

MARIA VICTÓRIA ESPIÑEIRA GONZÁLEZ
DANILO UZEDA DA CRUZ (ORGs.)



DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Democratização, tensões e aprendizados



MARIA VICTÓRIA ESPIÑEIRA GONZÁLEZ
DANILO UZÉDA DA CRUZ (ORGs.)

DEMOCRACIA NA AMÉRICA
LATINA

Democratização, tensões e aprendizados

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D45 Democracia na América Latina [recurso eletrônico] : democratização, tensões e
aprendizados / Maria Victória Espíñeira González, Danilo Uzeda da Cruz,
organizadores. – Buenos Aires: CLACSO; Feira de Santana: Editora Zarte, 2018.
387 p.: il.

E-book
ISBN: 978-85-93230-30-1

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	6
Wagner de Melo Romão	
INTRODUÇÃO.....	12
Democracias e Latino-américa: percursos, recuos e aprendizados	
Maria Victória Espiñeira González e Danilo Uzêda da Cruz	
SOBRE AS AUTORES E AUTORES.....	20
PRIMEIRA PARTE: DEMOCRACIAS E DEMOCRATIZAÇÃO: PERCURSOS EPSTEMOLÓGICOS E QUESTÕES MÉTODO.....	26
1. COLONIALIDADE DO SABER, DEPENDÊNCIA EPISTÊMICA E OS LIMITES DO CONCEITO DE DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA.....	28
Fabricio Pereira da Silva, Paula Baltar, Beatriz Lourenço	
2. MUITO ALÉM DE DIREITAS E ESQUERDAS: OS GIROS E A DENSIDADE DOS REGIMES DEMOCRÁTICOS NA AMÉRICA DO SUL.....	52
Renata Peixoto de Oliveira	
3. DEMOCRACIAS, IMPASSES, CRISES E ALTERNATIVAS.....	72
Danilo Uzêda da Cruz	
SEGUNDA PARTE: TENSÕES, RECUOS E CRISE.....	96
4. A PRODUÇÃO DO GOLPE NO BRASIL.....	98
Luis Felipe Miguel	
5. O ESTADO É DE EXCEÇÃO: A REVOLTA POPULAR E A REPRESSÃO NO BRASIL (2013-2016).....	118
Camila Oliveira do Valle	
6. DESCONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA.....	136
Fidel Terenciano	
7. CENÁRIO PÓS DITADURAS CÍVICO-MILITARES: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ARGENTINA E BRASIL.....	156
Laís Siqueira Ribeiro Cavalcante	
8. IMPEACHMENT SEM CRIME É GOLPE: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE DEPOSIÇÃO DE DILMA ROUSSEFF.....	168

Silvio César Oliveira Benevides, Thais Joi Martins,
Maurício Ferreira da Silva, Ana Quele Passos

9. EL ESTANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA.....190
Ricardo Espinoza Toledo

**10. OBSTÁCULOS PARA LA DEMOCRACIA EN PARAGUAY: LA EXCLUSIÓN
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....206**
Sara Mabel Villalba

**TERCEIRA PARTE: INSTITUIÇÕES, PARTICIPAÇÃO SOCIAL,
APRENDIZADOS E ENFRENTAMENTOS.....226**

11. MINISTÉRIO PÚBLICO, REPRESENTAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO....228
Maria Victória Espineira González
Ruy Aguiar Dias

**12. CONSELHOS GESTORES E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONSELHO
ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA E A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA
ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....246**
Diego Matheus Oliveira de Menezes

**13. DEBATES SOBRE PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E
NA VENEZUELA.....264**
Alessandra Maia Terra de Faria
Mayra Goulart Silva

**14. DEMOCRACIA E REBELDIA POPULAR NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO.....286**
Mônica Dias Martins

**15. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL - UM
BALANÇO DE 25 ANOS DE EXPERIÊNCIAS.....304**
Tarson Núñez

**16. GOVERNOS DE ESQUERDA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA:
AVALIANDO A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL, CHILE E VENEZUELA.....334**
Kátia Alves Fukushima

**17. “ALGUMA COISA ESTÁ FORA DA ORDEM”: PARTICIPAÇÃO,
REPRESENTAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO (2013-2018).....362**
Cláudio André de Souza
Rodger Richer

Para Ruy e Lilian,
nossos companheiros nessa jornada.

PREFÁCIO

Wagner de Melo Romão

Pensar a democracia na América Latina nos tempos que correm, mais do que a segurança dos cânones, exige ousadia. O feliz leitor e a feliz leitora tem em mãos a possibilidade de ampliar seu referencial teórico e seu conhecimento sobre como este continente tão carregado de autoritarismo sonhou com a ampliação da democracia nos últimos anos e, no entanto, acordou sobressaltado. Este livro traz reflexão sobre o que se passou e busca lançar luzes sobre um futuro ainda incerto e indefinido.

Este livro consegue ainda a proeza de combinar a contribuição generosa de autores e autoras mais experimentados com a criatividade de uma nova geração de intelectuais que, não restringem seu estar no mundo às fronteiras seguras da academia, mas lançam-se à difícil tarefa de descortinar o amanhã. Mesmo sabendo dos limites do experimento democrático no Brasil e no continente - como lembra Luis Felipe Miguel no início de seu capítulo - a situação atual é a de que passou a ser recorrente que maiorias de ocasião se formem nos Legislativos para acossar presidentes, com o beneplácito da mídia e dos mercados. Trata-se de outro patamar na violência política que caracteriza a história de nossa América Latina.

Enfim, o que gostaria de ressaltar é que estes jovens autores não se limitam a analisar a conjuntura política - com base em seus trabalhos de mestrado, doutorado e papeis apresentados em congressos - mas também se propõem a iluminar caminhos de resistência a partir dos aprendizados que nossa experiência histórica nos reservou.

O livro compõe-se de três partes. Na primeira parte “Democracias e democratização: percursos epistemológicos e questões de método”, reúnem-se os

capítulos que dão o enquadramento analítico mais geral do livro e que coloca em suspenso as teorias hegemônicas sobre a natureza da democracia. A busca por uma outra episteme relacionada ao Sul e não àquela produzida a partir dos centros europeus de produção do conhecimento dá o tom do debate sobre a democracia no continente latino-americano.

A crítica se coloca mais diretamente às limitações de certa visão institucionalista da democracia que coloca as democracias liberais como a meta a ser alcançada pelos países latino-americanos. Permite-me salientar, ademais - com Fabrício Pereira da Silva, Paula Baltar e Beatriz Lourenço, -que mesmo o "sarrafão" liberal desde há muito encontra-se rebaixado mesmo nos países europeus. A visão de que as democracias mantêm suas instituições "funcionando", como se fossem máquinas, falha em esconder que, na verdade, há uma enorme insatisfação com os regimes políticos, que permanecem protegendo e gerando desigualdades e são cada vez mais incapazes de promover dissensos e conduzi-los a consensos mí nimos, razoáveis para os agentes sociopolíticos.

A segunda parte do livro "Tensões, recuos e crise" trata da política "a quente", neste conturbado período de refrega e de gradativo aumento da desconfiança nas instituições políticas, chamado provocativamente por Fidel Terenciano, em seu capítulo, de "desconsolidação democrática" da América Latina. Esta parte se concentra sobre o período recente do processo político no Brasil, desde 2013 e que culmina com a destituição de Dilma Rousseff em 2016, tema de alguns dos capítulos. Porém, não se trata de pensar apenas o Brasil: os textos vão além e, numa perspectiva comparativista, propõem pensar também Argentina, México e Paraguai em um cenário de dificuldades para as democracias.

O terceiro momento "Instituições, participação social, aprendizados e enfrentamentos", debruça-se sobre aquele conjunto de iniciativas que ampliam a dimensão estritamente "representativa" da democracia - ou ao menos aquela relacionada à política que se dá nos parlamentos e nos executivos nos diversos níveis federativos. Embora estas iniciativas - em parte voluntárias, em parte

previstas em constituições e leis inferiores - tenham se originado ainda nos anos 1980 e 1990, foi no período dos governos à esquerda que se fortaleceram. Vivemos um momento propício para uma profunda reflexão sobre estes mecanismos e os capítulos aqui presentes captaram esta necessidade.

No caso dos conselhos, orçamento participativo e outros mecanismos de participação e representação política, é interessante observar como o livro expressa bem a evolução da literatura. Cada vez mais os trabalhos trazem para a cena a ação dos agentes sociopolíticos - partidos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e outras formas de organização da sociedade - para o centro da análise. Além disso - como é possível verificar no estudo sobre os casos da Venezuela e do Brasil, realizado por Alessandra Maia de Faria e Mayra Goulart Silva; no capítulo de Tarson Núñez, sobre participação e democracia no Rio Grande do Sul; e, ainda, no texto de Kátia Alves Fukushima sobre a participação no Brasil, Chile e Venezuela - avança-se também ao articular a arquitetura participativa ao sistema político mais amplo de cada país, inclusive relativo às divisões de competência sobre a gestão do território. Aí se podem perceber os limites das inovações democráticas, algo antes pouco percebido pela literatura, o que levou a equívocos e frustrações tanto no âmbito acadêmico como no âmbito político.

O que deu errado? Por que se frustraram as expectativas de aprofundamento de nossas democracias? Como foi possível que arcabouços institucionais democráticos, firmado após acordos realizados após o período autoritário, fossem nos render tão pouco, na comparação com nosso ideal de sociedade? Qual a herança do período das esquerdas e centro-esquerdas no poder no período recente? De mais a mais, por que nós mesmos erramos em nossas análises?

Não por acaso, o ponto de chegada do livro se refere às experiências participativas e casos de governos de esquerda no continente. No nosso campo de estudos sobre a democracia, esta certamente foi uma das confluências que mais nos animaram. Perceber motivos para sucessos e fracassos, comparar o comprometimento dos grupos políticos de esquerda com estas inovações, compreender como estes

mecanismos participativos alteravam o comportamento de movimentos sociais foram alguns dos desafios que uniram nossa torcida pela “democratização da democracia” com nossas preocupações teórico-analíticas.

Até que ponto houve insucesso destas experiências é algo a permanecermos discutindo. Talvez seja prematuro imputar as derrotas recentes ao fracasso das tentativas que articularam - e permanecem articulando - a sociedade civil e o Estado em espaços comuns. É verdade que tem sido forte a reação dos setores políticos à direita, sendo alguns deles francamente autoritários e descomprometidos com a democracia. No entanto, a política tem mostrado que há muita resistência e que os ganhos em termos de direitos sociais, protagonismo popular e fortalecimento de setores e segmentos da sociedade antes excluídos e invisibilizados pode tornar essa tormenta mais breve do que os mais pessimistas supõem.

Recuperando o capítulo de Claudio André de Souza e Rodger Richer, nosso “tempo de incertezas” é também sobre a possibilidade de que as forças sociopolíticas progressistas e democráticas possam recuperar terreno e, em um confronto mais aberto com as forças autoritárias, colocar em patamar mais alto a construção de sociedades calcadas em direitos de cidadania. Talvez isto já esteja acontecendo.

No México, a vitória de Andrés Manuel López Obrador é um sintoma de que o regime político do país não está imune a uma alternância de poder de fato. A rarefeita democracia mexicana chegou em um momento de inflexão e há muita esperança no futuro. Porém, isso não pode nos fazer esquecer das dificuldades apontadas no artigo de Ricardo Espinoza Toledo, sobre o estancamento da democracia mexicana. Na maioria dos casos, a vitória das esquerdas em eleições presidenciais não geraram alterações substantivas no regime político, e mesmo as mudanças propostas foram duramente combatidas pelas forças políticas conservadoras, muitas delas aliadas ocasionais dos governos à esquerda. O que acontecerá no México nos próximos anos?

Por fim, gostaria de observar que a leitura do livro levanta também a urgência em problematizarmos, de maneira comparada, os desafios pelos quais a democracia passa nos próprios países centrais. Haveriam peculiaridades na Europa, na comparação com a América Latina? Certamente sim. Haveria algo comum a estas experiências tão distintas. Também certamente sim. É certo que o livro já executa bem a tarefa hercúlea de discutir democracia em um contexto tão diverso como o latino-americano. Mas, talvez algo de nossas interrogações sobre a democracia no mundo de hoje se perca ao focarmos exclusivamente nosso olhar por meio das epistemologias do Sul. Esta, porém, é tarefa para outro momento. Cabe agora à feliz leitora, ao feliz leitor, aproveitar esta obra e refletir sobre este nosso agora.

Campinas, 19 de agosto de 2018.

INTRODUÇÃO

Maria Victória Espiñeira González e Danilo Uzêda da Cruz

Esse livro trata de um problema contemporâneo. Um amplo espectro de experiências democráticas alcançou a América Latina nos últimos 30 anos, período em que as ditaduras militares foram vencidas pelos movimentos sociais ou por reclames do capital internacional a deixarem de existir no cone sul. Ao menos em sua expressão mais agressiva e cruel, passaram de ditaduras militares para democracias eleitorais, regidas por constituições que instalaram Estados democráticos de direito. A democracia liberal parecia apaziguada na América Latina, como fora na europa ocidental após o segundo quartel do século XX. Essa expressão pôs de lado o ideário (ou o engodo) de uma democracia total, como nos adverte Bobbio (2001).

Dentre as incompletudes da democracia liberal, a literatura consolidou a ausência de democracia econômica. As teorias democráticas, desse modo, de Bobbio a Dahl, passando por Donws e Rahls admitiam que em seu projeto político societário que a democracia liberal falhara naquele aspecto central para o materialismo histórico, a igualdade econômica. Miguel (2016) destaca como o liberalismo aceita e separa as diversas desigualdades e diferenças. Assim as desigualdades de gênero e interétnicas não são somente aceitas pelo liberalismo como justificadas. Mesmo a desigualdade de classe é observada por um viés das diferenciações individuais, sendo portanto “aceitável” aos olhos do liberalismo (MIGUEL, 2016). Essa perspectiva quando enxergada no mundo real se depara com uma lógica ainda mais perversa: o ódio ao outro, completada recentemente pelo ódio a qualquer noção de diversidade, igualdade e democracia, alimentada (verbal e materialmente) por grupos econômicos que detém o controle do capital, portanto dos “aparelhos” formais de educação, informação e comunicação. Se tomarmos parte do pensamento gramsciano poderíamos até dizer que a democracia eleitoral é, ela mesma, comprometida com a construção de uma hegemonia e dela deriva o atual ódio à democracia.

A extensão do projeto político antidemocrático portanto alcança de forma resoluta dimensões societais, com o avanço do pensamento (não formulado) conservador em (mero) ataque as liberdades e condições mínimas alcançadas pelo próprio modelo liberal democrático. Ainda que concordemos com parte da análise de Safatle (2017), quando afirma que a dificuldade das esquerdas e da própria prática democrática em demonstrar alternativas para modelos em convulsão ou crise, não podemos concordar quando afirma que a origem dessa crise pode estar nas revoltas estudantis e populares de 1968, em que se pregava a liberdade e ausência de controles partidários, políticos, etc. (SAFATLE, 2017). A matriz dessa conjuntura de crise da democracia tem outros contornos, que diz respeito, claro, a dificuldade da esquerda de apresentar um projeto político de alcance societal, mas também ao apromoramento das táticas e técnicas de manipulação da informação, da ampliação do controle do capital sob os mecanismos formais de comunicação, a pobreza estrutural de populações inteiras, as promessas não cumpridas pela democracia liberal, enfim, por um conjunto histórico de acúmulos, contando ainda com os processos e disputas nacionais e de classe, que alcança de forma diferenciada cada sociedade e formação social.

Mas não é somente essa dimensão não alcançada por esse projeto político. Ao ensejar ser possível dar conta da igualdade econômica, o projeto liberal deixou de lado por um século inteiro as desigualdades sociais presentes e derivadas do conflito de classe, relegando milhões a permanecerem em condições não democráticas de vida, porque não alcançavam acesso a bens e serviços, mas também porque não tinham consolidadas as necessidades mínimas de cidadania – e dignidade. Permaneciam em um modo de vida *alienado* do tecido social, submetidas e submetidos que foram (e são) a condições de seres humanos de “segunda linha”.

Outras desigualdades, como nos alerta Miguel (2016), parecem anteceder ao conflito de classe, pela escolha de grupos sociais que serão desacreditados pela democracia liberal (ora, já estamos falando de classes!), como mulheres, negros, crianças, velhos, homossexuais, transexuais, e em outros momentos populações inteiras de indígenas ou sertanejos. É, portanto, produto de uma decisão política tomada no curso da história de quem é ou não é merecedor de *mais ou menos*

cidadania, de maior ou menor democracia. Essas desigualdades passaram ao longo da teoria democrática como “desigualdades” e não como tema da democracia. Esse elemento distintivo é de fundamental importância para compreendermos, de algum modo, a dimensão tomada do momento contemporâneo, onde o impasse tornou-se crise, para utilizar a expressão de Avrtizer (2016).

As relações de dependência e exploração econômica e social – também cultural! – transbordam o universo das relações sociais, alcançando, como não poderia deixar de ser, a esfera acadêmica. Mais profundo ainda: alcançando epistemicamente a produção do conhecimento e a prática política dos sujeitos sociais. Essa é a abordagem central do artigo *Colonialidade do saber, dependência epistêmica e os limites do conceito de democracia na América Latina*, em que Fabricio Pereira da Silva, Paula Baltar e Beatriz Lourenço discutem a dimensão dos limites e os problemas de análise derivados dessa perspectiva. Esse artigo abre o primeiro bloco *Democracias e democratização: percursos epistemológicos e questões método*.

De certa maneira essa também é a preocupação presente em *Muito além de direitas e esquerdas: os giros e a densidade dos regimes democráticos na América do Sul*, da pesquisadora Renata Peixoto de Oliveira. Ao longo do texto a autora atualiza o debate acadêmico sobre o distanciamento e as aproximações entre os campos de esquerda com a inauguração dos regimes democráticos após anos de ditaduras militares. A autora enfatiza a ancessidade de compreender o fenômeno democrático e sua densidade, a partir da consolidação das democracias no cone sul. A compreensão, portanto, passa por uma necessária revisão conceitual e epistemológica.

Em *Democracia, impasses, crises e alternativas*, o pesquisador Danilo Uzêda da Cruz nos apresenta um panorama das democracias na América Latina, e as implicações teóricas de análise. O autor busca estabelecer a compreensão ampliada para o processo de impasse/crise das democracias latinoamericanas, sem contudo

deixar de observar a dimensão histórica e os desenvolvimentos particulares das democracias em curso.

Os artigos seguintes reunidos no bloco *Tensões, recuos e Crises*, encontramos as abordagens em torno das tensões geradas por processos dialéticos de aprendizagem e retrocessos nas democracias latino-americanas. Impedimentos, golpes parlamentares e jurídicos parecem ter tomado o lugar dos golpes militares, sem a devida legitimação entre as instituições nacionais e internacionais.

O artigo do pesquisador Luis Felipe Miguel, *A produção do golpe no Brasil*, abre esse conjunto de artigos, com uma análise do processo de deposição da Presidenta Dilma Rousseff no Brasil, inserindo em um processo mais amplo que alcança as manifestações populares de 2013 até o ano 2015, como parte de uma mesma construção. Reposiciona, o autor, o golpe parlamentar estabelecido como uma construção que envolveu diversos atores e instituições, bem como as oções políticas da então dirigente e seu partido.

Partindo de outro prisma para analisar o contexto brasileiro, Camila Oliveira do Vale, em *O Estado é de exceção: a revolta popular e a repressão no Brasil (2013-2016)*, dialoga com o conjunto de revoltas populares que no período citado tensionaram com o Estado em busca de direitos e mais democratização, em particular os casos do Movimento Passe Livre (MPL), analisando inclusive os movimentos concorrentes, causas e o processo de enfrentamento ao Estado. A autora utiliza o conceito de Estado de exceção para caracterizar a ação estatal repressora e criminalizadora dos movimentos sociais, com o uso da força policial e de ações judiciais para controlar protestos e constringer a democracia.

O artigo *Desconsolidação democrática na América Latina*, de Fidel Terenciano, nos apresenta os contornos e os marcos históricos de um processo de desdemocratização a partir de uma análise comparativa dos países da América Latina. A abordagem conclui que houve (e está em curso) um processo de desconsolidação das estruturas democráticas latinoamericanas, em que pese o seu funcionamento, e que nos casos de Brasil, Paraguai, México e Argentina há uma percepção da sociedade que essas instituições e seu funcionamento não concorrem para que a democracia seja plena.

Partindo também de uma análise comparativa entre Brasil e Argentina, a pesquisadora Lais Siqueira Ribeiro Cavalcante, em *Cenário pós ditaduras cívico-militares: uma análise comparativa entre Brasil e Argentina*, nos oferece uma importante compreensão e contribuição para as democracias que se formaram a partir e após findados os empreendimentos ditoriais nesses países. Para autora os contextos pós-ditaduras foram possíveis devido a uma intensa mobilização popular que empurrou o Estado para processos democratizantes, bem como a luta contra o esquecimento histórico, acentuando as distindas posições e orientações em Brasil e Argentina.

Ao analisar o processo jurídico-político do impedimento da presidente Dilma Rousseff, os autores Silvio C. O. Benevides, Thais J. Martins, Maurício F. da Silva e Ana Q. Passos, buscam remontar em perspectiva histórico-política os acontecimentos políticos que antecederam o golpe parlamentar. O artigo *Impeachment sem crime é golpe: considerações sobre o processo de deposição de Dilma Rousseff*, reconstrói com bases empíricas o percurso do golpe parlamentar, buscando demonstrar a ausência de crime de responsabilidade, o que invalidaria o processo deflagrado com a admissibilidade na Câmara dos Deputados. Os autores argumentam que a presença de poderes político-econômicos (latifundiários, empresários, grande mídia), a perseguição política ao Partido dos Trabalhadores, e uma articulada estratégia política foram fundamentais para a deposição da presidente.

A estagnação da democracia no México, em *El escancamiento de la democracia mexicana*, o pesquisador Ricardo Espinoza Toledo expressa a preocupação o contexto democrático no México, sobretudo o silencio internacional em torno do problema. Acentua ainda que, diferente de países onde as instituições democráticas estão consolidadas ou passaram por processos democratizantes, no México além do parco desenvolvimento econômico, as instituições democráticas vêem-se com obstáculos substanciais para seu pleno desenvolvimento e, portanto, para a garantia dos direitos.

A autora Sara Mavel Villalba, em *Obstáculos para la democracia em Paraguay: la exclusión de los pueblos indígenas*, analisa a questão da exclusão social e política das populações indígenas no Paraguai e a ausência de direitos como um

obstáculo para o processo democrático naquele país. Argumenta que, a despeito da existência de marcos legais internacionais e nacionais, acordos bilaterais e da existência de políticas públicas voltadas para populações indígenas, a efetivação da cidadania e dos direitos dessas populações encontra-se paralisada ou com baixa efetividade.

Em um terceiro bloco de artigos emerge experiências de democratização e aprendizados que configuram o ambiente democrático latino-americano. Assim em **Instituições, participação social, aprendizados e enfrentamentos**, as experiências apresentadas não são de processos em que houve uma ampliação ou “democratização da democracia”. Como todo processo social, idas e vindas – por vezes contornos e enfrentamentos diretos – são necessários para a compreensão do fenômeno democrático.

Já alertamos mais acima das dificuldades históricas do empreendimento democrático e de como ele encontra-se em crise ante o acanço de medidas restritivas de direitos trabalhistas e sociais, e ainda em casos de ataque a instituições democráticas, ao estado de direito, e mesmo àquelas instituições criadas para garantir à sociedade a participação.

Esses aprendizados nos remetem a um campo de análise que questiona inclusive a existência e o lugar da democracia na contemporaneidade, posto que permaneceram de fora do jogo democrático populações inteiras até aqui. Mesmo aqueles que tiveram sua inclusão democrática parcial (a eleitoral), tem encontrado dificuldades em manter a validade da expressão de sua vontade política.

O artigo **Ministério Público, representação e responsabilização** dos pesquisadores Maria Victória Espineira González e Ruy Aguiar Dias abre essa seção debatendo a ação do Ministério Público. A perspectiva democrática, como representantes da sociedade e instituição de controle do executivo, das instituições e das garantias constitucionais da coisa pública, razão de ser do MP, são debatidas e questionadas empiricamente a partir da atuação do ministério Público e sua atuação política na operação do direito público. A análise empírica revai sobre o caso do licenciamento ambiental na Bahia e a implantação do Porto sul.

As instituições participativas, particularmente o conselho estadual das cidades da Bahia é analisado em **Conselhos gestores e políticas públicas: o conselho**

estadual das cidades da Bahia e a elaboração da política estadual de resíduos sólidos, pelo pesquisador Diego Matheus Oliveira de Menezes. A perspectiva democrática da elaboração da política estadual de resíduos sólidos, tendo como premissa a participação social por meio da instância (deliberativa) participativa que tem como atribuição definir os planos diretores das cidades, assim com sua política de resíduos sólidos. Em uma análise fartamente documentada, nos demonstra as idas e vindas do conselho, suas fragilidades e enfrentamentos (nem sempre bem sucedidos) mas sobretudo apresenta o papel democrático e participativo dessa instância.

Debates sobre participação e políticas públicas no Brasil e na Venezuela, é o artigo das pesquisadoras Alessandra Maia Terra de Faria e Mayra Goulart Silva, em que apresentam as configurações do poder e do espaço em Brasil e Venezuela na perspectiva da participação social e a inserção das demandas nas políticas públicas. As autoras estão preocupadas ao longo do texto em discutir as relações do espaço com as perspectivas políticas do cidadão comum e os retrocessos ou perda de legitimidade das instituições democráticas.

Os processos de resistência e rebeldia popular são abordados pela pesquisadora Mônica Dias Martins em *Democracia e rebeldia popular no Brasil contemporâneo*. A partir da análise da ação da imprensa a autora nos apresenta uma importante contribuição sobre as formas de enfrentamento do Estado e aos autoritarismos, observando e contraditando a alcunha de letargia ou de paralisação dos movimentos sociais e políticos. Situa ainda os diversos grupos políticos que, à margem da política tradicional, continuam a protestar e enfrentar o capital e os processos econômicos excludentes, propondo uma mudança societária mais abrangente.

À guisa de um balanço Tarson Núñez discute em *Democracia e Participação no Rio grande do Sul – um balanço de 25 anos de experiências*, o acúmulo histórico, político e social das experiências da sociedade civil a partir da adoção de processos participativos por governos de esquerda

O último artigo de *Governos de esquerda e qualidade da democracia: avaliando a participação no Brasil, Chile e Venezuela*, de Kátia Alves Fukushima, analisa a “participação” nos governos de esquerda de Lula da Silva no

Brasil (2003-2010), Michelle Bachelet no Chile (2006-2010) e Hugo Chávez na Venezuela (1999-2013) e como suas gestões fortalecem ou não a dimensão da participação social.

A coletânea enseja contribuir com o estudo e análise da conjuntura política na América Latina, a partir de diversas dimensões e perspectivas teóricas e metodológicas. Tem ainda o desafio de analisar no conjunto a realidade latino-americana, compreendendo como o fenômeno democrático se articula no cone sul, assumindo contornos distintos daquelas democracias do norte.

SOBRE AS AUTORAS E AUTORES

Alessandra Maia Terra de Faria é doutora em Ciências Sociais pela Puc-Rio, professora de Teoria Política junto ao Departamento de Graduação em Ciências Sociais e na especialização *Lato Sensu* em Sociologia Política e Cultura, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Contato: alessandramtf@gmail.com

Ana Quele Passos, é Cientista Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Pesquisadora do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UFRB) vinculada ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pesquisadora do Grupo de Estudo e Pesquisa em Política e Sociedade (GEPPS/UFRB).

Beatriz Lourenço é Mestra em Ciência Política pelo PPGCP da UFF.

Camila Oliveira do Valle, Professora de Direito da Faculdade Internacional Signorelli. Membro do Laboratório de Estudos sobre Hegemonia e Contra-Hegemonia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi professora substituta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi Coordenadora adjunta e professora do Curso de Direito da Faculdade Interamericana de Porto Velho (UNIRON). Possui doutorado (2013) e mestrado (2009) em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, com período de doutorado sanduíche na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). É bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Participa de eventos acadêmicos internacionais e nacionais, tendo apresentado artigos científicos em diferentes países, entre eles, Áustria, França, Espanha, Hungria, Colômbia, Chile e El Salvador. Realiza pesquisas interdisciplinares, com ênfase em Teoria Política e Social, Teoria do Direito e Teoria do Estado, Organização do Estado e dos Poderes.

Cláudio André de Souza Possui Graduação com habilitação em Ciência Política (2009), Mestrado (2011) e Doutorado (2016) em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Campus dos Malês (BA). Possui experiência de pesquisa nos seguintes temas: democracia, participação, movimentos sociais, representação, partidos políticos e protestos.

Danilo Uzêda da Cruz, Doutorando em Ciências Sociais - 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, Universidade Federal da Bahia - UFBA; e, Graduado em História, Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS. Tem experiência na área de História com ênfase em História Contemporânea, e em Ciência Política com pesquisas em Políticas Públicas, Desenvolvimento Territorial e Planejamento de Políticas Públicas. Lecionou como

professor substituto no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal da Bahia. Atuou como técnico em desenvolvimento rural no Movimento de Organização Comunitária - MOC e em projetos de formação de trabalhadores como o INTEGRAR/CNM e SESI. Foi professor substituto da Universidade Federal da Bahia/Departamento de Ciência Política. Nos últimos anos vem desenvolvendo atividades de assessoria, acompanhamento e elaboração de projetos junto ao Governo do Estado da Bahia, atuando nas Secretarias de Ciência, Tecnologia e Inovação, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, quando foi Secretário Executivo do Conselho Estadual das Cidades e no Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. 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 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). Colíder do Centro de Análise de Instituições, Políticas e Reflexões da América e da África (CAIPORA), Grupo de Pesquisa sediado na UNIRIO. Investigador Associado do Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane (CEA-UEM) de Moçambique. Professor da Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina da Universidad de la República (UdelaR) do Uruguai. Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduou-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), no qual foi premiado com a bolsa Faperj Nota 10. Trabalha com os seguintes temas: pensamento político na África e na América Latina; participação popular; teoria democrática; governos de esquerda na América Latina.

Fidel Terenciano, Doutorando (PhD) em Ciência Política e Instituições Públicas na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar – Brasil. Politólogo, Mestre e Analista Político. Pesquisador no Centro de Estudos de Partidos Políticos - UFSCar/CNPq – Brasil e no Centro de Investigação da UCM - Pemba. Consultor independente e Assessor Político do Presidente do Município de Pemba. Professor nas turmas de Pós Graduação em Administração Pública e Gestão de Recursos Humanos – Universidade Católica de Moçambique – FGTI; e na Escola Superior de Economia e Gestão – ESEG – Pemba (Disciplinas: Trabalho fim de Curso e Gestão Pública). Publicou artigos: Avaliação da Qualidade de Ensino Superior em Moçambique – Revista REID (2016); Democracia e Democratização na África – Revista Estudos Africanos – Brasil (2017), Liberdade e Igualdade em Tocqueville – Revista Amazonas em Foco – Brasil (2015); Papel de Líderes de opinião na Estruturação das ações sociais e políticas – Revista Kulumbela – UP (2017). Livros Organizado e Publicado: Sociedade, Política e Democracia Eleitoral em Moçambique: 2013 – 2014 (2016). Revisor da revistas (REVISTA AMAZONIA EM FOCO: Ciência e Tecnologia – Universidade Amazônia. **E-mail:** fideldeanarosa@gmail.com / fidelt@ufscar.br.

Kátia Alves Fukushima: Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos/UFSCar. Atualmente é membro do Núcleo de Estudos dos Partidos Político Latino-americano (NEPPLA) da UFSCar e pesquisadora do Centro de Política Comparada da Universidade Federal do Espírito Santo (CPC/UFES). Suas áreas de pesquisa são: Instituições Políticas; Teoria democrática; Governos de Esquerda; Qualidade da democracia, Participação e América Latina.

Laís Siqueira Ribeiro Cavalcante, graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP (2014). Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC – UFABC (2017). Fez curso de extensão em nível de mestrado em Desenvolvimento Humano Sustentável pela *Università Degli Studi Milano Bicocca*, Milão, Itália (2015). Atualmente é professora voluntária do curso de Controle Social das Políticas Públicas da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Luis Felipe Miguel, é doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, professor titular do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília e pesquisador do CNPq. Foi vice-presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (gestão 2013-2015). É autor dos livros *Revolta em Florianópolis* (Florianópolis: Insular, 1995; 2^a edição: Brasília: Edições Demodê, 2016); *Mito e discurso político* (Campinas: Editora Unicamp, 2000); *Política e mídia no Brasil* (Brasília: Plano, 2002); *O nascimento da política moderna* (Brasília: Editora UnB, 2007; edição revista e ampliada, Brasília: Editora UnB, 2015); *Mídia, representação e democracia* (organização com Flávia Biroli; São Paulo: Hucitec, 2010); *Coligações partidárias na nova democracia brasileira* (organização com Silvana Krause e Rogério Schmitt; São Paulo: Editora Unesp, 2010); *Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia* (com Flávia Biroli; São Paulo: Editora Unesp, 2011); *Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras* (organização com Flávia Biroli; Vinhedo: Horizonte, 2012); *Teoria política feminista: textos centrais* (organização com Flávia Biroli; Niterói: Eduff, 2013); *Democracia e representação: territórios em disputa* (São Paulo: Editora Unesp, 2014); *Feminismo e política: uma introdução* (com Flávia Biroli; São Paulo: Boitempo, 2014); *A democracia face às desigualdades: problemas e horizontes* (organização com Flávia Biroli, Danusa Marques e Carlos Machado; São Paulo: Alameda, 2015); *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política* (organização; São Paulo: Editora Unesp, 2016); *Aborto e democracia* (organização com Flávia Biroli; São Paulo: Alameda, 2016); *Notícias em disputa: mídia, democracia e formação de preferências no Brasil* (com Flávia Biroli; São Paulo: Contexto, 2017); *Coligação e disputas eleitorais na Nova República* (organização com Silvana Krause e Carlos Machado; São Paulo: Editora Unesp, 2017); *Encruzilhadas da democracia* (organização com Flávia Biroli; Porto Alegre: Zouk, 2017, no prelo); e *Consenso e conflito na democracia contemporânea* (São Paulo: Editora Unesp, 2017, no prelo).

Mayra Goulart Silva 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) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Coordenadora do Observatório dos Países de Língua Oficial Portuguesa (OPLOP/UFF), Pesquisadora Visitante e Pós doutoranda do CIES (ISCTE/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 Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2008) e doutorado em Ciência Política (2013) pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em América Latina, Teoria Política e Política Comparada.

Maria Victória Espineira González. Possui aperfeiçoamento em estudos avançados em teoria política (IUPERJ-CAPES), mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (1990) e 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 Universidade Federal da Bahia. Tem experiência na área de Ciência Política e Sociologia Política, com ênfase em Representação Política e Participação; Interface entre o Estado e Sociedade, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia contemporânea, esfera pública e a relação estado, partidos políticos e movimentos sociais. Participa da linha de pesquisa Esfera Pública e Atores Políticos que compõe o Grupo de Pesquisa/ CNPQ Espaço, Poder e Desigualdades

Maurício F. Silva, Professor Adjunto Associado da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Vinculado à Graduação e Pós-Graduação em Ciências Sociais, atua como docente e pesquisador nas áreas de Teoria Política, Sociologia Política, Poder e Política e Mídia. Coordena o Grupo de Estudo e Pesquisa em Política e Sociedade (GEPPS-UFRB).

Mônica Dias Martins, Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Professora da UECE, lecionando no programa de pós-graduação em sociologia e no doutorado em Políticas Públicas. Coordenadora da rede de pesquisa Observatório das Nacionalidades e editora da revista Tensões Mundiais (www.tenseosmundiais.net).

Paula Baltar Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Possui graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (2015). Pesquisadora no CAIPORA (Centro de Análise de Instituições, Políticas e Reflexões da América e da África). Passou um período como pesquisadora visitante na Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) no Programa de Investigaciones sobre Dependencia Académica en América Latina. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Social e Política Brasileira e Pensamento Político Latino-Americano e Estudos Pós-Coloniais.

Renata Peixoto de Oliveira, é Cientista Política pela UFMG e Professora adjunta do curso de Relações Internacionais e Integração e dos Programas de Pós-Graduação PPG-ICAL e PPG-PPD da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Coordenadora do Grupo DALC-ALACIP e CESPI-América do Sul (UNILA). Correio institucional: renata.oliveira@unila.edu.br

Ricardo Espinoza Toledo, Profesor Investigador da Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa do Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades / Departamento Sociología/ Área de Ciencia Política Doutor em Ciencia Política por Centre d'Analise Comparativa des Systèmes Politiques, Ecole Doctorale des Sciences Politiques, Universidad de París I-Sorbona. Mestre em História Política por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París, França. Licenciado em Ciência Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Membro do Sistema Nacional de Investigadores nivel I, Especialista nos temas: Relaciones Ejecutivo-Legislativo; La representación política y partidos políticos

Rodger Richer de Santana Rocha, Graduado em Ciências Sociais na UFBA (2017) e mestrando em Ciência Política (UNICAMP), foi bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (2011-2012), estagiário na Câmara Municipal de Salvador (2013-2015) e membro do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) (2015-2017).

