitucionalismo Democrático. Desse contexto emerge, portanto, uma nova forma de conceber o sistema de Justiça como instância de salvaguarda da democracia em um universo de crise da representação e de ocaso das

idéias de soberania popular e vontade geral. Assim, o Constitucionalismo Democrático apresenta, como solução para o problema da representação, uma ampliação das esferas de participação dos cidadãos pelo alargamento da representação a partir de instâncias funcionais, extrínsecas à lógica eleitoral.

A Constituição brasileira de 1988, influenciada por essa nova forma de pensar, compõe um arranjo que, segundo Cittadino, é de tipo democrático-comunitário. Nesse modelo, os direitos fundamentais de igualdade e liberdade são concebidos como núcleo normativo do arcabouço jurídico. Porém, diferentemente do Constitucionalismo liberal, que também confere centralidade a tais direitos, o tipo democrático-comunitário não os entende como princípios deontológicos universais – como a vertente jusnaturalista do liberalismo –, mas sim como valores teleologicamente orientados que determinam a auto-realização ética de uma comunidade política. Daí o seu caráter comunitário. Desse modo, os direitos fundamentais são entendidos como princípios constitucionais do mais alto grau hierárquico em relação ao restante do sistema jurídico. Nesse sistema, tais princípios não são compreendidos formalmente a partir de uma “metafísica da justiça”, mas a partir de uma perspectiva substancialista, como expressão de uma justiça material. Esta, por sua vez, demanda uma metodologia interpretativa distinta, a chamada Nova Hermenêutica, que tem como conceito fundamental a idéia de concretização.

Nessa nova metodologia, por conseguinte, os direitos fundamentais não aparecem como atributos naturais. Ao contrário, eles aparecem como garantias de uma vida digna a serem propiciadas pelo direito, porque ainda são inexistentes no plano social. Por outro lado, o Constitucionalismo democrático-comunitário também tem como objetivo concretizar direitos políticos com base em seu exercício pleno e consciente pela população. Assim, na expectativa de incentivar a formação de uma sociedade portadora de uma cultura cívica e de um ethos democrático, a Constituição estabelece que, ao lado da participação político-eleitoral, a esfera jurídica também deve propiciar um espaço para a prática da democracia.

É portanto pela via da participação jurídico-política, aqui traduzida como o alargamento do círculo de intérpretes da constituição, que se processa a interligação entre os direitos fundamentais e a democracia participativa. Em

outras palavras a abertura constitucional, permite que os cidadãos, partidos políticos, associações, etc. integrem o círculo de intérpretes da constituição, democratizando o processo interpretativo – na medida em que ele se torna aberto e público – e, ao mesmo tempo, concretizando a constituição (CITTADINO, 2003, p. 31).

No caso do Judiciário, sua determinação como principal instância de representação funcional é reforçada duplamente por essa nova forma de pensar o direito que emerge no final do século XX e que, como se espera demonstrar, influencia diretamente a nossa Carta. Essa emergência do Judiciário resulta primeiramente de uma tendência, tanto nos países de *common law* como nos de *civil law*, para um aumento na importância concedida aos mecanismos de controle constitucional. Por outro lado, é fundamental destacar que essa revolução processual também reforça o papel do Judiciário ao democratizar o acesso a ele, abrindo espaço para que a população possa recorrer a essa instância com a intenção de fazer valer esses direitos subjetivos e coletivos garantidos pela Constituição.

Todavia, que vez que este trabalho visa analisar tais avanços – em termos de um estímulo à participação – é essencial esclarecer que isso não será feito com o propósito de desqualificar os avanços realizados pela nova Constituição brasileira. Em virtude disto, ressaltamos que ela supera em muito o padrão anterior de proteção judiciária aos cidadãos, principalmente ao ampliá-lo, tendo em vista os direitos coletivos, em comparação com as Constituições brasileiras precedentes. Por isso, esperamos destacar o potencial democrático das garantias constitucionais outorgadas pela nova Carta.

Com essa intenção, organizamos um quadro com os principais dispositivos que expressam a intenção dos constituintes em promover um alargamento da participação da cidadania. Esse exercício será feito em três partes. Na primeira (i), tratar-se-á dos direitos econômico-sociais. Na segunda (ii), serão elencados os dispositivos que engendram uma participação direta da população. Por fim (iii), serão abordados os dispositivos que possibilitam tal alargamento por meio de uma ampliação nas esferas de atuação das instâncias de representação funcional.

**Quadro 1 - Direitos sócio-econômicos que aumentam as responsabilidades do Estado perante as desigualdades encontradas na sociedade civil e que apontam para um ideal não meramente formal de igualdade democrática:**

Artigo 6º	Determina como direitos sociais, “[...] a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988 [2016]).
Artigo 7º	Trata dos “[...] direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho” (BRASIL, 1988 [2016]).

Fonte: elaboração das autoras.

**Quadro 2 - Dispositivos que tratam da participação direta da população na política e remetem a um ideal de democracia participativa:**

Parágrafo único do Artigo 1º	Determina que a soberania pode ser exercida diretamente pelos cidadãos ou por meio de seus representantes eleitos.
Artigo 14	Determina que a soberania popular será exercida “[...] pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante I- plebiscito, II- referendo, III- iniciativa popular” (BRASIL, 1988 [2016]). Todavia, cabe aos representantes eleitos autorizar os referendos e convocar os plebiscitos. No caso da iniciativa popular, conforme o Artigo 61, ela pode ser demandada pela “[...] apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles” (BRASIL, 1988 [2016]). Entretanto, convém assinalar que “[...] nem o referendo nem a iniciativa popular permitem aos cidadãos introduzir mudanças na Constituição ou vetar leis ordinárias. Podem ocorrer mudanças constitucionais mediante plebiscito, porém, só o Congresso pode convocá-lo (o Executivo pode, no máximo, enviar mensagem ao Parlamento propondo a convocação, mas é o Legislativo que decide se convoca ou não).” (NAVARRO, 2004, p. 05).

Fonte: elaboração das autoras.

**Quadro 3 - Dispositivos que criam ou fortalecem instâncias de representação funcional:**

<i>Inciso XXI do Artigo 5º</i>	Institui a legitimidade de “[...] entidades associativas, quando expressamente autorizadas [...]” (BRASIL, 1988 [2016]) para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.
<i>Incisos LXIX e LXX do Artigo 5º</i>	Tratam do mandado de segurança e do mandado de segurança coletivo, concedidos pelo Judiciário para proteger direitos em casos de abuso de poder por parte de autoridades públicas. No caso do mandado de segurança coletivo, observa-se expressamente a intenção dos constituintes de abrir espaço para o exercício da representação por parte de instâncias não eleitorais, ao declarar que esse instituto pode ser impetrado tanto por “partido político com representação no congresso”, como por “[...] organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída [...] em defesa dos interesses de seus membros e associados” (BRASIL, 1988 [2016]).
<i>Inciso LXXI do Artigo 5ª</i>	Outorga ao Supremo Tribunal Federal (STF) a capacidade de conceder mandado de injunção “[...] sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais [...].”(BRASIL, 1988 [2016]). Esse dispositivo é um dos mais audaciosos, no sentido de incentivar uma ampliação das esferas de exercício da cidadania, posto que permite aos indivíduos recorrer ao Judiciário para fazer valer seus direitos já declarados.
<i>Inciso LXXIII do Artigo 5ª</i>	Determina que “[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público [...] à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural [...].”(BRASIL, 1988 [2016]). Também figura como um mecanismo de ampliação do espaço para o exercício da cidadania, por meio de instâncias não inseridas na dinâmica eleitoral, ao permitir que os cidadãos recorram ao STF para defender direitos coletivos.
<i>Inciso VI Artigo 8º</i>	Torna obrigatória a “[...] participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho” (BRASIL, 1988

	[2016]), outorgando-lhes maior efetividade enquanto instâncias de representação funcional.
<i>Artigos 71 e 74</i>	Determinam o Tribunal de Contas da União (TCU) como instância de controle externo de fiscalização, contabilidade financeira e orçamentária, declarando que “[...] qualquer cidadão, partido, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma de lei, denunciar irregularidades perante o TCU” (BRASIL, 1988 [2016]).
<i>Artigos 102 e 103</i>	Determinam o STF como responsável pela “Guarda da Constituição”, outorgando-lhe a responsabilidade: por julgar as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns), os mandados de injunção e os crimes políticos, e por declarar a inconstitucionalidade de um tratado ou lei federal. O Artigo 102 institui o STF como instância de controle de constitucionalidade e o Artigo 103 abre espaço para que ele possa ser acionado por partidos políticos com representação no Congresso Nacional e por “sindicatos ou entidades de classe de âmbito nacional”. Com isso, o STF se torna uma esfera na qual a representação se constitui de modo <i>multidimensional</i> , posto que abre espaço para que os cidadãos possam ter suas demandas representadas, tanto por instâncias de representação <i>procedural</i> (isto é, escolhidas mediante sufrágio), quanto por instâncias não <i>funcionais</i> (que não se inserem na lógica sufragista).

Fonte: elaboração das autoras.

Como é possível observar, os quadros acima são formados não apenas pelos dispositivos referentes aos mecanismos de *representação funcional*, mas também por artigos que tratam dos direitos econômico-sociais. Tais mecanismos são relevantes, pois expressam o desígnio de *concretizar* a democracia também no plano material, demonstrando que nossos constituintes pretendiam ir além de uma concepção meramente formal de igualdade democrática.

Ademais, a leitura desses textos constitucionais pretende elucidar que o incremento na participação democrática não teve como contrapartida uma diminuição nos mecanismos de representação. Com isso, esta análise pretende se contrapor às críticas feitas a esses novos arranjos constitucionais, que os associam a uma ameaça à

“democracia representativa”, termo que, como já foi ressaltado, é inconsistente conceitualmente e suscita uma dicotomia equivocada entre “democracia direta” e “democracia representativa”.

## Conclusão

O presente artigo buscou apresentar que a análise, seja no tempo ou no espaço, da literatura sobre participação no Brasil arrefeceu o significado de radicalidade do expediente participativo, com o intuito de superar os parâmetros da democracia representativa, rumo à adoção de um sistema de democracia direta. Tal pretensão não é aparente na mobilização do ideal participativo por parte dos dispositivos legais implementados no Brasil, os quais, segundo Mayra Silva (2014), diferem do que atualmente ocorre em outros países da América Latina, como Venezuela e Bolívia, e não se apresentam de modo concorrente ou antagônico face ao regime democrático representativo.

No recente processo brasileiro de autocrítica, são inúmeros os desafios, que mostram como, apesar de enorme estrutura física e espacial, estes não podem ser compreendidos sem que se mantenha o entrelace entre sociedade civil e política no país. É importante destacar que, além da variedade de resultados sobre a participação nos estudos de caso, existe o questionamento sobre o fato de que a ampliação e a diversidade dos espaços participativos não significa que esteja superada a carência de qualidade ou eficiência da participação/representação postas em prática. Conforme sublinha a literatura consultada, é possível perceber que os conselhos, por exemplo, por sua dinâmica setorial, com frequência enfrentam uma desarticulação entre os distintos lócus de participação<sup>4</sup>.

Ao analisar a proposta contida no Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, nota-se que o objetivo apresentado foi o de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias

---

<sup>4</sup> Em entrevista sobre o assunto à época do decreto, segundo Pedro Pontual atesta para Lavalle; Szwako (2014).

democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, sendo que a maior parte desses mecanismos já existia e era prevista constitucionalmente. No entanto, reações exageradas ao decreto foram veiculadas em meios de comunicação e na Câmara dos Deputados, onde reverberou com frequência a ideia de que a participação em questão seria uma forma de ataque à democracia representativa. Do ponto de vista da autocrítica dos estudos sobre participação no Brasil, esse momento pode ser visto como um forte indício da onda política conservadora que viria a culminar no golpe à democracia no país, e no impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

Conforme debatido, a Constituição de 1988 estabeleceu as bases de uma democracia com pretensões de amalgamar participação e representação, e de reforçar o sufrágio direto e universal como forma política de ímpeto includente participativo, a qual foi institucionalizada por meio de diversos atos administrativos e legislativos, inclusive emendas constitucionais, ao longo de diferentes governos. O voto direto e as estruturas participativas que existem hoje no Brasil indicam a materialização institucional de preceitos constitucionais e, nesse sentido, a literatura contribui também para destacar que eles não ameaçam a democracia representativa. Seja em relação às expectativas do voto, ou às do espaço participativo, os diferentes partidos políticos os disputam, o que pode configurar um obstáculo para a fruição da participação social, tanto via representação eleitoral, quanto via sociedade organizada.

Nesse sentido, este artigo visou trazer uma contribuição por meio da discussão sobre a dimensão espaço-temporal que as iniciativas participativas assumiram no Brasil. Buscamos destacar que as estruturas que o Decreto 8.243 propôs para expandir a participação no Brasil já existiam e já haviam sido reguladas pelo país por leis aprovadas pelos próprios poderes legislativos municipais, estaduais e nacionais, de modo que é difícil imaginá-las como usurpadoras da perspectiva de representação eleitoral.

Por outro lado, não há como se esquivar do fato de que a proposta do decreto fez com que a própria base dos movimentos sociais olhasse com desconfiança para a tentativa de promoção de uma rede de integração entre os até então pulverizados conselhos setoriais. Não obstante, é possível afirmar que o ataque que a ideia de expansão dos

conselhos sofreu no momento em que o decreto foi promulgado fez parte de um movimento amplo de retração da social democracia no país, que culminou com o questionamento das eleições de 2014. Desse modo, demonstrou-se que a crítica, responsável por associar participação a uma ameaça aos mecanismos representativos tradicionais, fez sentido na arena política no Brasil, mas contradisse a observação analítica de que a participação sempre foi vista como veículo de aperfeiçoamento do governo representativo. Essa crítica fez parte de um processo amplo no mundo da vida, mobilizada por setores conservadores no Congresso, tanto nos espaços de democracia eleitoral, quanto nos espaços de democracia participativa, na exata convergência e guinada à direita do espectro político, bem como, infelizmente, de seguidos desrespeitos aos preceitos constitucionais no país.

## Referências

ALMEIDA, D. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Washington; Baltimore: Woodrow Wilson Center Press; The Johns Hopkins University Press, 2009.