Ruy Aguiar Dias, Sociólogo, Possui graduação em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia (1989) e doutorado em Filosofia y Ciencias de La Educación - Universidad de Santiago de Compostela (1999). Atualmente é professor titular da Universidade do Estado da Bahia. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Opinão Pública, Atitudes e Ideologias Políticas, atuando principalmente nos seguintes temas: novas tecnologias, educação ambiental, relações públicas, Representações Sociais, valores e opinião pública e pesquisas de opinião

Sara Mabel Villalba es investigadora activa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), de Paraguay. Profesora titular de la Universidad Católica (UCA) y profesora contratada de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Posee un Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos y Máster Universitario en Ciencia Política (Universidad de Salamanca, España). Es Máster en Ciencia Política y Licenciada en Ciencias de la Comunicación (Universidad Nacional de Asunción, Paraguay).

Silvio César Benevides, Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Desenvolve pesquisas na área de Sociologia e Política, com ênfase em movimentos sociais, movimento estudantil, movimentos artístico-culturais, cultura política, participação política e juventude. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisa em Política e Sociedade (GEPPS-UFRB).

Tarson Núñez, Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016), possui mestrado em Ciência Política e graduação em Licenciatura em História pela mesma universidade (1984). Tem experiência prática profissional na área de Gestão Pública e assessoria a movimentos sociais na área sindical e junto a movimentos sociais urbanos. Foi assessor da CUT RS, assessor parlamentar na Assembléia Legislativa do RS, coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1993), Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria de Planejamento do estado do Rio Grande do Sul (2000/2002) e coordenador da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Gabinete do Governador do estado do Rio Grande do Sul (2011/2014). Atuou como consultor do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe da UN-Habitat e em projetos para o Banco Mundial, para a University College, de Londres e para a FAO. Atuação acadêmica e profissional focada nos seguintes temas: relações internacionais, economia criativa, indústria cultural, movimentos sociais, políticas públicas, participação popular na gestão pública, orçamento participativo, greves e história da América Latina. Atualmente atua como analista pesquisador em Ciência Política na Fundação de Economia e Estatística (FEE) do estado do Rio Grande do Sul.

Thais Joi Martins, Professora Adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). É pesquisadora - NESEFI (Núcleo de Estudos em Sociologia econômica e das finanças), do NESPOM (Núcleo e Estudos de Pesquisa sobre Sociedade, Poder, Organização e Mercado) e integra o Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Política e Sociedade (GEPPS-UFRB).

DEMOCRACIAS E DEMOCRATIZAÇÃO: PERCURSOS EPSTEMOLÓGICOS E QUESTÕES MÉTODO

1. COLONIALIDADE DO SABER, DEPENDÊNCIA EPISTÊMICA E OS LIMITES DO CONCEITO DE DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Fabricio Pereira da Silva
Paula Baltar
Beatriz Lourenço

Introdução

Esse trabalho discute as noções de “democracia” e de “golpe”, a partir de uma reflexão sobre a dependência epistêmica – e consequentemente acadêmica – vivenciada pelas ciências sociais na América Latina, particularmente pela ciência política. Isso será realizado partindo-se de uma abordagem baseada na teoria crítica, entendida de forma ecumênica – o que implica em recolher contribuições analíticas de teorias marxistas, dependentistas, pós-coloniais, pós-estruturalistas, decoloniais, entre outras fontes. Lançaremos mão mais especificamente aqui das noções de colonialidade (do saber) e de dependência (epistêmica). A produção acadêmica latino-americana de um modo geral é atravessada por diversos fatores relacionados a seu passado colonial e posterior posição dependente no sistema internacional. Desde o início do processo de conquista e colonização da América, as relações de poder desenvolvidas na região engendraram um processo de constrangimento, silenciamento e subordinação que se manteria e se reinventaria mesmo após o fim formal da colonização. Mesmo que independentes, as nações latino-americanas se viram influenciadas por inúmeras estruturas de poder derivadas das relações coloniais. Dessa maneira, a colonização na América finda, mas estruturas de dominação e dependência internacional são mantidas.

Nas sociedades latino-americanas em formação, se mantiveram distinções originadas das relações coloniais, bem como uma relação de subordinação de suas nascentes intelectualidades em relação a seus congêneres dos países centrais. Desde o próprio momento de constituição dessas intelectualidades, deu-se o (auto) reconhecimento delas enquanto periféricas. Elas foram marcadas desde o princípio por uma “consciência de ser periferia” (Devés Valdés, 2014). As ciências sociais

latino-americanas herdam esse lugar periférico, estando permeadas por problemáticas relacionadas ao seu lugar de desenvolvimento e às suas condições de legitimação externa e interna. A partir das noções de colonialidade do saber e de dependência epistêmica (e acadêmica), tentaremos entender as limitações das ciências sociais latino-americanas e particularmente da ciência política, de seu espaço e de seu poder analítico – em contraposição a um sistema valorativo do conhecimento baseado numa particular localização geopolítica do saber que se apresenta como “universal”. Procuraremos fazê-lo a partir da ideia de “democracia” e a possibilidade de sua ruptura (o “golpe de Estado”) exatamente porque consideramos que os estudos em torno do tema constituem a preocupação central da ciência política da região nas últimas décadas.

Na primeira parte do trabalho, será defendido brevemente que há uma relação entre a colonialidade do saber e a dependência epistêmica (e consequentemente acadêmica) de um lado, e limitações e insuficiências teóricas e conceituais vivenciadas pelas ciências sociais latino-americanas (particularmente pela ciência política) de outro. Na segunda e na terceira partes, nos concentraremos na reflexão sobre teoria democrática e as democracias latino-americanas. Discutiremos especificamente as noções de democracia e de golpe, de modo a mostrar como uma compreensão desses dois conceitos restrita e inadaptada a realidades e a temporalidades distintas se mostra problemática para a compreensão de diversos aspectos da realidade latino-americana contemporânea. Essa inadequação fica particularmente evidente ao se estudarem fenômenos como a crise das instituições representativas, bem como os neogolpismos. Ao discutir os conceitos de democracia e de golpe, serão mencionadas algumas reflexões e conceitos de autores que vêm trabalhando a partir de teorias contra-hegemônicas¹ e menos eurocêntricas da democracia e da política de um modo geral. Estes esforços poderiam constituir-se em embriões de uma reflexão democrática desde o Sul Global.

¹ O texto é atravessado pela noção de hegemonia e de contra-hegemonia em sentido gramsciano. Optou-se por essa terminologia em lugar de outras de aparência mais “neutra” como por exemplo “majoritária” e “minoritária”, exatamente para explicitar que a reflexão política está atravessada por conflitos e disputas que eventualmente geram aparentes consensos temporários, como em qualquer outro campo. O fundamental é que essas disputas sejam agônicas e não antagônicas, ou seja, entre posições adversárias e não inimigas (no sentido definido por Mouffe, 2005).

Colonialidade do saber e dependência epistêmica

Com o desenrolar dos séculos, o colonialismo se consolidou na América Latina de tal forma que, mesmo com a independência e formação de Estados nacionais, a lógica colonial permaneceu nas estruturas sociais, imbricada com a expansão e impacto do imperialismo e do capitalismo no subcontinente. Esta lógica, que foi construída no imaginário dos colonizados ao longo do tempo, se naturalizou na forma de uma colonização internalizada. O que resulta desse longo processo é claramente visível nos dias de hoje. Como exemplo temos a manutenção da colonialidade do poder e de uma dependência cultural (não apenas social e econômica), que implicam na hegemonia eurocêntrica como perspectiva de conhecimento.

Neste contexto de colonialidade do poder, as populações dominadas têm suas identidades submetidas à hegemonia eurocêntrica, que define o que é conhecimento. Assim, o imaginário construído ao longo da formação de um sistema colonial/moderno resulta na mutilação epistemológica, a partir da dominação hegemônica do pensamento eurocêntrico, restringindo progressivamente a ecologia de saberes e estabelecendo linhas abissais entre eles (Santos, 2010).

Ao longo de toda a modernidade foi se estabelecendo uma soberania em relação à forma como se pensava e se produzia conhecimento. Essa soberania era pautada em modelos epistemológicos hegemônicos dentro da ciência moderna, de forma a subalternizar as formas desviantes daquela institucionalizada, impedindo sua emergência ou cerceando seu desenvolvimento. Ao contemplarmos a relação intrínseca entre modernidade e colonialidade, é difícil não pensar nas relações entre nações na modernidade sem levar em consideração a dimensão colonial. É paripassu com a modernidade e o imperialismo colonial das nações europeias, associados intrinsecamente à expansão do capitalismo, que a colonialidade do poder e do saber se originam (Quijano, 2005).

A teoria de Quijano sobre a colonialidade propõe uma concepção da diferenciação colonial e epistêmica, onde a colonialidade se transfere do âmbito do poder para o campo do saber, construindo a colonialidade do saber que age de forma a manter a

hegemonia eurocêntrica como perspectiva superior do conhecimento. A formação do contexto internacional de sistema-mundo e do paradigma moderno/colonial faz com que o fim do colonialismo não resulte no fim da colonialidade. Mesmo após a independência do jugo colonial de outras nações, ela permanece permeando as relações. Desse modo, o jogo de poder e dominação em diversos aspectos se mantém, como no âmbito do conhecimento. As ciências sociais se constroem neste espaço de dominação e são atravessadas por essas relações de poder. O conhecimento se desenvolve dentro do espaço que lhe é “disponibilizado”, e a partir da episteme “oferecida”. Essa episteme está sustentada numa estrutura de poder que garante a hegemonia dos dominantes, ao mesmo tempo que deslegitima as manifestações contra-hegemônicas. Desta forma, o conhecimento está organizado segundo os centros de poder e subordina as regiões periféricas. Ao mesmo tempo, esse conhecimento hegemônico se constrói e difunde segundo a ideia moderna de ciência universal, ou seja, se propaga na periferia de forma a criar a ilusão de um conhecimento abstrato e universal (Tirado, 2009).

A ideia de conhecimento universal legitima o pensamento eurocêntrico como único, da mesma forma que se deriva dele. O estabelecimento dessa proposição opera de forma silenciosa a calar formas de pensar à margem do padrão. Esta forma de genocídio intelectual pode ser considerada uma violência epistêmica. Esta atinge a episteme de um indivíduo/povo e está principalmente ligada ao contexto histórico da modernidade e do colonialismo. Se apresenta como a violência relacionada a determinado conhecimento, podendo ser entendida como uma forma de exercício de poder simbólico de um indivíduo, grupo ou nação sobre um outro através do conhecimento científico, como forma de invisibilizar este outro (Spivak, 2010). A violência epistêmica se apresenta como uma relação de poder e dominação perpetrada no campo do conhecimento, permitindo que determinada visão de mundo se imponha sobre outras, impossibilitando sistemas de conhecimento e produção de saberes alternativos e alterando as visões dos povos colonizados (Gnecco, 2009).

Dessa maneira, cometer o ato de violência epistêmica seria obstruir e diminuir deliberadamente a validade de métodos e tentativas de produção de conhecimento distintos dos ocidentais. Muitas vezes as epistemologias não-hegemônicas são

consideradas insuficientemente elaboradas e ingênuas, além de provincianas ou específicas, sem valores universalizáveis, sendo relevantes no máximo para a compreensão de fenômenos locais. Essa atitude resulta no não reconhecimento de reflexões que não se adéquem ao padrão instituído. Ao negar a determinada produção um espaço de reconhecimento, além de manter leituras hegemônicas há o impedimento de que sejam reconhecidas leituras autônomas produzidas na periferia.

Consideramos então que,

“ainda que o pós-colonialismo não tenha sido capaz ou preocupado com a elaboração de uma teoria da democracia, suas contribuições são fundamentais para sua de(s)colonização. Como se sabe, a teoria política democrática contemporânea pouco assimilou aquilo que genericamente pode ser enquadrado como os olhares e as vozes do Sul Global – uma categoria por certo essencialista e talvez ultrapassada, mas que ainda representa as relações de subalternidade e colonialidade dos poderes político, econômico e cultural, no plano da metáfora hemisférica que remete à própria noção de desigualdade em nível mundial (Ballestrin, 2016, p. 394)”.

Observar os processos que resultam em uma dominação no campo da produção de conhecimento é vital para que se compreenda a situação na qual as ciências sociais latino-americanas (parte daquele Sul Global) se encontram. Essa tarefa tem sido enfrentada por estudiosos latino-americanos desde a segunda metade do século XX, a partir de perspectivas críticas diversas como a marxista, dependentista, pós-estruturalista, pós-colonial, decolonial, etc. Como resultado do legado cultural, histórico e político do colonialismo, foi desenvolvida uma relação de dependência no âmbito da produção de saber, resultante de uma estrutura de dominação que no campo do conhecimento se manifesta através da colonialidade do saber. O que resulta deste processo é o que chamamos de dependência acadêmica. Trata-se de uma relação que no campo das ideias implica na dominação de padrões de investigação, ensinamento e estudo. Essa dependência, apesar de não impedir a produção de conhecimento fora da perspectiva hegemônica, nega espaço para o seu reconhecimento e desenvolvimento.

De forma não heterônoma, a dependência acadêmica se constrói a partir do legado eurocêntrico que deslegitima o conhecimento periférico em nome da manutenção de um conhecimento dito universal, mas circunscrito geo-historicamente. Se constrói a partir de uma estruturação desigual tanto da produção quanto da distribuição do conhecimento no âmbito científico internacional, ou seja, a partir uma imposição externa de divisão do trabalho científico a partir da relação centro e periferia (Beigel, Sabea, 2014).

Conceitos, ideais, temáticas e métodos são definidos e controlados a partir das ciências sociais dos países centrais. A institucionalização desses padrões torna as ciências sociais não hegemônicas dependentes da importação de modelos produzidos em outras realidades, mas “dotados” de aparente universalidade. Entretanto, quando se observa que a relação de dependência acadêmica não é heterônoma, há que se dedicar à observação da produção autóctone de conhecimento, e a produzir discursos alternativos com base em experiências históricas locais e regionais.

A desconstrução desta relação e o questionamento da ordem instituída no meio acadêmico se faz necessária para o desenvolvimento da pesquisa científica em países periféricos, fazendo com que as discussões em torno das ciências sociais não sejam realizadas de forma unilateral desde o centro, mas que observe também as contribuições originárias das periferias sem que estas sejam deslegitimadas ou subalternizadas. É necessária a compreensão de que o mundo é um lugar complexo, diversificado e multicultural. Entretanto, a modernidade se apresenta como um lugar histórico no qual a produção do conhecimento científico é ditada segundo um modelo único de epistemologia, o que resulta na descontextualização do conhecimento e impossibilita a emergência de outras formas de conhecimento para além das definidas por este paradigma.

O predomínio de modelos teóricos e analíticos produzidos para outras realidades explicita a necessidade das ciências sociais latino-americanas pensarem de forma mais autônoma, ou seja, produzirem seus próprios modelos teóricos segundo suas experiências e realidades. Se mostra cada vez mais difícil encarar as mudanças e os processos sociopolíticos ao redor do globo a partir de modelos analíticos predefinidos, autodotados de universalidade. Isso daria espaço para a

produção de modelos analíticos a partir de experiências relacionadas às realidades nas quais tais modelos serão aplicados, contribuindo para o desenvolvimento de Epistemologias do Sul e para o incremento da ecologia de saberes (Santos, op. cit.). Vamos procurar entender então de que modo a colonialidade do saber e o fenômeno da dependência epistêmica (e acadêmica) afetam as reflexões da ciência política latino-americana, tomando como base o debate dos conceitos de democracia e de golpe – na medida em que a reflexão sobre a democracia (e sua ruptura) tem sido central para a disciplina na região nas últimas décadas.

Democracia, democracias

Nas últimas décadas, a democracia se tornou um significante com sentido positivo, bem como um elemento central para as reflexões da maior parte da literatura produzida pela ciência política na América Latina. Estas reflexões passaram por distintas fases. De forma resumida, pode-se afirmar que, de meados dos anos 1970 a meados dos 1980, o debate se concentrou no tema da “transição” democrática (O’Donnell, Schmitter, Whitehead, 1986). Do final dos anos 1980 ao final dos 1990, multiplicaram-se as formulações acerca da “consolidação” democrática (Mainwaring, O’Donnell, Valenzuela, 1992; Linz, Stepan, 1999). Finalmente, desde os anos 2000, tem se refletido sobre meios de se avaliar e medir a “qualidade” das democracias (Altman, Pérez-Liñan, 2002; Diamond, Morlino, 2005; Levine, Molina, 2007; Alcántara Sáez, 2009). Grosso modo, é como se a preocupação em meio às ditaduras em quase toda a região tivesse sido encontrar caminhos para sair delas na direção de regimes democráticos. Posteriormente, como estabilizar esses novos regimes. Finalmente, como melhorá-los.

No entanto, há diversos problemas nesse tipo de reflexão. Ela parece estar sempre a sugerir que há um caminho unívoco a ser percorrido, que iria desde as autocracias até as “melhores” democracias. Nesse argumento está implícita uma noção de progresso típica dos paradigmas da modernidade, e eventualmente uma ideia de irreversibilidade evolutiva. Também está implícito qual é o parâmetro a definir as melhores democracias: os regimes políticos dos países centrais da modernidade. Para definir o que é democracia e o que é uma “boa” democracia, supõe-se que há

um único modelo de democracia, e a partir dele define-se quando os regimes podem ser considerados democracias, quando são democracias “estáveis” e “irreversíveis” (como se isso fosse possível), e finalmente entre estas quais são as “melhores” e as “piores”.

Ademais, essas análises são amplamente calcadas na avaliação e comparação de instituições. Tal abordagem institucionalista é limitadora, mas isso não deve surpreender nesse caso, na medida em que as instituições vêm a ser a principal (para não dizer exclusiva) preocupação de quase toda a ciência política, em seu centro e consequentemente na América Latina. Talvez mais problemático seja constatar que, a partir do momento em que se parte de um modelo implícito (as democracias dos países centrais) para definir o que é democracia e quais dentre elas são as melhores, não é muito difícil imaginar quais serão as instituições consideradas essenciais para a constituição de democracias – instituições que devem ser replicadas em todas as partes.

Consideramos então que os estudos sobre democracia na região se inserem num campo de preocupações excessivamente delimitado pela ciência política latino-americana hegemônica – que é epistemologicamente dependente da ciência política dos países centrais. Em nossa região, depois de uma “transitologia” e de uma “consolidologia”, temos uma “qualitologia” a definir como nossas democracias estão se portando, e como deveriam se portar.

No entanto, devemos defender alternativamente que democracia é mais do que instituições de representação, mediação, seleção de elites: é também um conjunto de crenças e valores e um modo de vida, carregados de potencial igualitário. Isso permite recorrer a concepções de democracia mais expandidas e substantivas, incluindo elementos de justiça redistributiva (Pereira da Silva, 2015). Democracia é uma noção polissêmica e em constante desenvolvimento e disputa que, no entanto, foi padronizada (logo empobrecida) nas últimas décadas – e os setores hegemônicos da ciência política no centro e na periferia têm responsabilidade nesse processo. Em suma, deve-se expandir a noção de democracia, reconhecer a pluralidade do conceito e de suas práticas, bem como aceitar sua historicidade (a democracia assumiu diversos sentidos e formas no passado, e adquirirá outros mais no futuro). Trata-se de ideias contra-hegemônicas no campo, hegemonizado por

uma perspectiva analítica institucionalista e de viés liberal, ademais pouco afeita ao reconhecimento de que democracia é um significante em disputa, definido pelos conflitos sociais e simbólicos, que por isso terá significados diversos de acordo com o lugar e ao longo do tempo.

Para o debate sobre quais regimes latino-americanos são democráticos, e quais entre estes apresentam democracias de mais “qualidade”, reconhecer as premissas acima mencionadas não é pouco. Essas abordagens alternativas interfeririam em suas principais premissas, em suas metodologias e consequentemente na produção de seus resultados. Desconhecer a “demodiversidade” de ideias e instituições em torno do que é democracia implica em consequências sérias para os regimes democráticos realmente existentes – particularmente se estes são periféricos e se fomentam projetos e alianças internacionais alternativas. Sua legitimidade interna e externa, o tratamento que recebem da mídia, sua capacidade de financiamento, mesmo a inviolabilidade de suas fronteiras, tudo isso passa a ser determinado a partir de um “sarrafão” (o ponto preciso em que um regime se torna democrático, e a partir dele em que nível ele se constitui numa boa democracia). A literatura sobre democracia e “qualidade da democracia” define de que material é feito e que formato tem o sarrafão, bem como qual deve ser sua altura. Isso está em disputa como em qualquer questão política, o que por vezes é encoberto sob a aparência de uma objetividade científica. Para Santos e Avritzer (2009), a

“comparação entre os estudos e debates sobre a democracia nos anos [19]60 e na última década leva-nos facilmente à conclusão de que em nível global se perdeu demodiversidade nos últimos trinta anos. Por demodiversidade entendemos a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas. Nos anos [19]60, se, por um lado, o modelo hegemônico de democracia, a democracia liberal, parecia destinado a ficar confinado, como prática democrática, a um pequeno recanto do mundo, por outro lado, fora da Europa ocidental e da América do Norte existiam outras práticas políticas que reivindicavam o status democrático e o faziam à luz de critérios autônomos e distintos dos que subjaziam à democracia liberal. Entretanto, à medida que essas práticas políticas alternativas foram perdendo força e credibilidade, foi-se impondo o

modelo de democracia liberal como modelo único e universal (pp. 71-72)".

Em suma, definições formais e atravessadas por valores liberais do que seria democracia são propostas hegemônica mente pela ciência política em todo o globo como se fossem os únicos parâmetros possíveis, realistas e científicos (Schumpeter, 1976; Downs, 1999; Sartori, 1994; Bobbio, 2004), e tal visão é replicada pela ciência política latino-americana. Nessa visão, a democracia é basicamente um sistema de instituições para a eleição de representantes ou formação de decisões, enquanto os direitos individuais e grupos minoritários são respeitados. Como na definição de Schumpeter: "o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas pelas quais indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma disputa competitiva pelo voto do povo" (1976, p. 269). Ou na de Bobbio: "[democracia é] um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados" (2004, p. 22).

Definir o formato do sarrafo, seu material e sua altura é um problema particularmente para avaliar a o que é democracia e sua "qualidade" em governos de esquerda, e o problema aumenta quanto mais à esquerda eles estiverem. Se temos uma concepção de democracia e do que sejam instituições democráticas basicamente calcada em valores liberais, será muito difícil considerar que um governo de esquerda (se ele for efetivamente de esquerda) fará muito pela democracia. Não é muito difícil observar, por exemplo, que um modelo de avaliação de "qualidade da democracia" calcado em valores liberais interpretará como déficits na qualidade quaisquer déficits da estabilidade, que necessariamente ocorrerão em processos de transformações sociais estruturais. Compreenderão como ataques às liberdades individuais as eventuais tentativas de pluralizar uma mídia empresarial oligopolizada e de intervenção estatal. Avaliarão como ameaças à democracia modificações que afetem o desenho institucional, ainda que sejam sustentadas por amplas maiorias em plebiscitos ou referendos. Não saberão valorizar a expansão da participação nas decisões coletivas e na formulação e implementação de políticas públicas. E assim sucessivamente.

Estes governos serão geralmente tratados como “populistas”, no limite como “autoritários”. “Populista” é uma terminologia de combate, utilizada para atacar tudo que alguém não gosta politicamente. Geralmente, para atacar tudo que na periferia se afasta do que observadores do centro e a intelectualidade liberal-cosmopolita da própria periferia (formada nos cânones do centro) esperam da representação, das instituições, das lideranças e dos partidos. A única formulação destacável de populismo com um caráter distinto, a de Laclau (2009), é interessante mas confunde mais do que explica, se 1) quando falamos de populismo sempre se comprehende outra coisa que não a que Laclau propunha, e se 2) a ideia laclauiana de significante vazio a ser preenchido implica no limite que toda a política possa ser populista. Deve-se questionar então a validade de um conceito que para todos significa algo negativo, e que nessa nova formulação proposta é tão amplo que pode significar tudo.

Quanto à compreensão desses governos como autoritários, ela parte de uma concepção elitista, minimalista, procedural e a-histórica de democracia, na qual um padrão de instituições e relações entre elas deve ser replicado em todos os países e em todos os tempos. Se desconsidera a “demodiversidade” espacial e temporal que sempre existiu, e que está em vias de extinção exatamente por visões como essa (Santos, Avritzer, op. cit.). E se afasta da concepção histórica da democracia como o governo do povo, das maiorias, potencialmente e quase consequentemente dos pobres, na direção de uma ideia da “democracia” como disputa regulada entre elites ou na melhor das hipóteses entre grupos (se o autor é respectivamente elitista ou pluralista).

Estudar nossas democracias se apresenta como uma reflexão ainda mais complexa num momento em que boa parte delas passa por um momento crítico. O que parecia ser um pressuposto da transitologia e da consolidologia – haveria um ponto de não retorno no qual as democracias se estabilizam, ponto no qual elas se aproximariam numa escala evolutiva de seus referentes do Norte – vem se mostrando questionável. E O’Donnell (2004), um dos grandes referentes daquela literatura, desenvolveu muito cedo essa crítica (que no seu caso era autocrítica) ao afirmar que as democracias da região encontram institucionalidades próprias, que a literatura da qual foi um dos principais referentes não conseguia observar por

estar atravessada por aquela referida teleologia. Não se deveria então assumir que haveria uma direção unívoca que vinha sendo seguida pelas “novas” democracias, e que estas deveriam ser consideradas “em processo de consolidação” enquanto isso. Foi uma reflexão como essa que começou a pôr termo ao debate da transição e da consolidação. Mas que levou ao debate da qualidade: se já temos democracias “estáveis”, porém distintas das democracias “melhores” dos países centrais, devemos entender a partir de quais parâmetros as nossas se distinguem daquelas, e como suas “insuficiências” poderiam ser supridas de modo a torná-las democracias “melhores”. Não é muito difícil imaginar os problemas associados a esse raciocínio – problemas que remetem à colonialidade do saber em nosso campo, e que a aprofundam.

Golpe, novas modalidades de golpes

A estabilidade e a institucionalização de parâmetros mínimos do que é democracia dentro da concepção hegemônica de democracia produziram uma sensação de segurança que se mostrou equivocada. Diversos regimes latino-americanos passaram por recentes rupturas democráticas. Com isso, os cientistas políticos da região deverão voltar a debater o que define as autocracias, o que determina a entrada e a saída nesses tipos de regime, como são as novas formas de golpe – e já se pode observar a emergência de novos conceitos para a compreensão desses fenômenos, como “golpe institucional”, “golpe parlamentar”, “neogolpismo”, “golpes do século XXI” (Tokatlian, 2009, 2012; Soler, 2015; Perissinotto, 2016; Miguel, 2017). Para a melhor compreensão dessas transformações que vamos vivenciando, será essencial partirmos de noções contra-hegemônicas, menos eurocêntricas de democracia. Refletir sobre os sentidos e dimensões da democracia se torna ainda mais premente nesse momento em que, para além de pretensas democracias “melhores” e “piores”, teremos que retomar os debates sobre as passagens de democracias a autocracias (e vice-versa), num quadro de golpes institucionais e de seus desdobramentos. Se nenhuma democracia é satisfatória, se toda democracia pode ser democratizada, elas também podem passar (e efetivamente estão passando) por processos de “desdemocratização” (Tilly, 2013).

O que grande parte da literatura da ciência política sobre golpes de Estado apresenta como característica comum é o questionamento da legitimidade ou legalidade do ato (Martínez, 2014). Métodos, justificativas, protagonistas e a temporalidade se alteram, a partir do elemento central da exceção, ou seja, de um momento extra-institucional que é aberto. Os estudos sobre golpes na América Latina ganharam seu primeiro grande impulso com o ciclo de golpes e ditaduras militares a partir da década de 1950, no qual as Forças Armadas adquiriram o papel de protagonistas tanto do ato em si quanto do governo a ser instaurado. Os meios utilizados eram abertamente violentos, num contexto internacional de Guerra Fria. Havia a retirada do poder de titulares legítimos com o argumento de resolução de uma conjuntura caótica pelo estabelecimento de um governo militar de transição. Como foi dito, grande parte dos Estados latino-americanos viveu nas últimas décadas um ciclo historicamente excepcional de continuidade político-institucional fundada em regimes democráticos. No entanto, mesmo com os processos de redemocratização, houve certa recorrência de quedas presidenciais na região, por exemplo as de Fernando Collor no Brasil (1992), de Carlos Andrés Pérez na Venezuela (1993) e de Abdalá Bucaram no Equador (1997). E mais recentemente começou a se manifestar uma nova forma de ruptura institucional, divergente das mais tradicionais em método e protagonistas. A queda de Manuel Zelaya em Honduras (2009), o impeachment de Fernando Lugo no Paraguai (2012) e o impeachment de Dilma Rousseff no Brasil (2016) levaram ao resgate de teorias sobre golpes e a um debate comparativo com os fenômenos ocorridos durante a Guerra Fria.

É importante frisar que as teorias sobre instabilidade presidencial divergem do novo resgate de conceitos relacionados a golpes de Estado, porque se baseiam nas tentativas de se institucionalizar os governos democráticos na região durante o período de redemocratização a partir da década de 1980. Eram cunhados termos como “presidências interrompidas” (Valenzuela, 2004), “caídas presidenciais” (Hochstetler, 2008), ou “remoção do presidente” (Pérez Liñán, 2007), que não são suficientes para entender os fenômenos mais recentes, porque ainda carregam a percepção de um ideal democrático estável, em uma análise da suposta existência de problemas majoritariamente institucionais atribuídos ao presidencialismo na

América Latina. De acordo com Soler (op. cit.), os golpes deste século² possuem algumas diferenças substanciais em relação à queda dos presidentes da década de 1990, produzidas no contexto de crise do neoliberalismo. Naquele momento, a instabilidade política pensada a partir do contexto latino-americano não precisaria obrigatoriamente ser entendida em chave negativa, mas sim constituinte de um momento crítico na abertura de um processo de mudança social.

A partir dessa perspectiva, incluir a realidade latino-americana nas tentativas de teorização sobre golpe de Estado, preservando sua característica mais central, se torna fundamental para entender a ocorrência recente de tal fenômeno na região. A onda democrática anteriormente mencionada foi marcada por um período de aprofundamento e ampliação da generalização do neoliberalismo em toda a América Latina (Ansaldi, 2014). Tal processo criou um regime democrático em sentido político, mas não econômico e social:

“Es decir, las sociedades y economías centroamericanas se han caracterizado por una sistemática exclusión y pauperización de las amplias mayorías populares, que no solo no fue abordada adecuadamente por los acuerdos de pacificación, sino que fue profundizada por las políticas aplicadas en la fase denominada de “democratización” (principalmente los años 90) (Aguilar, 2009, p. 703)”.

Isso pode se justificar a partir do estabelecimento do neoliberalismo, enquanto prática e teoria hegemônica, atrelado a esse processo de redemocratização. A crise de implementação da lógica neoliberal impulsionou a possibilidade do surgimento de governos de esquerda na região. Além da desigualdade, a crise econômica no período de 1998 a 2002, que colocou as políticas neoliberais sob grande crítica, e o *boom* das commodities depois de 2002, facilitaram à esquerda latino-americana conseguir chegar e manter-se no poder por determinado tempo (Levitsky, Roberts, 2011). Apesar das diferenças que podem ser observadas entre os movimentos, partidos e governos de esquerda, observa-se de maneira evidente a existência de um ciclo (Pereira da Silva, op. cit.). Mesmo os novos golpes de estado são

² Ela considera ter havido golpes de Estado contra Jean Bertrand Aristide no Haiti (2004), Manuel Zelaya em Honduras (2009) e Fernando Lugo no Paraguai (2012), e tentativas de golpes contra Hugo Chávez na Venezuela (2002), Evo Morales na Bolívia (2008) e Rafael Correa no Equador (2010).

indicativos de que esse ciclo de fato ocorreu, exatamente porque podem ter criado a necessidade de retirada destes governos por parte das elites políticas associadas às classes dominantes que, na possibilidade de sua continuidade ou por conta do simples fato de sua existência, orquestraram uma ruptura político-institucional que pudesse restaurar um novo governo mais diretamente correspondente a seus interesses políticos e econômicos. Soares de Lima (2012) argumenta que o maior incentivo do neogolpismo reside na possibilidade de que um presidente minimamente comprometido com mudanças estruturais no país seja eleito e consiga aplicar tais mudanças dentro dos parâmetros das instituições existentes. Tal é a conjuntura da ocorrência dessa nova modalidade de golpes.

De acordo com Bianchi (2016) os novos golpes tiveram outros protagonistas que não os militares, o que levaria a um alargamento deste conceito de golpe, sendo necessário para uma análise mais aprofundada sobre o fenômeno a identificação dos protagonistas, os meios característicos da ação e os fins almejados. De acordo com o autor,

“Os meios são excepcionais, ou seja, não são característicos do funcionamento regular das instituições políticas. Tais meios se caracterizam pela excepcionalidade dos procedimentos e dos recursos mobilizados. O fim é a mudança institucional, uma alteração radical na distribuição de poder entre as instituições políticas, podendo ou não haver a troca dos governantes. Sinteticamente, golpe de estado é uma mudança institucional promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que utiliza para tal de medidas e recursos excepcionais que não fazem parte das regras usuais do jogo político”.

Tokatlian (2009) utiliza o conceito de “neogolpismo” para argumentar que tal fenômeno é diferente dos golpes tradicionais, porque se caracterizavam pela usurpação ilegal, preconcebida, violenta e repentina do poder por parte das Forças Armadas e setores sociais de apoio. Para ele, o novo fenômeno tem como protagonistas os civis, com o apoio tácito ou uma conivência explícita das Forças Armadas. A violação da constituição do Estado é feita recorrendo a uma violência menos ostensiva, cujo objetivo é preservar uma imagem institucional mínima e

resolver um impasse social sem fundar uma nova ordem duvidosa. Por sua parte, Soler (op. cit.) define os “golpes de Estado do século XXI” como ocasiões de crise em que atores do próprio Estado usam de seus mecanismos com o objetivo de mudar o governo. Buscam anular, inibir ou eliminar, de acordo com a correlação de forças e a habilidade em impor uma nova vontade política, um processo em marcha que aparece como uma ameaça à ordem estabelecida, afetando os interesses dos setores econômicos e políticos concentrados nela. São ações que visam substituir os produtores da ordem social, alterando o direcionamento dos processos constituintes originados da crise do neoliberalismo. No conflito entre os poderes Legislativo e Executivo, também características desse fenômeno, os parlamentos funcionavam como “refúgios institucionais” objetivando a reorganização das diferentes posições dos partidos e seus políticos conservadores. O surgimento de uma “ideologia parlamentarista” marcava uma desvalorização do poder Executivo (Salas Oroño, 2010).

Nesta nova modalidade, a violência reacionária e física se torna uma linha auxiliar em comparação com o papel desempenhado pelos grandes meios oligopolizados na construção de narrativas de crise, centrais para a construção de um quase consenso a favor do golpe. Dentre os elementos mais comuns desse discurso estão a ideia de um governo “ilhado” e incapaz de solucionar a “crise”, e a necessidade de colocar fim ao conflito entre “cidadãos da mesma nacionalidade” (Goldstein, 2012). Reduz-se, portanto, os elementos que se encontram escondidos, que são o conflito entre classes e diferentes concepções societárias, pelos discursos de falta de flexibilidade ou de capacidade de direção do Estado por parte do governo vigente, bem como das “exageradas” solicitações dos movimentos sociais. Há uma construção gradual de instabilidade política até que surja um motivo central, um gatilho, um “acontecimento”: o “mensalão” ou “petróleo” no Brasil, o referendo tentado por Zelaya no Equador, o confrontamento de Caraguaty no Paraguai. O objetivo é a erosão completa da legitimidade do mandatário antes que o ato seja completado. Os autores do golpe tendem a invocar e fazer uso da opção de uma saída constitucional e levam o governo ao máximo possível de tensão, com o objetivo de apresentar discursivamente a destituição como uma alternativa para a resolução dessa encruzilhada político-social (Soler, op. cit.).

Isso quer dizer que ocorre uma transformação na justificativa, quando consideramos os golpes ocorridos na América Latina no período anterior em comparação com a nova modalidade de golpe. O que visava a legitimação de ações consideradas ilegais passa a buscar demonstrar que a manobra é legal ou constitucional. Tais transformações não mudam o fato de que tal prática segue

“en la agenda de las clases dominantes latinoamericanas, que nunca han desaparecido [...] Las Fuerzas Armadas no requieren al menos por el momento, implantar el terror. Los golpes exclusivamente militares, perpetrados por la gran autonomía concedida a las Fuerzas armadas en tiempos de Guerra Fría desaparecen, ceden su lugar a los golpes constitucionales, más limpios y efectivos (Roitman Rosenmann, 2013, p. 200)”.

Tal característica que remonta ao “efetivo” e ao “limpo” justifica o fato de que o “golpe tradicional” aparece em retrocesso (Martínez, op. cit.). As conspirações contra o poder Executivo têm se sofisticado, apesar de não mudarem seu objetivo central: a queda do chefe do Executivo. Tais atos atuam contra a legitimidade e golpeiam os fundamentos do Estado de direito, atacando a soberania popular.

Em suma, se deve entender então o neogolpismo como formas de golpe legais na aparência, e que buscam seu processamento preferencialmente por meio das instituições vigentes. O ponto principal é que são formas mais processuais e mais sutis no uso concentrado da força, pois é isso o que dificulta sua condenação aberta pela comunidade internacional – e por contraste facilita seu reconhecimento por governos de países centrais que esperaram ou apoiaram essas mudanças de regime. Todos os golpes de Estado necessitaram de uma institucionalidade para legitimá-los antes e depois de sua consecução, e geralmente produzem suas institucionalidades próprias no processo de construção de seu novo regime. O que se reforçou agora é a utilização das instituições vigentes em sua consecução, que depois podem ser mudadas ou não. Características do neogolpismo já apareciam em alguns golpes anteriormente, mas provavelmente nem todas concentradas. O neogolpismo é novo particularmente em perspectiva histórica e em comparação com os casos da América Latina no século XX.

Como se viu, essas novas modalidades de golpe têm sido nomeadas de muitas maneiras. Por exemplo, golpe “brando” ou “branco”, termos que não definem muito mais além de que esses processos buscam ser sutis. Ou golpe “parlamentar”, tomando como um dado central que o Parlamento seria o caminho principal de sua consumação, o que talvez não seja correto dado o papel também central do poder Judiciário em sua posta em prática e reconhecimento, e o próprio caráter de judicialização do processo. Deve-se insistir então que essas são modalidades de “neogolpismo” para marcar suas diferenças com o padrão anterior do subcontinente, e também se poderia defini-las mais precisamente como golpes “institucionais”, dado seu processamento *por meio* das instituições vigentes. Talvez essa insistência nas instituições e nos procedimentos guarde relação com a concepção hegemônica de democracia enquanto nada mais que instituições e procedimentos, e particularmente instituições e procedimentos que devem se reproduzir globalmente de forma acrítica. Desse modo, preservados formalmente certos simulacros de instituições e procedimentos, não se poderia afirmar que a democracia foi abandonada. Nossos neogolpistas afinal aprenderam algo com as concepções hegemônicas eurocêntricas de democracia, impostas a partir dos países centrais às ciências sociais das periferias, mas ao mesmo tempo abraçadas com gosto por estas.

Considerações Finais

O debate sobre democracia entre nós terá que lidar com o reconhecimento de que a ideia de democracias estáveis na região foi superada pela atual conjuntura, de que em muitos casos teremos que lidar com o avanço de diversos tipos de “pós-democracias”, e de que a abordagem meramente institucionalista e formalista do tema não dará conta de seus novos desafios – se tornando ainda mais limitada do que já vinha sendo para compreender nossa realidade. Isso reforça entre nós a secular necessidade de produzirmos reflexões locais para a compreensão e resolução de nossos problemas. Deve-se depreender dessas observações a opção pelo abandono da possibilidade de um debate universalista em torno das democracias e da política em geral? Reconhecer o pluralismo institucional e

societário que pode estar contido nas diversas formas de democracias, golpes, autocracias e formas híbridas implica na impossibilidade de se realizar comparações e se de produzir conceitos de alcance universal ou próximo disso?

Não necessariamente. É fundamental buscar o diálogo crítico com a literatura sobre teoria democrática e política em geral, não polarizações infrutíferas. Pode-se aceitar a premissa de que os regimes políticos do mundo são comparáveis, na medida em que integram um mesmo período histórico e estão atravessados minimamente pelo capitalismo e pela modernidade de um modo geral. Negar isso seria cair no extremo analítico de um relativismo que levaria a uma compreensão fragmentária da realidade, chegando no limite à absolutização radical da alteridade e à impossibilidade de se produzir e acumular conhecimento científico em qualquer sentido. *In extremis*, seria como afirmar, por exemplo, que qualquer coisa poderia ser uma democracia, pois quem somos nós para questionar a classe dirigente do país X se eles insistem categoricamente que são uma democracia – e a melhor que poderia haver?

Reconhecer que a ciência política e as ciências sociais em geral são hegemonizadas por uma visão restrita do que é democracia e seu “combo” institucional, atravessada por uma relação de dependência entre um centro e uma periferia acadêmica deve levar à busca de uma complexificação conceitual, historicizante e interdisciplinar do nosso campo de estudos – mas não à sua potencial implosão em fragmentos incomunicáveis. Espera-se então que reconhecer e buscar superar a dependência epistêmica em nossa área e a de(s)colonização do saber de um modo geral, através da produção de conceitos e ideias próprias, não implique necessariamente na proposição de um relativismo em moldes “pós-modernos”.

Referências

AGUILAR, C. **¿Cómo y por qué del Golpe de Estado en Honduras?: La sinopsis de un proceso de pacificación y democratización fallido en la región.** San Salvador: DCEFyS-UCA, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2009

ALCÁNTARA, S., M. Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. **Quórum**, n. 22, 2009.

ALTMAN, D., PÉREZ-LIÑAN, A. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries. **Democratization**, v. 9, n. 2, 2002

ANSALDI, W. De la vox populi, vox deus, a la vox populi, vox mercatus: la cuestión de la democracia y la democracia en cuestión. **Estudios**, n. 31, 2004

BALLESTRIN, L. Condenando a Terra: desigualdade, diferença e identidade (pós)colonial. In: Miguel, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Unesp, 2016.

BEIGEL, F. Centros y periferias em la circulación internacional del conocimiento. **Nueva Sociedad**, n. 245, 2013

BEIGEL, F., SABEA, H. Introducción. In: Beigel, Fernanda, Sabea, Hanan (coord.). **Dependencia Académica y profesionalización en el Sur: Perspectivas desde la periferia**. Mendoza: EDIUNC; Rio de Janeiro: SEPHIS, 2014.

BIANCHI, Á. O que é um golpe de estado? **Blog Junho**, 26 mar. 2016. Disponível em <<http://blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado/>> Acesso em: 05/06/2017, 2016.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CASTRO-GÓMEZ, S. Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la 'invención' del otro. In: Lander, Edgardo (comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005

DEVÉS VALDÉS, E. **Pensamiento periférico: Asia-África-América Latina-Eurasia y algo más. Una tesis interpretativa global**. Buenos Aires: CLACSO; IDEA-USACH, 2014.

DIAMOND, L., MORLINO, L. (eds.) **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

GNECCO, C. Caminos de la Arqueología: de la violencia epistémica a la relationalidad. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi – Ciências Humanas**, v. 4, n. 1, 2009.

GOLDSTEIN, A. Una aproximada periodización de los procesos destituyentes. **Rebelión**, 16.07.2012. Disponível en: <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=153079>> Acesso em 05/06/2017, 2012.

HOCHSTETLER, K. Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. **América Latina Hoy**, n. 49, 2008.

LACLAU, E. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

LEVINE, D., MOLINA, J. E. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, n. 45, 2009.

LEVITSKY, S., ROBERTS, K. (eds.) **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

LIMA, M. R. S. de. Precedente perigoso. **Observador On-Line**, v. 7, n. 6. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_06_2012.pdf> Acesso em 05/06/2017, 2012.

LINZ, J. J., STEPAN, A. *A transição e consolidação da democracia – a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MAINWARING, S., O'DONNELL, G., VALENZUELA, S. (eds.). **Issues in democratic consolidation: the new South-American Democracies in comparative perspective**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

MARTÍNEZ, R. Subtipos de golpe de Estado: trasformaciones recientes de un concepto del siglo XVII". **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 108, 2014.

MARTINS, C. E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011

MIGUEL, L. F. Brasil: ¿post-democracia o neo-dictadura? **Revista Taller (Segunda Época)**, no prelo, 2017.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 25, 2005.

O'DONNELL, G. **Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización**. Buenos Aires: Punto Sur, 2004.

_____, SCHMITTER, P., WHITEHEAD, L. (eds.). **Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

PEREIRA DA SILVA, F. **Democracias errantes. Reflexões sobre experiências participativas na América Latina.** Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PERISSINOTO, R. Por que golpe? **Manuscrito.** Disponível em https://www.academia.edu/29221192/Por_que_golpe, 2016.

QUIJANO, A. “Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina”. In: Lander, E. (comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas.** Buenos Aires: CLACSO, 2005.

ROITMAN ROSENmann, M. **Tiempos de oscuridad: Historia de los golpes de Estado en América Latina.** Madri: Akal, 2013.

SALAS OROÑO, A. **La “parlamentarización” de la política en América Latina.** Valencia: Centro de Estudios Políticos y Sociales, 2010.

SANTOS, B. de S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. de S., MENESES, M. P. (orgs.). **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____, AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada.** São Paulo: Ática, 2 v, 1994.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism and Democracy.** Nova Iorque: Harper Colophon Books, 1976.

SOLER, L. Golpes de Estado en el siglo XXI: Un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay. **Cadernos Prolam/USP**, 14 (26), 2015.

SPIVAK, G. **Pode o Subalterno Falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

TILLY, C. **Democracia.** Petrópolis: Vozes, 2013.

TIRADO, G. Violencia Epistémica y Descolonización del Conocimiento. **Sociocriticism**, v. XXIV, 1 e 2, 2009.

TOKATLIAN, J. G. El auge del neogolpismo. **La Nación**, 24 de junio de 2012. Disponível em <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo> Acesso em 13/06/2017, 2012.

_____. Neogolpismo. **Página/12**, 13 de julio de 2009. Disponível em <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html> Acesso em 01/03/2017, 2009.

VALENZUELA, A. Latin American Presidencies Interrupted. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, 2004.

]

2. MUITO ALÉM DE DIREITAS E ESQUERDAS: OS GIROS E A DENSIDADE DOS REGIMES DEMOCRÁTICOS NA AMÉRICA DO SUL³.

Renata Peixoto de Oliveira⁴

Introdução

Com este trabalho, pretende-se aprofundar a reflexão acerca dos regimes democráticos latino-americanos inaugurados entre as décadas de 1980 e 1990, após período de ditaduras militares ou de liberalização de regimes híbridos ou democracias pactuadas.

Em verdade, a análise aqui pretendida constituirá o marco teórico de uma investigação mais ampla que, inicialmente, será dedicada à análise da densidade democrática de alguns países da região. Para uma melhor compreensão, em um trabalho recente, a definição dada ao termo foi a seguinte:

Neste ponto, ganha relevo a noção de densidade democrática, no sentido de se averiguar o aprofundamento, consolidação e avanço de uma institucionalidade democrática. Por densidade, a acepção mais fidedigna ao termo pretende considerar não meramente questões que remetem a dimensão constitucional, procedural, institucional e formal destes regimes democráticos, mas igualmente a capacidade destes regimes de atenderem demandas de ordem sócio-política e econômica. A partir disto, um regime com alta densidade democrática, apresentaria, por um lado, significativo avanço em sua constitucionalidade democrática, avanço em seu sistema de representação e mecanismos de participação política, observação e avanço quanto aos direitos civis e direitos humanos, institucionalização do sistema partidário e condições de governabilidade. Por outro lado, um regime densamente democrático, também

³ Artigo anteriormente publicado na Revista Debates. <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/74712/43497>

⁴Cientista Política pela UFMG e Professora adjunta do curso de Relações Internacionais e Integração e dos Programas de Pós-Graduação PPG-ICAL e PPG-PPD da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Coordenadora do Grupo DALC-ALACIP e CESPI-América do Sul (UNILA). Correio institucional: renata.oliveira@unila.edu.br

incluiria uma dimensão socioeconômica, inclinada na garantia do bem-estar social, na qualidade de vida, no desenvolvimento socioeconômico, na inclusão política e social de setores marginalizados da sociedade. (Oliveira, 2017.p.118).

Trabalhar com a noção de densidade democrática nos permitirá caracterizar melhor as democracias de nossa região compreendendo suas singularidades e aspectos condizentes a sua qualidade e o déficit democrático. Posto isto, a tarefa seria entender os distintos giros democráticos que presenciamos ao longo das últimas décadas, para além de seus ciclos mais a esquerda ou mais a direita. A proposta que aqui se formula buscaria romper com algumas análises, entendendo como estas mudanças cíclicas representariam mais bem partes de uma engrenagem maior, ou seja, mais do que uma oscilação entre Direita e Esquerda estariamos diante de crises do próprio regime democrático ou até do republicanismo⁵.

Para dar início a esta discussão, a primeira parte deste artigo realizará uma revisão da literatura especializada na temática redemocratização e consolidação democrática na América Latina, com especial atenção para autores e abordagens célebres⁶. O objetivo será dialogar com trabalhos clássicos sobre as novas democracias na região, trazendo a tona suas análises, termos e conceitos básicos. De tal maneira, que possamos vislumbrar sua validade e até a necessidade de se superar e avançar em algumas reflexões considerando-se o fato de que já ultrapassamos três décadas desde as transições.

Na sequência, terá espaço uma discussão sobre os distintos ciclos hegemônicos, ou ondas, com a ascensão política da esquerda ou da direita ao longo do século XX, principalmente a finais dele, e essencialmente, no início do século XXI. Nos últimos

⁵ Essencial para as reflexões e conclusões por ora aqui aventadas foi a brilhante exposição de Marcelo Cavarozzi (CONICET-UNSAM) no painel Especial “Después de las transiciones: actualidad y desafíos de las nuevas democracias” no XII Congreso Nacional Sobre Democracia na UNR, Rosário, em 12 Setembro de 2016. O eminente cientista político se referiu a existência de giros democráticos que sinalizam crises e fracassos de governos na região.

⁶ Este artigo é originário de um trabalho elaborado para apresentação no painel Entre giros y recesión: estudios comparativos del escenario democrático actual en Latinoamérica y Caribe, organizado pelo Grupo Democratización en América Latina en perspectiva Comparada (DALC-ALACIP) no âmbito do 9º Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política, ALACIP, realizado na cidade de Montevideu entre os dias 26 e 29 de Julho de 2017.

anos, a centralidade foi dada ao debate em torno da ascensão de partidos, líderes e plataforma política da esquerda, enquanto a discussão recente se volta para uma possível guinada à direita do espectro político ideológico na região. Nessa seção, visa-se recuperar esta discussão com vistas a encontrar suas limitações para a compreensão de um fenômeno mais abrangente e que será destacado na última seção deste artigo, qual seja, a crise da própria democracia e os desafios enfrentados pelo regime republicano na América Latina. A hipótese central de que estariamos presenciando giros democráticos fruto de crises representadas pela falta de densidade democrática de nossos sistemas políticos seria tratada nesta parte.

Estudos clássicos sobre redemocratização e consolidação democrática: um enfoque sobre a América Latina

Há um pouco mais de três décadas e coincidindo com o retorno da ordem democrática na Península Ibérica e na América Latina, teve início uma tradição que se tornou uma área de estudos no âmbito da Ciência Política: a Transitologia e a Consolidologia. Autores como Marcelo Cavarozzi, Manuel Garretón, Juan Linz, Laurence Whitehead, Alfred Stepan e Arturo Valenzuela discorreram sobre os processos de redemocratização e consolidação dos regimes democráticos no período que se convencionou designar por terceira onda de democratização, em referência aos célebres estudos realizados por Samuel Huntington na obra “The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century”, publicada em 1991. Para este autor, basicamente, presenciamos três ondas que representam avanços quanto ao número de regimes democráticos no mundo. A primeira delas se deu entre 1828 e 1929, sendo seguida por um movimento contrário, uma onda reversa de regimes autoritários e totalitários. O segundo avanço democrático se deu após a Segunda Grande Guerra sendo contraposto ao avanço de regimes autoritários, notadamente, militares ao longo das décadas de 1960 e 1970. Por fim, a análise dá conta de que a partir da Revolução dos Cravos de 1974 em Portugal, se deu a terceira e mais recente onda de redemocratização compreendendo um avanço significativo de regimes democráticos em todo o mundo a partir dos anos 1980 e

1990. Este movimento cíclico e pendular entre autoritarismo e democracia, na América Latina, teve início com a transição Equatoriana de 1979 (Oroño, 2012. p.17) A discussão proposta nesta parte do artigo visa, tão somente, alicerçar o debate em torno das novas democracias latino-americanas compreendendo os debates estabelecidos ao redor deste tema.

O debate que versou sobre os processos de redemocratização primaram por reflexões sobre o trânsito de regimes autoritários e fechados para a pluralidade democrática. Neste âmbito, o termo democracia se refere a um método de governo superior quanto a seus resultados e sua adoção se daria por pragmatismo (Cabrera & Gomez, 2007, p.27). De acordo com Weffort (1992, p.6) estas novas democracias erigidas a partir de 1974 seriam, na verdade, construções inacabadas que em meio ao processo transitório combinaram elementos do novo regime com outros oriundos do passado autoritário.

Este último ou mais recente ciclo democrático na região apresentou alguns déficits consideráveis o que não apenas mereceu atenção dos pesquisadores no tocante a passagem de regimes autoritários para democráticos, bem como sobre a manutenção e persistência da ordem democrática nos países da região.

No avançar desta reflexão, a literatura especializada engendrou a tarefa de definir, minimamente, o conceito de democracia a ser trabalhado e os desafios para a manutenção destes regimes. É dessa forma que a transitologia abriu espaço para os estudos de consolidologia, quando os especialistas passaram a se preocupar com a estabilidade e continuidade da ordem democrática. Autores como Andreas Schedler (1998) frisaram aspectos essenciais para a consolidação democrática tais como: processos para prevenir o colapso das instituições; processos para prevenir a erosão do colapso democrático; processos para completar a expansão democrática; processos para aprofundar a democracia; processos para organizar a institucionalidade democrática. Linz (1990) considerava como democracias consolidadas aquelas em que a maioria dos cidadãos e dos principais atores políticos assume este regime como a única forma concebível. Este seria o princípio da aceitação autônoma da democracia, quando esta é considerada “the only game in town”, por assim dizer. Estes estudos surgiram na década de 1990 destacando a preocupação em torno da manutenção dos regimes democráticos diante de alguns

recuos ou risco de desestabilização democrática (Monclaire, 2001, p.64). Estas abordagens acabaram por exacerbar o caráter institucional valorizando o grau de institucionalização e de assimilação das regras do jogo democrático, em uma interpretação que privilegia os aspectos procedimentais de uma democracia eleitoral. Também conferem centralidade aos pactos da transição e ao papel das elites em todo o processo. Ademais, é muito comum nestas análises o estabelecimento de uma chamada economia do voto que procura associar diretamente as crises econômicas com a crise democrática.

Naquela época instaurou-se uma espécie de desencantamento democrático tanto pelos cidadãos quanto pelos experts da academia. É importante salientar que as democracias que surgiram ao longo dos anos 1980 presenciaram uma das mais drásticas crises econômicas da história do continente e ainda ressentiram os efeitos das políticas de ajuste neoliberal que foram justificadas como método para solucionar a recessão e modernizar as economias dos países da região. Os efeitos da crise que foram exacerbadas pela ortodoxia neoliberal, tiveram graves impactos sociais. As expectativas geradas no período pós-transição de que a participação seria mais ampla e que ocorreriam melhorias quanto às desigualdades sociais e pobreza, não se cumpriram e isto acabou se tornando condição para a própria legitimização da democracia (Sunkel, 2008.p.13).

A partir disto, tem-se todo um debate ao redor das condições ideais para o surgimento da democracia e manutenção destes regimes. A contribuição destes teóricos se dá pela construção de uma verdadeira economia política da transição (Ortiz, 2006, p.275). Em certa medida, esta nova tradição teórica reforça o que Monclaire definiu como tradição teórica condicionalista (2001, p.61) que desde meados do século XX já destaca elementos centrais como condicionantes a ordem democrática, a saber, o nível de desenvolvimento econômico, as formas de estrutura social e o tipo de cultura dominante. Trata-se de visões carregadas de economicismo, historicismo e culturalismo que praticamente consideram inviável a existência de regimes democráticos no continente americano.

A partir do exposto, tem-se que a literatura especializada concentra-se em alguns pontos como a definição de democracia; as condições para a democracia e as características da democracia Latino-Americana.

No que tange a definição de democracia, grande parte destas análises partiram de definições submínimas, como antes afirmado, privilegiaram aspectos procedimentais e eleitorais dos regimes democráticos. A literatura especializada procura estabelecer como critérios os seguintes: existência de eleições livres para o executivo e legislativo; o direito de voto inclusivo; o respeito às liberdades civis; condições de governabilidade para autoridades eleitas (Mainwaring; Brinks & Pérez-Liñan, 2001. P.657-660). Fica claro que estas são definições de democracia no sentido político do termo, caminhando em consonância com a análise clássica de Robert Dahl sobre as condições da Poliarquia. Oroño (2012) alerta sobre os riscos de definições mínimas abrirem espaço para que outros regimes possam se definir como democráticos, principalmente, se o peso maior for dado ao aspecto eleitoral (p.18).

Já quando o foco da discussão são as condições de um regime democrático o ponto passa ser a correlação entre o apoio dado à democracia e a satisfação com seus resultados (Cabrera & Gomez, 2007, p.29). Assim, o risco à desestabilização democrática se relaciona a extrema pobreza, desigualdades extremas e exclusão social (Ortiz, 2006, p.270). Quanto ao aspecto político, chega-se mesmo a defender modelos de instituições em que se acreditam existir maiores condições para a estabilidade política, como sistemas partidários bipartidários ou o regime parlamentarista. Estas abordagens, além de um caráter muito determinista costumam estabelecer modelos ideais de instituições que simplesmente possam não se adequar a uma determinada realidade histórica e social como a dos países deste continente. Neste quesito, percebe-se que a discussão em torno das condições para a democracia nos leva ao ponto anterior: de que democracia está se falando? Claramente, o conceito e os ideais estabelecidos se referem à democracia liberal tal qual se originou e estabeleceu-se no continente Europeu (porção ocidental) e nos Estados Unidos da América.

Sendo assim, a discussão culmina em seu terceiro aspecto que versa sobre as características das democracias latino-americanas e, obviamente, destas novas democracias. Seriam estes regimes democráticos genuinamente? Teríamos as condições para a estabilidade, perpetuação e consolidação da ordem democrática?

A América Latina adentrou uma era de democracia com adjetivos (COLLIER e LEVITSKY, 1997). Apesar de as eleições nacionais terem se tornado abertas e competitivas, as unidades políticas democráticas na região são frequentemente descritas como incompletas, parciais, ocas ou rasas (dependendo da metáfora que se prefira). A autoridade para tomar decisões parece se revelar superconcentrada, hiperpresidencialista ou delegatória; a representação política padece com a fragmentação dos partidos políticos e com sistemas partidários “rudimentares”; ordenamentos jurídicos e instituições judiciais tendem a ser subservientes, parciais ou incompetentes; políticas públicas adotadas para fazer frente a problemas candentes - pobreza, desigualdade, criminalidade - parecem profundamente inadequadas (O'DONNELL, 1994; MAINWARING & SCULLY, 1995; LUSTIG, 1995; DIAMOND, 1999). Em meio a essa cacofonia de adjetivos, existe uma preocupação comum: avaliar a qualidade da vida democrática (O'DONNELL, CULLELL & IAZZATA, 2004; DIAMOND & MORLINO, 2005). Todos se sentem tentados a perguntar: que tipo de democracia vem se formando na América Latina? (Smith & Ziegler, 2009.p.357)

Segundo Ortiz (2006; p.264-268) as democracias latino-americanas se apoiam em um significante vazio e um universal abstrato, posto que estes regimes na região careçam do conteúdo cidadão. Citando a Carlos de la Torre, o autor afirma que o caminhar democrático na região promoveu a inclusão de setores populares de maneira bastante seletiva, excluindo a muitos. O acesso aos recursos do Estado se deu de maneira limitada e constituíram-se privilégios para algumas classes através do estabelecimento de redes corporativas e clientelistas. Os impactos do neoliberalismo em países cuja formação social original estava vinculada ao Estado ou a tradição gerou resultados decepcionantes diante das grandes expectativas com os resultados da nova ordem democrática vigente, dessa forma, a legitimidade destas novas democracias sofreu forte abalo na região. Consideradas as não condições e infortúnios da tradição democrática em nossa região as classificações e denominações começaram a surgir. Talvez a mais conhecida delas seja a cunhada por O'donnell que convencionou chama-las de democracias delegativas por não se tratarem de democracias representativas como as do ocidente, mas democracias

inacabadas marcadas pelo discretionismo de seus líderes. Em verdade, a ordem pós-autoritária mais do que significar liberalização política implicou em liberalização econômica. Dessa forma, mais do que a passagem para uma ordem verdadeiramente democrática, as transições significaram a legitimação da acumulação capitalista periférica (p.270).

Justamente enquanto reação ao avanço neoliberal, paulatinamente ao processo de redemocratização, o giro a “la izquierda” verificado a partir de 1999 com a ascensão de Chávez na Venezuela poderia ser visto não como mera questão ideológica, mas produto da necessidade de busca de resultados para as questões econômicas e sociais que não foram satisfeitas com a mudança de regime político (Cabrera & Gomez, 2007.p.36).

Sobre os Ciclos hegemônicos *Direita x Esquerda*

Em distintos períodos da História, e, em particular no caso Latino-Americano que é o que nos convém, passamos por diferentes períodos hegemônicos. Desde o período das independências até os dias atuais, distintos ciclos hegemônicos tiveram lugar se sucedendo. Basicamente, pode-se identificar ao longo da História ciclos alternados entre forças conservadoras e progressistas na arena política, entre políticas nacionalistas e modelos liberais na esfera econômica.

Nas três primeiras décadas do século XX, passamos por um período marcado pelo modelo liberal, agroexportador, com a presença das oligarquias no poder. Entre a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, estabeleceu-se um novo modelo, uma matriz pautada no forte papel do Estado na economia.

O nacional desenvolvimentismo surge da crise da hegemonia Britânica e de sua divisão internacional do trabalho, que especializava os países centrais em atividades industriais e os países periféricos na produção de mercadorias primário-exportadoras. Essa especialização era legitimada pela teoria das vantagens comparativas formulada por David Ricardo. (...) no enfoque ricardiano, capital e trabalho possuem mobilidade internacional residual e limitada e o comércio seria a forma exclusiva de difundir a elevação da produtividade. (...) A perda da renda, gerada por esse processo, dos países periféricos criou barreiras cada vez maiores

para a sustentabilidade do crescimento econômico. (...) As tensões sociais se acumularam e deram lugar a movimentos revolucionários que buscarão redirecionar o Estado nacional para impulsionar a industrialização na América Latina (ou na Ásia e na África), conquistar o direito à autodeterminação e impulsionar a partir do Estado nacional a modernização do país. (Martins, 2011. Pag. 215-17)

Para alguns, um período conhecido como “populista”, mas que se pode denominar por Nacional-Desenvolvimentismo. Basicamente, esta era esteve compreendida entre as décadas de 1930 e 1980 quando cedeu lugar para outro modelo, diante de seu próprio desgaste e crise. Assim, entre os idos de 1980 e 1990 deu-se a chamada reconfiguração neoliberal, agora acompanhada pelo fenômeno da globalização vis a vis a vitória do bloco ocidental com a crise e dissolução do bloco soviético.

(...) A dinâmica central do capitalismo sob o neoliberalismo tanto nacional quanto internacionalmente, foi determinada por novos objetivos de classe que operaram em benefício das camadas mais altas de renda, isto é, os proprietários capitalistas e as frações superiores da administração. (...) A nova configuração da distribuição de renda foi o resultado de várias tendências convergentes. Forte pressão foi aplicada sobre a massa de trabalhadores assalariados, o que ajudou a reerguer as taxas de lucro dos baixos níveis atingidos nos anos 1970 (...). A abertura das fronteiras do comércio e do capital inaugurou o caminho para grandes investimentos nas regiões do globo onde as condições sociais prevalentes permitiam altas taxas de retorno, gerando fluxos de capital na direção das classes altas dos Estados Unidos (e de grupos maiores que, até certo ponto, conseguem se beneficiar das rendas de capital). (...) O neoliberalismo corrigiu o declínio anterior da liderança norte-americana durante a década de 1970, pelo menos em relação à Europa e ao Japão. (...) A ordem neoliberal internacional – conhecida como globalização neoliberal – foi imposta a todo o mundo, desde os principais países capitalistas do centro até os países menos desenvolvidos da periferia, geralmente ao custo de severas crises, como na Ásia e na América Latina durante as décadas de 1990 e 2000. (Duménil & Lévy, 2014, pag.18-19)

Em meio ao avanço das políticas neoliberais, ocorreram privatizações em massa, desregulamentação dos mercados, flexibilização das leis trabalhistas, políticas focalizadas no lugar de políticas universalistas, apenas para citar f algumas das características marcantes do novo modelo. Entre 1994, com a crise em Chiapas no México, e 2001, com a crise Argentina, o neoliberalismo vivenciou enfrentamentos sociais e passou por questionamentos. O desgaste se concretizou com a ascensão de líderes políticos progressistas em vários países da região. A primeira experiência que decretaria o fechamento do ciclo foi marcada pela ascensão de Hugo Chávez Frías na Venezuela, em 1999.

Algumas experiências de governos desta onda progressista ainda persistem em países da região, mas estes já cederam espaço para o que consideram ser uma avalanche conservadora, marcada pelas vitórias eleitorais de partidos de direita. Ao longo da última década, proliferaram debates e análises sobre uma onda progressista, com a chegada de partidos de esquerda e líderes com discurso contra hegemônico e, na sequência, teve início um novo debate que considera o avanço da direita, do discurso conservador, como um novo ciclo.

A reflexão que aqui ganha espaço tem o intuito de inserir esta discussão em um marco analítico mais amplo, considerando-se, não apenas as guinadas e alternâncias entre os polos distintos do espectro político-ideológico, mas os giros referentes aos próprios processos inerentes ao regime democrático e republicano. Para além das oscilações políticas que na América Latina em especial, nunca primaram por forte identificação ideológica, pretende-se realizar uma reflexão que considera a recessão, crise, limitação dos regimes democráticos e o esgotamento do modelo republicano em voga. Estas oscilações e mudanças de liderança, de partidos e orientação ideológica das forças que alçam o poder, podem ser mais bem compreendidas como uma expressão do fenômeno de esgotamento destas repúblicas, de crise de seus sistemas políticos e de falta de densidade de suas democracias.

Giros e densidade democrática na região

A partir do antes aqui exposto, estas reflexões apresentadas a seguir têm por intuito contribuir para as indagações recentes sobre nossa conjuntura democrática atual e o futuro das democracias em nossa região.

Primeiramente, é fundamental resgatar a ideia de que aqui não se procura tratar a democracia como um ponto de chegada cujo caminhar em linha reta levaria a um modelo ideal pautado nas características das democracias Estadunidense e Europeias, mas tampouco se pretende adotar uma perspectiva determinista de que a democracia seria impraticável e inalcançável em nosso continente pelos fatores históricos, culturais e sociais dados.

Obviamente, é necessário um exercício teórico que nos leva às origens da Democracia e, para os modernos esta conceptualização não pode fugir aos elementos trazidos pelas revoluções burguesas e pela tradição liberal, mas também não pode desconsiderar as revoluções proletárias e os elementos que se somaram até que a democracia atual primasse por abarcar mais classes sociais e mais direitos sócio-políticos.

Talvez entender o avançar democrático nos leve a visualizar o movimento de uma pedra atirada na água. A perturbação gera ondas que se propagam em circunferência. As agitações sociais, as demandas antes não atendidas, os direitos silenciados dos excluídos criam as condições para a perturbação e a democracia só avança à medida que propaga continuamente a inclusão de mais setores e mais direitos.

Aqui não caberia a ideia de transição de maneira linear, delineando um destino certo, um ponto de chegada determinado. Os momentos de inauguração de uma ordem democrática, de restauração da mesma ou liberalização de regimes oligárquicos, na maior parte das experiências, não designam a existência de um roteiro certo. Muitas vezes, a bandeira democrática é levantada como um ideal abstrato, carente de muitas de suas substâncias palpáveis, visando alcançar um ou outra de suas características. Assim, poderíamos nos perguntar que ordem pretendia-se alcançar com o fim das ditaduras na América Latina nos idos de 1980? O ruir da antiga ordem não representaria mais um desejo de uma ordem pós-autoritária do que necessariamente democrática?

Isto posto pelo grau de incertezas, pelo fato de que os cidadãos não possuem um plano definido de voo. A falta de legitimidade agora conferida ao regime autoritário, pode se dar por insatisfações econômicas, pelo efeito da mídia e de outras experiências de governo na região, ou pelo anseio do componente eleitoral da Democracia. Isto quer dizer que não necessariamente existe um modelo de democracia a ser perseguido no momento da transição e o regime a ser erigido não encontra consenso entre cidadãos e setores da elite. Por isto, destacar o desencantamento ou o fracasso das democracias latino-americanas entre os anos 1980 e 1990 é algo extremamente delicado, pois parte do pressuposto de que existe um modelo a ser seguido, de que existia consenso sobre o tipo de democracia e de que tudo isto estava claro quando da queda do regime autoritário.

As democracias latino-americanas poderiam e podem ser satisfatórias em diversos aspectos, sem necessariamente, ser uma cópia fiel do modelo ocidental. Não que qualquer regime possa se passar por democrático, em um relativismo extremado, sem critérios ou noções mínimas, não se trata disso. O fato é que gera considerável desconforto a posição de modelo ideal democrático recair justamente sobre a experiência estadunidense, um regime que durante a década de 1960 ainda não reconhecia os direitos civis da população negra e que a inícios do século XXI realiza eleições indiretas para presidente. O que também não falarmos da Índia considerada a maior democracia do mundo, mas apresentando uma sociedade marcada por castas sociais e por um nível considerável de pobreza.

Não existe um modelo ideal de democracia e se é assim quando analisamos as tradicionais, por que seria distinto com as novas democracias na região?

Sem modelos ideais e trajetórias definidas, como saber se temos democracias ou democracias de “boa” qualidade?

Talvez o melhor caminho, mais seguro, seja a busca de uma definição de democracia que considere seu elemento mínimo essencial e elementar. Não, não se tratam de eleições e das características de um regime representativo, a representação não nasceu com a democracia, mas com o liberalismo que em sua origem não tinha nada de democrático. Esta acepção mínima a qual se refere esta análise, em verdade, é extremamente abrangente, pois se refere à inclusão e a igualdade. A definição fidedigna do governo do povo é a de um regime que prima

pela busca da inclusão e igualdade. O que se amplia, desde a Grécia antiga, é a noção de povo. Retomando a visualização da pedra que perturba a água gerando ondas, estas últimas representam a cidadania se alargando, abrangendo setores, contemplando atores. A cada luta, a cada grito, a cada direito que busca ser atendido, seja por questões econômicas, políticas, civis, sociais ou identitárias, democracia é o regime que tal como a água reage à perturbação da pedra alargando-se e propagando-se. Isto é incluir e igualar. O avançar da democracia é o avançar da cidadania. Democrático nunca será um regime no tempo e espaço definidos, estáticos e consolidados. Uma democracia não se consolida e não se limita a determinados padrões fixos e rígidos, pois se deve adaptar a seu tempo, aos seus anseios, às suas lutas. Uma democracia não segue um modelo estabelecido, pois precisa se adaptar e considerar sua própria cultura, sua diversidade de povos e nações. Entender sua história e a partir dela e não sobre ela erigir seu modelo de igualdade e liberdade.

As democracias latino-americanas sejam “velhas” ou “novas” jamais cumpririam com o requisito mínimo da inclusão e igualdade entre cidadãos se não reconhecer sua história colonial, seu passado escravocrata, o genocídio indígena, a diáspora africana, suas mazelas sociais, as desigualdades entre o campo e a cidade, o patriarcado, o patrimonialismo e o clientelismo.

Por isto, aos elementos centrais deste verdadeiro liberalismo democrático outros elementos podem e devem se somar para termos mais do que a uma desejável Democracia Liberal.