BAIOCCHI, G. Synergizing Civil Society: State Civil Society Regimes in Porto Alegre, Brazil. **Political Power and Social Theory**, v 15, p. 3-86, 2003.

BERTONCELO, E. "Eu quero votar para presidente": uma análise sobre a Campanha das Diretas. **Lua Nova**. São Paulo, v. 76, p. 169-196, 2009.

BEZERRA, M. **Participação popular e conflitos de representação política**: notas a partir de um caso de orçamento participativo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. V. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CITTADINO, G. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

\_\_\_\_\_. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, L. W. (Org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2002..

CONNIFF, M. Voluntary associations in Rio: 1870-1945. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. Miami, v. 17, n. 01, p. 64-82, 1975.

DAHL, R. **A Democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro ; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

D'ÁVILA, P. M. **Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre**. Tese (Doutorado), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

DIAS, J. **O orçamento participativo na cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder**. Dissertação (Mestrado), PUC-SP, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, 2006.

DIAS, M. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Ed. UFMG; IUPERJ, 2002.

DURAN, P. **Dilemas do controle social na construção do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Estado do Rio de Janeiro: um estudo sobre o Conselho Estadual de Saúde (CES/RJ)**. Tese (Doutorado), Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

FARIA, C. Estado e Organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Rev. Sociol.Polít.** Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun 2010.

FARIA, A. **Participação e representação: as políticas públicas de saúde no Rio de Janeiro**. Tese (doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2014.

FELTRAN, Gabriel. .Política e violência nas margens da cidade: um experimento político numa favela de São Paulo. **Revista Estudos Políticos**, Número 1 – 2010/02, p. 46-70.

GAHYVA, H. Notas Sobre o Conservadorismo: elementos para a definição de um conceito. **Política & Sociedade**. Florianópolis, v. 16, n. 35, p. 299-320, jan./abr. 2017.

- GOULART, J. Orçamento Participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**. São Paulo, n. 69, p. 49-78, 2006.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia, entre facticidade e validade**. Volumes I e II Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HARVEY, D. **A condição Pós-Moderna**. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 14ª ed. São Paulo: Loyola, 2005.
- HOLANDA, S. B. **O Brasil Monárquico: do Império à República**. Tomo 2, Volume 7. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- LAMOUNIER, B.; WEFORT, F.; BENEVIDES, M. (Org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. Queiroz, 1981.
- LAVALLE, A.; ISUNZA, E. A Trama da crítica Democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**. São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.
- LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G.. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.
- LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos Estudos - CEBRAP**. São Paulo, v. 99, p. 91-104, 2014.
- LESSA, R. A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio". In: BRANDÃO; RIDENTI; OLIVEN (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2008. p. 363-395.
- LUCHMANN, L. Associações, Participação e Representação: Combinações e Tensões. **Lua Nova**. São Paulo, 84, p. 353-364, 2011.
- NAVARRO, A. **Democracia semi-direta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. Brasília: Universidade do Legislativo, 2004.

- OTTMANN, G. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. **Novos Estudos - CEBRAP**. São Paulo, n. 74, p. 155-175, 2006.
- PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge University Press, 1970.
- PILATTI, A. **A Constituinte de 1987-1988**. Progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1972.
- REIS, F. W. Cadernos de Conjuntura. **IUPERJ**. Rio de Janeiro, n. 7, setembro 1986.
- RIZEK, C. São Paulo: orçamento e participação. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- RODGERS, D. Subvertendo os espaços participativos? Políticas locais e orçamento participativo na Buenos Aires pós-crise. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. (Org.). **Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais**. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2009.
- ROSANVALLON, P. **La démocratie inachevée**. Paris: Éditions Gallimard, 2000.
- ROMÃO, W. O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o Orçamento Participativo. **BIB**. São Paulo, n. 70, p. 121-144, 2º semestre de 2010.
- SILVA, M. Participação e representação: um estudo crítico das Constituições de Brasil, Venezuela, Equador e Bolívia. **Revista Portuguesa de Ciência Política**, v. 2, p. 1-17, 2014.
- SANTOS, F.; POGREBINSCHI, T. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 54, p. 259-305, 2011.
- SANTOS, W. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SOUZA, L. **Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas**. Tese (Doutorado), Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, 2010.
- TATAGIBA, L.; BLINKSTAD, K. "Como se fosse uma eleição para vereador". **Lua Nova**. São Paulo, v. 84, p. 175-217, 2011.
- TEIXEIRA, A. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2013.

\_\_\_\_\_.; ALBUQUERQUE, M. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo; Campinas: Paz e Terra; Ed. Unicamp, 2006.

\_\_\_\_\_.; TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político**: os desafios da participação. São Paulo: Instituto Pólis, PUC-SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise de políticas públicas da cidade de São Paulo, 25), 2005.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. Tradução de Mauro Soares. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

## **HABITUS FAMILIAR E GOVERNAMENTALIDADE: REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL**

Vitor Matheus Oliveira de Menezes

### **Introdução**

A Constituição de 1988 consolidou a Política de Assistência Social enquanto política pública não-contributiva, compondo, juntamente à Política de Saúde e à Previdência Social, a Seguridade Social brasileira. Segundo Sposati (2009), esse processo trouxe consigo a responsabilização estatal dos direitos sociais, acrescentando na agenda pública um campo de necessidades limitadas até então à esfera individual. No entanto, posteriormente à Constituição, é possível notar dificuldades na implementação das diretrizes aprovadas, cujos princípios terminaram por constituir mais um “vir a ser” do que uma realidade efetiva (SPOSATI, 2009).

Com o objetivo de instrumentalizar o texto constitucional, em 1993, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) regulamentou o artigo 204 da Constituição. Essa lei, porém, expressou sérios limites no que diz respeito ao alcance da Assistência Social, evidenciando arranjos organizacionais pouco consistentes e que resultaram na transferência de responsabilidades entre as esferas municipal, estadual e federal (COUTO, 2009).

Já em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), estruturada a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2012), a PNAS objetivou, a partir de um pacto federativo, a materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, tendo em vista a atribuição de competências entre os três níveis de governo. Seguidamente à PNAS, deu-se o processo de normatização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desenvolvendo uma articulação no território nacional no que se refere às responsabilidades e hierarquias do sistema de serviços e benefícios (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

Nesse âmbito, o atendimento assistencial divide-se em duas modalidades, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. A primeira, objeto de análise deste artigo, deve ser executada diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), ou de maneira indireta por entidades e organizações sob coordenação do órgão gestor municipal. Através dos CRAS, as famílias acessam benefícios, passam por capacitação para o ingresso no mercado de trabalho e são inseridas na rede socioassistencial<sup>1</sup>. Ademais, as famílias participam de metodologias de trabalho social, organizadas primordialmente em torno do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Dentre as principais ações desempenhadas pelo PAIF, estão o acompanhamento de famílias que não cumprem as condicionalidades do Programa Bolsa Família; o encaminhamento dos beneficiários para outros equipamentos sociais; e o atendimento de demandas emergenciais da população através da busca espontânea por benefícios (BRASIL, 2009a).

No discurso oficial, o trabalho realizado pelo PAIF é descrito como um conjunto de procedimentos que visam

[...] contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas [...] com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (BRASIL, 2012, p. 12).

Seguindo as diretrizes da PNAS, as ações executadas pela rede socioassistencial assumem a matricialidade sociofamiliar como principal eixo norteador. Por conseguinte, a família passa a ser entendida como o locus privilegiado da intervenção estatal, o que a adscrive como um grupo passível de monitoramento e auxílio contínuos. O ambiente familiar prepondera como um espaço insubstituível de proteção e socialização primárias, que reúne indivíduos através de “[...] laços consanguíneos,

---

<sup>1</sup> Segundo Silva, Araújo e Lima (2012), os principais serviços ofertados pelos CRAS na modalidade da Proteção Social Básica são, em ordem decrescente de quantidade de procura: capacitações para geração de renda; Programa Bolsa Família; Programa Agente Jovem; Benefício de Prestação Continuada; Apoio à Pessoa Idosa; Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); e Benefícios Eventuais.

afetivos e/ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e/ou dependência econômica” (BRASIL, 2009b, p. 12).

Debruçando-se sobre esse contexto, o presente artigo almeja traçar contribuições, em um plano teórico mais geral, a respeito das interfaces entre família e Estado na gestão da política de assistência social. Para isso, serão analisadas as contribuições de Pierre Bourdieu e Michel Foucault para o estudo da esfera familiar, examinando como os autores, por meio dos conceitos de *habitus* e governamentalidade, fornecem aportes teóricos significativos para tal empreitada.

### **Socialização, *habitus* e família**

Em boa parte de seus escritos, Bourdieu critica escolas teóricas que teriam sido incapazes de compreender os fenômenos sociais em sua completude. Direcionadas particularmente ao estruturalismo, à fenomenologia, à etnometodologia e à Teoria da Ação Racional, tais investidas serviram de base para Bourdieu (1989) apresentar o conceito de *habitus*, originário do termo aristotélico *hexis*.

De acordo com o autor, o termo *hexis* foi retomado por pensadores como Hegel (*hexis*), Husserl (*Habitualität*) e Mauss (dimensão corporal da *hexis*), e, em todos esses casos, foi utilizado de maneiras relativamente próximas, pautadas no interesse “[...] de sair da filosofia da consciência sem anular o agente na sua verdade de operador prático de construções de objeto” (BOURDIEU, 1982, p. 62). Seguindo essa linha de pensamento, Bourdieu (2001) afirma que os esquemas de percepção, apreciação e ação manifestos pelos indivíduos derivariam de um conjunto de práticas de aprendizado, acompanhando o decurso das biografias pessoais. Os *habitus*, então, seriam sistemas de disposições<sup>2</sup> duráveis e transponíveis, tendendo à conservação e à adaptação entre os diferentes contextos de interação.

---

<sup>2</sup> Modos de fazer, pensar e sentir.

Como uma “estrutura estruturada”, o *habitus* deve ser explicado para além da aparição contingencial, uma vez que as disposições que o constituem são fruto de experiências coletivas de transmissão e aquisição de comportamentos. Por outro lado, como uma “estrutura estruturante”, o *habitus* se ancora nos “[...] princípios geradores e organizadores de práticas e representações [...]”, garantido sua manifestação e reprodução cotidianas (BOURDIEU, 2013, p. 97). Em consonância com essa perspectiva, a socialização passa a ser entendida como o inculcamento de determinadas formas de ação e pensamento, as quais alicerçam nos indivíduos uma consciência prática pré-reflexiva que antecipa os resultados das ações com base em experiências passadas, da mesma forma que dota o mundo de sentidos, tornando-o passível de compreensão.

Vale notar que os *habitus* não são necessariamente fundados na ação consciente de seus fins, muito menos na obediência cega a regras impostas. De maneira específica, o autor dedica atenção às formas particulares com que os *habitus* são inscritos nos corpos pelo aprendizado, representando uma interiorização de estruturas sociais mais amplas. Como sustenta Bourdieu (2001), as disposições constitutivas dos *habitus* vinculam-se à incorporação de modos de ver e agir no mundo por parte de indivíduos que estão imbricados em determinada historicidade, definida pelo cruzamento entre a história “tornada coisa” (que se expressa com base em mecanismos estruturais dos campos) e a história individual (a história “encarnada nos corpos”).

Sob essa ótica, a biografia pessoal não se esgota em si mesma: ao fundo, traduz a forma específica pela qual práticas ancoradas em um determinado tempo-espço, como os padrões de habitação e os gostos artísticos, são transmitidas e apropriadas no decurso de uma trajetória individual. Conforme relata Bourdieu (2013), ao habitar o mundo, o indivíduo existe sob determinadas condições de socialização, que terminam por edificar, como presença ativa de um passado objetivado no presente, formas compartilhadas de ação e pensamento (BOURDIEU, 2013).

Como resultado, a família é tratada como o mais importante ambiente de socialização, que propicia a transmissão dos valores, expectativas e comportamentos que passam a guiar os indivíduos na vida cotidiana. Outrossim, a família emerge como um contexto interacional que condiciona as trajetórias individuais, em um processo ao qual as

distintas esferas de socialização, como a unidade doméstica, a escola e o mercado de trabalho, apresentam relação de sobreposição e complementaridade. Ainda que o autor aponte a existência de conflitos e “desajustes” das disposições constitutivas do *habitus*, ganha preponderância em seus argumentos a forma com que certas práticas se reproduzem nas trajetórias, como um *continuum* relativamente coerente que se inicia na esfera familiar.

Adicionalmente, a família merece destaque pela sua atuação decisiva na definição da posição do indivíduo em um determinado espaço social<sup>3</sup>. Segundo Bourdieu (2011), essa posição (no sentido de uma posição de classe) é definida pelo acesso diferencial às espécies de capital, material e incorporado, que circulam e são apropriadas em contextos particulares. Nas sociedades capitalistas desenvolvidas, a assunção de posições é especialmente definida por duas espécies de capital (BOURDIEU, 2011): o capital econômico, materializado e definido pela posse de riquezas e pertences; e o capital cultural, relativo ao conhecimento e à formação com validade institucional. A esses dois tipos, soma-se o capital social, com menor peso relativo (mas não desprezível), que diz respeito aos relacionamentos interpessoais capazes de garantir o acesso a oportunidades, influência e reconhecimento. A totalidade desses capitais representa o poder de dispor do produto do trabalho que se acumula em determinado campo, sendo que esse poder, quando olhado do ponto de vista multidimensional, demarca uma posição específica.

É sobretudo através da esfera familiar que as espécies de capital são acumuladas e transmitidas, conformando horizontes distintos de acesso a recursos. Por outro lado, a mobilização das espécies de capital acaba moldando determinadas “classes de condições de existência”, que repercutem na forma como as famílias se organizam internamente. Ao constituir essa relação dual entre família e espaço social, Bourdieu (2013, p. 80) afirma que as posições de classe ganham concretude a partir de “[...] um tipo determinado de estrutura familiar [...]”, acentuando o papel da divisão de tarefas e da satisfação de necessidades na reprodução do *habitus*.

---

<sup>3</sup> O espaço social é um espaço abstrato, que representa o conjunto de posições de classe justapostas e relacionadas, coexistentes e mutuamente excludentes (BOURDIEU, 2013).

Por outro prisma, Bourdieu (2011) afirma que o que entendemos por família, ou por “família normal”, deriva de disputas situadas no terreno da categorização. Por meio destas, são projetadas visões de mundo percebidas e assumidas como válidas, convertendo a família em um princípio que não somente descreve, mas também designa uma dada realidade a ser perseguida (BOURDIEU, 2011).

Para que a família ganhe realização prática e faça parte do cotidiano de grupos de indivíduos, é necessário que ocorra o que Bourdieu (2011) entende por “trabalho de instituição”. Através de mecanismos rituais e técnicos, tal empreitada visa inculcar nos indivíduos que compõem a esfera familiar o senso de pertencimento a um grupo coeso e com necessidades coletivas, garantindo as condições de integração que asseguram a reprodução do grupo. O trabalho de instituição fortalece os vínculos afetivos e materiais que ajustam a inserção do indivíduo em um corpo social que o transcende, resguardando a integração familiar dos conflitos que são inerentes ao funcionamento dos campos, associados às disputas físicas, econômicas e simbólicas (BOURDIEU, 2011).

Contudo, a naturalização da família como modelo universal de regulação das relações humanas obscurece as condições sociais necessárias para o funcionamento “normal” da esfera familiar. Como afirma Bourdieu (2011, p. 130), “[...] a família em sua definição legítima é um privilégio instituído como norma universal [...]”, privilégio este que resulta no “lucro simbólico da normalidade”. Os requisitos para o usufruto dessa normalidade, como o acesso à moradia e ao trabalho, passam a ser invisibilizados na prescrição da norma universal. O não atendimento a tais requisitos desponta como obstáculo para o acesso a recursos em circulação nos diferentes campos, seja devido à insuficiência do volume de capitais disponíveis, seja por causa dos resultados particulares da socialização familiar.

Ao se debruçar sobre o paradigma da Modernidade, o autor destaca que o Estado emerge como o principal vetor de elaboração das categorias oficiais, prescrevendo um modo de existência específico fundado na organização familiar. Através da classificação e da alocação de recursos, a ação estatal fortalece uma forma particular de composição da família, estimulando o conformismo lógico e moral por meio do

investimento em grupos de indivíduos ajustados ao princípio normativo (BOURDIEU, 2011). Nas palavras de Bourdieu (2011, p. 135), o Estado

[...] realiza milhares de atos de constituição que constituem a identidade familiar como um dos princípios de percepção mais poderosos do mundo social e uma das unidades sociais mais reais. De fato, bem mais radical do que a crítica etnometodológica, uma história social do processo de institucionalização estatal da família mostraria que a oposição tradicional entre o público e o privado mascara a que ponto o público está presente no privado [...] Sendo produto de um longo trabalho de constituição jurídico-política, do qual a família moderna é o resultado, o privado é um negócio público.

Este último ponto certamente é o que dialoga mais diretamente com a perspectiva foucaultiana. Em certa medida, o próprio Foucault buscou traçar uma genealogia da família como domínio da esfera pública, que foi uma preocupação tão cara a Bourdieu. Acompanhando essa linha de pensamento, o próximo tópico apresenta o construto teórico foucaultiano a respeito da interface entre esfera familiar e Estado.

### **Governamentalidade e esfera familiar**

Ao analisar o exercício do poder, Foucault intersecciona propostas bastante díspares, como o estudo sobre o corpo, a loucura e o discurso científico. Nessa empreitada, fornece aportes essenciais para a compreensão da vida em família.

A partir do chamado método genealógico<sup>4</sup>, o autor se volta a uma historicidade mais ampla, reconstruindo “[...] toda uma rede de alianças, de comunicações, de pontos de apoio [...]” que torna possível e útil, tanto do ponto de vista político quanto econômico, a emergência de determinado tipo de controle (FOUCAULT, 2008, p. 157). Desse modo, Foucault (1977) confere centralidade aos dispositivos<sup>5</sup> de poder que transcendem o

---

<sup>4</sup> Para os objetivos deste trabalho, discuto mais detidamente os trabalhos voltados a uma genealogia do poder. Os primeiros trabalhos de Foucault, que almejavam fazer uma “arqueologia do saber”, escapam do enfoque dado a este tópico.

<sup>5</sup> Como argumenta Agamben (2005), o dispositivo na ótica foucaultiana diz respeito a uma rede que inclui um conjunto plural de elementos, linguísticos e não-linguísticos (tais como discursos, instituições, arquitetura e leis), que possui uma função estratégica em uma relação de poder.

discurso institucional, verificando as formas de autoridade e de domínio em suas demonstrações locais e capilares.

De maneira complementar, a contribuição foucaultiana constitui uma análise “ascendente” do poder, partindo de seus contornos mais circunscritos em direção a manifestações globais de controle. Ao invés de conceber o poder como uma via de mão única que liga aqueles que o detêm aos seus subordinados, a iniciativa converge para a percepção do poder “[...] como algo que circula [...]” e é exercido em rede (FOUCAULT, 1979). Os indivíduos, então, são entendidos pelo autor como “centros de transmissão”, por meio dos quais se desenrolam as disputas pelo controle ou autonomia.

Destarte, a esfera familiar emerge como dimensão significativa devido a dois percursos analíticos interligados. Por um lado, é com base nas relações de poder intrafamiliares que certas formas de controle são gestadas e tornadas eficazes. Por outro, a família é apresentada como elemento fundante para compreendermos as inflexões históricas do ato de governar<sup>6</sup>, tendo em vista o papel a ela atribuído nos dispositivos de regulação estatal. Com o objetivo de examinar esses dois pontos, a seguir serão retomados os escritos foucaultianos sobre a França do século XVIII.

No que diz respeito ao primeiro ponto, fazer certas considerações a respeito da política de saúde mostra-se relevante. A partir do século XVIII, a prática da medicina em domicílio associada à assistência familiar ganha força, em detrimento da defesa do hospital como único espaço destinado ao tratamento de doenças (FOUCAULT, 1977). Do ponto de vista econômico, essa mudança seria útil ao Estado, já que seria menos dispendioso aos cofres públicos manter o enfermo em seu domicílio, reduzindo assim os custos alimentares e de acomodação em hospitais. Além disso, as famílias possuiriam maiores condições de investir esforços constantes no tratamento dos doentes, ativando uma rede de afetos voltada ao cuidado<sup>7</sup>. A assistência familiar, por

---

<sup>6</sup> Por governamentalidade, Foucault (2002) entende o conjunto de práticas administrativas de governo, enquanto instituições, cálculos, táticas, análises etc. direcionadas à população.

<sup>7</sup> Aos indivíduos desprovidos de vínculos familiares, seriam destinadas “casas comunais de doentes”, que supostamente fortaleceriam relações de reciprocidade e criariam uma rede afetiva entre os enfermos (FOUCAULT, 1977).

fim, seria proveitosa para a família como um todo, amortecendo os efeitos adversos gerados pela incapacitação de um membro da unidade doméstica.

Contudo, Foucault (1977) sustenta que a diluição do tratamento médico se deu de forma simultânea ao fortalecimento dos mecanismos de vigilância e de controle direcionados às famílias. Para que fosse possível responsabilizar a organização familiar pelo tratamento dos doentes, fez-se necessária a redefinição das obrigações entre parentes, em particular no que diz respeito às relações entre pais e filhos. Anteriormente relegada a um estatuto social e à transmissão de bens, a família passa a ser entendida como uma teia imediatamente próxima à criança, responsável moralmente por garantir seu crescimento saudável (FOUCAULT, 1977). Adicionalmente, verifica-se o fortalecimento dos vínculos entre medicina e Estado, que gestava uma política de alcance nacional pautada em assegurar a racionalização da vigilância epidemiológica. Nas palavras de Foucault (1977, p. 21), “[...] a medicina da percepção individual, da assistência familiar, dos cuidados a domicílio só pode encontrar apoio em uma estrutura coletivamente controlada e que recobre a totalidade do espaço social”.

Processo semelhante pode ser observado no tratamento dado à loucura. Para Foucault (1978), até o final do século XVIII, o internamento, assim como a força policial que assegurava sua realização, visava garantir a ordem na esfera familiar. A família, percebida como “regra social e norma da razão”, usufruía da prerrogativa de solicitar a retirada do louco do convívio social (FOUCAULT, 1978, p. 102). Não raras as vezes, a internação (que privava o indivíduo da liberdade, transferindo-o para um simulacro de família) e a interdição serviam como formas de controle de comportamentos tidos como indesejáveis à moral e à honra familiar, tais como o descontrole de gastos e o não atendimento a expectativas relativas ao casamento<sup>8</sup>. Como aponta Foucault (1978), a própria família era vista como dotada de prerrogativas jurídicas, podendo avaliar o comportamento de seus membros para garantir, amparada pelo controle institucional, a ordem pública.

---

<sup>8</sup> Somente a partir do século XIX o conflito entre indivíduo e família passa a figurar no âmbito privado (FOUCAULT, 1978).

Notadamente, esses argumentos ilustram o papel central da esfera familiar nos dispositivos de controle do Estado. Como levantado pelo autor, o poder opera em rede, conecta indivíduos diversos e os submete a um determinado regime disciplinar. No desenvolvimento da política de saúde, a família foi instrumentalizada como uma esfera encarregada de ampliar a capilaridade estatal, além de se der dotada de cadeias internas de poder, pautadas nas desigualdades de gênero e geracionais. Em síntese, atribuiu-se ao ambiente doméstico, com suas relações afetivas e de responsabilidade mútua, a regulação dos comportamentos individuais, sendo que, a partir da esfera familiar, situada na “extremidade” das relações de poder, os dispositivos de gestão dos indivíduos ganharam realização prática.

Quanto ao segundo ponto anteriormente levantado, relativo ao papel conferido à família no ato de governar, Foucault (2008) reflete sobre a racionalização das ações estatais. Nesse plano, até o final do século XVII, a gestão da família despontava como modelo de bom governo, embasando a seguinte indagação: “[...] como introduzir essa atenção, essa meticulosidade, esse tipo de relação do pai de família com sua família na gestão de um Estado?” (FOUCAULT, 2008, p. 126). O controle eficaz da esfera privada, centrado na família e no domicílio, era entendido como uma condição necessária à boa gestão do Estado, em um movimento ascendente no qual o governo de si, limitado ao plano individual, subsidiava a administração pública. Inversamente, descrevia-se o bom governo como alicerce do controle da esfera privada exercido pelos pais de família.

A partir do século XVIII, o papel da família na racionalização da prática governamental sofre uma importante transformação. Ganha espaço, nesse período, o problema da “população”, como demanda da administração de indivíduos e de posses, para além da esfera reduzida da família (FOUCAULT, 1979), ampliando o âmbito da economia. Segundo o autor, o desenvolvimento da ciência do governo, essencialmente ancorada na estatística, possibilitou a identificação das regularidades intrínsecas à população, bem como prescreveu um conjunto de técnicas voltadas ao seu acompanhamento. Entretanto, embora tal inflexão histórica tenha representado o enfraquecimento da esfera familiar como modelo de governo, a partir daí passou a consolidar-se a percepção da família como segmento interno e constitutivo da população. Como

apontado por Foucault (1979, p. 288), a família transmuta, nessa época, de modelo de bom governo para instrumento de intervenção governamental:

Em outras palavras, até o advento da problemática da população, a arte de governar só podia ser pensada a partir do modelo da família, a partir da economia entendida como gestão da família. A partir do momento em que, ao contrário, a população aparece como absolutamente irreduzível à família, esta passa para um plano secundário em relação à população, aparece como elemento interno à população, e portanto não mais como modelo, mas como segmento. E segmento privilegiado, na medida em que, quando se quiser obter alguma coisa da população – quanto aos comportamentos sexuais, à demografia, ao consumo, etc. – é pela família que se deverá passar. De modelo, a família vai tornar-se instrumento, e instrumento privilegiado, para o governo da população e não modelo quimérico para o bom governo.

É justamente nesse período que a governamentalidade emerge como princípio de administração da ordem pública, cabendo ao Estado captar a rede de relações que intersecciona a população, a riqueza e o território. Por causa de seu papel de ativação e condicionamento dos centros de transmissão de poder, a família torna-se o principal alvo da intervenção estatal. Logo, a população torna-se objeto de uma gestão “minuciosa” e “profunda”, enquanto ganha relevância a aplicação de técnicas de governo voltadas ao monitoramento dos padrões comportamentais e à distribuição de bens e serviços.

### **As interfaces entre *habitus* familiar e governamentalidade na política socioassistencial**

As duas abordagens aqui examinadas problematizam o caráter coletivo da experiência familiar, seja pela sua associação a determinantes sociais, seja pelos dispositivos de poder que atravessam as redes de parentesco. Seguindo esse raciocínio, o cruzamento entre *habitus* e governamentalidade fornece importantes subsídios para abordagens que coadunem duas escalas de temporalidade. Por um lado, por abranger cronologicamente as relações agonísticas constitutivas de um espaço social; e, por outro, por traduzir o processo de institucionalização da esfera familiar, ao anotar a atribuição de responsabilidades e de fronteiras entre as diferentes formas de sociabilidade. Nesse sentido, o “exercício do poder em suas extremidades”, bem como

a transmutação da “história tornada coisa” em “história encarnada nos corpos”, encontram na família um contexto interacional que lhes assegura realização prática.

A partir do estabelecimento da família como um lócus de acompanhamento e intervenção pública, a matricialidade sociofamiliar pode ser entendida como um repertório condizente com a racionalização da prática governamental. Como exemplo, tem-se a Vigilância Socioassistencial, que levanta as características das classes populares por meio do conhecimento estatístico e visa intervir em seus aspectos deletérios, especialmente a partir das ferramentas e ações previstas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Já o PAIF fiscaliza o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, que assumem um caráter de “compromisso” entre as famílias beneficiárias e o Estado (BRASIL, 2015). Visando garantir a escolarização continuada e o acesso a serviços básicos de saúde (como vacinação e aferição do peso e altura das crianças de até 7 anos de idade), o Estado realiza um monitoramento das famílias beneficiárias, como uma contrapartida do benefício. Isso só é possível por meio do estabelecimento de uma rede que apreende a circulação de indivíduos e de recursos em um determinado território, submetendo as decisões familiares à mediação estatal.