A democracia, frequentemente, foi sinônima de economia de mercado ou regime representativo com competição entre elites. As novas democracias latino-americanas cumpriram este papel e aceitaram estas vestes e o que mais se esperava delas é que fossem regimes estáveis. A estabilidade e governabilidade foram sinônimas de sucesso, enquanto a cidadania parecia banal componente alegórico. As democracias são vivas e inquietantes e estão em constante movimento. O seu fracasso não se deve apenas às instituições, pois a instabilidade decorre, em grande parte, da exclusão e da desigualdade. Um regime pode ser estável e não democrático, ao passo que uma verdadeira democracia se acostuma as convulsões e mudanças.

Em um continente com um histórico maior de regimes excludentes, oligárquicos, autoritários e com um nefasto passado colonial, tivemos mais experiências com regimes autoritários do que democráticos. Em nossos interregnos democráticos, muitas vezes, verificamos a inclusão de alguns novos setores, não necessariamente em uma ampliação de direitos, mas em um contexto de garantias de privilégios para novas classes a conferir legitimidade. É inegável que muitos destes avanços ocorridos em meados do século XX, foram primordiais para a cidadania em nossos países, mas não suficientes, deixando às novas democracias a oportunidade de avanço.

É por isto que no bojo desta reflexão se prefere trabalhar com o termo densidade democrática, antes que consolidação democrática. O termo consolidada é empedrada e rígida, enquanto densidade nos traz uma ideia mais fluída, comparável, permeável e que considera o seu ambiente ou contexto. Mas também, mesmo aqui, a discussão não seria inédita tendo em vista que reflexões sobre a qualidade da democracia na região acabam primando por estes aspectos e características.

Talvez o ponto mais difícil para as democracias no continente, seja o que se refere a sua tradição republicana. A grande dificuldade das democracias na região reside no fato de que a grande batalha está inserida na luta entre o componente democrático e oligárquico de nossas repúblicas.

Por isto, mais do que nos atermos a giros que vão da direita à esquerda do espectro político ideológico, de tempos em tempos, de acordo com dissabores momentâneos, deveríamos nos ater ao ponto nevrálgico da discussão que são os giros democráticos no continente.

Claramente, vivemos, na atualidade, um período de inflexão em nossas democracias, mas isto não se deve ao simples movimento pendular entre partidos de direita e esquerda. Até por que as agendas programáticas dos partidos não são mais muito bem definidas, existe uma descrença generalizada no sistema político e a identificação ideológica entre eleitores e partidos é muito débil na região. Em verdade, esta oscilação faz parte de um movimento, um giro maior.

Por isto, nesta seção a ideia central é trabalhar com a noção de que ao passo em que um regime democrático se torna menos denso, não se ampliando para

acompanhar as perturbações que incitam a ampliação da cidadania em termos de igualdade e inclusão, movimentos internos e pequenas rupturas podem ocorrer gerando mudanças significativas.

Durante o avanço das reformas de ajuste neoliberal, entre as décadas de 1980 e 1990, a cidadania foi afetada fortemente pelos impactos da crise econômica e destas medidas. A resposta, ou perturbação, significou uma guinada política com a ascensão de novos líderes e partidos, gerando movimentos em busca de inclusão e igualdade. O fim deste ciclo de governos de esquerda significa as limitações daquele projeto, por um lado, pelos setores populares ávidos por maiores transformações e para que a dinâmica de ampliação da cidadania – inclusão e igualdade – avançasse enquanto, por outro lado, as classes médias e as elites, em um ambiente econômico não mais favorável, não encontravam motivos para a perpetuação de projetos políticos que já tinham avançado suficientemente em termos de cidadania. Com o passar dos anos, estes governos perderam base de sustentação dos dois lados, dos setores populares e dos ainda excluídos, e das elites não propensas ao avanço das conquistas democráticas dos setores populares, bem como as classes médias ressentidas com os efeitos da crise econômica.

Mais do que uma análise conjuntural, tem-se uma análise sobre os trinta anos das novas democracias latino-americanas. O retorno à ordem democrática no período conhecido como terceira onda de democratização significou a ruptura com um regime autoritário por parte das elites ávidas pela competição, por uma classe média ansiosa pela modernização e crescimento da economia e de setores populares esperançosos pela expansão da cidadania em suas diversas acepções. Contudo, o que se presenciou foi o retorno da dinâmica eleitoral e a liberalização que se deu foi a do mercado. O avançar democrático não se completou se estagnou ou as condições para a democracia se degradaram consideravelmente. A solução não completa, não estrutural, foi a guinada para a esquerda. Atingido o ápice destes projetos progressistas, que tiveram inegável êxito em muitos aspectos, seu esgotamento se evidenciou. Interpretar este momento como mero movimento pendular que se redireciona para o lado oposto implica em uma análise precipitada cujo foco é apenas a alternância esquerda x direita. Aqui se tem o movimento maior e mais complexo, um giro democrático e não um giro à direita. O que significaria

isto e por que teríamos um giro democrático e não um giro compreendido e inserido neste regime?

Um giro democrático representa uma profunda oscilação ocorrida no próprio regime democrático, em seu direcionamento e existência. Em nossa região, em diferentes momentos, este movimento foi percebido como reação conservadora ou onda contrária ao avanço da democracia. Este giro ocorre quando surgem à tona elementos historicamente enraizados no tradicionalismo, elitismo, moralismo, que compõem uma tradição republicana conservadora e oligárquica. A problemática central da política latino-americana desde as independências é justamente o enfrentamento entre o conservadorismo e o liberalismo, entre a tradição oligárquica e o ímpeto democrático. O pacto se deu entre as elites e com apoio de classes médias, mas o teor deste pacto garante privilégios. Nunca se teve um pacto com a Democracia. Mas longe de chegar a uma visão determinista, fatalista de que nunca poderíamos avançar rumo a regimes democráticos mais densos, procura-se chamar a atenção apenas para a peculiaridade dos nossos giros democráticos, dos nossos enfrentamentos. Enquanto os países ocidentais apresentam determinadas lutas, nós temos as nossas. A democracia estadunidense enfrenta os obstáculos interpostos pelo grande capital, pelo lobby da indústria bélica, pela centralidade da questão energética e por sua presença imperial global. Enquanto isto, países como o Brasil, por exemplo, encontram barreiras para atingir um grau mais elevado de densidade democrática na perpetuação e manutenção de padrões de poder advindos do período colonial, imperial e republicano oligárquico.

De uma maneira geral, é visível que as democracias latino-americanas encontrem dificuldades para se tornarem mais densas pelo fato de persistirem questões, conflitos, desigualdades e exclusões referentes aos seguintes temas: concentração de terras, a questão indígena e africana, o direito as cidades e etc. Questões estas que remetem a uma história de exclusão, luta de classes e falta de acesso à cidadania. E, particularmente, a uma herança advinda não apenas de nosso processo colonizador e pretensamente civilizatório, mas, sobretudo do caminho seguido no processo de formação destas nações independentes. O que se presencia no cenário político de vários países da região atualmente não é uma guinada para a direita, simplesmente, mas uma crise republicana na qual o giro democrático

representa justamente os desacertos de engrenagem entre uma república democrática em construção e uma tradição republicana oligárquica por que excludente e desigual. Durante anos, a grande preocupação da transitologia e da consolidologia foi com os elementos de continuidade com o autoritarismo burocrático militar. Hoje é justamente a forte tradição oligárquica, o elitismo, a meritocracia, o patrimonialismo e o patriarcalismo que comprometem não apenas o elemento democrático de nossos regimes, mas, sobretudo, a própria tradição liberal solapada pela evidencia de uma única liberdade desejável, a econômica.

Conclusões

Passadas três décadas do colapso dos regimes militares na América Latina, nossas democracias passam por um período de inflexão. Este momento está sendo interpretado como um giro à direita do espectro político ideológico, talvez uma guinada mais conservadora em termos morais e de costume do que o vivenciado e propagado pelo liberalismo nos idos de 1990. Neste trabalho buscou-se evidenciar que o giro que presenciamos é maior, um giro democrático como bem se referiu Marcelo Cavarozzi em sua fala (2016). Aqui a ideia de giro democrático foi desenvolvida visando destacar que nos países desta região isto representa um contra fluxo, uma reação ou emergência de elementos e fatores muito peculiares de nossa tradição republicana. Tem-se com este giro o grande enfretamento entre uma tradição republicana que visa avançar em termos de densidade de nossos regimes e valores democráticos e uma tradição republicana reacionária, conservadora, elitista e oligárquica. Mais do que um momento particular em que nossas democracias presenciam um giro entre posições situadas no espectro político ideológico de nossos sistemas, teríamos um giro mais abrangente que configuraria um momento ímpar, um giro democrático, em movimento inverso que sinaliza uma trajetória rumo a um regime democrático menos denso ou uma república não tão democrática.

Para realizar esta discussão foi necessário resgatar o debate realizado no âmbito dos estudos sobre transição e consolidação democrática das novas democracias, além da reflexão sobre os períodos recentes que representaram ora a emergência e hegemonia das forças progressistas ora das forças conservadoras.

Neste momento no qual estas novas democracias se esgotaram, finalizando um período e, sinalizando um momento de profunda mudança, nos preparamos para a próxima onda, ainda cheios de incertezas e com poucas convicções. Não sabemos muito sobre onde este giro democrático vai nos levar, tampouco podemos assegurar a densidade de nossos regimes democráticos. A sensação é de que nos escorrem pelos dedos. A intuição, pelo menos nos diz, que tudo isto vai muito mais além do que direitas e esquerdas.

Referências

CAVAROZZI, Marcelo. El sentido de la democracia en la América Latina Contemporánea. *Perfiles Latinoamericanos*, México D.F., núm. 2, junio, 1993, pp. 165-181.

DUMENIL, Gérard; LÉVY, Dominique. A crise do neoliberalismo. São Paulo: Editorial Boitempo. 2014

ODONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *Revista Lua Nova*, Rio de Janeiro, nº37, 1996.

OROÑO, Jairo Garcia. Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo. *Estudios Políticos*, Medellín, núm. 41, julio-diciembre, 2012, pp. 15-35. Instituto de Estudios Políticos.

ORTIZ, Luis Sandoval. Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición. *Perfiles Latinoamericanos*, México D.F. núm. 28, julio-diciembre, 2006, p. 263-277.

CARRILLO, Ulises Carrillo; GÓMEZ, Gabriela López G. ¿Democracia por método o democracia por principio? Latinoamérica y su condicionado compromiso con la Pluralidad. *CONFINES de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, Monterrey, vol. 3, núm. 6, agosto-diciembre, 2007, p. 27-35

OLIVEIRA, Renata Peixoto de. Densidade democrática na região andina: os processos de redemocratização e liberalização política nos países andinos da aliança do pacífico. IN: LUCCA, juan; OLIVEIRA, renata; GAITÁN, alfredo (orgs). *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada*. Rosário: Editorial de la Universidad Nacional de Rosário. 2017, p. 116-135.

MONCLAIRE, STÉPHANE. DEMOCRACIA, TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO: PRECISÕES SOBRE CONCEITOS BESTIALIZADOS. *REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA*, CURITIBA, Nº 17, 61-74, NOVEMBRO. 2001

MARTINS, CARLOS EDUARDO. GLOBALIZAÇÃO, DEPENDÊNCIA E NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA. SÃO PAULO: BOITEMPO. 2014.

SUNKEL, OSVALDO. LA PRECARIA SOSTENIBILIDAD DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA
CUADERNOS DEL CENDES, CARACAS, VOL. 25, NÚM. 68, MAYO-AGOSTO, 2008, P. 1-27

MAINWARING, SCOTT; BRINKS, DANIEL; PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL. CLASSIFICANDO REGIMES POLÍTICOS NA AMÉRICA LATINA, 1945-1999. DADOS—REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, RIO DE JANEIRO, VOL. 44, Nº 4, 2001, P. 645 A 687.

SMITH, PETER H., ZIEGLER, MELISSA R. DEMOCRACIAS LIBERAL E ILIBERAL NA AMÉRICA LATINA. OPINIÃO PÚBLICA, CAMPINAS, VOL. 15 Nº 2, NOVEMBRO, 2009, P.356-385.

WEFFORT, FRANCISCO. NOVAS DEMOCRACIAS, QUE DEMOCRACIAS? REVISTA LUA NOVA, RIO DE JANEIRO, Nº 27, 1992.

3. DEMOCRACIAS, IMPASSES, CRISES E ALTERNATIVAS

Danilo Uzêda da Cruz

À maneira de introdução: pesquisar a democracia em tempos de golpe

Nosso artigo busca discutir questões da teoria democracia, particularmente temas que retornam à centralidade das pesquisas, sobretudo em tempo de crise e impasses na democracia liberal.

O problema central desse artigo, portanto, tenta encontrar elos e nexos entre três grandes temas da ciência política: democracia e participação; políticas públicas e desenvolvimento; desigualdades e democracia, a fim de que possamos ir construindo explicações para o contexto mais controverso dos últimos 20 anos para as democracias latino-americana. Acreditamos que sejam temas em disputa não apenas na forma de projetos políticos dos governos como também na sociedade civil.

Contudo, em tempos de eclipse da democracia brasileira (e ao que parece latino-americana), precisaremos anotar a dificuldade permanente em pesquisa temas como esse, de democracia substantiva. Três problemas aparecem como de difícil transposição nesse contexto de golpe parlamentar o Brasil, muito próximo, aliás, daqueles vivenciados no Paraguai, Guatemala e Nicarágua. O primeiro refere-se ao refluxo na sociedade na forma da política e na crença na democracia participativa, analisado como impasse por Avritzer (2015) em recente estudo de conjuntura; o segundo encontra-se nas crenças do pesquisador, que percebe esse impasse em forma de crise, na sociedade e nos governos; e, por fim o suposto apagamento do objeto de pesquisa quando os públicos participativos de mostram apáticos ou em compasso de espera ante os retrocessos políticos e a perda substantiva de direitos sociais.

O primeiro problema parece aprofundar ainda mais o impasse, à medida que se desnuda, a cada dia, a cada *denúncia*, os imbróglios do sistema político, empresas privadas e políticos individual e partidariamente, com sistemas complexos de corrupção envolvendo emaranhados e novelos que alcançam as reservas públicas e o patrimônio público. Esse ciclo de desvelamento do sistema de corrupção ainda não se findou, mas também não é novo como se apresenta. Ainda que se renove, constiui o marco fundador da burguesia nacional o princípio da usurpação de bens coletivos. O segundo problema nos parece mais complexo ainda, porque trata-se de uma necessária condição à pesquisa acadêmica que se desloque da realidade para promover análise substantiva, ou seja: o pesquisador precisa necessariamente acreditar que seu problema de pesquisa é possível ser resolvido no diálogo com a realidade, empreendendo assim os métodos de análise necessários para essa compreensão. Portanto, quanto mais a *crise* se aprofunda na forma de refluxo ou contextos de grande paralisação política, refreia-se ou desloca-se nosso olhar para o estático, onde antes era movimento. Torna-se difícil distinguir a figuração do ódio à democracia (RANCIERE, 2015), daqueles limites da democracia (BOBBIO, 2001) ou ainda daquilo que ela nunca se propôs a ser (ZIZEK, 2007).

Por fim, a sociedade em geral, e organizações da sociedade civil em particular, parecem também aguardar com ceticismo os desdobramentos dessa conjuntura perversa, seja na forma eleitoral (ainda uma dúvida para 2018 e anos seguintes), seja na forma de reestabelecer um novo diálogo com as bases sociais que lhes dão sustentação. Em todo caso o cenário brasileiro é de incerteza, crise e revolta. As análises de conjuntura correm risco de se mostrarem insossas no fim do dia, dado o aparente dinamismo da política nacional. Contudo esse dinamismo é mesmo aparente já que circula em torno de uma mesma classe econômica que deflagra uma guerra sem limites e padrões, onde o que aparece de forma imperiosa é o futuro sombrio e incerto, sempre a amedrontar as classes sociais empobrecidas e miseráveis.

Ainda assim, em tentando demonstrar que mesmo em uma conjuntura desfavorável é possível pensar alternativas democráticas que possibilitem a

sociedade participação e inserção de demandas e agendas de políticas públicas que sejam mais coerentes e exequíveis para a melhoria da qualidade de vida e erradicação da pobreza, ao menos como horizonte. E mais: como nos alerta SAFATLE (2017), pensar novos projetos sociais que tenham como fundamento formas e dinâmicas sociais renovadas e renovadoras, que sejam mais includentes e que se disponha a remodelar sistemas políticos e sociais em frangalhos.

Democracia, participação e desigualdades: conceitos em disputa

Ao longo dos anos 1970 e 1980 os temas “democracia” e “participação” foi vastamente utilizados na literatura da teoria política, tanto porque houve uma prática e experiência democrática em contraposição aos excessos dos totalitarismos, quanto porque uma crítica as democracias clássicas parecia afastar a sociedade dos processos decisórios. Pateman (1992) em sua pesquisa matiza essa afirmação, nos informando que sua popularização não significa uma concordância com a ampliação da democracia, e em alguns casos até mesmo contradita com essa perspectiva; a “democracia” esteve pautada por movimentos sociais, atores políticos, governos e teóricos, que buscavam compreender e explicar os fenômenos que lhes eram contemporâneos de crítica ao autoritarismo e por uma ampliação da participação social (PATEMAN, 1992). Outro autor destaca que nos anos 1980 nenhum governo, partido, ou movimento social de massa, declarou-se não democrático, ou não incluiu em seus documentos a defesa da democracia (HOBSBAWM, 1998), acentuando inclusive o caráter violento de qualquer Estado como forma política, mas que a experiência histórica demonstrara que sua ausência também levava a vícios democráticos. Em outro trabalho, o mesmo Hobsbawm (2001) destaca que ao longo do século XX a democracia foi a principal motivação dos grupos sociais, em suas mais variadas formas, na busca por mais justiça social, distribuição de recursos e liberdade civil (HOBSBAWM, 2001).

Outros pesquisadores reproduzem essa afirmação, identificando outros elementos distintivos do período, olhando ora para o Estado e sua “democratização”, ora para

a sociedade e sua “resistência”, ou ainda atestando ou não a melhoria da qualidade da democracia em perspectiva comparada. Com efeito, o debate em torno da democracia e a teoria democrática contemporânea, ao longo dos últimos 50 anos, são reafirmadas e testadas a partir das dinâmicas sociais e políticas.

Definida como a conjunção de fatores políticos e sociais que possibilitam direitos civis, direitos políticos e igualdade de voto, a democracia como tema de pesquisa tem encontrado no campo acadêmico perspectivas de análise mais distintas. O viés analítico e o tipo de pergunta dizem muito sobre o que a pesquisa e o pesquisador querem saber sobre seu tema de pesquisa. E as questões sobre a democracia no mundo passam, via de regra, pelo axioma minimalista ou pela democracia eleitoral. Raras as pesquisas, ainda hoje, que situam a questão democrática como uma questão de distribuição econômica ou na amplitude do termo entrecortando questões étnico-raciais, de gênero e geração (MIGUEL, 2016).

Entre nós latino-americanos, esse tema sempre esteve em pauta, seja por nosso passado colonial e o modelo de colonização implantado, seja pelo processo de formação dos Estados Nacionais latinoamericanos (VIANNA, 2004), ou por nossa história recente de golpes militares. A resistência e enfrentamento aos períodos militares ensejaram olhares sobre a democracia que ultrapassam o formalismo proposto e estampado na democracia liberal, hegemônica nas análises europeias, de esquerda e de direita. Ainda que tentássemos importar teorias europeias e norte americanas sobre a “democracia”, tínhamos (e temos) nossa realidade diversa a gritar por uma análise política que enxergasse, com olhos abertos, os dilemas da história vivida. Ou seja, era preciso em algum momento que a ciência política lêsse a democracia brasileira e latino-americana enxergando as diversidades e adversidades culturais, econômicas e a própria formação social.

Para autores como Bobbio (2000) a democracia tornou-se um denominador comum a todas as questões políticas relevantes. Ela encerra proposições de governos, hábitos sociais, contextos econômicos e modos de fazer. Esse complexo quadro que a democracia assume na contemporaneidade, expressando “a forma padrão de organização da dominação política no interior da modernidade

ocidental" (AVRITZER, 2005. p.563) mas, para uma definição mínima, para que possamos operacionalizar o conceito, o mesmo Bobbio (2000) nos propõe olhar a democracia em contraposição a qualquer autocracia, balizada por um conjunto de regras onde está estabelecido quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 2000), ou decisões vinculatórias para as quais todos os membros da coletividade estarão dispostos a obedecer ou seguir.

Apesar de insuficiente para compreender os sistemas democráticos no mundo real, esse olhar panorâmico nos coloca uma questão fundamental, porque para compreender a democracia é preciso estabelecer relações históricas onde a democracia emerge, na modernidade, como modelo político-social, senão incontestável, de difícil oposição. Ainda que possamos estabelecer no plano teórico que toda forma de Estado é uma expressão violenta da forma de poder, portanto de sustentação ou confirmação da sociedade de classes, ele aparece também, na sociedade moderna, pelo menos como o mediador desse conflito, senão o garantidor de que as desigualdades não beirem a babárie (MARX, 2012; ANDERSON, 1995). Assim, a igualdade é uma opção política encontrada na crítica marxista do Estado, como momento de transitório no caminho a sociedade igualitária, assim como as possibilidades de garantir, gradativamente, ampliação de direitos e inserção social (FRASER, 1997). O encontro teórico do marxismo clássico (em que o Estado é o comitê de negócios da burguesia) e o marxismo do século XXI está na possibilidade de, em se perpetuando a forma política do Estado, fazer dele um aparelho voltado para as transformações necessárias no caminho de uma sociedade economicamente igualitária. Pressupõe então participação social nas decisões do Estado, ou seja, em políticas públicas.

Esse encontro já estava presente em Lenin (1902), e no marxismo do próprio Marx (MARX, 1997; 2000; 2011; 2012). Mas a dinâmica tornou ainda mais necessário pensar o Estado (real) como imantado pela sociedade civil, e vice e versa. Portanto a "tarefa" de pensar a democracia alcança novos contornos na contemporaneidade.

Por um lado, a democracia nos termos da sociedade moderna expressa a participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido entre os

cidadãos, controle do programa de planejamento, e a inclusão máxima de todos os adultos (DAHL, 2009). Esses critérios, para Dahl, oferece o máximo de participação e o mínimo de custos individuais, uma vez que os custos são assumidos coletivamente. Seu modelo concebe ainda, à luz da sociedade europeia, as instituições necessárias para que a democracia se concretize: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para associações; e, cidadania inclusiva (DAHL, 2009).

Contudo, temos condições de avaliar a democracia como um fenômeno histórico (TILLY, 2013) não linear ou unidimensional. Devem existir elementos que permitam potencialmente a inclusão e a liberdade de expressão como valores intrínsecos, medidas protetivas garantidoras dessas premissas. Para Tilly (2013), seria preciso ainda que as consultas sejam vinculantes, de entrega obrigatória do compromisso assumido. A experiência histórica dos Estados e das sociedades devem assegurar elementos que permitam, como regra, a inclusão permanente por meio dos direitos políticos e civis, mas também sociais e econômicos. Tilly (2013) demonstra que experiências históricas não democráticas podem acelerar processos democráticos a partir de pactos entre governantes e sociedade civil, que fogem a modelos europeus de valores e instituições preexistentes para a democracia efetiva (SANTOS, 2005). Os países do cone sul apresentam diversos exemplos desses processos, com ou sem o Estado, em que os valores democráticos e instituições democráticas são conjuntamente formados.

Uma leitura alternativa, no âmbito de um projeto epistemológico contrahegemônico, proposto por Santos e Meneses (2010), democracia pode refletir antagonismos regionais significativos, contrastando inclusive com modelos já consolidados na literatura. Reafirma, portanto, a historicidade de qualquer definição de democracia e vai além permitindo análises em que as próprias relações locais reconfiguram os valores democráticos ou reinventam processos emancipatórios (SANTOS, 2005), mobilizando para isso projetos políticos libertários, contrahegemônico e plurais.

Os impactos sociais e políticos do processo de democratização no Brasil, por

exemplo, nos apresentam reflexões importantes para pensar “nossa democracia”. Instituições participativas (conselhos, colegiados, comitês) iniciam uma democratização da democracia ampliando em muito os horizontes de possibilidades das populações envolvidas, seja pelo aprendizado político seja por avanços concretos de implantação de políticas a partir da inserção de demandas coletivas em políticas públicas, produto do processo decisório daquela instituição participativa. Espaços participativos (conferências, fóruns) ensinam e organizam demandas coletivas além de permitir a participação política direta de grupos demandantes, consolidando a experiência democrática em contornos não previstos. Os públicos participativos, em espaços não deliberativos ampliam o aprendizado do diálogo e da escuta, mas também do empoderamento de grupos e atores sociais antes não atendidos na esfera pública.

Se, ao longo do século XIX, a democracia foi considerada como uma forma de governo comandada nos quadros do liberalismo, no século seguinte essa definição se alarga a partir da própria experiência de participação promovida pelos processos democráticos. Como nos assegura Bobbio (2009) a democracia transbordou as perguntas “quem governa?” e “como governa?”, sendo necessário compreende-la como o conjunto de instituições e exercícios de procedimentos que permitam a efetiva participação dos interessados na deliberação dos assuntos coletivos (BOBBIO, 2009). A democracia substantiva, portanto diz respeito a superação das promessas não cumpridas do liberalismo, superando os paradigmas tradicionais e modernos de democracia, seja pela insuficiência em resolver os problemas engendrados por ela mesma, seja por não garantir a efetiva inclusão e participação nos processos decisórios para todos (LESSA, 2002). Uma democracia contemporânea deve, portanto, passar pela ampliação da participação social nas decisões coletivas, mas também, e de forma substantiva, na ampliação de sua própria definição, alargando a esfera do político e do social, para uma democratização não apenas normativa.

Desse modo, a democracia no Brasil contemporâneo, ainda que partamos de premissas previstas nas teorias políticas contemporâneas, assume na experiência histórica caminhos não previstos (AVRITZER, 2009) que devem ser analisados a

partir de experiências concretas de e com a participação social. Que esteja presente uma construção histórica, política e pedagógica, de processos de democracia em que o que está em disputa é o projeto político democrático societal muito mais do que as instituições isoladamente ou os procedimentos *stricto sensu*. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Ler “democracia” exige-nos, portanto, no campo teórico-metodológico uma *leitura de mundo* (FREIRE, 1988).

Desenvolvimento, políticas públicas e o alargamento da questão democrática

Por outro lado, enquanto as democracias em geral se debatem com a incapacidade de resolver a questão das desigualdades econômicas e sociais (ainda que tenham resolvido parcialmente as questões das desigualdades políticas e dos direitos civis), encontramos ao longo dos anos 1990 e 2000, sobretudo na América Latina e, no Brasil em particular, um tensionamento da sociedade civil para ampliar a escuta estatal no que diz respeito a suas demandas políticas.

Com o retorno da “mormalidade” eleitoral o olhar da sociedade volta-se para as políticas públicas e a questão do desenvolvimento (DURIGUETTO, 2007). Assim, as questões acerca do desenvolvimento e das políticas públicas passam a compor um quadro crítico da participação social, portanto, do que estamos chamando aqui de alargamento democrático, em concordância com o que Avritzer (2005) vem sinalizando em suas pesquisas recentes sobre participação social. Em que pese o aprofundamento da tensão entre democracia total e parcial, ou da disputa entre projetos políticos democrático-participativo e neoliberal, a sociedade tem tensionado o Estado para que sejam observadas novas e renovadas formas de participação social no que tange a política pública e estratégias de desenvolvimento, sobretudo aquelas que possibilitem reinventar a democracia.

Uma questão inicial se coloca após essa breve abordagem dos processos de desenvolvimento: quais processos de globalização e desenvolvimento local? Globalização e desenvolvimento local estão em campos distintos de um mesmo

processo dialético, complexo e contraditório, exercendo-se mutuamente agregação e desagregação na dinâmica das relações internacionais. Santos (2005) nos chama a atenção para percebermos que o fenômeno da globalização não é a supressão dos “localismos”, mas a hegemonia de um “localismo” sobre os outros. As interações dialéticas entre os processos globais de desenvolvimento e as estratégias locais configuram a dinâmica das relações internacionais.

Por outro lado, a globalização é parte do processo de internacionalização do capital, exacerbado pela tecnificação e pela cientificização da relação homem x natureza. Condições muito particulares expressam essa nova fase do processo secular de globalização, seja pela intensidade e velocidade impressas dos processos produtivos, seja pelo processo de precarização e fragilização das relações de trabalho. São, assim, características que se ampliam se pensarmos os processos informacionais, tecnológicos e produtivos.

O momento histórico da globalização, por esse prisma, não é somente uma fase da internacionalização do capital, mas sua explicação paradigmática desse processo mais amplo (SANTOS, 2005): um novo paradigma que emerge sob o domínio da precarização do trabalho, velocidade informacional, exacerbão da técnica e uniformização da cultura. A globalização opera num universo de diversidades, desigualdades, tensões e antagonismos. Operações articuladas com a dimensão global, abrange e subsumi, recriando singularidades e localidades.

Ao mesmo tempo, a globalização exerce um efeito contraditório sobre a organização espacial, demandando uniformização e padronização dos mercados, produtos e culturas, recriando e reproduzindo diversidades que conflitam com padrões, mercados e culturas locais não hegemônicas. Essa tensão coloca em articulação o local e o global, ou, como tem nos convidado a pensar Santos (2003), encaminhando-nos para aproximações, conformando o que denominou de *glocal*.

A uniformização, contrariamente, pode difundir processo de resistência e valorização cultural a partir do local, construindo um discurso contra-hegemônico à padronização e à uniformização, seja do ambiente das relações sociais ou das

relações políticas de com “a política”. Decorrem daqui diversos movimentos que buscam reinventar processos de emancipação e resistência, não apenas no campo da cultura, mas da economia e da política. De um lado, o processo hegemônico globalizante; de outro, os processos de resistência e confronto, reafirmando valores, hábitos, costumes, modos de fazer e de agir diante de fenômenos sociais.

Como parte do projeto de internacionalização do capital, a padronização pressupõe a desestruturação e a desorganização das economias locais, tanto quanto o capital necessita abrir novos espaços e mercados. Fraciona e fragmenta, assim, a economia local, interligando, com ou sem incorporação, os mercados e economias locais e regionais.

De que desenvolvimento, então, estamos falando? Associados a que processos de globalização? Como considerar as dimensões locais? Qual o projeto político em questão? Outros problemas surgem ainda quando partimos de realidades locais específicas, onde a história de concentração de renda e de exploração foi mais intensa, como é o caso dos países da América Latina.

Contudo, algumas condicionantes desse processo possibilitaram uma ampliação de “oportunidades” econômicas que influenciam, ou mesmo determinam, esse cenário: a democratização da comunicação, com o barateamento e a ampliação de redes sociais; o mesmo para o transporte; o mercado, a virtualidade e o desenvolvimento de instrumentos de comunicação digital que possibilitam o acesso a mercados e comunicam, por meio informatizado, compradores e vendedores em espaços distantes, com menor custo e volume de capital. Nesse sentido, os processos de globalização em curso associam centralização econômica e descentralização produtiva, fazendo interagir sistemas de redes produtivas e atores específicos. Interessa-nos, aqui, o potencial aberto pelo sistema e a fragilidade na estrutura produtiva que esse processo promove.

Contradicoriatamente, como falamos acima, essa integração de mercados e economias globais e locais se dá de forma destrutiva, posto que, na mesma medida que integra, também desfragmenta e desterritorializa as economias locais, além de

fragilizar o Estado-nação como unidade unificadora, contribuindo, dessa forma, para o aparecimento de espaços subnacionais, territoriais e locais que viabilizem interações outras. Apesar da relação fragilizadora, o que se percebe, na prática, é um Estado cada vez mais forte e interventor das relações produtivas, sempre a serviço do capital.

Aqui se encontram as perspectivas de desenvolvimento local e globalização, democracia e participação social. Os processos de desenvolvimento local no cenário da globalização estão cada vez mais dependentes das estratégias de mobilização e intervenção dos atores políticos externos. As perspectivas, portanto, para a efetividade do desenvolvimento local, ou nos territórios, estão cada vez mais dependentes da ampliação da participação social nas instituições e espaços participativos. As instituições participativas assumem um papel crucial porque possibilitam uma maior inserção das demandas sociais, que podem interferir em maior ou menor grau as estruturas produtivas.

Na perspectiva do empoderamento das economias locais, dos grupos sociais e dos processos políticos, processos de desenvolvimento, descentralização e localidade assumem outro papel na construção do projeto político. Complementam-se mutuamente, mas distinguem-se quanto aos públicos participativos.

Podemos dizer que, ao falar de descentralização, estamos conversando sobre aspectos político-institucionais e processos decisórios que permeiam as formas de organização e cultura política de uma sociedade determinada e a administração pública na condução de políticas e programas. Ainda assim, é nesse momento que compreendemos a relevância desse processo para o desenvolvimento local ou do que estamos chamando de projetos locais ou localismo. Essas iniciativas, muito comuns em projetos políticos de gestões progressistas, mas não exclusivamente, reformulam a própria estrutura da administração pública para dar conta da descentralização. As experiências que observamos no capítulo anterior são exemplos dessas iniciativas. Na dinâmica fica difícil saber se a origem se deu a partir da pressão da sociedade civil ou como iniciativa mesma da gestão da administração pública, seja como produto de uma mobilização anterior de

movimentos e forças políticas progressistas, seja como uma conjuntura política em que mesmo projetos conservadores descentralizam políticas para aproximar a sociedade de seu projeto. Um governo conservador pode, dada uma conjuntura política, adotar medidas como planejamento participativo ou audiências públicas para referendar suas intenções, ou vincular orçamentos a prefeituras por bairro, etc. Do mesmo modo, um governo progressista pode restringir a consulta e a deliberação de públicos participativos em um dado momento, ante a impossibilidade de atendimento às demandas sociais apresentadas, frustrando grupo e movimentos. Teremos, aí, algumas distinções no processo e nos resultados, mas que fogem ao escopo desse trabalho, pois não teríamos condições de avaliar essa assertiva nos casos específicos e concretos.

No entanto, ainda que seja um ato político gerador ou produto, a descentralização das políticas e programas pode representar um importante começo para o desenvolvimento local e a ampliação da esfera democrática, recriando institucionalidades, promovendo arranjos institucionais democratizantes e criando ambiência favorável para que o processo decisório aconteça com efetiva participação social, autonomia e empoderamento coletivo (SANTOS, 2005).

Em outra perspectiva, não menos relevante, a descentralização representa uma mudança nas relações de poder presentes em todos os lugares. Foi a constituição de 1988 que proporcionou a descentralização da autoridade política, conferindo às administrações municipais recursos suficientes e independência política para reestruturar o processo de produção de políticas públicas (COELHO e NOBRE, 2004). Uma nova relação de poder é estabelecida, possibilitando aos atores políticos maiores reflexão e interesse sobre os assuntos da política, orçamento municipal e contas públicas. Para Wampler e Avritzer (2004), os processos de democratização e descentralização não pararam mais, impulsionando a agenda de governos para a criação de procedimentos cada vez mais amplos e democráticos (COELHO E NOBRE; NOBRE, 2004). As instituições participativas se ampliam, recolocando a relação de poder para os atores locais. Essa observação que encontramos nos autores citados também é confirmada por pesquisas mais

recentes (SANTOS, 2005; HOCHMAN, ARRETCHÉ E MARQUES, 2007; AVRITZER, 2009, 2010; GOHN, 2014).

Os espaços participativos (fóruns, assembleias, audiências públicas, conferências etc.) e as instituições participativas (conselhos, colegiados, fóruns etc.) concorrem cada vez mais na agenda política das organizações sociais e articulam políticas públicas com maior e mais efetiva participação social nos diversos setores. Avritzer (2009, 2010) nos traz um conjunto de experiências de participação social, com ou sem processos deliberativos. Coelho e Nobre (2004) também nos informam, a partir de experiências institucionais no Brasil contemporâneo, que os processos de deliberação constituem uma experiência inovadora na sociedade brasileira, com os limites socioculturais e históricos.

Para compreender essa mudança nas relações de poder e sua relevância política para poderes públicos e para a sociedade, é fundamental fazer a distinção entre descentralização e desconcentração. A literatura em torno do tema tem tratado essa distinção necessária sob três aspectos: a abrangência e a intensidade na transferência de funções e os espaços de participação (ou de poder) entre instâncias superiores hierarquicamente na estrutura administrativa brasileira. De certo modo, estamos falando basicamente da União, estados e municípios. Enquanto a descentralização representa a transferência de autonomia e poder decisório entre essas instâncias (seja ela entre União e estados ou União e municípios, ou o inverso, partindo de municípios para a União e estados), a desconcentração diz respeito somente a uma certa distribuição de responsabilidades executivas em programas, projetos ou atividades ordinárias, sem que isso represente transferência de autoridade ou garanta autonomia decisória. Essa confusão do pacto federativo se estendeu por mais de dez anos após carta de 1988, sobretudo para as políticas sociais e garantia de direitos (SILVA, YAZBEK, 2008; BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Descentralização de políticas constitui-se, dessa forma, como uma mudança profunda na estrutura da administração pública. Distribui poder decisório e responsabilidades políticas entre os atores políticos, ultrapassando o mero repasse de tarefas. Veremos mais adiante como essa

distinção é assaz relevante para a compreensão mesma do que é o planejamento participativo na esfera das organizações, dos poderes públicos etc., posto que não se trata de “dividir” atividades e tarefas, e sim uma compreensão mais profunda da partilha do poder decisório, dos objetivos comuns ou coletivos, assumidos e pactuados coletivamente.

Importante perceber que a descentralização pode constituir uma dupla leitura. Estando em compasso com os processos de globalização, representa uma fragilização do Estado como unidade unificadora, reduzindo seu poder na organização, intervenção e definição do “projeto de desenvolvimento”. Por outro lado, constrói novas institucionalidades e novos arranjos políticos comprometidos com a unidade administrativa, dessa vez consolidada na estrutura social. A fragmentação abre uma indeterminação no processo decisório, no qual têm se consolidado processos participativos mais amplos.

Como informamos mais acima, os processos de descentralização têm acontecido na história recente em dois níveis, distintos e complementares, conforme o agente que recebe as responsabilidades e a arena decisória das instâncias públicas hierarquicamente superiores. Então, temos:

QUADRO 1 RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE: CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO

ESTADO-ESTADO	ESTADO-SOCIEDADE
Transferência de funções e responsabilidades da gestão interna ao setor público	Democratização da gestão e transferência para a sociedade o processo decisório e execução de atividades, gestão de recursos e prestação de serviços anteriormente nas mãos dos poderes públicos
União para os Estados; Estado para municípios; ou ainda entre unidades governamentais	Estado para a sociedade civil organizada, ONGs, Associações Cooperativas
Ex: Descentralização de recursos via FUNDEB para a educação ou SUS no caso da saúde; Transferências diretas de recursos;	Ex: Implantação de políticas públicas, projetos educacionais, definição orçamentária, PPA etc.

Fonte: Elaboração do autor a partir de modelos de análise nas referências.

A descentralização pode, ainda, ganhar contornos mais profundos no segundo

caso, pois, além do repasse das ações antes executadas pelo Estado, há um repasse de responsabilidades de decisão e deliberação, como no caso das instâncias participativas (conselhos, colegiados etc.). Por meio das organizações sociais, a sociedade assume a deliberação por políticas, característica fundamental para compreender a ampliação da democratização das políticas.

Outros exemplos são a municipalização e a territorialização de políticas públicas como forma de descentralização administrativa. A União ou os estados transferem para as unidades administrativas municipais e territoriais os recursos e o poder decisório. Para o caso dos municípios e territórios já existem, consolidados na constituição e legislação complementar, procedimentos e regulação própria. Ainda assim, necessita de regulação o caso das instâncias colegiadas nos territórios de identidade, por exemplo. Essa dinâmica amplia o processo de democratização das políticas porque nas instâncias colegiadas territoriais estão atores políticos dos mais diversos, inclusive os poderes públicos, conforme analisamos em outro trabalho (CRUZ, 2015).

As formas, portanto, de descentralização para a esfera municipal ou territorial possibilitam uma partilha de recursos e poder entre os entes públicos, mas com alguma ampliação das dependências entre esses atores políticos. É distribuída não somente a responsabilidade decisória, mas a priorização das ações. Os formatos nos municípios e territórios, a partir dessa descentralização, dependerão das disputas e da correlação de forças nos municípios e territórios, dos grupos de pressão, da arena decisória e das instituições nos territórios.

A descentralização não é um fenômeno de países em desenvolvimento; é, antes, um fenômeno mundial, em maior ou menor escala, alcançando fortemente aqueles cujos arranjos institucionais locais ainda são frágeis. Com certa incongruência, é justamente onde os Estados se mantêm como unidade centralizadora que esse processo se dá, sem que isso represente falência do mesmo ou uma debilidade institucional, conforme observamos anteriormente. No Brasil, esse processo, iniciado com a Constituição de 1988 a partir do fortalecimento dos municípios e das organizações da sociedade civil, combinou descentralização política e decisória

e desconcentração de programas e políticas públicas. A participação social ampliou-se, contribuindo fortemente para que os processos democráticos – e com eles uma nova geração de políticas públicas – pudessem estar no horizonte (AVRITZER, 2010).

Pode, então, a descentralização de políticas públicas ampliar a participação social nas diversas arenas decisórias, contribuindo para “democratizar a democracia”? Santos (2005) afirma que é possível. Sob outro ângulo, a descentralização constitui uma abertura democratizante no centro do aparelho burocrático, contribuindo para um atendimento mais eficaz das demandas sociais. Além disso, diminui a distância entre atores políticos e os problemas reais da sociedade ou entre o próprio aparelho burocrático e os governos, permitindo a criação de instâncias participativas mais efetivas e com maior poder decisório. Amplia a ação política de fora para dentro do Estado, para além dos momentos de mobilização social e pressão por ampliação de direitos e acesso a bens e serviços. Promove, portanto, um maior interesse pela esfera pública.

Importante lembrar que, no caso do processo histórico brasileiro, remontando à nossa forma de colonização e mesmo ao período republicano, os localismos encontraram formas de regionalização da política, formando elites políticas locais que controlavam de forma privada a esfera pública. Atuando de forma patrimonial e patriarcal, as elites políticas, que quase sempre eram também elites econômicas, mobilizavam recursos suficientes para controlar amplo tecido social com vistas a garantir a hegemonia local (FAORO, 2008). O coronelismo é um fenômeno datado, mas com marcas culturais ainda presentes.

Esse processo de ampliação da participação social e descentralização não pode, contudo, ser confundido com a recriação dessas estruturas locais de mandonismo e coronelismo, sendo necessária uma vigilância constante dos atores políticos, no sentido de garantir uma uniformidade de procedimentos e uma ampla e irrestrita participação social, impedindo que oligarquias locais se coloquem à frente do processo decisório manobrando, controlando e às vezes obstaculizando a tomada de decisão por parte dos atores políticos representativos ou eleitos.

Por fim, democracia e participação associadas à descentralização de políticas tornam-se complementares: de um lado, viabilizam a participação social de atores políticos compartilhando tomada de decisão (processo decisório) e transferência de poder; de outro, contribuem para a formação de novos arranjos políticos locais, fortalecendo o interesse e a politização de atores políticos locais, comunidades e territórios (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; AVRITZER, 2007, 2010). Fundamentalmente, contribuem para a mudança da cultura política local, semeando novas formas de organização, enfrentamento político e relação com os poderes públicos.

Considerações do processo: participação além dos espaços e das instituições participativas

Ao longo de nosso artigo buscamos identificar os contornos teóricos da crise instalada nas democracias latinoamericanas, bem como possíveis alternativas a um cenário adverso.

O ódio à democracia, como procedimento e como objetivo societal (RANCIERE, 2016), aparecem como crises locais fruto de processos históricos das formações sociais nacionais. Ela emanam de uma elite político-económica que controla, em geral, os maiores veículos de comunicação e empresas. Trata-se de uma contestação aos desdobramentos dos anos anteriores que ampliaram a participação social nas políticas públicas, no sentido expressado por Santos (2005), da democratização da democracia (SANTOS, 2005), e que parecia fazer parte de um projeto político consolidado. Em nossa compreensão esse panorama, abordado por outros autores nessa coletânea, demonstra que o cenário é de igual relevância para toda a América Latina, com retrocessos significativos nas políticas de democratização e inserção de populações nos direitos sociais, econômicos e políticos.

De certo modo, o cenário para uma alternativa nos remonta a década anterior, onde as democracias alcançaram seu ápice até então nas históricas republicanas.

A crise das democracias, sobretudo as latinoamericanas, não devem ser subestimadas. Do ponto de vista analítico, onde se debruçam os pesquisadores do tema para compreender as causas, os processos e aprendizados, essa perspectiva deve ser inserida em uma análise ao menos regional, observada a dimensão que ela (a crise) repercute nos governos e na sociedade.

Até então o que observamos é que os governos latinoamericanos tem optado por redirecionamentos não democráticos ou menos democráticos do que o período anterior, dada as dificuldades geradas pelos sistemas eleitorais para participação, economias nacionais em crise, aumento das dívidas públicas, redução das políticas sociais e endividamento das unidades federadas. Exceção temos Uruguai, onde a Frente Ampla já encontra problemas para manutenção no governo, e Bolívia, em que medidas não democráticas começam a ganhar justificativa econômica. O Equador prepara-se para um conjunto de cortes nos direitos sociais.

O caso do Brasil é emblemático. A maior economia do continente, enfrenta um golpe parlamentar que, pelo visto, deverá se perpetuar até as próximas eleições. Os resultados desse golpe acompanham reformas trabalhistas e previdenciárias com perda de direitos conquistados ao longo dos últimos 50 anos pelos trabalhadores. Não só isso: as restrições aos programas sociais passam por redução de cortes orçamentários, alterações administrativas (como o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social), além de alterações nas políticas sociais de habitação e transferência de renda.

Contradicoratoriamente, as populações não parecem ter acompanhado passivamente a esses retrocessos e restrições não democráticas. Tomarmos Brasil, Argentina, Peru e México, observamos uma densidade significativa de movimentos políticos e protestos acontecendo todos os dias. Mas perderam seu potencial organizativo com a fragilidade dos partidos, sindicatos e dos movimentos sociais. Parte dessa fragilidade está mesmo na dificuldade econômica e de oferecer respostas ao contexto de crise. Mas, sobretudo, pelo ataque constante dos meios de comunicação (como no caso do Brasil e Argentina).

A alternativa política para enfrentamento a esse retrocesso, no âmbito da democracia liberal está no aprendizado da ampliação dos espaços participativos e decisórios de políticas públicas. Essa pode ser uma alternativa onde a sociedade possa construir políticas públicas nos diversos setores, inclusive os estratégicos como energia e infraestrutura, tensionando para a ampliação desses espaços.

É de onde também somos instados a pensar que a união estável entre democracia e capitalismo está fundada, desde sempre, em um modelo que alcança o limite sempre que as democracias ensaiam libertar-se do capital. Esse limite não quer dizer fim da história, antes pelo contrário.

Se os processos de transformação e resistência estão relacionados a participação política e social a indeterminação que nos falamos mais acima, e encetada a partir das intensas mobilizações retomadas nos últimos cinco anos, nos colocamos em um momento de crise que acena para uma tentativa de construção de um novo cenário político, em que a participação política ultrapasse as eleições (como de fato tem acontecido em toda América Latina) e que se renove com novas proposições de alargamento democrático. O limite desse alargamento, como já posto, sempre será a superação das desigualdades inaceitáveis.

As saídas para a crise não podem estar alheias à mobilização popular.

Referências

ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento e dependência**: cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: IPEA, 2013.

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

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

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, fevereiro de 1999.

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

_____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a.

CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

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**. 2. 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. e COSTA, L. D. de A. (orgs.). **Debates sociológicos, educacionais e identitários**. Salvador: Kawa-Kabiyesile, 2016. p. 15-30.

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

CRUZ, D.U. **O Estado brasileiro e a política pública de desenvolvimento territorial**. Dissertação de mestrado. Salvador: UNIFACS, 2014.

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

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; e, 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**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FRASER, Nancy. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition**. New York: Routledge, 1997.

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

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

GOHN, M. da G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 4. 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**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 20. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HEIDEMANN, F.G. e SALM, J. F. (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 3^a edição, 2014.

HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado.** Rio de Janeiro: Revan, 2010.

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

_____. **Sobre história.** Ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

_____. **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.

HÖLFING, E. de M. Estado e políticas Públicas. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n 55, novembro 2001. p.30-41.

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

LESSA, R. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. **Democracia – teoria e prática.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 33-53.

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.

MARX, K. Crítica do Programa de Gotha. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, K. O 18 de Brumário e Cartas e Kulgelman. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MARX, K e ENGELSN, F. A Ideologia Alemã. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

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. 4. 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 ali. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4ª. Edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

PRZEWORSKI, A.; BRESSER-PEREIRA, L. C.; HERRERO, J. M. M. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem socialdemocrata. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 171- 207, 1993.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SADER, E. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

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.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

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**, vol. 36, n°3, 2004

WERNECK VIANNA, L. **A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Revan, 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.

TENSÕES, RECUOS E CRISE

4. A PRODUÇÃO DO GOLPE NO BRASIL

Luis Felipe Miguel

O experimento democrático iniciado no Brasil na segunda metade da década de 1980 sempre foi limitado. O acesso à cidadania política é igualitário apenas formalmente, uma vez que os recursos para influenciar nas decisões públicas, como o poder econômico ou o acesso aos meios de comunicação, estão concentrados nas mãos de poucos. Estes poderosos estão acostumados a impor restrições, tácitas ou explicitadas, ao exercício da soberania popular. São problemas comuns a todos os países em que as regras democráticas precisam se adaptar às estruturas de dominação que organizam a sociedade – capitalismo, sexism, racismo. Mas eles se tornam mais agudos quando, como é o caso brasileiro, os grupos privilegiados são muito ciosos das hierarquias sociais e mostram baixa tolerância à igualdade.

O PT no poder demonstrou ter entendido que estes limites estavam em vigor e optou por se curvar a eles, priorizando mudanças de baixa intensidade, que permitissem enfrentar as privações mais graves das populações despossuídas sem ameaçar a reprodução da dominação social. Mesmo assim, foi apeado do governo, em ação extraordinária que desrespeitou a legalidade. Sua prudência foi insuficiente. Talvez seja possível afirmar, sobre os limites que os grupos dominantes impõem à democracia, algo similar ao que Offe disse sobre o poder que a burguesia tem de definir o nível mínimo aceitável para a remuneração do capital: “o que eles *consideram* uma carga [tributária] insuportável é efetivamente uma carga insuportável, que conduzirá *de fato* a uma baixa da propensão a investir”⁷. Não há um critério externo à sensação de satisfação ou risco.

O motor do *impeachment* foi essa percepção, por parte dos grupos dominantes, de que era necessário interromper o ciclo petista. Não pretendo aqui reconstituir os fatos que levaram à deposição de Dilma Rousseff, nem como, ao longo desta trama,

⁷ Claus Offe, “De quelques contradictions de l’État-providence moderne”, em *Les démocraties modernes à l’épreuve* (Paris: L’Harmattan, 1997), p. 84. A publicação original é de 1984.

foram muitas vezes rompidos os limites da lei, da ética e do decoro – as fragilidades da peça jurídica que embasou o processo, as motivações de Eduardo Cunha, as manobras de Michel Temer. Pretendo, isso sim, identificar uma sequência de quatro movimentos que levaram à ruptura da conciliação petista, culminando com a ruptura da própria democracia.

(1) No início de seu primeiro mandato, Dilma Rousseff julgou que poderia introduzir algumas mudanças no pacto que herdara de Lula, acendendo sinais de alerta e revigorando a hostilidade de grande parte dos aliados de ocasião. (2) Os protestos populares de 2013, conhecidos como “jornadas de junho”, revelaram a crescente fissão entre o PT e uma larga fatia de sua presumida base eleitoral. (3) No ano seguinte, a derrota eleitoral da direita, em certa medida surpreendente, ampliou sua frustração com as regras vigentes. (4) A capitulação de Dilma, no início do segundo mandato, minou o apoio da base social que ela poderia mobilizar em defesa da legalidade. A esses quatro movimentos, é preciso acrescentar o papel dos interesses internacionais e também a atuação seletiva do aparato repressivo do Estado. É esse conjunto de fatores que será analisado neste capítulo.

Dilma Rousseff chegou à presidência por efeito do escândalo do mensalão, que atingiu em cheio a cúpula petista e retirou do páreo os principais pretendentes do partido à sucessão de Lula. Ministra de perfil mais técnico, apesar da longa militância na esquerda, ela conquistou a estima do presidente por seu desempenho no governo. Sem nunca ter concorrido a uma eleição antes, enfrentava a desconfiança da elite política em geral, incluindo seus próprios correligionários, diante dos quais sofria ainda com o agravante de não ser petista de raiz – havia sido filiada inicialmente ao PDT de Leonel Brizola. Sua vitória em 2010 foi em geral creditada ao patrocínio de Lula, uma interpretação que por vezes é tingida de sexism, mas que encontra fundamento na realidade: ela entrou na campanha como uma quase desconhecida, ele era o maior líder popular da história do país.

No governo, Dilma julgou que era possível introduzir algumas mudanças em relação ao arranjo lulista que herdara, sempre com prudência. Uma delas foi confrontar alguns dos esquemas de corrupção presentes em áreas sensíveis do Estado brasileiro. A faceta mais visível foi a chamada “faxina ética”, que levou à demissão de vários ministros sobre os quais pesavam denúncias de corrupção –

foram seis só no primeiro ano de governo. A presidente construiu a imagem de enérgica no combate à corrupção, o que lhe valeu ganhos de popularidade. Ao mesmo tempo, permanecia o loteamento dos cargos entre os partidos da base aliada. O horizonte parecia ser o de um governo “limpo” (sem roubalheira) mas sustentado pela política “suja” (do toma-lá-dá-cá): a classe política podia continuar a parasitar o Estado, mas dentro de certos limites. Sem tanta visibilidade quanto as mudanças ministeriais, mas prenhe de maiores consequências, foi o afastamento de alguns dos principais operadores dos esquemas de corrupção nas empresas estatais.

A relação de Dilma com os integrantes da elite política nunca foi fácil, pelo perfil técnico, por traços de personalidade da presidente e mesmo pelo fato de ser mulher, dificultando a integração num ambiente tão marcado por um *éthos* masculino e sexista – de fato, junto às lideranças políticas, tanto quanto nas ruas, nas redes sociais e na mídia, houve um significativo traço misógino na desqualificação da presidente. A situação só se deteriorou com a tentativa de mexer em alguns dos esquemas consolidados de rapinagem e com a pouca disposição para demonstrar solidariedade aos abatidos por denúncias.

A outra mudança que Dilma tentou introduzir foi na política econômica. Como avanço em relação ao período anterior, ela tentou promover o que André Singer chama, prudentemente, de um “ensaio desenvolvimentista”⁸ – um ensaio, já que a chamada “nova matriz econômica” não representou um enfrentamento cabal com o rentismo, nem um mergulho numa política desenvolvimentista plena, mas uma espécie de tateio para verificar as possibilidades de caminhar nessa direção. Seja como for, houve um esforço para reduzir a taxa de juros, que no Brasil permanece em patamares estratosféricos há décadas. O objetivo era favorecer o investimento produtivo em detrimento da especulação financeira, cuja remuneração seria reduzida. Para tanto era necessário também trabalhar com metas inflacionárias mais elásticas, a fim de não restringir a capacidade de intervenção do governo, e desvalorizar a moeda, duas medidas que facilmente seriam vendidas ao público como indícios de “descontrole” da economia.

⁸ André Singer, “A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista”, em André Singer e Isabel Loureiro (orgs.), *As contradições do lulismo* (São Paulo: Boitempo, 2016).

Nessa queda de braço com o sistema financeiro, Dilma pensava contar com o apoio dos dois setores objetivamente beneficiados com a nova matriz econômica: a classe trabalhadora e a burguesia industrial. O apoio dos trabalhadores foi tímido, o que reflete tanto a incapacidade de mobilização popular, que é uma das características definidoras do lulismo, quanto a ambivalência das cúpulas sindicais gestoras de fundos de pensão em relação ao enfrentamento com o rentismo. Mas o principal percalço foi a ausência de apoio dos industriais, reencenando a tragédia permanente da esquerda brasileira: ela prepara tudo, mas a burguesia sempre falta ao encontro. Quer por suas vinculações com o capital financeiro, quer por seu temor diante de um governo que se mostrava capaz de orientar eficientemente a economia, a burguesia industrial não se empolgou com a mudança na política econômica. Singer anota que, ao mesmo tempo em que enfrentava a batalha da taxa de juros, o governo colidiu com empresas do setor produtivo, impondo limites aos ganhos de concessionárias em setores como energia elétrica ou transporte. Com isso, reduziu sua base potencial de apoio e “catalisou a solidariedade intercapitalista”⁹.

O enfrentamento ao rentismo foi dificultado também pelo fato de que seus interesses e a crença nas receitas da ortodoxia econômica estavam enraizadas em setores do governo, levando a medidas contraditórias. A batalha já estava praticamente perdida quando eclodiram os protestos de rua que sinalizaram que, para largas parcelas da população, as reformas restritas do lulismo eram insuficientes. As “jornadas de junho” foram um fenômeno complexo, cujo primeiro resultado foi revelar que os modelos com os quais os analistas políticos em geral trabalham, restritos às instituições, são insuficientes para apreender a dinâmica do conflito social¹⁰.

As manifestações contra o aumento nas passagens do transporte coletivo ganharam dimensão maior do que a esperada, num processo que é possível dividir em três momentos (ainda que a cronologia não seja rígida). Primeiro, a adesão superou, e muito, a capacidade de organização do Movimento Passe Livre (MPL).

⁹ Id., p. 51.

¹⁰ Cf. Luis Felipe Miguel, “Democracia fraturada: o golpe, os limites do arranjo concorrencial e a perplexidade da ciência política”, em Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli (orgs.), *Encruzilhadas da democracia* (Porto Alegre: Zouk, 2017).

Depois, a pauta foi ampliada, demonstrando a insatisfação não só com o transporte, mas com os serviços públicos em geral. Por fim, os protestos foram parcialmente colonizados por uma pauta antipolítica e de combate à corrupção, própria do registro discursivo mais conservador, com a adesão de setores da classe média.

Do primeiro para o segundo momentos, ocorre a indicação de que a base social dos governos petistas queria mais do que estava sendo oferecido a elas. Embora haja um toque de exagero na imagem apresentada por Ruy Braga, de trabalhadores em condições cada vez mais precárias sendo tantalizados pela perspectiva de fazer um curso superior privado noturno com financiamento pelo FIES¹¹, o fato é que o arranjo lulista tanto privilegiou a oferta de empregos de baixa qualificação e baixo salário quanto tinha dificuldade de prover melhorias expressivas nos serviços socializados. A opção pela inclusão pelo acesso ao mercado satisfazia o compromisso de não interromper a privatização do fundo público. Mas o morador da periferia que comprou uma geladeira nova com subsídio governamental continuava precisando de educação, saúde e transporte.

Do segundo para o terceiro momentos, o que intervém é a compreensão, por parte da oposição de direita, que há uma fissura a ser explorada. A mudança na cobertura jornalística é reveladora. O registro da “baderna” foi substituído pelo da “mobilização cívica”. Houve um grande esforço para separar a “minoria” de manifestantes violentos, que precisavam ser reprimidos, da maioria pacífica e respeitosa – desde então, a estigmatização dos adeptos das táticas de autodefesa *black bloc* serve para legitimar a repressão policial aos movimentos de rua¹². Os atos passaram a ser praticamente convocados por jornais e emissoras de televisão (prática que se repetiu durante o processo do *impeachment* de Dilma), que por vezes os transmitiam ao vivo e davam destaque desproporcional mesmo a pequenas passeatas com poucas dezenas de pessoas. Embora as redes sociais

¹¹ Ruy Braga, “Terra em transe”, em André Singer e Isabel Loureiro (orgs.), *As contradições do lulismo*, cit.

¹² Há um misto de desinformação e má fé na construção dos *black blocs* como adeptos de um culto à violência. Seu resultado é também a invisibilização seja da violência estrutural, seja da própria violência policial. Para um exemplo academicamente sofisticado do enquadramento da direita sobre as manifestações de 2013, cf. Eugênio Bucci, *A forma bruta dos protestos* (São Paulo: Companhia das Letras, 2016). Para a discussão sobre a relação entre violência aberta e violência estrutural, cf. Luis Felipe Miguel, *Dominação e resistência* (São Paulo: Boitempo, 2018), cap. 4.

tenham sido ferramentas importantes na construção das mobilizações, o peso predominante da mídia tradicional na construção dos sentidos foi indiscutível.

Foi aberta uma disputa pelo sentido das manifestações, em que os organizadores iniciais, MPL à frente, tentavam reafirmar seu caráter progressista, ao passo que a mídia as enquadrava como uma demonstração de descrédito na política, com foco na corrupção dos funcionários do Estado. Elas teriam como pauta a derrubada da Proposta de Emenda Constitucional nº 37, que restringia o poder do Ministério Público na condução de investigações criminais – o que impediria abusos, na visão de seus defensores, e protegeria os malfeiteiros, segundo seus adversários. O foco na PEC 37, algo bizarro, uma vez que era um assunto de interesse corporativo e localizado, serviu de teste para o discurso do “combate à impunidade”, que desqualifica elementos do Estado de direito, como a presunção de inocência, o direito de defesa, o direito à privacidade e as regras para produção legal de provas, como sendo artifícios que servem apenas para impedir ou protelar a devida condenação dos corruptos.

Os grupos mais à esquerda viram nas jornadas de junho a possibilidade de construção de uma mobilização de massa com pauta radical, que desafiasse a moderação petista. A direita animou-se com o que indicava o declínio da “mágica” do lulismo. No meio do tiroteio, o PT ficou paralisado. Os movimentos populares sob influência petista se viram na obrigação de blindar o governo e, com isso, perderam a oportunidade de dialogar com os manifestantes. Ganhou corpo a tese de que eram mera massa de manobra da direita, deixando patente que, para muitos dos intelectuais do petismo, o caminho era não atrapalhar o trabalho do governo com reivindicações intempestivas. Junho de 2013 marca o aprofundamento da cesura entre o PT e os movimentos populares aos quais ele se propunha a dar voz quando nasceu.

De maneira similar, o governo Dilma Rousseff foi incapaz de encontrar sua posição nesse novo cenário. Sua resposta às manifestações foi sempre ziguezagueante; quando a presidente se manifestou em rede nacional de televisão, em 17 de junho de 2013, propôs “cinco pactos”, uma mixórdia que incluía uma reforma política potencialmente democratizante, mas também aderia ao receituário conservador da “responsabilidade fiscal”. Fora isso, promessas genéricas em favor da educação,

saúde e mobilidade urbana. A preocupação da presidente e de seu círculo era reduzir os danos até as eleições presidenciais do ano seguinte – quando, se esperava, tudo voltaria à “normalidade”.

A oposição de direita também viveu 2013 com os olhos postos em 2014. O desgaste da presidente, cujos índices de “popularidade” medidos por pesquisas de opinião caíram vertiginosamente, justificava a esperança de uma vitória nas eleições presidenciais. Em suma: toda a elite política tradicional, independentemente da coloração partidária, leu as manifestações pela chave do cálculo eleitoral.

O longo período no poder também desgastara a coalizão governante. No segundo mandato de Lula, já se desgarrara a senadora petista Marina Silva, preterida pelo partido para a sucessão presidencial. Ela se construiu como candidata com um discurso focado em dois eixos. Um, a denúncia da decadência ética da política, levava à ideia de superar a dicotomia esquerda-direita e, em particular, a polarização PT-PSDB. O outro era a defesa da ecologia. De fato, as administrações do PT apresentavam um registro muito negativo nessa agenda, espremida entre as concessões feitas ao capital e o desenvolvimentismo de quem desejava uma política econômica menos ortodoxa. Marina, que fora ministra do Meio Ambiente por mais de um mandato, tinha assistido de forma quase passiva a este embate. Como candidata, apostou na ideia plástica do “desenvolvimento sustentável”, que é a improvável compatibilização entre capitalismo e preservação da natureza¹³.

Já no final do primeiro mandato de Dilma, quem abandonou a coalizão foi o Partido Socialista Brasileiro (PSB), para viabilizar a candidatura de seu chefe, o governador pernambucano Eduardo Campos, à sucessão presidencial. Apesar do nome, era um partido eclético, como tantos outros, reunindo posições à esquerda e à direita. Campos se aproximou de grupos empresariais, adotou uma plataforma liberal e, para efeito de campanha, também o discurso de superação da polarização PT-PSDB. Como se sabe, um conjunto de circunstâncias fez Marina Silva compor chapa com Campos e, com a morte do candidato em acidente aéreo, assumir a candidatura presidencial do PSB.

¹³ Romain Felli, *Les deux âmes de l'écologie* (Paris: L'Harmattan, 2008).

A presença de Eduardo Campos ou de Marina Silva permitia que uma parte do eleitorado abandonasse o PT sem ter que imediatamente cair nos braços de seu principal opositor. A cobertura da mídia subira o tom várias vezes, tanto sobre a corrupção, com os desdobramentos da Operação Lava Jato, quanto sobre a piora dos indicadores da economia, apresentada como consequência direta das medidas heterodoxas adotadas no início do governo Dilma. Os protestos de junho de 2013 permitiam que fosse explorado o argumento de que os serviços públicos não atendiam às expectativas da população, deslizando, no discurso da direita, para um flerte com o anti-estatismo. Os setores da elite política tradicional que se haviam acomodado com o petismo migraram em grande medida para o outro campo, sentindo que os ventos mudavam, situação que ganhou uma imagem icônica quando o ex-presidente José Sarney foi flagrado na cabine eletrônica, portando um adesivo de Dilma, mas votando em seu adversário. Um adversário, Aécio Neves, que combinava a aparência “jovem” e “moderna” com a reputação, indevida mas solidamente sustentada na mídia, de grande administrador, por seus dois mandatos à frente do governo de Minas Gerais.

As eleições foram renhidas, com Dilma ganhando no segundo turno por uma diferença de pouco mais de três pontos percentuais. Para a direita, foi um balde de água fria: mesmo com a conjuntura favorável, com a erosão da base social petista e com o cerco da mídia e do aparato repressivo do Estado sobre o governo alcançando o zênite, a presidente se reelegeu. Em 2014, a derrota de Aécio foi mais importante do que a vitória de Dilma. Ao se ver batida pela quarta vez seguida, a direita se desiludiu da via das urnas. Rompeu-se o consenso procedural, aquele que diz que não há alternativa a não ser jogar o jogo democrático – e se os resultados são frustrantes, o jeito é envidar esforços para melhorar a própria posição na próxima rodada, não encontrar alguma maneira de virar a mesa. Esse consenso, que parecia ser uma grande conquista do regime que emergiu das ruínas da ditadura militar, mostrou-se frágil diante do novo revés tucano.

No dia seguinte ao segundo turno, com a vitória de Dilma já declarada, começaram as movimentações para impedir seu governo. No início, havia divisão entre os que queriam derrubá-la e aqueles que, julgando que este caminho era implausível, pensavam em mantê-la no cargo, mas sem condições de comandar o país,

rejeitando suas propostas no Congresso e mantendo o acosso pela mídia e pelo judiciário – conforme disse em março de 2015 o senador Aloysio Nunes Ferreira, candidato derrotado a vice-presidente na chapa de Aécio Neves, “não quero que ela saia, quero sangrar a Dilma”. As ações pela destituição e a mobilização de rua serviriam a qualquer das duas opções. Prosperando, levariam à queda da presidente; caso contrário, mantê-la-iam acuada.

O PSDB acusou o resultado de ser fraudado, exigindo recontagem de votos. Logo em seguida, pediria à Justiça Eleitoral a cassação da chapa vitoriosa e iniciaria a articulação dos pedidos de *impeachment*. Subitamente, o Brasil voltava à situação de seu experimento democrático anterior, em que os partidos conservadores não se conformavam com os resultados das urnas e tentavam impedir a posse dos eleitos. Carlos Lacerda falava de Getúlio Vargas, em 1950: “Esse homem não pode ser candidato; se candidato, não pode ser eleito; se eleito, não deve tomar posse; se tomar posse, não deve governar”. Com Dilma já reeleita, tratava-se de obstruir sua posse ou seu governo¹⁴.

Diante da agressividade crescente da direita, Dilma reagiu no modo automático do lulismo em ação: fazendo mais concessões. Foi notável o contraste entre o discurso adotado nos momentos finais da campanha, com clara guinada à esquerda, e as medidas anunciadas logo após a vitória, apontando para um ajuste fiscal recessivo e impopular. Não é novidade que haja essa *décalage* entre o que se promete no palanque e o que se faz no poder. Mais do que uma expressão da célebre *boutade* do ex-governador de Nova Iorque, Mario Cuomo, de que a campanha é poesia e o governo é prosa, há aí um indício da distância entre o princípio da soberania popular e a realidade das democracias limitadas, em que interesses minoritários têm enorme capacidade de influência. Em 2014, porém, a contradição se mostrou tão grande que autorizou falar em “estelionato eleitoral”.

Já durante a campanha, porém, Dilma fizera acenos para acalmar o “mercado”, anunciando, de maneira insólita, que no segundo mandato substituiria o ministro da Fazenda, Guido Mantega, principal expressão da nova matriz econômica no

¹⁴ Não por acaso, José Aníbal, então suplente de senador e condestável do PSDB, reproduziu a frase de Lacerda em sua conta do twitter em outubro de 2014, faltando menos de uma semana para o segundo turno das eleições (https://twitter.com/jose_anibal/status/524697787116830721; acesso em 12 fev. 2017).

governo. E antes ainda, na composição dos apoios para a eleição, fragilizado pela defecção do PSB, o PT radicalizou sua opção de sempre, que era ceder tudo para garantir a presidência. Isso incluía das alianças para os governos estaduais ao financiamento das candidaturas para o legislativo. Como resultado, junto com Dilma foi eleito o Congresso Nacional mais conservador da história.

Assim, o início do segundo governo Dilma foi marcado pela capitulação ao programa de seus adversários, com o duro ajuste fiscal comandado pelo novo ministro da Fazenda, um ortodoxo vinculado ao sistema financeiro; pela abertura do ministério a políticos conservadores e de menor expressão; e pela passividade diante da ofensiva retrógrada no legislativo, tanto no campo dos direitos quanto da soberania nacional. Mas as concessões não alcançavam mais seus objetivos. A fragilidade do governo deflacionava sua principal moeda de troca com a elite política, os cargos nos ministérios, autarquias e estatais. Era necessário conceder fatias cada vez maiores do Estado para obter apoios cada vez mais vacilantes, gerando um círculo vicioso.

A burguesia também mantinha posição ambígua sobre o PT. A combinação de lucros elevados, reprodução da acumulação intocada e paz social era atraente. Ao mesmo tempo, ela possui relações umbilicais com os dirigentes da oposição de direita e nunca deixou de desconfiar da vinculação histórica dos petistas com um programa político igualitário. A política de pleno emprego dava vantagens aos trabalhadores nas negociações com os patrões e a redução da vulnerabilidade social extrema prejudicava os vastos setores que se apoiam na superexploração da mão de obra. Creio que é incorreto ler a disputa PT-PSDB como sendo apenas “pela representação política do mesmo bloco burguês hegemônico, capitaneado pelo rentismo e suas alianças com os industriais e o agronegócio”¹⁵. Ainda que o PT tenha se curvado à ideia de que não era possível uma substituição radical do bloco no poder, ele apontou (com Dilma) para uma mudança das posições relativas das diferentes frações da burguesia e (desde Lula) buscou redimensionar a fatia da riqueza destinada ao apaziguamento do conflito social. Tais divergências não são irrelevantes.

¹⁵ Felipe Demier, “A revolta a favor da ordem”, em Felipe Demier e Rejane Hoeveler (orgs.), *A onda conservadora* (Rio de Janeiro: Mauad, 2016), p. 54.

A Fiesp, cujo peso declinante na vida social leva a que se escore cada vez mais em sua presença junto à elite política paulistana, foi pioneira no estímulo às manifestações pela deposição da presidente, financiando-as generosamente e endereçando-as à defesa da redução do Estado e de uma política tributária regressiva. Os banqueiros foram mais cautelosos, não desprezando a possibilidade de manter o governo ainda mais rendido. Porém, no momento em que ficou claro que sua substituição estava ao alcance da mão – e que o PT estava cada vez menos capaz de fornecer a paz social –, a ambivalência se desfez e todo o capital se colocou a favor do golpe.

Se a capitulação não foi capaz de comprar os apoios pretendidos, por outro lado impediu que a base potencial do governo se mobilizasse em seu apoio. O lulismo sempre se caracterizou por seu caráter deliberadamente desmobilizador. E os 54 milhões de eleitores de Dilma não se sentiam motivados a defender uma presidente que implantava um programa recessivo e antipopular. O estelionato eleitoral também reduzia a força do discurso da legalidade. Dilma devia governar porque recebera um mandato popular: mas como justificar que ela estivesse governando no sentido contrário ao prometido ao povo? A posição possível para os apoiadores do governo – traduzida na faixa vista em algumas manifestações, “fica, Dilma, mas melhora” – exigia uma sofisticação política que não estava ao alcance da maioria. A presidente só alterou o rumo quando o *impeachment* já se mostrava inevitável, reconquistando parte da militância e assumindo uma postura de resistência ao golpe que pode engrandecer sua biografia, mas não mudou a história.