Sob esse crivo, as famílias despontam como redes adjacentes às crianças, sendo responsáveis, como na abordagem foucaultiana, pelo seu desenvolvimento saudável. Essa premissa justifica a implementação de um amplo regime disciplinar, que se manifesta de maneira mais latente na supervisão dos corpos. Logo, é somente através das famílias, convertidas em centros de transmissão do poder, que a capilaridade estatal é capaz de atingir seu alcance máximo, difundindo e acompanhando as condutas esperadas em uma localidade, bem como mensurando o sucesso da alocação de recursos. Esses dispositivos de gestão dos indivíduos, que caminham em um sentido ascendente (especialmente por ser um “compromisso”, dependendo, portanto, de certa agência por parte dos beneficiários), agregam uma rede afetiva fundada no parentesco aos princípios coletivos que acompanham o pós-88.

Assim, a política socioassistencial busca intervir em problemas que, a despeito de serem experienciados no âmbito privado, compõem uma agenda pública. Além das

condicionalidades do Bolsa Família, no caso da Proteção Social Básica, são dignas de nota as dificuldades de inserção laboral e educativa; os obstáculos para o auxílio a dependentes; e a iminência de ruptura dos vínculos familiares. Em uma assertiva mais abrangente, podemos conectar essa agenda aos dispositivos de gestão da pobreza (com destaque para a minimização de seus danos, especialmente pela via intergeracional), como uma condição particular na intersecção entre a riqueza e o território.

A perspectiva bourdieusiana, por sua vez, nos permite lançar um olhar mais detido sobre as trajetórias familiares, inseridas em um plano de análise mais amplo, associado às oportunidades de acesso às diferentes espécies de capital. O “sucesso” da política socioassistencial passa a ser associado à obtenção de patamares mínimos de capital econômico, levando em conta, em cada história familiar, as posições assumidas em um espaço social. Em síntese, a intervenção pública é acompanhada por uma expectativa de estabilização das trajetórias, levando em conta o acesso à renda mínima, e pela possibilidade de mobilidade ascendente das gerações mais novas, como um resultado esperado da escolarização. Trata-se de um acompanhamento estatal que revela, no tocante à socialização familiar e à capacitação laboral, a busca pela introjeção de disposições afinadas à participação no capitalismo competitivo.

Seguindo esse pensamento, a atribuição da família em prover suporte aos seus membros, tanto do ponto de vista material quanto afetivo, atrela a política socioassistencial a uma categorização oficial da esfera familiar, trazendo consigo uma definição “legítima” e passível de persecução. A família “ideal” é caracterizada, especialmente, pelas funções de socialização e amortecimento de riscos, e pelo fato de unir indivíduos por laços consanguíneos e/ou de afinidade. Além disso, o Estado desenvolve um processo de esquadramento das famílias beneficiárias, mapeando suas “potencialidades” e relações constitutivas, como uma forma de mensuração do ajustamento ao princípio normativo.

Em sua face mais prática, a Proteção Social Básica visa fortalecer o trabalho de instituição observado no ambiente familiar, fomentando a coesão do grupo familiar e neutralizando os eventuais conflitos que são inerentes a esse campo. Para efetivar a

medida, a política socioassistencial reconhece que os indivíduos se encontram inseridos nas redes de parentesco de modos diferentes, em decorrência das posições particulares na distribuição de recursos materiais e simbólicos, como mostra Bourdieu, e das atuações distintas enquanto centros de transmissão do poder, como aponta Foucault. Além do aspecto intergeracional, já levantado, a dimensão de gênero também tem importância, em particular no que diz respeito à titularidade feminina do Bolsa Família. Se por um lado essa escolha tende a aumentar o montante de recursos em posse das mulheres pobres, o que tem se mostrado relevante nas decisões dos gastos domésticos, por outro, transfere para outras instâncias, ancoradas na intermediação entre família e Estado, a atuação feminina no amparo familiar.

## Referências

AGAMBEN, G. O que é um dispositivo. **Outra Travessia**. Santa Catarina, n. 5, p. 9-16, 2005.

BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas**. Tradução de Sergio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Memória e Sociedade, 1989.

\_\_\_\_\_. **O senso prático**. Tradução de Maria Ferreira. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Tradução de Mariza Corrêa. 11ª ed. Campinas: Papyrus, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudos qualitativos sobre o programa de atenção integral à família**. Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. **Benefícios**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009. p. 205-218.

COUTO, B.R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 54-87.

FOUCAULT, M. **História da loucura**. Tradução de José Teixeira Coelho Netto. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **O nascimento da clínica**. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977.

\_\_\_\_\_. **Segurança, território, população**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SILVA, M. O. S.; ARAÚJO, C. C.; LIMA, V. F. S.. Implantação, implementação e condições de funcionamento do Suas nos municípios. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 88-113.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009. p. 13-56

## DEMOCRACIA, CORPORATIVISMO E RUPTURA INSTITUCIONAL: NOTAS SOBRE OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DA CRISE E A NATUREZA DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Valdemar Ferreira de Araújo Filho

### 1 - Uma Questão Prévia Acerca do Processo Político Recente

As eleições de 2018 para a Presidência da República revelaram uma inflexão surpreendente nos padrões do processo político-eleitoral que vinha se consolidando nas últimas duas décadas. Desde 1994, as eleições presidenciais vinham se ancorando em um eixo caracterizado por uma polarização moderada em torno de um centro político. Cenário que de um lado agregava uma coalizão de partidos de centro-direita liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e do outro a coalizão de centro-esquerda sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), sigla que esteve presente em todas as eleições presidenciais realizadas após o fim da ditadura militar. Esse padrão de polarização em torno de um amplo centro político-partidário possibilitou ao sistema político brasileiro um grau razoável de estabilidade política até as eleições presidenciais de 2014. Porém, encerradas as eleições daquele ano, a radicalização do quadro político brasileiro conduziria a um processo de ruptura político-institucional que desaguardaria no processo de impeachment da então Presidente, Dilma Rousseff, transcorrido entre maio e agosto de 2016. Essa ruptura ocorreu num contexto de polarização política, profundos ressentimentos sociais, ódios de classe e escassez de responsabilidade por parte dos atores que deveriam propiciar estabilidade ao próprio sistema. E a vitória de um candidato de extrema-direita nas eleições de 2018, portador de uma retórica que ameaça os próprios requisitos institucionais do processo democrático, veio demonstrar que o sistema político havia perdido capacidade de filtrar ameaças à sua própria existência.

Essa inflexão no processo político recente apresenta raízes temporais e institucionais que extrapolam as tensas circunstâncias que cercaram as eleições de 2018. As manifestações de junho de 2013 e as polarizadas eleições de 2014 revelaram que de fato

existiam significativas lacunas entre o governo e parte dos interesses difusos da sociedade. E foi justamente com uma retórica baseada na promessa de atacar os vícios históricos do sistema político brasileiro e de todos os governos passados, que os emergentes movimentos da direita organizada - juntamente com segmentos da elite política e empresarial financeira - deflagraram uma eficiente estratégia de desestabilização do governo, que impactou a própria autonomia do sistema político estruturado desde a transição democrática e a Constituição de 1988. No entanto, para além da força e organização da extrema direita nas ruas e nos meios de comunicação, sem as lacunas existentes na orientação do perfil econômico das políticas governamentais e no próprio aparato de participação social estruturado no âmbito do Executivo, o alcance do processo de desestabilização coordenado pelas forças da direita organizada teria se defrontado com uma resistência potencialmente mais poderosa por parte dos movimentos sociais organizados, inclusive com possibilidades de abortar o golpe político-institucional em curso entre o final de 2014 e os anos de 2015 e 2016.

Portanto, na perspectiva deste texto, o atual processo de ruptura institucional não se deve apenas à força da direita no âmbito das instituições políticas e ao processo de ativa adesão da mídia ao golpe institucional. Apesar das evidentes orientações sociais dos governos do Partido dos Trabalhadores, estes mantiveram padrões de seletividade corporativistas tanto no perfil de determinadas políticas públicas quanto nas formas de relacionamento que mantinham com os movimentos sociais organizados por meio das arenas de participação política instauradas no Executivo. Esses mecanismos contemplavam formas de seletividade que geraram duas consequências importantes. A primeira foi ter restringido a inclusão de parte dos movimentos sociais mais pulverizados e dos interesses difusos da sociedade, o que reduziu em muito o potencial apoio popular que poderia ser mobilizado para se contrapor ao golpe institucional de 2016. Pois com a crise econômica instaurada a partir do final de 2014, os segmentos de trabalhadores informais, os assalariados de baixa renda e os pequenos empresários se defrontaram com uma situação de crescente desemprego e de fechamento de pequenos empreendimentos, mas sem disporem de canais sólidos de interlocução com o governo. Em segundo lugar, a seletividade dos mecanismos corporativistas definiu o

perfil dos beneficiários das políticas de desenvolvimento e as orientações políticas das alianças estabelecidas entre segmentos industriais e parte da elite sindical. O governo priorizou segmentos sindicais já integrados às antigas e tradicionais estruturas corporativistas na gestão dos fundos de pensão utilizados nos investimentos, ancorando-se em uma elite sindical que se distanciava, de forma crescente, da massa de sindicalizados e dos desempregados atingidos pela crise econômica.

Nesse contexto de perda de enraizamento político do governo de Dilma Rousseff e de uma sutil transformação do “lulismo”, a vitória do candidato Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018, até então um obscuro deputado que sempre havia circulado na periferia política da Câmara dos Deputados, veio mostrar que, de fato, estavam ocorrendo mudanças políticas e sociais subjacentes à dinâmica político-institucional mais visível, mudanças que iriam afetar a natureza do apoio político aos governos do PT e as orientações políticas de parte das forças antes comprometidas com a estabilidade do sistema político. Um dos indicadores dessa mudança foi o próprio surgimento e consolidação dessa extrema-direita ativa e organizada politicamente, que não apenas teve expressiva influência no processo de impeachment da Presidente Rousseff, como manteve um apoio importante ao atual governo, apesar de sua evidente desorganização, da natureza excludente e discriminatória das medidas assumidas pelo núcleo palaciano e do visível destempero retórico do atual titular do Poder Executivo. Outro indicador foi o surgimento do antipetismo como uma espécie de patologia política de enraizamento profundo, na qual a racionalidade política e o respeito aos direitos individuais e aos padrões mínimos de sociabilidade política são os principais elementos ausentes desse fenômeno sócio-político.

A manutenção de um relativo apoio social ao governo Bolsonaro, inclusive entre instituições e atores do sistema de justiça, após mais de seis meses de mandato caótico e de ações governamentais erráticas e autoritárias, vem demonstrando que essas tendências políticas apresentam enraizamentos tanto nas novas configurações de classes e grupos sociais quanto em determinados ambientes institucionais do Estado. Não surpreende que o apoio explícito ou a tolerância das instituições e atores do sistema de justiça da União – Poder Judiciário, Ministério Público Federal e Polícia

Federal, principalmente – diante da fragilidade jurídica do processo de impeachment e dos ambíguos procedimentos da Operação Lava Jato, indiquem, de fato, uma significativa partidarização de instituições que deveriam atuar como fatores de equilíbrio republicano e de suporte jurídico da democracia.

Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo é o de ressaltar algumas das características vigentes no governo e no Executivo durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, indicando como nesses períodos foram se consolidando determinados padrões de relações entre o governo federal e segmentos dos movimentos sociais organizados, sindicatos e associações de classe, padrões que contribuíram para reduzir a potencial resistência ao processo de desestabilização política em curso. Para tanto, na segunda parte, a seguir, faremos referências às raízes históricas do corporativismo no Brasil, mostrando como a sua persistência histórica incidu sobre os mecanismos de participação estruturados durante os dois governos citados, e como um amplo sistema de integração política foi estruturado no Executivo. Na terceira parte, descreveremos como o múltiplo sistema de integração política do governo e os colegiados participativos do Executivo apresentavam uma seletividade corporativa específica e limitações políticas no que se refere à produção de um sólido apoio ao governo. Na quarta seção, realizaremos uma avaliação acerca das limitações políticas desse sistema no contexto da crise econômica e da politização do sistema de justiça, e como essas limitações contribuíram para reduzir uma potencial mobilização social de resistência ao golpe institucional de 2016. Na quinta seção finalizamos o texto com uma avaliação sobre os acontecimentos conjunturais e os problemas institucionais que incidiram sobre o processo político que desaguou no golpe institucional de 2016. Nessa seção faremos algumas observações de natureza prospectiva acerca das perspectivas de consolidação da democracia brasileira diante do atual quadro político, caracterizado por uma profunda crise institucional e pela aderência do Governo Bolsonaro a princípios políticos elitistas e autoritários.

## 2 - O Espaço Estatal e o Processo de Integração Política<sup>1</sup>

Em novembro de 1889, a República nasceu sem nenhum apoio popular, por meio de um golpe de Estado liderado por militares positivistas, oligarquias agrárias insatisfeitas com o regime imperial após a abolição formal da escravatura e pregadores políticos de ambíguas convicções republicanas. E com esse perfil político, ela de fato representou um retrocesso eleitoral em relação à antiga monarquia. A trajetória da República é uma história de exclusão social, de poderes oligárquicos personalistas e de participação política e eleitoral limitada. Com a instauração do regime republicano, conseguiu-se a façanha de reduzir ainda mais o já escasso número de votantes existentes no Império. No ano do primeiro censo demográfico eleitoral, 1872, o eleitorado representava em torno de 10% da população, embora nas primeiras eleições diretas após as restrições da Lei Saraiva aos analfabetos, em 1881, os votantes efetivos tenham representado apenas 1,25% da população total. Contudo, a República proibiu que votassem menores de 21 anos, mulheres, analfabetos, mendigos, soldados rasos, indígenas e integrantes do clero, o que reduziu os votantes para 2% da população nas primeiras eleições diretas para presidente, em 1894, quando menos de 300 mil eleitores votaram (NICOLAU, 2001; CARVALHO, 2002).