Um fator cuja importância no golpe ainda está por ser plenamente desvendada é a influência dos interesses estadunidenses. É certo que fundações privadas estrangeiras financiaram grupos de destaque na mobilização pelo *impeachment*. Além disso, muitos dos operadores da Lava Jato participaram de programas de cooperação com os organismos repressivos dos Estados Unidos. É certo também que Washington se desagradou da política externa do governo Lula, que concedia maior atenção para as relações Sul-Sul e, em especial, para um bloco de “emergentes” com Rússia, China, Índia e África do Sul, com potencial para desafiar a hegemonia estadunidense. O toque nacionalista que tingiu políticas de investimento em infraestrutura ou de exploração do petróleo, sem falar no

estímulo à criação de “campeões nacionais” capazes de concorrer no mercado global (nos moldes coreanos), era outro ponto de discordia. O episódio da espionagem sobre a presidente Dilma Rousseff revelou que o governo estadunidense agia em favor dos interesses econômicos que se sentiam ameaçados por decisões brasileiras. Por fim, cabe lembrar que figuras de proa do governo golpista, a começar pelo dois ocupantes sucessivos do ministério das Relações Exteriores, José Serra e Aloisio Nunes Ferreira, têm ligações fortes com os EUA e assumem um discurso claramente entreguista.

As condições de 2016 diferem daquelas de 1964, mas não é demais anotar que os últimos anos testemunharam uma reversão da presença de governos independentes na América Latina. A onda de regimes nacional-reformistas caiu por meio de golpes parlamentares (Paraguai, Honduras e Brasil) e de reveses eleitorais (Argentina) ou está sob fortíssima pressão (Venezuela, Bolívia e Equador). Sem ignorar o papel desempenhado pelos conflitos internos ou os muitos problemas na condução dos governos ditos “progressistas”, é fato que pelo menos as fundações privadas ligadas aos interesses empresariais estadunidenses têm agido intensamente em todos estes países e que, em espaço de tempo relativamente curto, verifica-se um realinhamento latino-americano com Washington. Tampouco se pode desprezar os fortes indícios tanto da preocupação dos Estados Unidos com o fortalecimento da Petrobrás, alvo principal das denúncias de corrupção, quanto de sua ligação com vários dos principais operadores da Lava Jato. Para alguns analistas, o caso brasileiro se encaixa com perfeição no modelo de “guerra não-convencional”, adotado pelas forças armadas estadunidenses e que privilegia ações de desestabilização de regimes considerados hostis, sem intervenção militar¹⁶.

Todos os fatores descritos até aqui confluíram para viabilizar o golpe, mas para que ele fosse efetivamente desfechado era necessário contar com operadores dentro do aparelho de Estado. Setores do legislativo, do judiciário e do próprio executivo – como a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público (MP) – trabalharam em conjunto para derrubar a presidente. O caso brasileiro ilustra tanto os limites da doutrina

¹⁶ Pepe Escobar, “O Brasil no epicentro da Guerra Híbrida”, *Outras Palavras*, 30 de março de 2016.

liberal da separação de poderes quanto o erro de conceber o Estado como estrutura piramidal, com um cume que, uma vez conquistado, garante o controle de todo o resto.

A separação de poderes foi introduzida na engenharia institucional como mecanismo para impedir a tirania, em oposição direta à doutrina absolutista da unicidade da soberania, por meio de freios mútuos que garantem a conservação do sistema político vigente. Mudanças teriam que ser obtidas de forma consensual. Por isso, é possível pensar que o integralista ensandecido, que foi a uma das primeiras manifestações pelo *impeachment* e fez um discurso deblaterando contra Montesquieu¹⁷, não estava tão fora da realidade. Afinal, a divisão de poderes é entendida convencionalmente como um anteparo de proteção da legalidade.

Montesquieu é visto como o pai da separação de poderes, mas, de fato, sua visão é bem mais complexa. Para ele, o impedimento da tirania repousava antes na sobreposição de instituições que exerciam o poder legislativo, que ele julgava, acompanhando o pensamento de sua época, que era a sede da soberania. O parlamento bicameral e o poder de veto real garantiam que cada uma das três potências (*puissances*) da sociedade – povo, nobreza e rei – tivesse capacidade de impedir a adoção de políticas que contrariasse seus interesses. Qualquer lei, para ser adotada, precisaria da anuência de todas as três potências. É evidente o caráter conservador do arranjo: na ausência do consenso entre rei, nobreza e povo, permanece o *status quo*. Como observou Louis Althusser, aqui, uma vez mais, o autor d'*O espírito das leis* revelava sua posição favorável à aristocracia, concedendo esse poder de veto a uma classe decadente, que assim garantiria seus privilégios tanto contra o rei quanto contra o povo¹⁸.

Mas nossa divisão de poderes descende, muito mais do que de Montesquieu, da Constituição estadunidense, que inspirou também nosso presidencialismo e nosso federalismo. A principal fundamentação doutrinária da Constituição dos Estados Unidos foi feita *a posteriori*, nos escritos federalistas, produzidos para defendê-la nos plebiscitos que a ratificaram. Eles explicam que o objetivo da separação de

¹⁷ Fabiano Maisonnave, “Integralista xinga Montesquieu e pede fim da divisão dos Poderes”, *Folha de S. Paulo*, edição online, 12 de abril de 2015.

¹⁸ Louis Althusser, *Montesquieu, la politique et l'histoire* (Paris: Presses Universitaires de France, 1992). A edição original é de 1959.

poderes é criar um sistema de freios e contrapesos, baseado na máxima humeana de que “só o poder controla o poder”. O executivo, o judiciário e as duas casas do legislativo, cada qual com seu fundamento próprio de legitimidade, deteriam recursos de poder suficientes para impedir a tirania de um deles. O motor é o interesse individual de cada um dos integrantes dos poderes; trata-se, como disse James Madison no *Federalista* nº 51, de “fazer com que a ambição se contraponha à ambição”¹⁹.

A engenharia institucional da *Constituição* dos Estados Unidos é sofisticada, muito mais sofisticada do que a doutrina da separação de poderes de Montesquieu. Mas sua sociologia é muito mais primária. Enquanto para o pensador francês nós temos forças sociais em conflito, a serem acomodadas com a capacidade de voto mútuo, os constituintes estadunidenses pensavam sobretudo em termos de ambições individuais.

Assim, a doutrina federalista toma como pressuposto a neutralidade do Estado. Mas, quando se leva em conta seu caráter de classe (e, podemos acrescentar aqui, seu caráter “patriarcal” e racializado), a separação de poderes ganha outro entendimento. Ela opera, sim, cotidianamente como forma de evitar abusos e prevenir a tentação de um despotismo pessoal. Nos momentos de crise, porém, funciona como mecanismo de proteção dos interesses dominantes. Isso é possível graças ao deslocamento do centro do poder (por exemplo, do executivo para o legislativo, deste para o judiciário e daí, por vezes, para as forças armadas):

A unidade centralizada do Estado não reside numa pirâmide, na qual bastaria ocupar o topo a fim de assegurar seu controle. Há mais: a organização institucional do Estado permite que a burguesia transfira o papel dominante de um aparelho a outro, no caso de que a esquerda, ocupando o governo, consiga controlar o aparelho que até então desempenhava o papel dominante. Dito de outra maneira, esta organização do Estado burguês permite que ele funcione por meio de transferências e deslocamentos sucessivos, permitindo a mudança do poder da burguesia de um aparelho a outro: o Estado não é um bloco monolítico, mas um

¹⁹ Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *The Federalist* (Chicago: Encyclopædia Britannica, 1990), p. 163. A publicação original é de 1788).

campo estratégico²⁰.

A advertência de Poulantzas atinge um dos erros da estratégia petista, que era sacrificar tudo para garantir a presidência – levando a que o partido se tornasse cada vez mais dependente de seus aliados de ocasião. Em 2014, a fragilização do partido e as concessões arrancadas pelos aliados fizeram o PT eleger 18 deputados federais a menos do que nas eleições anteriores (e perderia outras 12 cadeiras, em geral por migrações de legenda, em 2015 e 2016). Quando Dilma Rousseff agiu para tentar reduzir o peso do PMDB, que fizera bancada quase igual à petista, mas incorporava partidos menores de centro-direita como seus satélites, foi derrotada – tanto na eleição para a presidência da Câmara dos Deputados quanto na pretensão de criar um grande partido conservador subordinado ao governo, sob a liderança de Gilberto Kassab, então tido por aliado fiel. Não foram apenas as derrotas; mesmo a mera iniciativa de buscar um caminho para se desvincilar do PMDB foi creditada à inabilidade política do governo. O PT estava preso numa armadilha que ele mesmo criara.

Reduzida a cerca de 20% do Congresso, em contagem generosa, a esquerda não tinha força para barrar o golpe – o governo dependia de sua capacidade de atração da maioria de parlamentares oportunistas, capacidade que, como se viu, estava diminuída. Ao mesmo tempo, o Poder Judiciário ganhou crescente protagonismo na crise, de forma mais visível pelo ativismo de juízes de primeira instância, mas de forma crucial pela tolerância das cortes superiores.

Fala-se muito da chamada “judicialização da política”. Por um lado, os atores políticos recorrem com frequência crescente ao Judiciário para resolver suas querelas – o que, no caso brasileiro, foi fomentado pelo instituto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), previsto na Constituição de 1988. Por outro lado, as instâncias judiciais superiores passam a invocar uma capacidade de interpretação da lei que se torna verdadeiramente um novo poder legislativo. Exemplos, no caso brasileiro, são a chamada “verticalização” das coligações partidárias determinada pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2002, a perda de mandato parlamentar por desfiliação partidária decidida também pelo TSE em 2007, a extensão do direito de

²⁰ Nicos Poulantzas, *L'État, le pouvoir, le socialisme* (Paris: Les Prairies Ordinaires, 2013), pp. 204-5. A edição original é de 1978.

aborto no caso de anencefalia fetal por decisão do Supremo Tribunal Federal em 2012 ou a proibição do financiamento empresarial de campanhas novamente pelo STF em 2015. Independentemente do mérito das decisões, elas com certeza extrapolam o que era a intenção original do legislador. A judicialização da política tem como contraface, assim, o que alguns chamam de “politização do judiciário”, expressão pouco feliz por assumir a ideia de que, em alguma condição ideal de “normalidade”, o exercício da justiça não seria contaminado pela política.

O ativismo judiciário não é privilégio das cortes superiores. Até mesmo juízes de primeira instância podem tomar decisões de enorme repercussão coletiva – os casos de bloqueios de aplicativos de *smartphones* com milhões de usuários servem de exemplo. Na crise política brasileira, o juiz paranaense Sérgio Moro ocupou posição central, ao liderar a Operação Lava Jato. Embora a justificativa para o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff nada tivesse a ver com a operação, apoiando-se em operações de crédito junto a bancos estatais (as chamadas “pedaladas fiscais”), ela foi instrumental para criar o clima de opinião que sustentou a derrubada do governo. Declaradamente inspirado na operação italiana Mão Limpas, Moro julga que é importante dar grande visibilidade midiática e obter o “apoio da opinião pública” ao combate à corrupção.

A Lava Jato revelou parte da corrupção sistêmica da política brasileira, por meio de operações espetaculares que, no entanto, atingiram quase só os partidos da base do governo Dilma Rousseff. Seu *modus operandi* privilegiado, a “delação premiada”, dá grande margem a que o agente da lei oriente o curso da investigação²¹. Foram frequentes as acusações de que denúncias que alcançavam os governos anteriores e/ou atingiam os líderes da oposição de direita não eram levadas adiante. Em vários momentos, a atuação do juiz Sérgio Moro se mostrou claramente casada com o cronograma da derrubada da presidente, culminando na divulgação do áudio de uma escuta telefônica ilegal, com uma conversa entre Dilma e Lula. Embora o juiz tenha sido obrigado a um pedido de desculpas e ao

²¹ Moro é o tradutor do artigo de um juiz estadunidense que ensina como coagir acusados para que denunciem seus cúmplices. Stephen S. Trott, “O uso de um criminoso como testemunha”, *Revista CEJ*, nº 37, 2007. A edição original é de 1996.

reconhecimento de que a divulgação da conversa fora “equivocada”²², continuou chefiando a operação.

Como um juiz de primeira instância acumula tamanho poder? A resposta se vincula tanto às peculiaridades da organização do Poder Judiciário no Brasil quanto à bem-sucedida ofensiva do juiz Sérgio Moro junto à opinião pública, com o apoio entusiástico e unânime dos meios de comunicação hegemônicos. Ele se tornou o emblema vivo do combate à corrupção e, portanto, intocável. E por que as instâncias superiores do Judiciário não intervieram, diante de abusos tão patentes nas investigações? A questão é mais intrigante quando se lembra que, dos 11 ministros do Supremo Tribunal Federal no período, oito foram nomeados por Lula ou por Dilma. Ao que parece, o STF não ficou imune ao clima de opinião formado a partir da Lava Jato – e a vulnerabilidade aumentada à pressão da “opinião pública” e da mídia é uma das características do Judiciário ativista. O que é ainda mais importante, os governos petistas não foram capazes de apresentar indicações para o Supremo que estivessem à margem do *establishment* jurídico e político. Pelo contrário, optaram, quase sempre, por demonstrar moderação, preferindo juristas conservadores e com trânsito nos partidos de direita. Também aqui a política de conciliação cobrou seu preço.

Algo parecido pode ser dito do Poder Executivo. É bem verdade que seu cume – a presidência da República – foi o alvo do golpe de 2016. O golpe se consumou com a deposição da presidente escolhida pelo voto popular nas eleições de 2014. Isso não quer dizer que o executivo tenha estado alheio à trama golpista. Duas de suas instituições, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, desempenharam papéis centrais.

Tanto o MPF, que se tornou quase um novo poder, tantas foram as prerrogativas que ganhou com a Constituição de 1988, quanto a PF agiram com enorme autonomia nos governos do Partido dos Trabalhadores, que também concedeu a eles melhores condições para o exercício de suas atividades. A não-interferência, que chegava ao ponto de fazer com que os chefes dos órgãos fossem eleitos por seus integrantes, contrastava com a gestão dos governos anteriores – Geraldo

²² Gil Alessi, “Sérgio Moro pede desculpa por “polêmica” de áudios de Lula e isenta Dilma”, *El País Brasil*, online, 31 de março de 2016.

Brindeiro, o procurador-geral da República durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, foi apelidado de “engavetador-geral”, uma vez que não dava prosseguimento a nenhuma denúncia contra o governo.

A independência concedida ao MPF e à PF foi simultaneamente uma concessão (diante das dificuldades do PT para controlar setores nevrálgicos do aparato de Estado), uma forma de responder às acusações de “aparelhamento” do governo e um reflexo da permanência de um ideal republicano em parte da liderança do partido. De um ponto de vista abstrato, tal ideal é inatacável. Na prática, porém, as ações do Ministério Público Federal e da Polícia Federal são influenciadas de diferentes maneiras. Há os interesses corporativos, que se manifestaram em exigências por carreiras ainda mais privilegiadas, salários ainda mais altos e autonomia operacional ainda maior e que – ao não serem atendidas – geraram oposição ao governo. (O fato de que essa insatisfação não se manifestava de forma tão aguda nos governos pré-petistas parece corroborar a velha tese da “espiral ascendente das expectativas”.) Tanto quanto muitos dos juízes, estes delegados e procuradores aderem a um discurso meritocrático arrevesado, que Jessé Souza bem caracterizou como “legitimização pelo ‘concurso’” e que é sintetizado na ideia de que as vantagens do cargo são a justa paga pelos sacrifícios realizados para passar em seleções públicas muito disputadas²³. Há também a posição de classe deles, solidários aos setores médios que se sentiram ameaçados com o pequeno avanço que os mais pobres tiveram sob os governos de Lula e Dilma. O fato é que, de dentro do Poder Executivo, setores importantes do MPF e da PF participaram ativamente, em colaboração com o Judiciário, da trama que levou à derrubada do governo eleito.

Foi nestas circunstâncias que se produziu o golpe. Sua forma específica se deve às peculiaridades da conjuntura, às características de seus protagonistas, aos equívocos do momento. Mas suas raízes estão nas fragilidades do arranjo democrático brasileiro, sua vulnerabilidade aos vetos das classes dominantes. O PT buscou o caminho de maior prudência, para introduzir transformações sociais muito modestas, e chegou a este resultado. Não se trata de dizer que uma opção

²³ Jessé Souza, *A radiografia do golpe* (São Paulo: Leya, 2016, p. 121).

pelo confronto venceria: o avesso do errado não necessariamente dá certo. É preciso entender quais são esses obstáculos, extrair as lições que a experiência petista fornece e, a partir daí, tentar uma vez mais dar resposta à velha questão: o que fazer? E o que é mais grave, essa reflexão tem que ser feita concomitantemente à ação política, porque a destituição de Dilma Rousseff não foi o ponto de chegada de um processo. Ao contrário, foi o ponto de partida para o retrocesso acelerado, nos direitos e na democracia, que o Brasil vivencia hoje.

5. O ESTADO É DE EXCEÇÃO: A REVOLTA POPULAR E A REPRESSÃO NO BRASIL (2013-2016)

Camila Oliveira do Valle

O Brasil e as revoltas populares

Protestos contra o aumento das tarifas de transporte e pela melhoria dos serviços públicos acontecem no Brasil antes mesmo de 2013. Em 2003, a revolta do Buzú ocorreu em Salvador. Em 2004 e 2005, a Revolta da Catraca ocorreu em Florianópolis, levando milhares de pessoas às ruas durante dias. O povo exigia a redução do valor da tarifa, o passe livre e um transporte público, gratuito e de qualidade. Diferentes grupos, movimentos e coletivos organizaram essas manifestações. Em Florianópolis, na revolta da Catraca de 2005, militantes do Movimento Passe Livre já se apresentavam dessa forma. Segundo documento do Movimento Passe Livre, o MPL adotou esse nome na Plenária Nacional pelo Passe Livre, em janeiro de 2005, em Porto Alegre¹. Em Natal, em 2012, também ocorreram protestos contra o aumento da tarifa, onde os manifestantes enfrentaram a polícia. Em 2013, a revolta popular atingiu níveis diferentes daqueles que se costuma ver. A pesquisa analisa os conflitos que estão ocorrendo no Brasil, compreendendo os processos que desencadearam as revoltas populares de 2013 a 2016 e verificando a repressão e a criminalização dos movimentos sociais, das organizações e dos militantes que aconteceram nesse período. Realiza um estudo das jornadas de junho de 2013, das greves e manifestações dos profissionais da educação, dos garis e dos rodoviários, das mobilizações contra a Copa do Mundo da FIFA e contra a Olimpíada e das ocupações de escolas e Universidades.

A revolta popular

1 Ver em: <http://tarifazero.org/mpl/>

No ano de 2013 manifestações massivas ocorreram por todo o Brasil, cujo estopim teria sido o aumento da tarifa. A partir de um resgate histórico², verifica-se que, no Rio de Janeiro, em 2012 já ocorriam protestos contra o aumento das tarifas. Somado a isso, distintas manifestações, como as realizadas pelo movimento indígena, ocorriam no Brasil e, em especial, no Rio de Janeiro. Em 2013, o 1º ato contra o aumento da passagem ocorreu no dia 3 de junho. Em São Paulo, o 1º ato ocorreu em 6 de junho, sendo composto por mais manifestantes que os atos do Rio de Janeiro. No dia 14 de junho, em Brasília, ocorreu um protesto contra a Copa das Confederações, que iniciaria no dia seguinte.

No dia 17 de junho ocorreram manifestações em todo o Brasil. Manifestantes ocupam a Esplanada, em Brasília. No Rio de Janeiro, ocorreu a marcha dos 100 mil e a tomada da ALERJ. Em uma publicação na página do coletivo Operação Pare o Aumento aparecem duas imagens da ALERJ, uma às 20h16m, onde estão as forças de repressão, e outra às 21h12m, onde o povo toma a Assembleia. Em São Paulo, ocorre o 5º ato. O MPL/SP lança a nota 8, falando sobre o ato do dia 17 de junho e chamando para o ato do dia 18. No dia 20 de junho ocorre a marcha de um milhão, no Rio de Janeiro. Ocorre a batalha da Presidente Vargas. Em São Paulo, no dia 20, ocorre o 7º ato. O MPL/SP lança a nota 11, falando sobre os atos. No dia 21 de junho, ocorrem manifestações na zona leste de São Paulo. As manifestações estão se espalhando por todo o Brasil.

No dia 30 de junho, na final da Copa das Confederações, durante a partida, os manifestantes enfrentaram a polícia nas redondezas do Maracanã. No dia 19 de julho, uma manifestação na Rocinha denuncia o desaparecimento de um morador. Foi o caso de tortura e assassinato do pedreiro Amarildo. Outras manifestações continuaram ocorrendo no Rio de Janeiro e em distintas cidades do país ao longo de 2013. No dia 07 de setembro, a manifestação organizada pela Frente Independente Popular (FIP-RJ) interrompe o desfile dos militares, de 7 de setembro, e o povo enfrenta as forças da repressão, com seus escudos. Em outubro, dois atos impulsionados pelos profissionais da educação, que seguiam em greve,

2 Esse resgate histórico dos protestos contra o aumento das tarifas, que irão culminar nas jornadas de junho pode ser visto no artigo “As manifestações políticas no Brasil contemporâneo de 2013 a 2016”, publicado nos Anais do 9 Congresso Latino-americano de Ciência Política.

levaram milhares de pessoas às ruas do Rio de Janeiro. Em 7 de outubro, muitos ônibus foram queimados e agências bancárias destruídas. O povo enfrentou as forças da repressão. No dia 15 de outubro, a greve é mantida e ocorre nova manifestação.

Famílias que passam por processo de remoção forçada estão respondendo à violência do Estado com manifestações e ocupações. Em janeiro de 2014, a comunidade do Metrô-Mangueira estava para sofrer com o processo de remoção, quando sua população se ergueu em luta, fazendo barricadas e protestos. Uma parcela da população ainda reside no local, alguns moradores vivem em casas parcialmente destruídas e a beira de entulhos e lixos, produzidos pela própria Prefeitura. Em abril de 2014, a polícia invade o prédio que ficou conhecido como “OI-TELERJ”, com o uso de armamentos pesados. Algumas dessas famílias foram ocupar a frente da Prefeitura, uma praça pública. Ainda assim, foram expulsas do local pelas forças repressoras. Tiveram que andar pela cidade com os pertences que tinham e foram se abrigar na Catedral mas, impedidas de entrar na Igreja, acamparam no estacionamento.

No início de 2014, durante o carnaval do Rio de Janeiro, os garis iniciaram uma greve. Tentaram pressionar a direção sindical para organizar e deflagrar a greve, mas diante do boicote que o sindicato deu ao movimento, iniciaram uma organização independente. Manifestações e piquetes ocorreram durante toda a greve. Com a pressão popular, os garis conquistaram sua pauta, a partir de um diálogo entre os garis da comissão e a base que não conseguiu entrar na reunião por proibição do governo.

Dias antes do início da Copa do Mundo da Fifa, de 2014, os rodoviários realizaram paralisações de um dia, deixando a cidade com poucos ônibus. Chegaram a votar uma greve por tempo indeterminado, mas por intervenção de dirigentes “CSP-Conlutas”, contrários a essa proposição, a votação foi refeita, a greve não ocorreu e o movimento não avançou. Desde o início de 2014, a FIP-RJ organizou protestos “Não vai ter Copa!”, mantendo a palavra de ordem que ganhou força em 2013. Atos no centro da cidade e em favelas, como no Alemão, foram realizados. Em distintas cidades essas manifestações ocorreram, organizadas por diferentes grupos e movimentos sociais. Antes da Copa iniciar, os profissionais da educação do Rio de

Janeiro iniciaram nova greve e, no dia em que o ônibus da seleção brasileira chegou na capital, uma manifestação conseguiu impedi-lo de sair do local durante um período.

A abertura da Copa do Mundo foi em São Paulo, em 12 de junho, onde ocorreram manifestações e o povo enfrentou as forças de repressão. No Rio de Janeiro, durante a manhã, aconteceu uma manifestação dos profissionais da educação, no centro da cidade, que resultou em confrontamento com a polícia e em prisão de professores. À tarde, na praia de Copacabana, onde estava instalado o telão para exibição dos jogos, ocorreu outra manifestação. No dia 15 de junho, quando ocorreria o primeiro jogo no Maracanã, com escudos e máscaras, os manifestantes enfrentaram a polícia e conseguiram chegar muito próximo do estádio. Os agentes da repressão foram atingidos por coquetéis molotov e agências bancárias próximas do Maracanã foram destruídas.

Durante toda a Copa do Mundo da FIFA ocorreram protestos em todo o Brasil e, especialmente, nas cidades em que ocorrem jogos, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre e Curitiba. No dia 19 de junho, em Fortaleza, os manifestantes enfrentaram a polícia, que estava, inclusive, com a tropa de Choque e a cavalaria, nas redondezas do estádio Arena Castelão, onde o Brasil enfrentou o México. Eram milhares de manifestantes. Policiais ficaram feridos. Nesse mesmo dia, ocorreram protestos em outras cidades brasileiras.

Manifestações contra o aumento das passagens aconteceram em 2014, 2015 e 2016. No início da 2015, nova greve dos garis ocorreu e, ao longo do ano, distintas categorias profissionais realizaram greves contra os ataques do governo, como os profissionais da educação das Universidades Federais. Ao final do ano, em São Paulo, inicia um movimento de ocupação de escolas, em defesa da educação. O movimento estende-se por todo o Brasil em 2016. Em diferentes estados, como no Rio de Janeiro, no Paraná, no Rio Grande do Sul e no Ceará, escolas são ocupadas pelos estudantes. Os profissionais de educação realizam greves, unindo as ações grevistas, as manifestações de rua e as ocupações de escolas. Os secundaristas organizam manifestações em diferentes cidades. A Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC) foi ocupada pelos estudantes. Distintas manifestações organizadas pelos profissionais da educação e pelos estudantes

ocorreram antes do início da Olimpíada, no Rio de Janeiro. A greve é encerrada antes dos Jogos começarem. Em dezembro de 2016, algumas escolas e institutos federais ainda seguiam ocupados, especialmente, contra a reforma do ensino médio e a PEC 241 (ou 55), a “PEC do Teto”, implementadas pelo governo Temer, que congela os gastos públicos em saúde e educação.

Desde o início de 2016 são realizados protestos contra a Olimpíada. Em 3 de maio, a tocha chegou no Brasil, passando por mais de 300 cidades, sob protestos, incluindo, ações populares para apagar ou mesmo tomar a tocha. Mais de uma vez, manifestantes enfrentaram as forças de repressão. Em junho de 2016 ocorrem manifestações organizadas pelas mulheres, diante de mais um caso de estupro coletivo que ocorreu no Rio de Janeiro.

O ano de 2017 teve novas manifestações. Março tem protestos de rua. Em 28 de abril, ocorre um dia de greve geral, com paralisações em todo o Brasil. No Rio de Janeiro, ocorre confronto entre os manifestantes e a polícia. Ônibus serão queimados, agências bancárias atacadas. Em maio, novas manifestações, especialmente após as denúncias contra Temer. Em 30 de junho, outro dia de greve geral e novos conflitos. Os manifestantes atacam a polícia do Rio de Janeiro com morteiros, pedras e bombas.

Os processos desencadeadores

Distintos fatores impulsionaram as revoltas populares de 2013 a 2016, de modo que as causas ou motivos que fizeram com que o povo fosse para as ruas, organizasse greves e protestos não se restringe a uma ou outra questão. Há algo de fundo que produz as mazelas sociais, em qualquer governo burguês que se tenha: o sistema capitalista e suas relações sociais de produção baseadas na exploração do povo. No caso do Brasil, relações construídas a partir da colonização e de relações imperialistas.

Segundo Dos Santos (2000), o imperialismo bloqueia o desenvolvimento das forças produtivas das nações colonizadas, decepa seu poder de crescimento econômico e de desenvolvimento educacional. A teoria da dependência mostra a tendência à exclusão social crescente, ao aumento da concentração econômica e da

desigualdade social. Concentrador e excluente estas eram as características básicas do desenvolvimento dependente, associado ao capital internacional. A teoria da dependência evidencia a divisão entre um centro econômico, tecnológico e cultural, uma periferia subordinada e dependente e formas de semi-periferia.

A partir de um estudo histórico, Quijano (2005) relaciona o processo de expansão do capital com a colonização da América e a divisão racial do trabalho. O autor afirma que a globalização em curso é a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial, a partir do qual foi classificada a população da América e do mundo. Com a América, estabelecia-se uma nova, original e singular estrutura de relações de produção na experiência histórica do mundo: o capitalismo mundial. O processo de independência dos Estados na América Latina sem a descolonização da sociedade não foi um processo em direção ao desenvolvimento dos Estados-nação modernos, mas uma rearticulação da colonialidade do poder sobre novas bases institucionais. Na América Latina a perspectiva eurocêntrica foi adotada pelos grupos dominantes como própria e levou-os a impor o modelo europeu de formação do Estado-nação para estruturas de poder organizadas em torno de relações coloniais.

O Brasil, portanto, seguiu produzindo e reproduzindo relações de exploração. Miséria e fome nunca foram superadas. Continuou o genocídio do povo negro e dos indígenas. Pessoas sem casa e sem terra. Serviços públicos precarizados e precários. Os governos federais, inclusive os petistas, e os distintos governos estaduais e municipais não alteraram essa situação, fortalecendo as relações de produção capitalistas, inclusive, em setores centrais, como saúde e educação.

A melhora das condições de vida está na base dos protestos de 2013. O impulsionador desses protestos foi a redução das tarifas de transporte, que atingem uma grande parcela da população. O fato de as pessoas sentirem direta e imediatamente esse ataque diário, permite gerar uma resposta mais imediata. Mas a questão é: já em 2012 ocorreram protestos contra o aumento. E há muito tempo o sistema de transporte é precarizado e caro. Além disso, a redução do aumento das tarifas de ônibus foi alcançada rapidamente e as pessoas continuaram nas ruas. Então, a questão não é só essa.

Os protestos iniciais de 2013 foram duramente reprimidos, no Rio de Janeiro, em São Paulo e mesmo em Brasília, logo que inicia a Copa das Confederações, chamando a atenção da população. A violência policial, agora mais noticiada diante da visibilidade da Copa, contribuiu para mobilizar ainda mais as pessoas. Entretanto, essa violência policial é diária, mesmo contra protestos. De modo que, em 2013, isso contribuiu para impulsionar a luta, mas não teria sido o único fator determinante.

A realização dos megaeventos no Brasil, gerando visibilidade internacional, é um fator novo. A aparência de um país que “melhorou” soma-se ao mito de “governos populares”, em um contexto de investimento em obras que são caras e atendem a um público restrito. O que o governo brasileiro fez e teve que fazer para que o Brasil fosse sede dos megaeventos? Quais as consequências? Quem “ganhou” com esses governos, com a Copa e a Olimpíada? Qual o significado do avanço dos protestos de 2013 exatamente logo após o início da Copa das Confederações, em 15 de junho? E da tomada da ALERJ no dia 17, um dia após manifestantes serem duramente reprimidos na proximidade do Maracanã? Qual o impacto para o povo? A escolha do Brasil como país sede para a Copa do Mundo de 2014, em 2007, trouxe obrigações internacionais para o governo brasileiro, que incluem tornar o Brasil um “espaço seguro” para o capital. Para que a Copa ocorresse no Brasil, seria necessário aprovar leis e adotar medidas que garantissem a realização do evento e os lucros da FIFA e seus apoiadores. Entre elas, a elaboração da lei geral da Copa. Além de abordar aspectos comerciais e industriais, garantindo proteção à FIFA, e de atribuir responsabilidades ao Estado brasileiro, a lei impõe diversas restrições aos direitos constitucionais de manifestação, de ir e de vir.

Somado a essa lei, o projeto de lei 728, de 2011, visava aperfeiçoar a segurança durante os megaeventos, prevendo diferentes infrações administrativas e penais. Além de criar o crime de terrorismo, causava interdições e limitações ao direito de greve. Esse projeto de lei foi duramente criticado e não chegou a ser aprovado até o início da Copa do Mundo. Mas, em 2015, o governo Dilma propôs e aprovou a lei antiterrorismo.

Por outro lado, foi aprovada em 2 de agosto de 2013 a lei 12.850, cujo projeto foi proposto em dezembro de 2009. Ela, inclusive, “define organização criminosa e

dispõe sobre a investigação criminal”, tipifica a conduta de “promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interpôr pessoa, organização criminosa”, altera o artigo 288 do Código Penal, passando a chamar de associação criminosa a antiga “quadrilha ou bando”, reduzindo o número de associados (bastam três) para formar a associação e criando uma nova causa de aumento de pena: a participação de crianças ou adolescentes. Com essa nova causa de aumento de pena, o crime que, anteriormente, permitia a concessão de fiança passa a ser inafiançável. Ainda, a lei 12.850 prevê diferentes meios de obtenção de prova, entre eles, a ação controlada, a interceptação telefônica e a infiltração de agentes.

Além das medidas legais, o governo aproveitou a ocasião da Copa do Mundo para implementar medidas repressivas de controle da população pobre e negra que já faziam parte de seus planos e que se tornaram viáveis com a escolha do Brasil como país sede, como a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). A primeira UPP foi instalada no morro do Santa Marta, em 2008. Com a UPP, os policiais controlam a vida de quem mora na favela, com incursões armadas frequentes que, de forma cotidiana, resultam em morte de moradores. Revistas e invasões de domicílios são práticas comuns. Nas vésperas da Copa do Mundo, o governo ampliou o número de UPPs, avançando em áreas que sempre teve dificuldade de entrar. Na Maré, foi necessário o apoio do Exército Brasileiro, que fez uma intervenção militar na favela juntamente com a polícia.

Os governos de diferentes cidades brasileiras, com o apoio do governo federal, retiraram inúmeras famílias de suas moradias, realizando remoções forçadas. Poucas alternativas foram apresentadas para essas famílias que ficavam desabrigadas e todas essas alternativas mostraram-se insuficientes. Em alguns casos, eram oferecidos alugueis sociais, temporários e com valor muito baixo, que não permitiam que as famílias conseguissem alugar novos locais. As casas próprias, por vezes, prometidas pelos governos não eram entregues.

Essas remoções visavam entregar o território a especuladores, empreiteiros e empresários. A construção de novos prédios virou prioridade do governo, em detrimento de atender as necessidades básicas da população. O modelo de transporte adotado pelo governo do Rio de Janeiro, por exemplo, não atendeu às regiões que necessitavam dos transportes de massa e, sim, privilegiou locais de

interesse da especulação imobiliária, como a Barra da Tijuca. O governo era a própria máfia dos transportes.

O custo de vida ficou mais elevado. De um lado, tarifas de transporte altas com serviços precários, escolas em péssimas condições, hospitais com problemas de atendimento, alugueis caríssimos. De outro lado, salários baixos e profissionais mal remunerados. Com os megaeventos, outras questões vieram à tona: os gastos exorbitantes, as obras atrasadas, o aumento da repressão, a criação de “elefantes brancos” que não tem utilidade, a construção de cidades para “turistas”. Isso mostrou que a prioridade não é a melhora das condições de vida do povo, mas o lucro, impulsionando os protestos e fazendo com que distintas categorias organizassem greves buscando melhores salários e condições de trabalho. As políticas de austeridade aplicadas em todo o mundo, para garantir e mesmo aumentar a extração de mais-valia da burguesia, também impõem ao Brasil a adoção de políticas que retiram direitos do povo. Situação que se agrava ainda mais em 2017.

A alternativa institucional apresentada pelo Partido dos Trabalhadores e outros partidos mostrou-se ineficaz para resolver os problemas do povo. As vias institucionais, o parlamento, a elaboração de leis sob o Estado burguês não resolvem e não revolveram os problemas sociais. Isso fez gerar, em boa parte da população, um descrédito nas instituições e nos partidos políticos, que se reflete no boicote eleitoral.

Os megaeventos colocaram o Brasil no centro do mundo, sem que ele fosse do “centro do mundo”. Suas questões sociais permaneciam. Com os holofotes voltados para ele, o povo brasileiro saiu às ruas. Em diferentes cidades do país, os megaeventos foram questionados. Mas, dessa vez, a independência da luta e a ruptura com os aparatos construídos para amortecer a revolta impulsionaram a radicalidade.

As manifestações de 2013, a greve dos professores, garis e rodoviários, a campanha “Não vai ter copa!” e contra a Olimpíada são marcadas pela revolta popular e pela luta pela melhora das condições de vida. Não há dúvidas que, em 2013, eram tantas pessoas na rua que não cabe reduzir as reivindicações a uma ou outra pauta. Da luta por direitos ao ataque ao Estado e ao capital, havia pessoas nas ruas com as

mais diferentes pautas, ainda que o foco inicial tivesse sido a tarifa. Situação que se diferencia dos movimentos grevistas e das campanhas contra os megaeventos, quando pautas mais específicas aglutinavam os setores em ação. Sem dúvida, a crítica às instituições, aos partidos e aos governos marcaram os protestos. No Rio de Janeiro, o “Fora Cabral” impulsionou muitas manifestações. Nesse aspecto, tanto o governo do PT, como diferentes governos estaduais (PSDB em São Paulo, PMDB no Rio de Janeiro, etc) e municipais foram diretamente questionados. Consequência da responsabilidade que possuem diante das questões sociais.

De ações espontâneas que levavam milhões de pessoas às ruas à atuação organizada de grupos, movimentos e categorias profissionais, as manifestações avançavam em radicalidade quando rompiam com os aparatos de controle do Estado. O ano de 2013 e as manifestações seguintes significam uma ruptura com a institucionalidade e a abertura de um período de tencionamento ainda maior entre as diferentes frações da cúpula e, especialmente, entre as classes dominantes e o povo. Essas manifestações diferenciam-se daquelas que ocorreram em 2015, que pediam o *impeachment* de Dilma, cuja interferência da Rede Globo e dos setores reacionários restava evidente. O *impeachment* de Dilma significa uma briga de cúpulas, conforme expressão de Lênin (1987), entre diferentes frações das classes dominantes. Os protestos populares que reivindicam direitos e lutam contra o sistema tem motivações e envolvem atores sociais diferentes daqueles que convocam manifestações que buscam apenas garantir privilégios, ainda que haja setores sociais que possam circular em ambos os lados.

A repressão e a criminalização

Os distintos protestos foram reprimidos de forma violenta pelos governos, que mantiveram uma política de criminalização e perseguição aos movimentos sociais, às organizações políticas e aos militantes. Os gastos do Estado com instrumentos para reprimir aumentaram: mais bombas são compradas, novos aparatos policiais são usados. As manifestações são acompanhadas por policiais militares bem equipados.

Prisões para averiguação viraram prática constante: as pessoas são conduzidas para a delegacia apenas para “sarqueamento”, ou seja, para identificação. As autoridades policiais estão alimentando, com novos nomes, um cadastro de militantes. A lei de organizações criminosas é usada para criminalizar manifestantes. Sem conseguir atribuir condutas típicas a ativistas, os delegados realizam manobras, juntamente com os depoimentos policiais, buscando enquadrar os manifestantes em algum tipo penal. Diante da ineficiência e impossibilidade de atribuir a eles a prática de crime, frequentemente os delegados enquadram os presos em associação criminosa. Legitimando essas ações arbitrárias, o Ministério Público acusa os manifestantes além de requerer a prisão preventiva sob a alegação de “manter a ordem pública”, sem justificar a necessidade da prisão cautelar. Ainda, oferecem denúncias pré-fabricadas e sem base concreta. O Judiciário, comprometido com suas relações de Poder, defere os pedidos com “decisões padrões” e sem argumentos.

Os trabalhadores, em suas distintas greves, sofreram perseguição, incluindo demissão. As manifestações dos profissionais da educação eram acompanhadas pela polícia e, diversas vezes, foram reprimidas com bombas de gás, cassetetes e prisões. Professores são retirados de suas turmas, como aconteceu, novamente, em 2017, com a professora Flávia, do Município do Rio de Janeiro, que colocou um cartaz em sua escola mencionando, entre outras questões, que os alunos estão sem material escolar e os servidores sem reajustes e sem décimo terceiro.

O Estado buscou colocar fim à greve dos garis através do Judiciário, ao afirmar a ilegalidade da greve. A polícia buscou impedir as assembleias, que ocorriam na rua, nas praças. Tentou escolher os membros da comissão de negociação e só através da pressão os garis conseguiram colocar membros escolhidos por eles para dentro da Prefeitura. Ameaças de demissão, constrangimento para obrigar a trabalhar (alguns garis trabalharam com escolta armada), mensagens enviadas com ameaças – foram distintas as formas de coerção.

Na manifestação de 15 de outubro de 2013, organizada pelos profissionais da educação, a polícia efetuou a prisão de inúmeras pessoas. Uma das intenções da polícia e do governo era retirar uma ocupação que ocorria em frente à Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro. Através de um cerco policial, a polícia prendeu o

equivalente a três ônibus de manifestantes, conduzindo-os para a delegacia. Acusou-os de associação criminosa. Os manifestantes que estavam em um desses ônibus foram presos e conduzidos para Bangu, um presídio de segurança máxima. Ficaram alguns dias, até serem postos em liberdade. Entretanto, um dos manifestantes presos nesse dia – acusado de associação criminosa e dano – permaneceu preso por quase dois meses, em um processo que se intitulou de “Black bloc”. A prisão desses ativistas em 15 de outubro ocorreu com uma evidente intervenção do Executivo – governador e Secretário de Segurança - na atuação dos delegados de polícia, uma vez que a chefe da polícia civil esteve nas delegacias para garantir que as prisões fossem realizadas.

No final de 2013, para reforçar a repressão nas ruas, o governo federal, através do Ministério da Defesa, aprovou uma portaria normativa que regulamenta a atuação das Forças Armadas, classificando movimentos sociais e organizações como “forças oponentes”, demonstrando a intenção de usar todo o aparato repressivo para garantir a realização da Copa do Mundo. As Forças Armadas são usadas como polícia, no combate a própria população. Na favela da Maré, meses antes de iniciar a Copa do Mundo, o Exército iniciou uma “ocupação” para implantação da UPP. A área do Maracanã foi duramente atingida pela realização dos Megaeventos, com desocupações violentas. O Museu do Índio, onde indígenas de diferentes etnias ministram aulas e viviam, a conhecida “Aldeia Maracanã”, foi invadido pela polícia militar em dezembro de 2013, sem ordem judicial. A polícia prendeu as pessoas que ali estavam de forma violenta e um indígena, após ficar mais de 24 horas resistindo em cima de uma árvore, foi retirado de forma violenta por policiais e bombeiros. A partir de então, o local é ocupado pela polícia militar carioca. A biblioteca indígena e tudo o que estava dentro do Museu foi destruído.

No metrô-mangueira, a polícia agrediu os moradores com sprays de pimenta e bombas. Algumas casas começaram a ser destruídas com pessoas ainda dentro delas. Outras casas foram destruídas logo que as pessoas saíram, sem levar seus pertences. No caso da “OI-TELERJ”, a desocupação foi feira pela polícia militar com o uso de armamentos pesados. Os policiais entraram gritando e acordando as pessoas com violência, expulsando-as de sua casa. Essas pessoas perderam tudo,

muitas delas saíram apenas com a roupa do corpo. Crianças, mulheres grávidas tiveram que sair sob o spray de pimenta e gás lacrimogêneo lançado pela polícia. Além da tradicional repressão realizada pela polícia – com bombas, gás lacrimogêneo, spray de pimenta, armas com munição não letal e mesmo armas com munição letal – percebeu-se o incremento da repressão através de outras táticas e do uso de mais agentes de segurança, especialmente nas manifestações contra os megaeventos. O “kettling” – cerco de manifestantes – foi usado em São Paulo, antes mesmo da Copa do Mundo começar. Diversas pessoas foram cercadas e presas, apenas por estarem na rua, durante uma manifestação. Advogados foram ameaçados e agredidos. Considerado ilegal em tribunais alemães e britânicos, o “kettling” impede o direito de manifestação. Durante a Copa, o “kettling” foi usado em outras cidades, como Belo Horizonte e Rio de Janeiro. A prática era cercar todos os manifestantes, impedindo que a manifestação pudesse circular pelas ruas da cidade. Em Belo Horizonte, mais de mil pessoas ficaram cercadas durante todo o jogo que ocorria naquela cidade. Apenas após o final da partida, manifestantes puderam sair em caminhada.

No Rio de Janeiro, a polícia tentou usar o “kettling” no dia 28 de junho, tendo insucesso. Como consequência, iniciou uma dura repressão contra os manifestantes, agredindo a esmo os que estavam na manifestação. Quebrou câmeras de jornalistas e mídias e realizou a prisão de algumas pessoas. Durante a final da Copa do Mundo, a polícia carioca também aplicou o “kettling”. Em princípio, cercou a praça, fechando todas as saídas. Entretanto, alguns manifestantes furaram o cerco, o que deu início a agressões policiais e a uma dura repressão contra os ativistas: muitas bombas, sprays, armas com munição não letal, cavalaria com espadas, Tropa de Choque e cassetetes foram usados contra os que tentaram protestar. Chutes, socos e agressões discricionárias e sem motivações foram realizadas pela polícia. Os manifestantes enfrentaram a polícia, que manteve a praça cercada até o final da partida.

Um dia antes da final da Copa, vinte e seis mandados de prisão temporária – com o prazo de cinco dias - foram cumpridos contra diferentes ativistas na manhã do dia 12 de julho. Além disso, dois adolescentes foram internados. Policiais civis invadiram casas e conduziram pessoas para a Delegacia de Repressão em Crimes

de Informática – ainda que a acusação fosse de associação criminosa armada³. Ainda em 2017, o processo aguarda decisão judicial.

O caso do Rafael Braga, preso pela primeira vez em 2013, também evidencia a arbitrariedade das forças repressoras. Ele foi condenado a quase seis anos de prisão, acusado de portar artefato explosivo em junho de 2013. É negro e morador de rua. Portava apenas água sanitária e Pinho Sol, embalagens plásticas. O próprio laudo pericial mostra a impossibilidade dos materiais apreendidos causarem explosão. Mesmo assim, foi condenado. Chegou a ir para o regime semi-aberto. Entretanto, uma foto em que ele aparecia em frente a um muro pixado circulou na internet e Rafael é enviado à prisão, dessa vez, para uma “solitária”, onde é isolado em condições extremamente precárias. Foi posto em liberdade e preso novamente, quando saía para comprar pão. Estava com a tornozeleira eletrônica e os policiais o acusaram de tráfico. Essa nova armação policial levou Rafael à prisão. Apenas em 2017, por conta de uma tuberculose, foi posto, temporariamente, em liberdade. Dois jovens estão sendo acusados de homicídio qualificado: um artefato explosivo atingiu a cabeça de um cinegrafista durante uma manifestação e levou-o à morte. Contrariando as evidências, a prisão preventiva foi decretada. Os jovens ficaram presos por mais de um ano e só saíram com uma decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que também desclassificou o crime de homicídio doloso triplamente qualificado para explosão seguida de morte. Os jovens ficaram submetidos a medidas restritivas ainda mais gravosas que os 23 ativistas. Esse caso foi amplamente usado pela mídia burguesa para criminalizar os movimentos sociais e para diminuir as manifestações de rua. Entretanto, os responsáveis pela morte do cinegrafista não são os dois jovens, mas a violência estatal, o ataque policial e a emissora, que não oferece ao trabalhador os equipamentos de proteção necessários.

Novas perseguições e prisões acontecem. Em novembro de 2017, seis jovens e dois adolescentes foram presos em uma praça, próximos a uma manifestação, acusados

3 Sobre a perseguição política e o processo contra os 23, ver o artigo “Prisões e processos políticos: a violação de direitos no Rio de Janeiro”, publicado nos Anais do 55 Congresso Ingternacional de Americanistas.

de associação criminosa, porte de explosivo e corrupção de menores. Os seis jovens foram liberados apenas dois dias depois, após uma audiência de custódia.

Estado “de exceção” e direito de resistência

O Brasil estabeleceu o que a Ciência Política chama de “instituições democráticas”, como o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, eleições “livres”, partidos políticos e uma Constituição com garantias e direitos. Entretanto, essas instituições mantém a dominação de classe, reproduzindo desigualdades e privilégios históricos.

A república democrática, em nenhum país (mesmo os considerados mais democráticos), permite a participação diretiva da classe trabalhadora nos rumos da história. Democracia e ditadura são dois lados antagônicos do mesmo Estado de classe. Lênin (1987) já questionava a democracia “de uma minoria”, desenvolvida na sociedade capitalista, afirmando que os escravos assalariados de hoje, em consequência da exploração capitalista, vivem “acabrunhados” pelas necessidades e pela miséria, não tendo tempo para se ocupar da “democracia” ou da “política”.

O “Estado de Exceção” e o “Estado Democrático de Direito” são sua organização jurídica. O Estado, portanto, é de exceção, ao basear-se na violência e na força de uma classe contra a outra. Para as classes dominantes, é Democrático de Direito. Para o povo, os explorados, é Exceção. As garantias e direitos afirmados nas Cartas de Direitos sequer são efetivados ou logo são suspensos, de modo a permitir a manutenção e o restabelecimento da ordem.

Essas dicotomias - democrazia-ditadura burguesa e Estado Democrático de Direito-Estado de Exceção - transparecem na atualidade brasileira, conferindo privilégios para empresários e governantes, de um lado, e oferecendo repressão para explorados e oprimidos, de outro lado. A FIFA e os patrocinadores tiveram lucros exorbitantes com a Copa do Mundo, a mais lucrativa da história. Os jogos foram garantidos e realizados. Mas o aspecto ditatorial da democracia burguesa ampliou-se e veio à tona.

Se não podemos considerar qualquer governo opressor como fascista - já que o Estado burguês, por sua própria essência e existência, baseia-se na violência

e na repressão – também não podemos silenciar ou deixar de perceber o avanço de medidas reacionárias que levam o sistema político para o fascismo, como afirmou Dimitrov (1954). No Brasil de hoje, vemos claramente a realização, de forma cada vez mais escancarada, de práticas reacionárias, que fortalecem e ampliam a “exceção”.

Medidas que não são aceitas pelo que se afirma ser um “Estado Democrático de Direito” estão sendo cada vez mais adotadas: prisões para averiguação, imputações criminosas sem fundamento, revistas policiais ilegais, interferência de altos cargos do executivo nas decisões de delegados de polícia, uso de armas letais em manifestações, tiros com munição “não-lethal” com a intenção de ferir e matar e munição letal usada durante protestos, perseguições e prisões políticas, inquéritos secretos, interceptação telefônica de ativistas e advogados, tortura nas prisões, depoimentos forçados em delegacias apontam que sequer os princípios e valores democráticos – ainda que a democracia esteja nos moldes do Estado burguês – estão sendo respeitados. Somado a isso, avançam medidas de auteridade que retiram direitos do povo.

Em 2016 e 2017, o governo Temer intensificou os ataques contra o povo. Em 11 de julho de 2017, o Senado aprova a reforma trabalhista, retirando conquistas históricas do direito dos trabalhadores. Em resposta, distintas categorias organizaram greves gerais e diferentes manifestações e ações de rua estão sendo realizadas. Entretanto, novamente, há um boicote realizado pelas centrais sindicais e pelos partidos políticos que querem levar a luta para a institucionalidade e para a saída eleitoral. A atuação das centrais sindicais é bastante diferente da atuação dos garis de 2014, que fizeram greve por tempo indeterminado, com piquetes e manifestações diárias, impulsionados por uma cidade que estava cheia de lixo. É diferente, também, das manifestações de junho, constantes e radicalizadas.

Enquanto distintos grupos e movimentos clamam pela organização da greve geral, de manifestações de rua radicalizadas e do enfrentamento à guerra que o Estado está travando contra o povo (as chacinas nas favelas são diárias em 2017), os burocratas e adeptos da política da conciliação, que inclui partidos políticos e dirigentes sindicais, pedem “diretas já”, buscando levar o conflito para a

institucionalidade e para a saída eleitoral. Algo que 2013 e as manifestações que se seguiram já mostraram que não resolverá os problemas do povo.

Referências

DIMITROV, Jorge. La ofensiv del fascismo y las tareas de la Internacional en la lucha por la unidad de la clase obrera contra el fascismo. Editorial del PCB, 1954.

DOS SANTOS, Theotônio. A Teoria da Dependência – Balanços e Perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

LENIN. O Estado e a Revolução. São Paulo: Hucitec, 1987.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina. Clacso - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

6. DESCONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA

Fidel Terenciano

Introdução

É bem sabido que a década de 1970-80 foi acompanhada de um conjunto de transformações do status quo social, econômico e político na América Latina. Das diversas transformações, foram notáveis os entraves do sistema político, que passam de autoritarismo (MALLOY, 1976; COLLIER e CARDOSO, 1979; FOWLER, 1996; BERMEO, 2004), e a presença de algum tipo de movimento que tendeu a transição para uma democracia. Adicionalmente, desde 1980-90, existe uma vasta literatura (HOSKIN, 1997; KARL, 1990; AGUERO e STARK 1997; DRAKE e SILVA, 1986; LIJPHART, 1990; CAMMACK, 1994; WHITEHEAD, 1996; LITTLE, 1997; SMITH, 1994; HURRELL, 1996; SELIGSON, 1987; OXHORN e DUCATENZEILER, 1998), que teve em vista responder duas questões chaves na região da América Latina: [1] compreender as dinâmicas funcionais, que levaram a substituição dos regimes autoritários para democráticos (MAINWARING, 1989; LIJPHART, 1990; HIGLEY E GUNTHER, 1992; KARL E SCHMITTER, 1991; LINZ E STEPAN, 1996). [2] pensar o mapa das transições na América Latina (AL) que segue a 3^a ou 4^a fase da onda da democratização no mundo (HUNTINGTON, 1993, NORRIS, 2011, WARREN, 1999, DALTON, 2004, KURZMAN, 1998, DOORENSPLEET, 2000, SCHMITTER, 1995, CRESCENZ E ENTERLINE, 1999, MARKOFF, 1994, SHIN, 1994, DIAMOND, 1996).

Neste artigo, lidamos com as dinâmicas funcionais da consolidação da democracia nos países da América Latina, ao mesmo tempo que ilustram alguns elementos de desconsolidação. Fazendo uso da dimensão longitudinal e sistêmica do debate, são consideradas algumas equações explicativas. Especificamente, o modelo segue 4 (quatro) variáveis para identificar a desconsolidação democrática nos países selecionados e suas propriedades: Participação Política e Eleitoral; Estabilidade das

Regras do Jogo Político e Eleitoral; Confiança nas Instituições e na Democracia; Corrupção e Financiamento Político/Partidário.

O modelo que propusemos (desconsolidação democrática) tem recebido um conjunto de contribuições recentes: Welsch e Carrasquero (1995); McCoy e Smith (1995); Oyugi (2003); Hellyer (2014); Conradt (2006); Aning e Danso (2012); Mares (2015); Foa e Mounk (2016), (2017); Agh (2016); Dias (2016); Moloney e Krislov (2016); Roberts (2016); Howe (2017); Alexander e Welzel (2017), que visa fundamentalmente trazer explicações em amplos países no mundo e AL em particular, e algumas formas de aperfeiçoar o modelo.

Uma das referencias principais da linha argumentativa do problema abordado neste artigo (desconsolidação democrática na América Latina), é tratado com profundezas em (FOA E MOUNK, 2017; ALEXANDER E WELZEL, 2017; HOWE, 2017; ANING E DANSO, 2012). Para lidar com isso, evidenciamos que esta além do alcance deste trabalho, fornecer um conjunto de resultados abrangentes sobre as problemáticas da transição e consolidação na América Latina. No que diz respeito à discussão específica da democracia e transição, destacamos o estudo de Pastor (1989), que ilustra a democracia como impossível numa situação em que o governo exerce controle completo da economia e da *sociedade*. Diamond e Linz (1989) utilizam o termo democracia na dimensão política em sentido restrito, para significar um sistema político, separado do sistema econômico, social e *cultural* ao qual se juntam. De certeza, ela (a democracia) pode ser um conceito e o processo sócio histórico (TERENCIANO, BRAGA E SOUZA, 2016). Na sua dimensão conceitual, ela se dá por meio dos princípios de delegação (O'DONNELL, 1991) representação (FERES, Jr. e POGREBINSC, T, 2010; HAWKINS, 2016; PITKIN, 1967; PRZEWORSKI, STOKES E MANIN, 1999) ou em sua dimensão sócio histórica, que depende das transformações sociais, políticas, econômicas e culturais do Estado. Depois de que se dispõe a transição, a qual assume de acordo com Foa e Mounk (2017) a democracia como único jogo na *sociedade*, segue o grau “consolidação” que depende de três características: (a) o grau de apoio popular à democracia como sistema de governo preferível; (b) o grau em que os partidos e movimentos do sistema e antissistema são fracos ou inexistentes; (c) o grau em que as regras democráticas são aceitas.

Um breve resumo do artigo segue. Na Seção 2, apresentamos a metodologia (métodos e dados), seção 3 segue justamente com as demonstrações do modelo analítico e alguns dos nossos resultados. Na seção 4, seguem-se os resultados principais do nosso estudo, e à prova da ocorrência na AL (da desconsolidação).

Metodo e dados

Feita discussão teórica, a metodológica geral deste trabalho procura identificar nos 4 países selecionados, os processos de desconsolidação da democracia desde 2000. A classificação em quatro dimensões que construímos (o modelo de análise) apresentada o seguir, será testada nos 4 países em estudo. Nosso modelo de análise resulta de uma classificação e construção detalhada das variáveis de análise, por meio de dados categóricos, disponíveis no WAPOR, LAPOP, LATINO-BAROMETER, e os dados do projeto PARTY Law.

Adicionalmente, trata-se de um trabalho exploratório e descritivo. Consideramos a análise de dados agregados e desagregados secundários (DONNELLAN E RICHARD, 2013), numa escala comparativa de “n” casos, e seguiu a realização de um mix das medidas de produtividade qualitativa e quantitativa, para avaliar os processos políticos em termos de democratização e (des) consolidação nos quatro Países. Analisamos a democracia e (des) consolidação, a partir das dinâmicas funcionais do sistema político, tendo como base [a] Participação Política e Eleitoral; [b] Estabilidade das Regras do Jogo Político e Eleitoral; [c] Confiança nas Instituições e Democracia; [d] Corrupção e Financiamento Político/Partidário.

No que diz respeito à escala espacial e temporal, o estudo analisa o processo de desconsolidação nos países (Brasil, Paraguai, México e Argentina), e comprehende desde o processo de transição das democracias da terceira onda em 1980 até 1990, e a partir ai, segue o foco do estudo, post 2000. Recorremos ao enfoque comparativo (LANDMANN, 2008) e longitudinal (WEI WU, SELIG E LITTLE, 2013) que busca entender as realidades em estudo a partir da abordagem de comparação de mais de dois casos.

ANALISE E DISCUSSÃO

A luz dos estudos desenvolvidos sobre a desconsolidação democrática, a qual nas ultimas duas décadas ocupa os espaços da discussão dos processos de democracia em países em processo de consolidação, verifica-se um processo que exige uma nova conceptualização da democracia e das altas expectativas sobre (consolidação democrática) e o paradigma de transição ao qual foi considerado um fim em si mesmo. A principal contribuição do nosso estudo é construir variáveis explicativas na América Latina, como segue:

Modelo Analítico

Participação Política e Eleitoral	Estabilidade nas Regras de Jogo Político e Eleitoral
Voto Branco, Nulo e Abstenção	Leis, Reformas e suas consequências
Pelo fato do voto ser obrigatório, as pessoas participam, mas não escolhem nenhum dos candidatos, partidos ou grupo de candidatos; As pessoas sentem que não são representados; Voto branco (inexistência de candidato preferível); Voto Nulo (falhas na hora da escolha ou poderia ter alguma escolha, mas todos na lista são ilegítimos para representar seus interesses ou coletividade que faz parte);	Número de reformas positivas - excludentes ou negativas - excludentes dos demais atores políticos; Número de reformas para fechar ou abrir o sistema político a novos atores ou representantes; Atores que pressionam as reformas (por dentro ou por fora) Escala de análise: número de reformas “*R” {0, 1}, onde 0 é estável e 1 instável, dentro da dimensão positiva e negativa.
Corrupção e Regras de Financiamento Político e partidário excludentes	Confiança nas instituições e democracia
Nível de corrupção (Baixa, media e alta) e tipologia e regras de financiamento	Dualidade entre Preferência e descontentamento com a democracia
Índices de corrupção em média mundial; Formas de arrecadação de financiamento político e partidário; Tipologia de financiamento (Público, privado ou misto)	Público apático à democracia e as suas instituições mais importantes - partidos; O público sabe que a democracia é preferível, mas céticas em suas benesses; Expectativas mal realizadas e cidadãos insatisfeitos com suas performances;

Fonte: O autor (2017)

Reportamos que Desconsolidação Democrática (DD) = $< \text{Participação Política/Eleitoral} + < \text{Confiança nas instituições e democracia} - < \text{Pouca estabilidade nas Regras de jogo político e eleitoral} + \text{Aumento dos níveis de Corrupção e Regras de financiamento Político e partidário excluientes} (\wedge \text{C e RFE})$.

Nestes termos, por conveniência, temos a seguinte simplificação:

Formulação 1:

$$DD = \{< \text{PE} + < \text{C} - ERJ + \wedge \text{C e RFE}\}.$$

Fase 1: $< \text{PE} + < \text{C}$

Fase 2: $< \text{PE} + < \text{C} + \wedge \text{C e RFE}$

Fase 3: $< \text{PE} + \wedge \text{C e RFE}$

Fase 4: $< \text{C} + \wedge \text{C e RFE ou ERJ}$

Fase 5: $\wedge \text{C e RFE} + ERJ$

Por via disso, estamos em posição de classificar os países se estão em processo de desconsolidação alta, se a simplificação ter uma tendência positiva em todas as fases indicadas na formulação 1. A desconsolidação é media, se a Fase 1 e 2 forem negativas; e desconsolidação baixa, se nenhuma das fases se verificar, ou apenas verificar-se ocorrência da fase 4 e 5.

Desconsolidação Democrática na América Latina: Contexto Sócio-Político e Partidário dos Países

Brasil

Primeiro de tudo, entre 1964 e 1985, Brasil experimentou um regime militar mais antigo da história do país (CASTRO, 2000; STEPAN, 1988; CARVALHO, 2005; HAGOPIAN, 1990; PINHEIRO, 1994). Este regime autoritário promulgou nova Constituição em 1967 e a modificou em 1969 em uma abordagem centrada no estado que consagrou a doutrina da segurança nacional. Na análise do Brasil, verifica-se que o primeiro problema para resolução das questões é concernente à transição, que teve seus pontos iniciais em 1972, quando o regime demonstrava algum tipo de mudanças, mas prioritariamente em 1982, é que o Brasil atual

apresentou elementos explicativos da liberalização para a democratização, abertura das bases sociais algo que não sucedeu na atuação do regime autoritário. Neste contexto, em 1988, como parte da transição negociada no Brasil do autoritarismo para a democracia, desde 1986 com a realização da Assembleia Constituinte, e aprova nova Constituição, que veio a ser chamado de (Constituição Cidadã).

Tabela 1: Historia Eleitoral do Brasil

País	Eleição	1º ou 2º	%	Presidente	Maioria no	
					Turno	Congresso
Brasil	[4]	^	*	Sarney	PMDB	
	1989	2º	53.03%	Collor (PRN)	PMDB	
	*	*	*	Franco (PSDB/PFL)	*	
	Transição	1994-5	1º	54.24%	Cardoso (PSDB/PFL)	PMDB
	Democrática	1998-9	1º	53.06%	Cardoso (PSDB/PFL)	PMDB
	(1985)	2002-3	2º	61.27%	Lula (PT)	PMDB
		2006-7	2º	60.83%	Lula (PT)	PMDB
		2010-11	2º	56.05%	Dilma (PT)	PMDB
		2014-15	2º	51.64%	Dilma/Temer (PT)	PT

Fonte: TSE. International IDEA, 2017. Adaptado pelo autor (2017)

* Indisponibilidade acessível de dados para compilar.

É preciso contextualizar que no Brasil a problemática do presidencialismo de coalizão surge à restituição do quadro multipartidário com amplo leque de partidos ou legendas, e isso veio a se confirmar com a eleição presidencial, que confirmou a tendência à proliferação de siglas, apresentaram-se 22 candidatos, a maioria dos quais pertencentes a partidos sem representação no então Congresso Nacional, de outro lado, mostrou a fragilidade dos partidos com força congressional (Sadek, 1993; Avritzer, 2016). Para compreender a estrutura do campo político, é necessário compreender primeiramente a maneira como se estrutura a competição política.

Paraguai

A história é tida como cíclica no sentido em que envolveu a alternância de regimes semi competitivos e não competitivos, pelo qual se redesenhou a competição entre 1870-1930 (ABENTE, 1988; OLIVEIRA, 2014). Para começar, antes do Stronismo, o Paraguai, viveu um conjunto de transformações, mas que tenderia a manutenção do status quo, isto, da tendência semi-competitiva e a República incorporou políticas e economia liberal e liderança civil. Dois dos principais partidos: os Liberais (Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA, en la actualidad) e os Colorados (Asociación Nacional Republicana, ANR), ambas fundadas em 1887 (HICKS, 1971; VARA, 1989; POWERS, 1992), isto é, La Asociación Nacional República (ANR) veio controlando o poder executivo durante um total de 84 anos (1880-1904 e 1948-2008), e o partido liberal ficou durante 35 anos (1904-1936 e 1937- 1939), isso significou um ciclo do bipartidarismo (LACHI 2009).

Tabela 3: Partidos e Desempenho Eleitoral no Paraguai

País	Eleição	Partido do Presidente	%	Presidente	Maioria no Congresso
	1989	-	74,2%	Rodriguez	-
Paraguai				(ANR)	
Transição	1993	Colorado	39.91%	Monti (ANR)	Colorado
Democrática (1989)	1998	Colorado	54.06%	Grau (ANR)	Colorado
	1999	Colorado	45.83%	Macchi	Colorados
	2003	Colorado	37.14%	Duarte (ANR)	Colorado
	2008	Aliança Patriótica	40.83%	Lugo	Colorado
	2012	Liberal Radical	Impeachment	Franco	-
	2013	Colorado	45.83%	Cartes (ANR)	Colorado

Fonte: Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do Paraguai (<http://www.tsje.gov.py>)

Desde as eleições de 2002, houve ventos de esperança que acabariam então com o modelo clientelista e patrimonial de gestão do Estado, e Duarte Frutos foi o primeiro presidente após a abertura política de 1989 que não fazia parte do ambiente stronista.

México

A história política de México se confunde com a do Partido Revolucionário Institucionalizado (PRI) que traça suas raízes desde a Revolução Mexicana (1910-1917). A revolução começou quando Francisco Madero pediu um popular levantamento contra o presidente Porfirio Díaz, que governou o México por mais de 30 anos. Despois de muito tempo, apenas em meados de 1980, inicia o processo de mudanças e transações sociais e políticas.

O incremento as eleições competitivas, reflete o envolvimento da nação no processo de abertura do sistema político democrático. Mas nos anos 1980, a transição política no México tem sido mais gradual do que a América Latina transições em parte devido à (1) o grau de institucionalização alcançado por o regime político, e (2) o regime amplamente inclusivo, que era menos severo em termos de atuação autoritária (JUÁREZ, 2017). Dentro disso, México não alcançou um desenvolvimento democrático completo no século 21, e o processo de reforma e liberalização iniciado pela elite política do país em 1977, parcialmente concluído com o triunfo eleitoral do PAN, partido conservador de oposição que ganhou as eleições presidenciais no ano 2000.

Historia Política e Eleitoral de México

País	Eleição	Partido do Presidente	%	Presidente	Maioria no Congresso
				Presidente	
México	1982	PRI	72%	La Madrid	PRI
	1988	PRI	50%	Gortani	PRI
	1991	PRI	-	Gortani	PRI
	1994	PRI	48%	Zedillo	PRI
	1997	PRI	-	Zedillo	PRI
	2000	PAN	42.50%	Fox	Aliança P. Cambio e PAN
	2003	PAN	-	Fox	Aliança p Cambio
	2006	PAN	35.89%	Calderon	PAN
	2009	PAN	-	Calderon	PAN e Aliança p Cambio
	2012	PRI	38.15%	Nieto	PRI

2015	PRI	-	Nieto	PRI e VERDE
------	-----	---	-------	-------------

Fonte: International IDEA, 2017.

Desde o ano de 2000, O México desfrutou pela primeira vez em sua história, uma eleição democrática que levou a queda do partido PRI, que governou o país por quase 70 anos. Para alguns autores (MENDEZ DE HOYOS, 2012; TAGIRA, 2012; SCHEDLER, 2002). Adicionalmente, houve continuidade e um conjunto de mudanças relevantes em um sistema de partidos quase fechado.

Argentina

Após a experiência na mais recente ditadura (1976-1983), a sociedade argentina atravessou um período de consolidação da restauração democrática. Segmentos esperançosos da sociedade viram seu sonho democrático, afogar-se naqueles anos transatos (SARLO, 2005; STEINKE, 2011). Embora pareça razoável concordar que a transição argentina foi iniciada pelo colapso do regime militar, alguns autores marcam o início da abertura ou fase de liberalização em torno de 1980-1981. Ernesto López, postulou o início da transição em março de 1980, quando o general Videla pediu o diálogo político e colocou o fim dele com a adoção de um governo democrático em dezembro de 1983 (SARLO, 2005; SAEZ, 1988; MAZZEI, 2011).

Eleições e Historia da estrutura da competição política da Argentina

País	Eleição Presidencial* Legislativa **	Presidente	Partido do Presidente	%	Maioria no Congresso (- ou + anos da eleição presidencial)
Argentina	1983	Alfonsín	UCR	51,75%	UCR - 1983
	1989	Menem	Peronismo	47.49%	Justicialista - 1987
	1995	Menem	Peronismo	48.9%	Justicialista - 1993
	1999	De la Rúa	Alianza UCR	48.37%	Justicialista - 1997
	2001	Duhalde	Justicialista	-	Justicialista - 2001
	2003	Kirchner*	FPV	22.25%	FPV - 2005
	2007	Kirchner M	Alianza FPV	44.92%	FPV - 2009
	2011	Kirchner M	Justicialista	54.11%	FPV - 2013

2015	Macri	Cambiemos	51.34%	-
------	-------	-----------	--------	---

Fonte: International IDEA. Adaptado pelo autor (2017).

O período que ele teve que governar Néstor Kirchner (desde 2003), foi um dos mais difíceis na história política e econômica que a Argentina viveu, por varias razoes: país estava imerso em uma profunda crise econômica, política e social (Calvo e Escolar, 2005). Na visão conjuntural, verifica-se que Argentina apresenta um número efetivo de partidos legislativos que medem a concentração de assentos no Congresso numa escala de dois.

Discussão

A discussão sobre desconsolidação deve ser embasada a luz do nosso entendimento sobre a democracia, transição e consolidação, conforme indicado acima, é evidente que boa parte dos cidadãos em vários países democráticos, estão insatisfeitos com seu sistema politico (NORRIS, 2016). Adicionalmente, a confiança com as instituições democráticas, como parlamento, partidos, estão cada vez mais baixando em todo mundo. Por conveniência, evidências preliminares sugerem que a interpretação desconsolidação esta cada vez mais evidente, que sinaliza um perigo real para a estabilidade da governança democrática (FOA E MOUNK, 2015; 2017; INGLEHART, 2016).

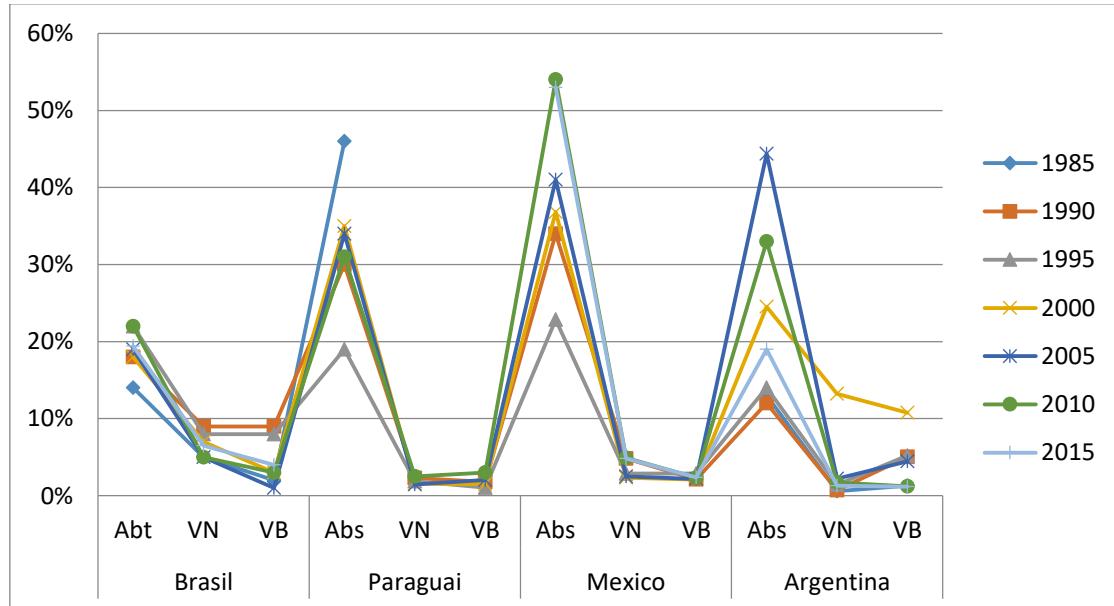
A tese chave que Foa e Mounk, demostraram em julho de 2016, no *Journal of Democracy*, é que os cidadãos não estão apenas insatisfeitos com o desempenho do governo democrático, também demonstram-se critico a própria democracia. Três elementos chaves assinalam que uma democracia está desconsolidada: [1] Apoio popular à democracia; [2] Alargamento da "lacuna de apática política" (interesse pela política); [3] Aumento da lacuna na atividade política, inclusive na atividade política "não convencional"; [4] Aumento do apoio a alternativas autoritárias (FOR E MOUNK, 2017). Vagarosamente falando, a discussão sobre desconsolidação é ampla, e mesmo nas democracias consolidadas como Estados Unidos e a França, permanecem em um estado incipiente, e isso permite denotar

que as práticas da política moderna nas sociedades pós capitalistas e industriais e com a globalização tardia, estão se movendo para novas formas distintivas, no que foi chamado de "desconsolidação da democracia" ou na fala de Colin Crouch (2000) a **pós-democracia**.