O sistema republicano brasileiro manteve uma linha de continuidade com o elitismo social do período colonial e do Império, bem como a tradição de acentuada exclusão popular do processo político e do acesso aos cargos estatais, realidade vigente desde os primórdios da colonização nos séculos XVII e XVIII. Diante das limitações operacionais e político-administrativas do precoce Estado português, cargos e funções de comando estatal, privilégios de rendas estatais e concessões especiais de exploração mercantil eram reservados para a elite patrimonialista que operava o Estado colonial (FAORO, 2001). Faoro salienta que as mudanças no Estado patrimonial e a criação de burocracias estatais profissionalizadas foi um processo longo e ambíguo, e só muito

---

<sup>1</sup> Partes modificadas dos itens dois e três desta seção e com um recorte analítico distinto, foram originalmente formuladas no artigo "A Crise da Democracia Brasileira e os Limites dos Padrões de Incorporação Política Vigentes Durante os Governos do Partido dos Trabalhadores", com o objetivo de integrar uma coletânea de artigos sob a forma de livro impresso sobre a crise das democracias na América Latina, a ser publicada pela Universidade de Cádiz, na Espanha, em 2020, sob o título de *América Latina en la Encrucijada. Miradas a La Crisis de los Gobiernos Progresistas y el Giro Conservador*.

lentamente, a partir do século XIX, o Estado imperial começou a criar uma burocracia de carreira nas áreas de justiça e de policiamento, mas ainda sem critérios de procedimentos universalistas como forma de acesso aos cargos públicos.

A partir dos anos de 1930, sob o projeto de industrialização levado a cabo por Getúlio Vargas, a construção político-administrativa do Estado nacional requisiu um processo de centralização administrativa e a profissionalização das burocracias do Executivo (LIMA JUNIOR, 1998; ABRUCIO et al., 2010; ARAÚJO FILHO, 2016). A capacidade estatal foi orientada para a coordenação do processo de industrialização, mas reforçando o histórico padrão de ancoragem da sociedade no Estado, que institucionalizou mecanismos corporativos de cooptação política e integração social no âmbito do Executivo.

Com o surgimento da República de 1946, o quadro da participação política e eleitoral no Brasil não se modificou muito, tendo em vista que os analfabetos foram excluídos do processo eleitoral e o sistema corporativista de participação social foi mantido. Apenas em 1950 o eleitorado atingiu 22% da população (ARRANCHES, 2018). A República democrática de 1946 não modificou o padrão histórico de exclusão política, pois o sistema corporativista possibilitava transferir para as políticas sociais do Executivo as questões que poderiam adquirir contornos mais radicalizados na arena político-eleitoral. Mas, como observado por Santos (1988), esse mecanismo liberou o Legislativo de responsabilidade direta nas eventuais crises políticas provocadas pelo fracasso de políticas públicas clientelistas e sobrecarregou o Executivo com as demandas dos próprios deputados que patrocinavam essas políticas. O potencial de cooptação política e de intermediação de interesses existente nos mecanismos institucionais do corporativismo estatal está na raiz da institucionalização desse modelo no continente desde as primeiras décadas do século XX. Os grandes países do continente, como Brasil, México e Argentina, adotaram regimes corporativistas como uma solução política das emergentes elites industriais, que procuravam desenvolver mecanismos de coordenação do conflito social em meio à decadência das oligarquias agrárias e à crise de regimes baseados em um restrito liberalismo jurídico. Proposto como mecanismo de ordenamento da estratificação social e de coordenação política em sociedades fragmentadas, socialmente assimétricas e com baixa densidade

organizacional, o pluralismo limitado do corporativismo estatal possibilitou aos sistemas políticos desses países resolverem problemas de integração política e de redistribuição social por meio de estatutos estratificados de cidadania e pelos mecanismos de pluralismo político limitado e de cooptação, possibilitados pelo incremento do poder administrativo e infra-estrutural do Estado (DINIZ e BOSCHI, 1991; SANTOS, 1979; LINZ, 1979; STEPAN, 1980). O modelo foi eficiente como uma solução para a manutenção do poder político das oligarquias frente ao surgimento das massas na política. No entanto, as experiências corporativistas no continente geraram padrões institucionalizados de cooptação política e uma cultura política orientada para a valorização da autoridade estatal e para o reforço das hierarquias sociais e do clientelismo. As estruturas verticais de autoridade interceptaram e fragmentaram os incipientes processos de associativismo horizontal e abortaram a formação de uma genuína cultura cívica, reduzindo o potencial de autonomia política existente inicialmente nas associações do operariado urbano e dos trabalhadores rurais. As associações rurais mexicanas e o emergente operariado industrial no Brasil se tornaram exemplos clássicos desse processo (STEPAN, 1980; COSTA, 1991; ARAÚJO FILHO, 2016).

No Brasil, o sistema corporativista foi inicialmente estruturado durante o período de vigência ditatorial do Estado Novo. Durante esse período, foi instituído um amplo sistema controlado de representação política, que teve sua síntese política na denominada "cidadania regulada", na qual os direitos sociais eram partes de uma cidadania funcional, posta como prerrogativa do Estado (SANTOS, 1979). Este passou a atuar como núcleo organizador da nação e lugar de definição do interesse público, um espaço público de filiação compulsória, estratificado de acordo com as clivagens da ordem do trabalho (COSTA, 1991; DINIZ e BOSCHI, 1991; VIANNA, 1976). O corporativismo estatal e sua burocracia não apenas se anteciparam à consolidação de um sistema político representativo baseado em partidos (SOUZA, 1976), como também contribuíram para consolidar mecanismos políticos que ultrapassaram sua gênese autoritária e estimularam práticas não republicanas nas fases posteriores. Esse sistema possibilitou ao Estado organizar politicamente a sociedade de acordo com a estratificação social da ordem econômica, redefinir o poder dos grupos sociais e criar

um sistema paraestatal de lealdades políticas. A força política de suas organizações burocráticas e a sua funcionalidade como mecanismo de mediação dos conflitos entre capital e trabalho consolidaram esse modelo nos regimes posteriores, mesmo durante o Regime Militar. Quando a Nova República surgiu, parte da dinâmica da participação que se desenvolveu após o processo de democratização ocorreu sob arenas herdadas do corporativismo, mesmo durante o pretendido desmonte estatal que foi deflagrado durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (BOSCHI, 2002).

## *2. 1 - O Sistema de Integração Política do Executivo nos Governos de Lula e de Dilma Rousseff*

A persistência do corporativismo representa uma tendência de longo curso na história brasileira, e nenhum regime político a partir de 1930 deixou de se utilizar dos mecanismos corporativistas de integração sócio-política. Sobre esse aspecto, a diferença substantiva entre os regimes que surgiram no Brasil a partir de 1930 se refere basicamente ao grau de inclusão política dos mecanismos institucionais utilizados. Se durante a Era Vargas o corporativismo era mais inclusivo, incorporando trabalhadores e empresariado nos colegiados de políticas estatais, Stepan (1980) observa que, durante o Regime Militar – assim como nas demais ditaduras vigentes no continente entre os anos de 1970 e 1980 –, o corporativismo assumiu uma face exclusiva, alijando os trabalhadores das arenas participativas, amordaçando sindicatos e extinguindo partidos políticos que poderiam recepcionar as demandas trabalhistas.

Essas observações relativas a essa herança histórica são importantes inclusive para a incorporação de novas referências nos conceitos de regimes políticos e de transições políticas. Comumente, a noção de regime político envolve basicamente as regras de seleção de elites dirigentes e os padrões de relações do Estado com a sociedade civil e com os direitos políticos substantivos, duas dimensões cruciais para a caracterização de um regime como de viés autoritário ou democrático. Mas a ampliação para uma noção de regime político que abarque as orientações substantivas das políticas públicas, a seleção dos grupos sociais privilegiados ou punidos nessas mudanças e os padrões de

redistribuição incrustados nas políticas econômicas, pode indicar com maior precisão se de fato um regime político se transformou ao longo do tempo, sem que as regras constitucionais básicas que orientam um sistema político tenham sido efetivamente modificadas<sup>2</sup>. Isso ocorre porque a dinâmica dos regimes políticos pode estar atrelada a um conjunto de eventos e mudanças de predisposições políticas, culturais e econômicas mais amplas, apresentando-se como mudanças profundas nos conteúdos culturais e nas orientações dos grupos sociais, configurando-se como um “tempo político” que impacta os arranjos de classes e grupos sociais e as prioridades dos atores estratégicos em torno dos recursos estatais. Por esses termos, ocorreram mudanças significativas tanto nas transições de governo entre Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, quanto a partir do final do primeiro mandato da Presidente Rousseff, quando teve início uma forte inflexão no projeto de redistribuição de renda e o governo passou a orientar-se prioritariamente por uma política de desenvolvimento industrial, mas sem dispor do apoio dos próprios industriais e já num quadro de desgaste da base política do governo (SINGER, 2016). Nesse período as predisposições políticas das forças sociais estratégicas de mercado e do setor produtivo já tinham se modificado, inclusive influenciando mudanças importantes nas expectativas políticas e nos valores de grande parte dos segmentos do eleitorado de classe média e de baixa renda que tinham aderido anteriormente ao Governo Lula.

Nessa perspectiva de considerar mudanças históricas em camadas políticas e institucionais menos visíveis como padrão de avaliação dos regimes políticos, é relevante afirmar que, com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, o modelo corporativista recebeu uma nova roupagem e o governo se orientou pela construção de um sistema de participação estruturado no interior do Executivo, que, juntamente com as tradicionais organizações corporativas do empresariado e dos sindicatos tradicionais, passou a integrar a base de apoio social ao governo.

---

<sup>2</sup> Essa é a proposta de Goertzel e Burton (2015), que, utilizando as noções de “tempo político” e de “regimes políticos”, elaboradas originalmente por Skowronek, estabelecem uma tipologia temporal de mudanças de regimes políticos, comparando mudanças sutis no tempo político e nos regimes políticos que se sucederam nos EUA e no Brasil, independentemente das transformações vinculadas a processos de mudanças nos regimes políticos desses dois países.

O sistema de integração sócio-política estruturado pela coalizão governamental em 2003 contemplou formas de seletividade política baseada em três pilares fundamentais. Na gestão das políticas e programas sociais, foi estruturado um sistema participativo baseado em colegiados, comissões técnicas e grandes conferências públicas que articulavam a burocracia estatal dessas políticas com os movimentos sociais organizados. O desenho institucional de várias políticas sociais passou a contemplar mecanismos decisórios de repasses de fundos e operação de serviços e equipamentos públicos. Com esses requisitos administrativos, os movimentos sociais foram impulsionados a transformarem-se em organizações com o status de pessoa jurídica, capazes de satisfazerem os requisitos sistêmicos e jurídico-administrativos do universo estatal e o processo de repasse e gerenciamento de recursos (ARAÚJO FILHO, 2014).

Em uma segunda orientação política, o governo reforçou e renovou o tradicional modelo corporativista por meio de colegiados gestores dos fundos de pensão das estatais, integrados por empresários, líderes das centrais sindicais e por diretores dos sindicatos das estatais e dos fundos de previdência. Esse sistema dispunha de centenas de bilhões de reais para a agenda estatal de investimentos. Com isso, o governo soldou uma aliança entre o grande empresariado nacional e as lideranças políticas da elite operária e da alta tecnocracia das estatais, ambas integradas às federações e centrais sindicais, sendo que estas estavam amparadas em incentivos estatais e na ampliação dos parâmetros de distribuição da contribuição sindical compulsória<sup>3</sup>. O processo de interação entre essas lideranças e o grande empresariado incrementou o potencial de cooptação política do neocorporativismo em curso, pois inseriu as lideranças sindicais em uma agenda de questões mais amplas. A magnitude financeira dos fundos e a sua importância para a economia contribuíram para alavancar grandes grupos empresariais

---

<sup>3</sup> A contribuição sindical compulsória foi contemplada pela Constituição autoritária de 1937 e consolidada por meio da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943. Até o ano de 2008, apenas sindicatos, federações e confederações sindicais recebiam parcelas da contribuição sindical. Mas, em 2008, o presidente Luís Inácio Lula da Silva sancionou a lei que autorizou as centrais a partilharem os recursos desse imposto. De acordo com dados de O Estado de São Paulo (22/06/2015), de 2008 a junho de 2015, as centrais sindicais receberam um total de R\$ 1 bilhão.

das áreas de energia, comunicações e infraestrutura e estimularam a transformação de líderes sindicais e conselheiros de órgãos gestores em atores estratégicos.

O terceiro pilar de suporte político do governo se completou com a manutenção e o reforço das agências reguladoras como modelo de relações do Estado com os grupos empresariais que detinham concessões estatais dos serviços públicos, como telecomunicações, energia, transportes, e mesmo nas áreas de meio ambiente e saúde suplementar gerido pelo setor privado, áreas tipicamente sociais. Esse novo modelo contemplou padrões de regulamentação em que o direito positivo foi substituído por um direito regulador, nos quais os processos de negociação entre as grandes empresas prestadoras de serviços e as agências reguladoras ocorriam sob um restrito escrutínio público (BOSCHI, 2002).

No seu conjunto, o abrangente modelo adotado pelo governo a partir de 2003, amalgamou elementos compulsórios do tradicional corporativismo estatal no que se refere aos trabalhadores, mas priorizando processos de livre negociação com o mercado e concessionários dos serviços públicos. Trata-se do que Boschi (2002) denominou de um tipo de “neocorporativismo” não compulsório, baseado em processos negociais em que o empresariado não atua mais em bloco, mas através de pressões grupais, ações corporativas ou por meio de lobby no Congresso.

Mas, apesar da extensão desse sistema, as amplas manifestações de protestos que ocorreram em junho de 2013 revelaram a existência de grandes lacunas nesse processo de integração política. Grande parte dos interesses difusos e os segmentos sociais mais vulneráveis não foram incorporados por esse sistema estatal e foram prejudicados pelas mudanças econômicas ocorridas a partir de 2013, inclusive pelo fato de que esse sistema não controlava as orientações da política econômica, que continuava insulada diante do sistema representativo e sendo definida pelo setor financeiro da economia. Com a queda no ritmo anterior do crescimento econômico e o incremento da inflação, que começou a ultrapassar os 6% ao ano a partir de 2012, segmentos sociais inseridos no mercado informal, setores das classes médias assalariadas e pequenos e médios empresários dependentes do desempenho da economia, além da grande massa de

trabalhadores mais vulnerável às oscilações econômicas, passaram a reduzir o grau de apoio ao governo.

### **3 - Os Colegiados Participativos do Poder Executivo**

O Decreto Presidencial nº 8.243/2014, derrotado no Congresso em outubro de 2014, teria sido o corolário jurídico do sistema estatal de participação que vinha se consolidando desde a posse do Presidente Lula, em 2003. O ato presidencial instituiria a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, e sua rejeição representou mais um evento no histórico de conflitos entre o Executivo e o Congresso, visto que este considerou que o decreto seria um risco para o seu papel representativo. De acordo com os dois primeiros artigos do decreto, seu objetivo era o de fortalecer e articular os mecanismos de integração entre a administração pública federal e a sociedade civil, a partir de suportes organizacionais como conselhos, comissões de políticas públicas, mesas de diálogo e conferências nacionais, instâncias inseridas no Poder Executivo, sendo que grande parte delas possuía natureza consultiva e foi instituída por ato normativo do governo.

Os números oficiais disponíveis sobre a participação social no Brasil nesse período são de fato significativos. Informações de instituições governamentais indicam que existiam mais de 80 conselhos, comissões e colegiados de primeiro e segundo escalões no Governo Federal. De acordo com dados de estudos encomendados pelo Governo Federal, entre 2003 e 2010 foram realizadas 74 conferências sobre políticas públicas, que envolveram 22 ministérios do governo. O cálculo oficial é de que cerca de 5 milhões de pessoas tenham participado dessas conferências, nas quais foram produzidas mais de 5.000 resoluções e deliberações, inclusive envolvendo funções de planejamento e administração, prerrogativas exclusivas de governo. Essas demandas teriam se consubstanciado em 566 projetos de lei e em 46 projetos de emenda à Constituição (BRASIL, 2010; 2013).

Na origem da aderência política dos movimentos sociais a esse modelo, encontra-se uma permanente desconfiança da classe política, inflacionadas expectativas sobre o

que um regime político pode garantir aos cidadãos e, principalmente, a crença de que a participação coordenada pelo Estado pode incrementar a efetividade das políticas sociais. Trata-se de uma concepção que afirma a participação como parte integrante da representação e capaz de melhorar a qualidade desta. De fato, sem desconhecer as limitações desse modelo diante de uma herança autoritária e elitista, vários estudos recentes tendem a reconhecer o valor político e institucional da pluralidade das novas formas de representação (SOUZA, 2012; OLIVEIRA et al., 2003; AVRITZER, 2007, 2009; POGREBINSCHI e SANTOS, 2011). Na perspectiva de Pogrebinschi e Santos (2011), por exemplo, houve de fato uma significativa convergência entre as leis e emendas constitucionais aprovadas no período de 2003 a 2010 e as demandas finais das conferências nacionais. As conferências teriam servido como insumos de informações para as decisões do Congresso.

Contudo, pesquisas realizadas pelas próprias agências estatais de pesquisa indicam pelo menos dois problemas presentes nesse sistema de participação: a inexistência de mecanismos institucionais efetivos de transmissão das deliberações das conferências para as agências de formulação e execução de políticas, e o perfil das deliberações assumidas nas conferências e colegiados, muitas delas contraditórias ou inexecutáveis da perspectiva financeira e administrativa (GRAU, 2010a, 2010b; BRASIL, 2012; SOUZA, 2012). Isso porque as deliberações são recepcionadas por sistemas de políticas setoriais que detêm grande autonomia frente ao sistema representativo, e muitos dos setores governamentais se apresentam como sistemas administrativos fechados e integrados por burocracias dotadas de linguagem, racionalidade e valores administrativos políticos próprios. Além disso, eles operam em um ambiente fragmentado e competitivo, com reduzida transparência e em um contexto administrativamente inflacionado.

O perfil político dos representantes da sociedade civil nos conselhos e comissões governamentais também indica algumas especificidades da natureza do modelo implantado. Dados das pesquisas coordenadas pelo Ipea sobre o perfil dos conselheiros nacionais em 2013, envolvendo mais de 700 conselheiros integrantes de 24 conselhos nacionais, indicam que menos de 40% dos conselheiros consideravam que as suas

formas de atuação eram orientadas para a defesa dos interesses de toda a coletividade. Resultado que não era aleatório, pois mais de 80% desses conselheiros declararam que representavam uma base organizacional específica, principalmente entidades profissionais, outros colegiados governamentais e órgãos públicos. Quanto às estratégias de atuação, 75% dos conselheiros declararam focar as atividades políticas mais na respectiva estrutura ministerial da política setorial em que atuava do que no Congresso, a sede institucional do sistema representativo nacional e onde as iniciativas legislativas são aprovadas. O mais preocupante foi a constatação de que apenas 13% dos conselheiros consideraram o fortalecimento da democracia como um dos aspectos relevantes dos conselhos. Isso indica que as motivações para a participação estavam vinculadas a interesses pessoais e grupais.

Outro dado relevante refere-se à capacidade técnica de atuação diante da assimetria de informações entre burocratas governamentais e conselheiros. Mais de 60% dos conselheiros afirmaram que possuíam uma compreensão parcial dos assuntos tratados, enquanto 51% deles revelaram que tinham uma compreensão restrita da linguagem técnica utilizada. Um problema já identificado no Conama (FONSECA, 2012), onde o predomínio da linguagem técnica entre burocratas e conselheiros gerava despolitização, assimetria informacional e domínio da agenda por parte da burocracia governamental.

A restrita capacidade técnica e experiência dos conselheiros, associada ao tempo de permanência de cada um deles nos conselhos, apontam para alguns processos políticos em camadas organizacionais secundárias que são importantes, principalmente para os mecanismos que consolidam redes de representantes no aparato estatal: 35% dos conselheiros tinham menos de um ano de atuação nos conselhos e 39% até três anos, experiência bastante restrita se considerarmos que as políticas setoriais envolvem uma grande complexidade sobre leis, procedimentos administrativos e regulamentações secundárias. Apesar disso, os dados revelam que 41% atuavam em mais de um conselho no Executivo (BRASIL, 2010; 2013; GRAU, 2010a, 2010b; SOUZA, 2012), um dado surpreendente que aponta para a existência de debilidades políticas e uma autonomia limitada por problemas objetivos de conhecimento. Esses indicadores revelam que havia uma convergência problemática de alta rotatividade setorial dos representantes

com a simultânea permanência e profissionalização deles nos colegiados, sugerindo que os conselheiros atuavam vinculados a redes burocráticas com forte ancoragem estatal, o que lhes garantia a permanência no sistema em diferentes conselhos, apesar da fragilidade dos conhecimentos técnicos que possuíam sobre as áreas em que atuavam.

No entanto, como afirmado anteriormente, a debilidade desse sistema não resistiu à reversão da conjuntura desde os protestos de 2013 e a crise política que sucedeu às eleições de 2014. Existia, de fato, um distanciamento político entre os movimentos organizados que orbitavam em torno dos colegiados e agências estatais e os interesses e movimentos sociais difusos, não integrados ao sistema estatal de participação.

Ressaltamos, porém, que a dinâmica politicamente restritiva do sistema de participação do Executivo não derivava apenas das opções do governo e de suas burocracias, pois ela recebia um impulso significativo de um processo estrutural mais amplo e que vem atingindo os sistemas representativos nos anos recentes. Trata-se de um crescente ativismo baseado em reivindicações de presença e na maximização das identidades de grupos específicos como base da participação democrática, tendência que vem erodindo tanto uma concepção republicana de representação, quanto a tradicional concepção liberal da representação-mandato (LEYDET, 2004). A reivindicação de presença tende a restringir as possibilidades de inclusão de amplos grupos sociais difusos e de setores desorganizados da sociedade, que não se mobilizam em torno de processos de afirmação de identidades.

Como derivação dos fatores políticos limitativos referidos nos itens anteriores, podemos afirmar que o quadro atual é o oposto do descrito pela literatura dos anos 80, quando os movimentos sociais eram tratados como formas de emancipação da tutela do Estado autoritário. Os estudos sobre os movimentos sociais urbanos que surgiram durante os anos de 1980 no Brasil reconheciam neles um potencial de autonomia frente ao Estado e de grande capacidade de democratizar as tradicionais relações de autoridade política no contexto pós-ditadura militar (MOISÉS, 1982; GOHN, 1982; KOWARICK, 1980; JACOB, 1989). Autonomia, democracia de base e redefinição das relações do Estado com a sociedade eram as crenças que orientavam os estudos

naquele período. Evidentemente, alguns desses trabalhos eram críticos quanto à capacidade desses movimentos de se manter fora da influência do Estado em contextos de interação com as arenas estatais responsáveis pela coordenação de políticas públicas (SILVA, RIBEIRO, 1985; CARDOSO, 1983; BOSCHI, 1987), tendo em vista que o associativismo não conduz necessariamente à democratização das instituições políticas e das relações sociais.

De fato, o crescente processo de interação com as arenas estatais, após a redemocratização, impulsionou grande parte desses movimentos a assumir contornos organizacionais adaptados aos requisitos sistêmicos, jurídicos e administrativos presentes no Estado. Na medida em que este ampliava a sua esfera de intervenção por meio de conselhos, comissões técnicas e conferências públicas setoriais, os movimentos sociais passaram a assumir a forma de ONGs, cooperativas de crédito e de agências de captação de recursos, no que denominamos anteriormente de processo de *racionalização paraestatal dos movimentos sociais* (Araújo Filho, 2014). Portanto, esse fenômeno não é resultado apenas do processo de consolidação de padrões técnicos e administrativos do moderno Estado racional legal. Ele também se vincula à histórica ancoragem estatal da sociedade brasileira, que teve no corporativismo estatal sua principal característica desde os anos de 1930. Essa forma de ancoragem explica muito bem a reduzida resistência política ao golpe institucional de 2016, uma vez que as mobilizações sociais ficaram mais restritas nos círculos dos tradicionais movimentos sociais que constituíam a base de apoio social ao governo.

#### **4 - O Sistema de Integração Política e as Raízes Mais Amplas da Crise**

Apesar da abrangência do sistema de integração sócio-política vigente no Executivo durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, a crise política e econômica que emergiu a partir do final de 2014 veio mostrar suas fragilidades<sup>4</sup>. Segmentos sociais mais vulneráveis às oscilações econômicas passaram crescentemente a reduzir o antigo apoio ao governo. A crise econômica também revelou que os grupos sociais integrantes do sistema estatal de participação estavam descolados da periferia social do país e não eram capazes de garantir a adesão política

dos segmentos vulneráveis ao governo. Estes se tornaram presa dos emergentes movimentos organizados de extrema direita, que passaram a defender uma solução não institucional como forma de varrer a coalizão governamental da arena política<sup>4</sup>.

No contexto da crise, também incidiram questões mais abrangentes sobre o processo político em curso. Essas questões eram vinculadas tanto à natureza conturbada da conjuntura, caracterizada por uma alta volatilidade política e por uma transitividade nas lealdades antes consideradas como fixas, quanto a problemas enraizados de longa data no desenho institucional do sistema político. Ambos os fatores debilitaram as instituições democráticas e incidiram de forma erosiva sobre as bases sociais do frágil consenso político que sustentava o governo de Dilma Rousseff. Consideraremos aqui inicialmente as dificuldades relativas às características e problemas do desenho do sistema político brasileiro no pós-1988.

O processo de redemocratização que culminou na Constituição de 1988 foi permeado por uma série de debates a respeito da atualização do pacto social brasileiro. Após mais de 20 anos de ditadura militar e uma longa história de exclusão social, a transição política gerou grandes expectativas normativas em torno da natureza da nova democracia. E, durante o processo constituinte, os movimentos sociais pressionaram para que a nova Constituição contemplasse redefinições sobre as bases sociais do país, caracterizada por uma histórica desigualdade social. De forma intencional ou não, os atores envolvidos na transição política brasileira procuraram dar vazão às expectativas sociais que se consolidaram na denominada “Constituição cidadã”. Em decorrência disso, inúmeros direitos sociais e trabalhistas foram constitucionalizados e uma ampla regulamentação social foi incorporada à Constituição (MELO, 2007; SOUZA, 2005).

---

<sup>4</sup> De acordo com dados do IBGE, órgão oficial do governo federal que calcula a inflação e o desemprego do país, a inflação evoluiu de 5,91% em 2013 para 6,41% em 2014, mas, em 2015, ela saltou para 10,56%. O baixo desemprego de 2013, com uma taxa média de desocupação de 4,1%, o menor da história, ainda ajudou a estabilizar a situação política. Mas em 2014 essa taxa cresceu para 6,8% e, em 2015 saltou para 8,5%, o dobro do desemprego existente em 2013, representando um número de 8,6 milhões de desempregados. O crescimento econômico em 2014 foi de 0,1%, e em 2015 a economia apresentou uma retração de 3,8%, o pior desempenho em mais de 20 anos. No primeiro trimestre de 2016, dois meses antes do afastamento da Presidente Rousseff, o desemprego apresentou um crescimento de 22% sobre o quadro de dezembro de 2015, com 11 milhões de desempregados. Dessa forma o ano de 2015 e o início de 2016 se configuraram como um período de profunda recessão, alto índice de desemprego, inflação alta e queda na qualidade do emprego, tendo em vista que mais de 900 mil trabalhadores deixaram de se inserir no mercado formal de trabalho (IBGE, PNAD Contínua; IPCA).

Esta se tornou a terceira mais extensa constituição da América Latina, mas devido ao seu grau de detalhamento, ela passou a apresentar a mais elevada taxa de emendas do continente, demonstrando que a sua baixa rigidez expressa uma excessiva porosidade às pressões de forças organizadas fora do universo do eleitorado comum (MELO, 2007).

Contudo, apesar dos conteúdos de cidadania contemplados pelo corpo constitucional, essa incorporação jurídica de direitos sociais não se fez acompanhar da correspondente capacidade estatal de garantir a efetividade desses direitos. Configurou-se, então, uma hipertrofia decisória do Executivo - que ancora o sistema político no voluntarismo decisório dos presidentes -, mas sem que este tenha demonstrado capacidade de implementar e fiscalizar a maior parte dos princípios constitucionais. Isso criou incentivos para que os presidentes assumam decisões orientadas para os potenciais resultados do processo eleitoral, mas descoladas das reais condições político-administrativas do Executivo, ou mesmo do arcabouço constitucional existente (DINIZ, 2001). Essa tendência passou a gerar constantes situações de instabilidade e uma excessiva dependência do processo político dos estilos presidenciais em curso, além de uma crônica insatisfação social passível de captura por atores políticos oportunistas. Como, por exemplo, o atual governo do Presidente Jair Bolsonaro, no qual seus membros recorrem a manifestações retóricas que desestabilizam atores políticos e instituições e mantêm a oposição na defensiva.

Um segundo problema refere-se aos pontos de vetos contemplados pelo macro desenho do sistema político e a capacidade que alguns atores detêm de se situar como fatores de paralisia ou de desestabilização do sistema. O sistema constitucional mais amplo apresenta um desenho "consensualista" (LIJPHART, 2008) e inúmeros atores institucionais detêm capacidade de orientar os rumos do processo político de forma isolada. Santos (1994) demonstrou, em um estudo comparativo com a Argentina, como o modelo do sistema político brasileiro é o oposto do vigente naquele país. No Brasil, o sistema político concilia um desenho político-institucional descentralizado, permeado por atores com papéis relevantes, com um processo legislativo concentrado. Esse modelo centralizado do processo legislativo foi instaurado para fornecer viabilidade ao sistema político e evitar paralisia decisória no âmbito dos trabalhos legislativos (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999). Mas, apesar desse contrapeso ao macro sistema

constitucional e ao excessivo número de atores com capacidade de veto, o grau de descentralização desse sistema exerceu um papel crucial no voluntarismo político de inúmeros atores que, de uma forma ou de outra, estiveram envolvidos na desestabilização do Governo Rousseff. Esse foi o exemplo da não aceitação dos resultados do processo eleitoral de 2014 pelas lideranças do PSDB e seu candidato presidencial, senador Aécio Neves; do papel exercido pela cúpula do Tribunal de Contas da União no rígido e heterodoxo julgamento das denominadas “pedaladas fiscais”, insumo formal crucial no julgamento da Presidente Rousseff; da própria chancela jurídica do STF ao polêmico processo de impeachment; e do ativismo político assumido por membros do Judiciário e do Ministério Público Federal na denominada Operação Lava Jato (OLJ), fator decisivo para o desgaste do governo.

Um terceiro problema apresentado pelo sistema político refere-se à natureza do presidencialismo de coalizão vigente no país, no qual até 10 partidos de todos os matizes ideológicos formam a base de apoio aos governos. Esse é um fator que, além de gerar ineficiência administrativa e decisória, contribui para dissociar a plataforma de campanha do candidato eleito de suas posteriores decisões administrativas como governo. Essas regras institucionais e a insatisfação com as decisões governamentais têm produzido uma crescente crise de legitimidade do sistema representativo. Em pesquisa sobre o grau de confiança na democracia brasileira, Moisés constatou que apesar do apoio genérico ao regime democrático, quase dois terços da população não confiavam em instituições como parlamento, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia, etc. (MOISÉS, 2010). Segundo o autor, a opinião negativa sobre o funcionamento concreto da democracia e sobre as instituições tem reduzido a disposição dos eleitores em participar das eleições. Nesse sentido, constata-se uma profunda dissociação entre as aspirações da maior parte da sociedade brasileira e o sistema representativo, o que caracteriza uma democracia com acentuado perfil delegativo.

Ancorada nessas problemáticas características institucionais do país, a conjuntura que emergiu a partir do ano de 2013 não contribuiu para fornecer estabilidade ao governo em curso no período. E aqui passamos a considerar a natureza caótica do processo

político instaurado a partir do final de 2014, que passou a envolver a formação de uma ampla coalizão de direita para derrubar o governo legalmente eleito.

O primeiro aspecto a ser considerado é o quadro político que caracterizou o processo de combate à corrupção desde 2005, mas que posteriormente se cristalizou principalmente no ativismo político da denominada Operação Lava Jato (OLJ) a partir de 2014. Essa dinâmica estimulou uma crescente erosão das instituições políticas e o incremento do voluntarismo dos agentes do denominado sistema de justiça. A opinião pública contribuiu para reforçar o poder de membros do sistema de justiça, que passaram a defender princípios flexíveis de interpretação da lei, situando os códigos jurídicos como disponíveis para a ação saneadora de uma burocracia judicial não eleita, elitista e não responsiva politicamente.

Um segundo aspecto refere-se à natureza elitista do *establishment* político do país, que, amparado pelo desenho descentralizado do sistema político e pelo voluntarismo das forças sociais mobilizadas nas ruas, assumiu uma estratégia de veto às políticas distributivas em curso durante o Governo Dilma. Essa foi uma estratégia que apresenta uma linha de continuidade direta com a tradição histórica do sistema político brasileiro, caracterizada pelo bloqueio a qualquer processo significativo de inclusão social e de redistribuição de renda. De fato, deve ser salientado que as principais causas das rupturas políticas ocorridas durante o século XX foram as reações de setores conservadores a governos percebidos como simpáticos às demandas por redistribuição (SANTOS, 2017). Trata-se de um elitismo que tem blindado o sistema político contra possíveis mudanças nos padrões de distribuição de renda, além de manter um modelo fiscal socialmente regressivo e que reforça as desigualdades sociais.

Os mecanismos de bloqueio no pós-1988 foram reforçados pelo surgimento do denominado “pemedebismo” (NOBRE, 2013), fenômeno que emergiu e se consolidou após a redemocratização. A base desse processo conservador no Congresso surgiu durante o processo constituinte, quando um centro conservador se estruturou inicialmente em torno do PMDB para bloquear propostas dos movimentos sociais. Mas, ao longo dos anos 1990, esse centro foi ampliado e reforçado pelo conjunto de partidos

de centro-direita, configurando-se como um amplo arco de forças conservadoras que tem blindado o sistema político contra mudanças sociais significativas (NOBRE, 2013).

O terceiro componente conjuntural da crise foi parte integrante do próprio contraditório projeto de inclusão social e de desenvolvimento do lulismo, pois assumiu um projeto de industrialização sem contar com um sólido e coeso apoio dos industriais; ampliou significativamente o número de universidades públicas, mas manteve um grande financiamento ao ensino privado; apoiou simultaneamente a agricultura familiar e o agronegócio; e adotou uma política de valorização do salário mínimo, mas manteve recursos consideráveis em programas assistencialistas descolados do sistema de geração de renda (SINGER, 2016).

Essa estratégia foi viável na fase de expansão econômica e de disponibilidade de recursos governamentais. Contudo, esgotada a fase expansiva da economia e configurado um quadro de escassez de recursos a partir do ano de 2014, segmentos das classes médias conservadoras, setores rentistas e parte das elites industriais e financeiras passaram a questionar as políticas distributivistas do governo. Inclusive porque a longa manutenção da política de pleno emprego vinha reduzindo os lucros dos empresários e retirando o poder de negociação dos industriais diante dos trabalhadores (SINGER, 2016).

As dificuldades que emergiram naquela conjuntura foram reforçadas pelo estilo pessoal da Presidente Dilma Rousseff e pela errática estratégia econômica que seu governo adotou a partir de 2013. Rousseff assumiu o governo em 2011, mas logo demitiu antigos ministros de Lula vinculados ao centro político-partidário e se isolou do Legislativo durante o primeiro mandato. Na economia, assumiu uma estratégia de enfrentamento com as forças do capital financeiro, reduzindo os juros de 12,5% para 7,25% ao ano entre 2011 e 2013; realizou intervenções no setor elétrico para reduzir as tarifas de energia, que resultaram no rebaixamento do valor de mercado das concessionárias privadas; e taxou os capitais estrangeiros especulativos (SINGER, 2016, p. 27-32). Essa agenda gerou tensões com a comunidade financeira e empresarial do país, pois rompia com um pacto de décadas de cumplicidade com os setores financeiros e os oligopólios

de serviços públicos, afastando-se do próprio roteiro de conciliação que caracterizou o Governo Lula.

A política de confronto público do governo com a comunidade financeira logo cobraria seu preço. Durante os anos 2012 e 2013, foi se formando uma ampla coalizão em prol da elevação dos juros, e apesar do fraco crescimento econômico de 2012 - 0,9%, de acordo com a metodologia do IBGE -, o governo capitulou diante do setor financeiro e, em abril de 2013, o Banco Central iniciou um longo ciclo de alta de juros que durou mais de dois anos. Essas medidas reduziram o crescimento anual em 2014, mas sem reduzir a inflação, que em 2015 situou-se em torno de 9% ao ano. O crescente desemprego – 8,6 milhões de desempregados em 2015 e 12,3 milhões em 2016 – e uma agenda econômica estranha às promessas de campanha reduziram a popularidade média de Rousseff a 10% entre o final de 2015 e o início de 2016. Estavam postas as condições políticas gerais para que setores da direita passassem a acuar o governo por meio de sucessivos protestos de rua e estratégias de desgaste nas redes sociais.

Contudo, a crise econômica e o desemprego não resultariam em uma ruptura política sem a legitimação jurídica e política fornecida pelo denominado sistema de justiça, que é integrado basicamente pelo Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal. O sistema de justiça forneceu legitimidade jurídica e um discurso aparentemente racional e isento a um processo político de investigação que era orientado principalmente para as lideranças do governo. Reis (2017) considera que, em parte, essa seletividade do foco investigativo do sistema de justiça tenha uma origem sociológica. A elite integrada pela burocracia togada e pelos procuradores de justiça tem origem principalmente entre segmentos de média e alta renda e tende a identificar-se com os valores das elites sócio-econômicas do país.

#### *4.1 - A Politização do Judiciário e o Processo de Ruptura Democrática<sup>5</sup>*

Para a plena compreensão da influência da estratégia corporativista no fortalecimento do Judiciário e nos desdobramentos da crise, é importante salientar que o Governo Lula não circunscreveu essa estratégia apenas às arenas participativas do Executivo, pois ela se projetou para o denominado sistema de justiça. Logo no início de seu primeiro mandato, em 2003, o Presidente Lula chancelou a regra demandada pelo próprio Ministério Público Federal (MPF), definindo que a escolha do Procurador Geral da República - de prerrogativa constitucional exclusiva do Presidente da República -, deveria ser realizada com base em uma lista tríplice resultante de um processo eleitoral interno, no qual só procuradores são considerados eleitores. Essa norma reforçou significativamente o poder da alta burocracia da instituição, tendo em vista que o Ministério Público já possuía plena autonomia constitucional.

A partir dessa estratégia de reforço dos interesses corporativistas no âmbito do sistema de justiça, o Judiciário e o Ministério Público Federal se situaram como instituições com poder para demarcar o espaço de atuação dos atores do sistema político, criando profundos desequilíbrios político-institucionais. Dentre estes, uma visível erosão da legitimidade do sistema representativo e um deslocamento da centralidade da classe política em favor de burocracias não eleitas. O processo de combate à corrupção passou a envolver uma multiplicidade de agentes do sistema de justiça atuando de forma voluntarista, com o conseqüente obscurecimento das fronteiras político-institucionais dos poderes republicanos e o incremento da informalidade do sistema político.

O modelo de combate à corrupção também não tem resultado em um sistema político mais responsivo e transparente. O que vem emergindo no âmbito da comunidade política é o surgimento de múltiplas estratégias fragmentadas e conflitantes de indivíduos e grupos atingidos pelas acusações, com reações de proteção contra os métodos heterodoxos de um sistema judicial cada vez mais poderoso frente aos demais poderes republicanos. O sistema político não incrementou sua transparência e efetivamente não tem o controle da iniciativa política nos anos recentes. Apenas tem

---

<sup>5</sup> Para uma análise detalhada sobre a dinâmica da Operação Lava Jato e os impactos políticos na crise da democracia brasileira, ver Araújo Filho (2018).

reagido de forma espasmódica a cada nova investida jacobina do sistema judicial, enquanto as ambiguidades políticas do STF quanto à natureza “punitivista” ou “garantista” da Constituição de 1988 deterioram as relações entre os Poderes da República.

Essa desorganização político-institucional e o deslocamento da centralidade de importantes lideranças político-partidárias nos últimos anos abriram espaços para atores políticos não responsivos e aventureiros políticos. Isso tem provocado o surgimento de propostas orientadas para mudanças abruptas no sistema político, tais como a instauração de um regime parlamentarista sem que tenha sido feita antes uma ampla consulta popular.

Adicionalmente, a mídia e os apoiadores políticos da Operação Lava Jato mobilizaram o ressentimento social contra a classe política, estimularam a difusão de valores antidemocráticos e promoveram a intolerância social diante de políticos e partidos sob investigação. Diversos exemplos de violência e de intolerância política surgiram no país, enquanto a população se mostrava receptiva a iniciativas autoritárias como método de solução dos dissensos sociais. Com isso, a sociedade aumentou o seu grau de fragmentação e os padrões de sociabilidade foram afetados pelo clima de ódio generalizado que a abordagem midiática e circense da política estimulou. Nesse clima político, os próprios procuradores e delegados da Operação Lava Jato no Estado do Paraná atuavam sob formas midiáticas de campanha política.

A excessiva autonomia funcional e administrativa com que o sistema judicial passou a realizar as investigações a partir de 2014, reforçou a trajetória corporativista e não republicana do sistema político brasileiro e tornou a dinâmica política dependente das ações de uma burocracia funcional não eleita, que não é responsiva perante o sistema democrático. O voluntarismo e a discricionariedade que têm orientado as ações do sistema judicial vêm transformando o perfil político do Estado brasileiro, que já apresenta indícios de que há um Estado autoritário e de natureza policial em formação, contexto em que direitos individuais estão sendo sistematicamente desconsiderados e os tradicionais procedimentos judiciais consagrados pela Constituição são

paulatinamente substituídos pelo incremento geral do voluntarismo político no âmbito do Judiciário e do MPF.

Essas tendências e as mudanças abruptas que ocorreram nos padrões de funcionamento do sistema de justiça e no próprio sistema político romperam o equilíbrio entre os atores políticos e os poderes republicanos, gerando um quadro de incerteza jurídica e política, com redução da abrangência dos direitos individuais e o obscurecimento do papel das instituições frente ao surgimento de poderes discricionários e não condizentes com o jogo democrático.

Juntamente com o processo de politização corporativista do judiciário, esse caótico processo de degradação da democracia no Brasil também foi resultante da iniciativa política deflagrada pela ampla coalizão de atores políticos e partidários formada em torno do impeachment da Presidente Rousseff, integrada por líderes de partidos de oposição, grandes redes de televisão e jornais, membros da cúpula do Judiciário e do Ministério Público e segmentos das classes médias urbanas, com o apoio dos bancos e de parte do empresariado vinculado ao rentismo. O resultado mais imediato das ações dessa coalizão foi o processo de impeachment e a ascensão do vice-presidente Michel Temer a Chefe do Executivo, que veio a ser um dos mais impopulares presidentes da história política brasileira. Temer chefiou um governo sem nenhuma autonomia diante dos agentes do mercado financeiro e integrado por vários membros envolvidos em denúncias de corrupção. Com um impeachment de duvidosa legitimidade jurídica e política e com a ascensão de um governo integrado por tradicionais oligarcas sem nenhum compromisso com a democracia, o já escasso republicanismo presente entre as elites políticas brasileiras tem sido uma das maiores vítimas desse caótico processo político.

Porém, se os membros dessa coalizão tinham o objetivo inicial de assumir o poder de Estado pela via não eleitoral, não tiveram o pleno controle de todos os mecanismos político-institucionais que foram mobilizados para a derrubada do governo. E muito menos tinham previsto os desdobramentos resultantes dos múltiplos jogos de poder deflagrados para pôr fim ao governo de Rousseff. Ao fim e ao cabo, a estabilidade democrática foi solapada, a previsibilidade política foi reduzida ao extremo e forças de

extrema direita assumiram o poder de Estado por meio de um candidato sem nenhum compromisso com a estabilidade democrática e com os princípios republicanos.

## **5 - Considerações Sobre os Problemas Atuais da Democracia Brasileira**

O processo de politização do sistema de justiça modificou significativamente a forma de atuação das suas instituições, que passaram a demarcar o grau de liberdade dos atores políticos e o próprio perfil da agenda assumida pelo sistema político. A sociedade tornou-se politicamente mais fragmentada e a sociabilidade foi afetada pelo clima de ódio generalizado que a abordagem midiática da política estimulou. Essa polarização odienta teve como uma de suas bases a formação de uma “opinião pública” por parte das empresas de comunicação, e que necessariamente não se confunde com a opinião do eleitorado. Trata-se, de fato, da opinião publicada.

Quanto à formação dessa opinião publicada politicamente majoritária, Reis (2017) observa que esses setores representam justamente a parcela minoritária do eleitorado derrotado nas eleições presidenciais entre 2006 e 2014. Trata-se de um problema sócio-político que emergiu com contornos mais nítidos a partir das eleições de 2006, quando pela primeira vez na história política do país as eleições passaram a produzir uma correlação entre voto e perfil sócio-econômico do eleitor: quanto mais baixos os estratos de renda, mais forte era a tendência de voto presidencial em Lula ou em seu candidato. Também por esse motivo, as eleições têm assumido dramáticos significados, percebidas como definidoras das condições de sobrevivência política dos grupos sociais em disputa.

Deve ser ressaltado que esse processo de polarização política não está descolado de determinadas condições estruturais da vida urbana nas últimas décadas e das concomitantes transformações na cultura política do eleitorado. É significativo que as pesquisas eleitorais indiquem que parte dos setores sociais que integram o denominado “precariado” nas cidades – segmentos que vivem na permanente informalidade, sem trabalhos definidos e extremamente vulneráveis às crises econômicas –, que antes era aderente ao “lulismo”, agora esteja migrando para o emergente “bolsonarismo” como

novo fenômeno político-eleitoral. Na raiz dessa migração política estão as condições gerais de vida prevalentes nas cidades, que não melhoraram estruturalmente nas últimas décadas, apesar das políticas distributivistas mantidas pelos governos do PT, uma vez que a dinâmica do emprego e do processo de incremento da renda não depende apenas das ações governamentais.

Foi justamente sobre a precariedade da vida urbana que um dos elementos da cultura política vigente no fim do Regime Militar se consolidou como conceito restritivo e pragmático de cidadania. Este foi se restringindo às noções de qualidade e disponibilidade de serviços públicos, assumidas pelos movimentos sociais urbanos dos anos 70 e 80, condicionando o grau de adesão social às instituições democráticas à satisfação da população com a qualidade e a disponibilidade dos serviços públicos e as circunstâncias gerais de vida: situação de emprego e renda, custo de vida, acesso à justiça e condições satisfatórias dos serviços de segurança pública, saúde, educação, transportes e saneamento.

Adicionalmente, a nova configuração do mercado de serviços públicos no Brasil incrementou os custos relativos dos serviços e deixou os cidadãos à mercê de agências reguladoras capturadas pelo mercado. O governo estimulou a fusão e a concentração de empresas nas áreas de telefonia, saúde suplementar, energia elétrica e transportes, e foi adotado o modelo liberal de agências reguladoras exógenas e independentes do sistema político representativo, embora capturadas pelas empresas que deveriam regular. Na prática, trata-se de um tipo de política caracterizada por uma *accountability* de resultados, na qual as negociações longe do escrutínio público envolvem preponderantemente lobistas que atuam no Congresso, diretores de agências reguladoras com vínculos com o mercado e executivos de grandes empresas concessionárias dos serviços públicos privatizados (NUNES, 2007; BOSCHI, 2002). Como observa Boschi (2002), essa americanização da representação dos interesses sociais no Brasil teve seu suporte político na transformação do antigo corporativismo estatal em um tipo de neocorporativismo não compulsório, e, no Governo Lula, a opção feita foi a de conciliar os resíduos do antigo corporativismo estatal com os elementos de modernização liberal do mercado.

Com essa pesada herança social, a democracia brasileira tem se defrontado com dilemas cruciais para a sua sobrevivência, levando-se em conta que ela tem realizado muito pouco das aspirações sociais, com um permanente risco de crise de legitimação. Os conflitos sociais que ocorreram ao longo do século XX foram mediados gradativamente pelas formas corporativas de representação social, que carreavam diretamente para o interior do aparelho de Estado as demandas dos grupos que detinham o monopólio da representação e eram os interlocutores legítimos do Estado. No entanto, com a crise do modelo corporativista e o advento de formas liberais de gestão dos serviços e espaços públicos, o sistema foi se encaminhando para um tipo de neocorporativismo cada vez mais excludente, restrito à representação do empresariado nos colegiados de políticas estratégicas.

Já indicamos como o múltiplo sistema de incorporação política, estruturado pelos governos do Partido dos Trabalhadores, representou uma tentativa de restauração política e de dinamização social do antigo corporativismo estatal. Contudo, essa iniciativa não foi suficiente para assegurar um sólido apoio social ao governo e manter os movimentos sociais mobilizados em torno da agenda governamental. Contrariamente, esse sistema desmobilizou o ímpeto reivindicativo original dos movimentos sociais, incentivou a dependência destes em relação ao Estado sob diferentes formatos jurídicos e estimulou uma ampla aliança das lideranças das centrais sindicais e de sindicatos das estatais com o grande empresariado. Em função desse processo, quando a articulação dos grupos de direita se consolidou com o objetivo de derrubar o governo, uma apatia social com difusos contornos políticos já havia se instalado e assumido formas de imobilismo institucionalizado.

Por fim, convém observar que o golpe institucional de 2016 demonstrou que políticas distributivas focadas apenas na pobreza absoluta, ou que objetivem uma distribuição moderada da renda, não são suficientes para a manutenção da estabilidade da democracia em um país com condições sociais assimétricas. A dramática herança social, o incremento da fragmentação social e uma débil identidade nacional, requisitam políticas estruturais de redução das desigualdades sociais. Em certo sentido, a emergência do ainda obscuro fenômeno do bolsonarismo – que simultaneamente reivindica um padrão de relações sociais opressivas, um modelo discricionário de

exercício de autoridade e um estilo de governo autoritário e não responsivo –, demonstra que profundas e consolidadas desigualdades sócio-econômicas estimulam o processo de fragmentação social, debilitam as identidades sociais e inviabilizam um sentido de nação. E esses são requisitos sócio-políticos e culturais sem os quais as democracias não conseguem sobreviver.

## Referências

ARAÚJO FILHO, V. F. **Presidentes fortes e presidência fraca**. A Expansão do Poder Executivo e a Organização da Presidência da República no Brasil (1930-1989). Curitiba: Appris Editora, 2016.

\_\_\_\_\_. Seletividade Corporativa e Institucionalização Clientelista no Modelo de Participação Social do Poder Executivo Brasileiro. In: 8º Congresso do Conselho Europeu de Investigações Sociais da América Latina (CEISAL). Instituto de Ibero-América/Universidade de Salamanca. Salamanca: 28 de junho a 01 de julho, 2016. Disponível em <[https://historico.aps.pt/viii\\_congresso/actas.php?area=actas&m](https://historico.aps.pt/viii_congresso/actas.php?area=actas&m)>. Acesso em: junho de 2019

\_\_\_\_\_. A Racionalização Paraestatal dos Movimentos Sociais e as Manifestações de Protesto no Brasil: reflexões sobre as rupturas sociais e a crise de legitimação na democracia brasileira. In: VIII Congresso Português de Sociologia, Évora, junho, 2014. Disponível em: <[https://historico.aps.pt/viii\\_congresso/actas.php?area=actas&m](https://historico.aps.pt/viii_congresso/actas.php?area=actas&m)>. Acesso em: junho de 2019

\_\_\_\_\_. Judicialização e Corporativismo Estatal na Crise da Democracia Brasileira. **Revista, O Olho da História**. Salvador, n. 27, maio de 2018

ABRUCIO, F. L. et al. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R. S. (Org.), **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.p. 27-72.

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). **A Democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. Humanitas, 2007.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 50, 2009.

BRASIL. **Balço de Governo 2003-2010**. Livro 6. Democracia e Diálogo. Brasília: IPEA/Presidência da República, 2010

\_\_\_\_\_. **Conselhos nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros**. Projeto Efetividade da Participação Social no Brasil. Brasília: IPEA, 2013.

BOSCHI, R. R. O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L. W. (Org.) **A Democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UFMG/IUPERJ, 2002. P. 195-254.

\_\_\_\_\_. A Arte da associação: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista dos Tribunais**, Ed. Vértice, 1987.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARDOSO, R. C. L. Movimentos Sociais Urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.) **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983. P. 313-350.

COSTA, V. R. Origens do Corporativismo Brasileiro. In: BOSCHI, Renato (Org.) **Corporativismo e desigualdade**. A construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991. p. 113-145.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. O Corporativismo na Construção do Espaço Público. In: BOSCHI, R. (Org.) **Corporativismo e desigualdade**. A construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, 1991. p. 11-30.

DINIZ, E. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n.4, 2001.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FONSECA, I. F. et al. Conhecimentos Técnicos, Políticas Públicas e Participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, p. 183-198, jun. 2012.

GRAU, N. C. **A Governança Democrática na Administração Federal Brasileira: uma avaliação da contribuição da *accountability* e da democratização da gestão pública dos modelos de participação implantados**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Modelos de Controle e Participação Sociais Existentes na Administração Pública Federal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/PNUD, 2010b.

GOERTZEL, T.; BURTON, G. Liderança Presidencial no Brasil e nos Estados Unidos. In: PEIXOTO, J. P. M. (Org.) **Presidencialismo no Brasil**. História, organização e funcionamento. Brasília: Edições do Senado Federal, 2015.

- JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo, Cortez, 1989.
- KOWARICK, L. F. **Espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- LINZ, J. Regimes Autoritários. In: PINHEIRO, P. S. (Org.). **O Estado autoritário e movimentos populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p. 119-188.
- LEYDET, D. Crise da Representação: o modelo republicano em questão. In: CARDOSO, S. (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. p. 67-92.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2008
- LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n.2 p. 5-31, abr./jun. 1998.
- LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 1999.
- LINZ, J. Regimes Autoritários. In: PINHEIRO, P. C. (Org.). **O Estado autoritário e os movimentos populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 119-188.
- MOISÉS, J. A. **Cidade, povo e poder**. São Paulo: CEDEC/Paz e Terra, 1982.
- MELO, M. A. Hiperconstitucionalização e Qualidade da Democracia: mito e realidade. In: MELO, C. R.; SÀEZ, M. A. (Org.). **A Democracia brasileira**: balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- NICOLAU, J. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- NOBRE, M. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao Governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NUNES, E. Agências Reguladoras no Brasil. In: CINTRA, A. O.; AVELAR, L. (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Ed. UNESP/Konrad Adenauer, 2007.
- OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C.; REZEK, C. S. Orçamento participativo: uma invenção da política. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Org). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 54, n.3, 2011
- REIS, F. W. Crise política: a "opinião pública" contra o eleitorado. In: MIGUEL, L. F. ; BIROLI, F.(Org.). **Encruzilhada da democracia**. Porto Alegre: Editora ZOUK, 2017. p. 15-44.

SANTOS, W. G. . **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 20, p. 110-118, março 1988.

\_\_\_\_\_. **A democracia impedida**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SANTOS, F. Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina. In: LLADÓS, J. M.; GUIMARÃES, S. P. (Org.). **Perspectivas Brasil e Argentina**, Vol. 1, Rio de Janeiro: IPRI, 1997.

SILVA, L. A. M. ; RIBEIRO, A. C. Paradigma e movimentos sociais: por onde vão nossas idéias. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS/Cortez, 1985.

SINGER, A. A (falta de) base para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, A.; LOUREIRO, I. (Org.). **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo Editora, 2016. p. 21-54.

SOUZA, C. A que vieram as Conferências Nacionais? uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1718, março, 2012.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun/2005.

SOUZA, M. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

STEPAN, A. **Estado, corporativismo e autoritarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

URBINATI, N. Da democracia de partidos ao plebiscito da audiência. **Lua Nova**, São Paulo, n.89, p.85-105, 2013.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

**DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA 2**  
**descolonização, territórios e horizontes**

Livro em formato digital.



Feira de Santana – Brasil



Buenos Aires – Argentina