(a) Participação Política e Eleitoral

Ate onde sabemos, a literatura na ciência política inclui vários estudos que examinam os elementos basilares da participação e a teórica clássica da democracia, indica que o ato de participação não só influencia os resultados eleitorais, mas também desempenha um papel educativo, oque permite a promoção do envolvimento cívico e os valores democráticos, portanto, criando um ciclo onde o envolvimento na participação melhora os tipos de atitudes e comportamentos (ver PATEMAN 1970; THOMPSO 1970).

Gráfico 1: Participação Eleitoral na América Latina



Fonte: Elaboração do autor (2017)

Obs: Os dados apresentados, agregam 5 em 5 anos, contudo, não significa necessariamente que as eleições foram realizadas nestes anos. Contudo, pelo mix de diferença de anos eleitorais, foram agregados em 2 anos + ou - do ano eleitoral (em todos casos).

Denotamos que o baixo nível de participação eleitoral nas eleições recentes em todos países em análise é talvez o motivo mais óbvio por que lá parece ser uma crise de democracia ou algum tipo de desconsolidação, no sentido em que, cada vez mais as pessoas estão se afastando das regras que definem o jogo democrático. Isso levaria a uma situação de dislegitimidade do sistema, como pode se notar para o caso do México, nas eleições de 2010, e Paraguai, nas eleições de 1989. Embora muitas análises de participação eleitoral abordem o voto compulsório na região da América Latina (ELKINS, 2000 E OLIVEIRA, 1999), nestes países, ele não influenciou diretamente na maior participação. Norris (2002) indicou que o voto compulsório tem efeito apenas em democracias mais velhas, onde as instituições são mais fortes. Para este ponto, verificamos que todos os países em análise, seguem mesma tendência, de baixar os níveis de participação política, com algum tipo de oscilação, mas de todo, seguem o caminho da desconsolidação, onde cada vez mais o público não vê nos políticos espaço de representação.

(b) Estabilidade nas Regras de jogo político e eleitoral

A primeira vista, a discussão sobre a regulamentação partidária deve constituir um denominador comum nas leis sobre partidos políticos, financiamento político, leis eleitorais, campanha eleitoral e outras. A primeira vista, a regulamentação partidária deve ser entendida como sugere Van Biezen (2008) como o trabalho legislativo sobre os partidos incorporado em leis dos partidos, constituição, sobre financiamento, eleitorais, estatutos, etc. Até onde sabemos, existe um conjunto de pesquisas que visam evidenciar a proliferação de produção das leis partidárias e no sentido de como indica (KARVONEN 2007, VAN BIEZEN 2012, ZOVATTO, 2006) de torná-lo um instrumento dos partidos dentro das democracias (MOLENAAR, 2013).

Regulamentação partidária na AL

Crise de Reformas para Estabilização do Sistema Partidário (1988-2014)	Alta Fragmentação resultante das Reformas (1988-2015)
--	---

		partido (1988- 2022)		
Brasil	Sim	Não	Sim/Não	Sim
Paraguai	Sim	Não	Sim	Não
México	Sim	Sim	Sim	Não
Argentina	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: Scherlis (2014) Adaptado pelo Autor.

O que se verifica na tabela, é a dimensão de que o caráter da regulamentação dos partidos e das regras do jogo difere e tem um papel chave na abertura ou fechamento do sistema político e competitivo na democracia contemporânea (VAN BIEZEN 2012; SCHERLIS, 2014). Este tipo de regulamento é chamado de regulação permissiva, ou seja, pela equação { $PE + ER$ } pode levar necessariamente ao processo de desconsolidação. Dos países analisados, todos apresentam algum tipo de instabilidade das regras de jogo, com exceção a México, que apresenta algum tipo de impedimento na abertura e continuo instabilidade das regras. Do mesmo modo, estas reformas foram validas para corrigir algumas falhas de um passado recente, principalmente antes da democratização (Brasil e Argentina) e algum tipo de inclusão e cooptação social (México e Paraguai) este ultima mais moderado, apesar de existir uma forte ligação entre: Estado, partido e Militares (NICKSON, 2005; LACCHI, MARCELLO, 2003).

Mudança na regulamentação partidária nos 4 países (2000 – 2015)

Última Constituição	Modificação da Lei existente
• Brasil – 1988; - Argentina – 1994; - México – 1917; - Paraguai – 1992	• Argentina – 2002, 2006, 2007, 2009
Reforma Constitucional	• Brasil – 2006, 2009, 2010, 2015, 2017
México – 2007; - Paraguai – 2017	• Paraguai – 2001, 2007, 2012;
	• México – 2003, 2005, 2011
Substituição da lei existente pela nova lei	Adoção de Lei adicional
• México – 2008	• Argentina – 2002, 2016
	• México – 2007, 2013, 2014, 2017

Fonte: Molennar, 2012. Adaptado pelo autor (2017).

Um conjunto de reformas desenvolvidas ao longo do tempo, dos quais, incidem mais na modificação da lei existente, como uma faceta do incrementalismo. De qualquer das formas, Paraguai e Brasil que apresentam alguma estabilidade nas reformas de regulamentação partidária, o que ao nosso modelo de análise, este ponto não segue firme ao processo de desconsolidação nestes dois países (Paraguai e Brasil). Os dois países estão numa escala de [*-0,3.24] da escala [0 - 1].

(c) Corrupção e Regras de financiamento Político e partidário excludentes

Muita das vezes, a corrupção é geralmente definida como uma violação das normas do cargo público para ganho pessoal (NYE, 1967), ou, ela tem sido conhecida como elemento que dificulta o crescimento econômico, enfraquecer a qualidade da governança e reduzir o nível de confiança que os cidadãos colocam nas instituições políticas (MAURO, 1995; ANDERSON E TVERDOVA, 2003). Desde então, a corrupção e a democracia tem sido relacionados numa escala complexa (JOHNSTON 2005; WARREN, 2004):

País	Percepção sobre Corrupção			
	2004-06	2007-10	2011-15	Variação 2004-06/11-15
Brasil	10.5%	8%	13.0%	2.5
Paraguai	8.4%	9%	8.1%	-0.3
México	9.2%	8%	6.3%	-2.9
Argentina	8.8%	5.5%	5.5%	-3.3
América Latina	8.0%	6.8%	8.4%	0.4

Fonte: Latino barômetro. Adaptado pelo autor (2017).

Obs: A escala 0 (muita corrupção) – 10 (menor corrupção). A escala de -2.5 (mais baixo nível) para 2.5 (mais alto nível).

Vale a pena mencionar três fatores adicionais estão afetando a legitimidade democrática na América Latina: (1) percepções crescentes que as instituições democráticas não representam cidadãos (2) os partidos são frágeis e voláteis e (3) uma percepção crescente da corrupção e da incapacidade governamentais para reduzir e controlar a corrupção (CANACHE e ALLISON, 2004). De certeza que a corrupção é um dos elementos principais do desengajamento popular e descredito as instituições políticas (MORRIS, 2008). Aliado a isso, é notório que o processo de

desconsolidação democrática no Brasil, México, e Paraguai, tem correlação com a percepção sobre corrupção, e ela afeta diretamente a confiança nas instituições e a crise dos partidos tem vinculação com os escândalos provocados pelo financiamento ilegal (ZOVATTO, 2005).

Características do Financiamento Político e Partidário

Países	Variáveis					
	Financiamento público direto	Distribuição do Financiamento Público e Privado	Limites das doações	Prestação de Contas	Proibição de apoios anônimos	Isenção de impostos
Brasil	Sim	Misto	Sim	Sim**	sim	Não
Paraguai	Sim	Misto	Sim	Sim	Sim*	Sim
México	Sim	Misto	Sim	Sim	Sim	Sim
Argentina	Sim	Misto	Sim	Sim	Sim**	Sim

Fonte: Adaptado de Mollenar (2012) Zovatto (2005). Elaborado pelo autor (2017)

Obs: Misto quer dizer: entre a proporcionalidade da sua força eleitoral e ou repartir entre todos partidos de igual forma, ou mix.

* Permite a arrecadação de fundos de origem anônima quando feita na forma de coletas populares.

** Cobram prestações de contas antes e depois das campanhas eleitorais.

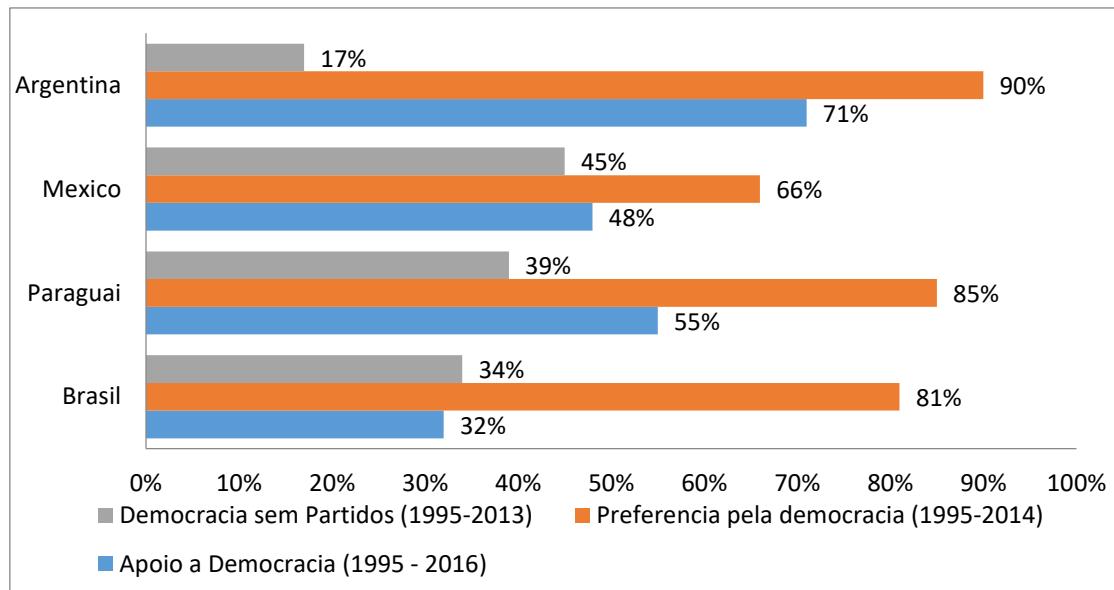
As descrições seguem dois eixos: fraca accountability do fundo tanto público ou privado, e as regras de distribuição dos fundos públicos bem diferentes em todos os países analisados. No entanto, estas reformas que tendem cada vez mais a criar barreiras institucionais com base nos critérios de distribuição dos fundos partidários públicos (VIANELLO 2011), são per si excludentes para entrada de novos atores políticos no caso do Brasil e México. Este último observa-se que durante a reforma de 2007-08, o financiamento privado é regulado para mudar a principal fonte de renda dos partidos para público (CÓRDOVA VIANELLO 2009, SERRA 2009). Este mesmo desenvolvimento é visível também no caso de Argentina (GUTIÉRREZ E ZOVATTO 2011).

(d) Confiança nas instituições e democracia

Estamos interessados em evidenciar que como sugere Della Porta (2000), a corrupção política piora o desempenho do governo, ou seja, a percepção sobre corrupção na a confiança nas instituições, reduzindo a confiança na capacidade do

governo para atender às demandas dos cidadãos. Por via disso, a confiança será menor quando a corrupção for percebido como generalizado.

Gráfico 2: Confiança na Democracia e suas instituições



Como adverte Dahl (2000), uma sociedade democrática cujo há constante violação das normas constitucionais, fraca resposta as demandas sociais e abuso dos recursos políticos, podem continuamente construir uma desconfiança ao regime, sobretudo nas democracias da 3^a ou 4^a onda. O estudo avança a hipótese de que quanto menor a confiança, maior é a tendência da desconsolidação, cujo suporte esta nos dados sobre confiança na democracia e suas instituições. A confiança política (a confiança que as pessoas colocam nas instituições políticas) parece ser crítico para a democracia, pois ela liga os cidadãos com os governos e as instituições que representam, e aumenta a legitimidade do governo democrático (BIANCO 1994; CITRIN E MUSTE, 1999).

Conclusão

O processo de consolidação democrática, não chegou ao fim, e no meio deste processo, esta ocorrendo o reverso. Tal dimensão reversa, os estudos recentes apelidam de desconsolidação democrática. Neste artigo lidamos com o processo de desconsolidação na América Latina, e a priori evidenciamos que não era a

intenção, trazer uma discussão que se pretende geral, mas alguns pontos e formas atuais de pensar a desconsolidação. Seguindo a linhagem argumentativa de Foa e Mounk (2017, 2016), nosso resultado complementou este estudo acima citado, e incluímos mais 2 variáveis explicativas do processo de desconsolidação, as quais, o financiamento e corrupção e a estabilidade das regras de jogo entre atores políticos.

As últimas três décadas existiu debate sobre a consolidação considerando o seu contexto e a estrutura social que determina as transformações políticas dos países analisados. Desta forma, é evidente, pelo modelo de análise desenhado, com os problemas que os países democráticos vivem em termos de (des) consolidação da democracia, isto é, reversão da consolidação. Nestes termos, os fatores adicionais que influenciam diretamente no processo de desconsolidação democrática na América Latina (Brasil, Paraguai, México e Argentina), são: o fato de no seio da sociedade cada vez mais existir uma percepção de que as instituições democráticas não representam os cidadãos adequadamente; que os partidos e demais instituições da democracia são frágeis, e que a democracia mesmo sem eles pode funcionar e finalmente a percepção crescente da corrupção e alianças em termos de financiamento partidário, mais evidente para o caso de México e Brasil.

E isto nos permite dizer que a tendência de aumento da desconfiança entre o público e as instituições democráticas, foi uma das principais alavancas da desconsolidação. Mas ela per si só não é única explicativa, por isso, a complementação das 4 variáveis que foram objeto de análise ao longo do trabalho.

Referências

- ABENTE, Diego. Stronismo, Post-stronismo and the Prospects for Democratization in Paraguay. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1989.
- BALOYRA, Enrique A. (Ed.). *Comparing new democracies: Transition and consolidation in mediterranean Europe and the southern Cone*. Westview Press, 1987.

BOIX, Carles; STOKES, Susan C. Endogenous democratization. *World politics*, v. 55, n. 4, p. 517-549, 2003.

BROWN, Wendy. Neo-liberalism and the End of Liberal Democracy. *Theory & Event*, v. 7, n. 1, 2003.

CAMMACK, Paul. Democratization and citizenship in Latin America. *Democracy and Democratization*, p. 174-195, 1994.

CAREY, John M.; POLGA-HECIMOVICH, John. Primary elections and candidate strength in Latin America. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 3, p. 530-543, 2006.

CAROTHERS, Thomas. The end of the transition paradigm. *Journal of democracy*, v. 13, n. 1, p. 5-21, 2002.

COLLIER, David; CARDOSO, Fernando H. *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press, 1979.

DAHL, Robert Alan. *Democracy and its Critics*. Yale University Press, 1989.

DELLA PORTA, Donattella. 2000. "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption". In *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, edited by S. J. Pharr and R. D. Putnam. New Jersey: Princeton University Press.

DIAMOND, Larry, Juan LINZ, e Seymour M. LIPSET, eds. 1990. *Democracy in developing countries*. 4 vols. Boulder, CO: Rienner. [Google Scholar](#).

DÍAZ-JIMÉNEZ, Oniel Francisco; VIVERO-ÁVILA, Igor. Las dimensiones de la competencia en el sistema de partidos mexicano (1979-2012). *Convergencia*, v. 22, n. 68, p. 13-49, 2015.

DRAKE, Paul W.; SILVA, Eduardo (Ed.). *Elections and democratization in Latin America, 1980-1985*. Center for Iberian and Latin American Studies, 1986.

FENG, YI, e PAUL, J. Zak. 1998. Growth and the transition to democracy. Unpublished manuscript, Claremont Graduate University. [Google Scholar](#)

FERNANDEZ, R, Delia M. La Nueva Ley Argentina de Financiamiento de los Partidos, in Gerardo Caetano, et. al, *Dinero y Política*. Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, 2002.

FOWLER, Will (Ed.). *Authoritarianism in Latin America since independence*. Praeger Pub Text, 1996.

HAGOPIAN, Frances. Traditional politics and regime change in Brazil. Cambridge University Press, 2007.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Ed.). Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America. JHU Press, 2006.

HIGLEY, John; GUNTHER, Richard (Ed.). Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe. Cambridge University Press, 1992.

IDEA. Funding of Political Parties and Election Campaigns. Sweden: IDEA, 2004.

ISAACS, Anita. Democratic Transition and Consolidation. In: Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92. Palgrave Macmillan UK, 1993. p. 117-143.

ISAACS, Anita. Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92. Springer, 2016.

JUÁREZ, Jorge Y. The democratic transitions in Mexico and Latin American in the late 20th century. *Economía y Sociedad*, n. 16, p. 99-116, 2017.

KITSCHELT, Herbert. The transformation of European social democracy. cambridge university press, 1994.

LAMBERT, Peter. A decade of electoral democracy: continuity, change and crisis in Paraguay. *Bulletin of Latin American Research*, v. 19, n. 3, p. 379-396, 2000.

LAMBERT, Peter; NICKSON, Andrew (Ed.). The transition to democracy in Paraguay. Springer, 2016.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe. JHU Press, 1996.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999. *Dados*, v. 44, n. 4, p. 645-687, 2001.

MAINWARING, S. e O'DONNELL, G. A. Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective. University of Notre Dame Press, 1992.

MORRIS, S. D. Corruption in Latin America: an empirical overview. *SECOLAS ANNALS* 36 (2004): 74-92.

NEGRETTO, Gabriel L. Choosing how to choose presidents: Parties, military rulers, and presidential elections in Latin America. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 2, p. 421-433, 2006.

NOVAPOLIS. Nicanor Presidente 2003-2008. ¿Un “Tendota” para el Paraguay? Edición No. 4 – Agosto de 2003. Pp. 27-39).

OLIER, María Matilde. La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*, n. 49, 2008.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. The legacy of authoritarianism in democratic Brazil. In: Latin American Development and Public Policy. Palgrave Macmillan UK, 1994. p. 237-253.

POSADA-CARBÓ, Eduardo. Democracy, parties and political finance in Latin America. Kellogg Institute, 2008.

POWERS, Nancy R. The transition to democracy in Paraguay: problems and perspectives: a rapporteur's report. 1992.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalism and social democracy. Cambridge University Press, 1985.

QUIROGA, Hugo. La reconstrucción de la democracia argentina. Dictadura, 2005.

RICHARDS, Donald G. Transition and reform in a predatory state: the case of Paraguay. *Journal of Economic Policy Reform*, v. 11, n. 2, p. 101-114, 2008.

SCHEDLER, Andreas. The nested game of democratization by elections. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1, p. 103-122, 2002.

SONDROL, Paul C. Paraguay and Uruguay: modernity, tradition and transition. *Third World Quarterly*, v. 18, n. 1, p. 109-126, 1997.

VALENZUELA, Julio Samuel. Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1990.

WHITEHEAD, Laurence (Ed.). The international dimensions of democratization: Europe and the Americas. Oxford University Press, 1996.

7. CENÁRIO PÓS DITADURAS CÍVICO-MILITARES: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ARGENTINA E BRASIL

Laís Siqueira Ribeiro Cavalcante

Introdução

No decorrer das décadas de 1960 e 1970, havia uma grande mobilização por parte dos movimentos sociais na América Latina, que lutavam pelo aperfeiçoamento do sistema democrático, por uma melhor distribuição das riquezas e das terras de suas regiões, bem como da ampliação e da disseminação dos direitos trabalhistas para os trabalhadores do campo, dentre outras demandas (MENDES, 2013, p. 7-8). Neste contexto, e tendo como pano de fundo a Revolução Cubana de 1959, tamanha articulação gerava incômodo nas classes mais abastadas e conservadoras, que em conjunto com outros fatores e com características singulares de cada país, permitiu que ditaduras civil-militares se espalhassem pela região.

Neste período, emergiram ditaduras civil-militares no Cone Sul. O primeiro país da região a ter seu presidente constitucionalmente eleito destituído foi o Brasil, no ano de 1964, posteriormente vieram Argentina (1966 e novamente em 1976), Chile (1973) e Uruguai (1976). É importante destacar que ainda que esses processos tenham sido liderados pelas Forças Armadas de seus países, setores conservadores, membros da sociedade civil e partidos políticos também apoiaram esses regimes (MENDES, 2013, p.8).

As Forças Armadas apoderaram-se do governo constitucional, na Argentina, em 1976. E o regime militar se autodenominou como Processo de Reorganização Nacional, e a partir desse momento uma política de terror foi instaurada. Os que se opunham ao governo militar eram sequestrados, torturados e muitos morriam nos campos de tortura. Esta realidade deixou um número extremamente expressivo de mortos, na Argentina, foram trinta mil pessoas desaparecidas e privadas de sua liberdade (CAVALCANTE, 2017, p. 39). Segundo Mendes (2013, p 10), mais de duzentas mil pessoas exilaram-se fugindo deste regime.

Em 1964, iniciou-se a ditadura no Brasil, dando início à um período de graves violações dos direitos humanos, de perseguição política, de prisões ilegais e arbitrárias, de torturas e sequestros. O cenário de perseguição obrigou muitas pessoas a se exilar, a abandonar seus empregos e viver na clandestinidade. Este cenário se perpetuou por vinte e um anos, e de acordo com o volume III do Relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV), o número total de pessoas mortas e de desaparecidos políticos, no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, é de 434 pessoas (BRASIL, 2014, p. 26).

A ditadura na Argentina chegou ao fim em 1983, e no Brasil em 1985, porém tardaram-se anos para que essa responsabilidade fosse de fato reconhecida pelo Estado. Na Argentina, somente em 2001, quando Néstor Kirchner assumiu a presidência da República é que essa temática voltou a ser discutida, o então presidente ordenou a retirada dos quadros com as fotos de Reynaldo Bignone e de Jorge Rafael Videla¹ do prédio da “*Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA)*”, e na ocasião pediu perdão em nome do estado nacional, por terem se calado durante vinte anos de democracia, e repudiou todos8 os envolvidos, chamando-os de assassinos (VÁZQUEZ, 2009, p. 138). No Brasil, a temática voltou a ser pauta de discussão somente em 2010, quando o atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, encaminhou o projeto de lei de criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), que iniciou seus trabalhos em 2012, já no mandato de Dilma Rousseff. No entanto, no Brasil, a Lei de Anistia é vigente, e ainda que comprovadas as práticas de tortura e de desaparição deste período os envolvidos não poderão ser julgados por seus crimes.

O cenário pós ditaduras cívico-militares

Finda a ditadura na Argentina em 1983, e a postura dos primeiros governos democráticos foi de omissão com relação aos crimes de lesa-humanidade. O que fez com que diversos movimentos de resistência ganhassem destaque durante o período neoliberal, como é o caso dos movimentos em prol dos direitos humanos.

¹ Videla (1976-1981) e Bignone (1982-1983) ocuparam a presidência da Argentina durante o regime cívico-militar.

Para compreender o processo pelo qual a Argentina passou, não se pode deixar de lado os processos sócio-históricos. Segundo Retamozo (2011), os processos de mobilização social dos anos 1990 são fruto do projeto político, econômico e cultural da última ditadura cívico-militar argentina (1976-1983). Este cenário afetou diretamente a forma como as coletividades se manifestavam, participavam da vida política e de suas formas de militância. A retomada do processo de participação cidadã através de formas mais institucionalizadas foi efetivada pela criação de um sistema de partidos políticos que deu origem às eleições de 1983 (RETAMOZO, 2011).

As eleições foram vistas como um primeiro passo para a estabilização democrática e para uma mudança na direção da política na Argentina, porém, em pouco tempo o governo se mostrou incapaz de cumprir com as promessas de estabilização monetária e de resolução dos problemas sociais, que foram agravados com a crise da dívida de 1982. O primeiro governo democrático, de Raúl Alfonsín, deixou de lado questões sobre a ditadura, e propôs a “Lei de Ponto Final”, que visava estabelecer um prazo para receber denúncias e para iniciar o processo de julgamento dos acusados, os que não fossem citados para depor em 60 dias corridos, não poderiam mais ser processados no futuro. Em 1987, o parlamento argentino sancionou a “Lei de Obediência Devida” que amparava os militares subalternos, com a afirmação de que eles estavam sob ordens de seus superiores e que não tinham poder de decisão, e por isso teriam sido isentos de responsabilidade. Neste período o movimento sindical voltava a ganhar protagonismo, e passou a se mobilizar, mas as demandas que surgiam em decorrência do regime militar transbordavam o poder de atuação restrito aos sindicatos e aos partidos políticos.

Os protestos e movimentos sociais que se desenvolveram na década de 1990 não foram somente os que estavam ligados às relações de trabalho/capital, também ganharam destaque movimentos que lutavam por questões ambientais, de gênero, igualdade racial, questões indígenas, dentre outras. Dentre os movimentos que se destacaram nesse momento, pode-se citar os que estavam ligados aos direitos humanos, que cobravam dos governos não mais a aparição com vida de seus desaparecidos, e sim a punição para os culpados. O governo de Raúl Alfonsín

promoveu o que ficou conhecido como as “leis da impunidade”, as já mencionadas “Lei de Obediência Devida” e a “Lei de Ponto Final”, que visavam silenciar os crimes e abusos que foram cometidos durante o governo ditatorial. No ano de 1996, surge o movimento *“Hijos por la Identidad y la Justicia, contra el Olvido y el Silencio (H.I.J.O.S)²”*, que agrupava os filhos dos desaparecidos durante a ditadura. Essa agrupação de jovens renovou o debate acerca dos direitos humanos, consolidou e deu apoio a outros grupos que já existiam, como as *“Madres de Plaza de Mayo”* e as *“Abuelas de Plaza de Mayo”*⁴. As *“Madres de Plaza de Mayo”* promoviam eventos anuais, as Marchas de Resistência, evento no qual ocorriam diversas formas de manifestações artísticas, como shows de rock, grupos de teatro, saraus, etc; o que fazia com que os jovens cada vez mais se acercassem da luta dessas mulheres, e de certa maneira, assumissem o compromisso de não deixar esta luta ser esquecida pelos governantes.

Fernando de la Rúa foi eleito presidente em 1999, e tinha como bandeira manter as bases do modelo econômico e combater a corrupção, porém este modelo já dava indícios de esgotamento, pela desestruturação econômica, política e social que provocou (RODRÍGUEZ, 2013). No ano de 2001, estava tramitando uma tentativa de corte dos gastos em educação, o que trouxe os estudantes universitários para as

² O H.I.J.O.S. foi criado em 1995, pelos filhos dos desaparecidos durante a ditadura militar. O grupo surgiu com o intuito de reivindicar a luta de seus pais e mães, de tentar encontrar seus irmãos que foram apropriados pelos militares e lutar contra a impunidade e o esquecimento. Desde a sua criação o grupo busca a punição de todos os envolvidos na ditadura cívico-militar. A organização está presente em toda a Argentina e conta com 16 sedes internacionais. A Rede Nacional da organização se reúne em encontros periódicos e em congressos anuais para discutir políticas, eles atuam de forma horizontal e por meio de comissões temáticas, como as de “Memória”, “Juízo e Castigo”, “Irmãos”, etc. Para maiores informações consultar: <<http://www.hijos.org.ar/>>.

³ Movimento popular composto por mães que buscavam os desaparecidos políticos na Argentina. Em sua grande maioria, as mães procuravam por seus filhos sozinhas e nessas tentativas acabavam se conhecendo, porque iam aos mesmos lugares, foi então, que elas começaram a tentar localizar os desaparecidos juntas, e quando resolveram fazer reuniões para organizar as buscas. As Madres perceberam que procurá-los todos os dias em diferentes locais não estava trazendo resultado e que precisavam ganhar maior visibilidade. E, a partir desse momento começaram a caminhar em silêncio na *Plaza de Mayo*, atitude que trouxe a elas visibilidade dentro e fora da Argentina.

⁴ As *Abuelas de Plaza de Mayo* têm como objetivo localizar e restituir as suas legítimas famílias as crianças que foram desaparecidas durante a ditadura, além de lutar pela verdade e pela justiça. As avós desses bebês criaram um banco de dados genético, no qual constam informações dos pais das crianças desaparecidas, e qualquer pessoa que tenha dúvidas sobre sua identidade pode buscar a organização para realizar um exame de DNA, sendo todo o procedimento sigiloso e gratuito, e somente têm as suas identidades reveladas os netos que permitem a divulgação dessa informação. Ao todo, as *Abuelas* já encontraram 121 netos desaparecidos, que tiveram acesso à sua verdadeira identidade e história. Para mais informações sobre os netos que foram restituídos as suas verdadeiras famílias consultar: <<https://www.abuelas.org.ar/caso/buscar?tipo=3>>.

ruas, e que logo conseguiram apoio dos servidores públicos, professores universitários, movimentos dos trabalhadores desempregados, etc. Na ocasião, trinta e três ativistas foram assassinados e centenas de pessoas feridas, incluindo sete Madres que sofreram algumas lesões (BORLAND, 2006). Segundo Rodríguez (2013), neste momento há uma crise das formas tradicionais de participação, como os sindicatos e os partidos políticos, é o momento em que a hegemonia neoliberal é posta em cheque.

Em 2002, Eduardo Duhalde assumiu a presidência da Argentina, porém era um momento de fortes protestos e de instabilidade política e econômica, sua gestão foi curta, e em 2003, Néstor Kirchner assumiu a presidência, com pouco mais de vinte por cento dos votos. Em um curto período de tempo, Kirchner foi capaz de reorganizar o cenário político, e de certa forma, se aproximar do diálogo com os movimentos sociais, para que assim pudesse governar. Kirchner foi o primeiro presidente a tratar das questões relacionadas à ditadura, ele apoiou a revogação da “Lei de Ponto Final” e da “Lei de Obediência Devida”, também recuperou o prédio da “Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA)⁵”, e ordenou a retirada dos quadros com fotografias dos ex-ditadores das instituições militares, tais atitudes aproximaram os movimentos mais destacados no campo dos direitos humanos, como as “Madres de Plaza de Mayo”, “Madres de Plaza de Mayo - Línea Fundadora” e as “Abuelas de Plaza de Mayo”.

Com a saída de Néstor Kirchner, Cristina Fernández Kirchner assume a presidência da Argentina, e ela deu continuidade aos projetos iniciados pelo seu antecessor. Por meio do decreto presidencial 4/2010, a presidente Cristina Fernández de Kirchner ordenou que fossem desclassificados todos os documentos que estivessem vinculados às ações das Forças Armadas na última ditadura, a fim de se buscar, revelar e publicar os chamados “arquivos da repressão” (BALARDINI; ROCHA, 2015, p. 104). Segundo Balardini e Rocha (2015, p. 104-105), a recuperação desse material teve início em 1999, por meio de um trabalho coordenado pela “Cámara Federal de La Plata” sobre o arquivo da “Dirección de Inteligencia de la

⁵ A ESMA foi um centro clandestino de detenção, tortura e extermínio durante a ditadura militar. E após a recuperação do prédio se tornou um museu chamado “Espacio Memoria y Derechos Humanos”, que promove a memória, valores democráticos e os direitos humanos. Para mais informações acessar: <<http://www.espaciomemoria.ar/index.php>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA)", "que fue seguida por experiencias como la del Archivo Provincial de la Memoria de Córdoba y el archivo del Departamento de Inteligencia de la Provincia de Mendoza (D-2), entre otras".

Ainda que com as devidas ressalvas, o processo argentino de julgamento pelos crimes de lesa humanidade é um exemplo internacional, pois contou com o apoio do Estado para a liberalização de documentos sigilosos e pelo fim das Leis de Anistia, que permitiram o julgamento e a punição dos envolvidos nos crimes. Este é um desafio para outros países do Cone-Sul, como é o caso do Brasil, onde a Lei da Anistia ainda vigora. Tratar de questões que envolvam diversos atores é uma tarefa complicada, uma vez que estão presentes interesses muito contraditórios, e por inúmeras vezes opostos. De certa forma, a burocracia dos processos judiciais atrelada à defesa de interesses individuais é um dos problemas que são enfrentados pelos organismos de direitos humanos que buscam verdade e justiça.

No caso brasileiro, ainda durante a ditadura, em 28 de agosto de 1979 foi aprovado o projeto de lei para a edição da Lei nº 6.683, a Lei de Anistia. A lei anistiou os militantes políticos e também todos os crimes cometidos pelos agentes da repressão política, no período entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. No entanto, não se beneficiaram da anistia pessoas que foram condenadas “pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal” (artigo 1º, parágrafo 2º) (BRASIL, 2014 p.24). Houveram mobilizações no sentido de frear o processo de anistia no Brasil, como foi o caso da greve de fome realizada por presos políticos durante um mês em 1979, mas que não foi eficaz (BRASIL, 2014, p.24). Ainda no sentido de não permitir que a questão fosse abafada, já passando pelo processo de redemocratização, o projeto “Brasil nunca mais” foi coordenado pelo cardeal D. Paulo Evaristo Arns e pelo reverendo Paulo Wright, que visava denunciar as graves violações de direitos humanos que foram cometidas durante o regime militar, e também evitar que os processos judiciais pudessem ser destruídos (BRASIL, 2014, p. 24), porém, estas tentativas também não evitaram que a Lei de Anistia fosse aprovada.

Nos anos de 1983 e 1984, por pressão popular a campanha pelas “Diretas Já” foi ganhando destaque, tratava-se de uma emenda constitucional que assegurava eleições diretas para a Presidência. Em 1985, o Colégio Eleitoral elegeu Tancredo

Neves para dirigir a transição democrática, porém este faleceu, passando o cargo ao vice-presidente eleito José Sarney (BRASIL, 2014, p. 24).

Apesar de a Lei de Anistia estar vigente, o Brasil passou por um processo de luta pela verdade e pela memória. Em 1995, foi publicado o “*Dossiê de mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964*”, uma tentativa por parte dos familiares de reunir em um único documento informações que estavam presentes no “Brasil: nunca mais”, em diversos acervos de institutos médicos legais, em delegacias de ordem política e social, e em documentos de militares, familiares e ex-presos políticos, tanto em âmbito nacional quanto internacional (BRASIL, 2014, p. 25). No mesmo ano, também foi instituída a “Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos políticos (CEMDP)”, que visava “identificar aqueles que, em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, faleceram em dependências policiais ou assemelhadas, por causas não naturais” (BRASIL, 2014, p. 25).

Os familiares de pessoas desaparecidas tiveram um prazo de até 120 dias a contar da publicação da Lei nº 9.140/1995, que responsabilizava o Estado pelas graves violações dos direitos humanos que foram praticadas durante a ditadura, para solicitar indenização a título reparatório. O valor a ser pago para cada família era de R\$ 3 mil multiplicados pelo número de anos correspondente à expectativa de vida, sendo considerada à idade com que a pessoa foi morta ou a data de seu desaparecimento, no entanto havia um valor mínimo a ser pago de R\$ 100 mil (BRASIL, 2014, p. 26).

Somente em maio de 2010 a temática voltou a ser abordada pelo Estado, quando o atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, encaminhou o projeto de lei de criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), que foi aprovada pelo Congresso Nacional sendo a Lei nº 12.528 sancionada pela presidente Dilma Rousseff em novembro de 2011. A CNV iniciou suas atividades em maio de 2012, e foi uma tentativa de somar a todos os esforços anteriores e de proporcionar não somente aos familiares e amigos dos desaparecidos, mas a prestar contas à sociedade depois de quase 30 anos que havia chegado ao fim a ditadura no país. O período de análise da CNV vai de 1946 a 1988. Segundo o relatório da CNV (2014, p. 22), foi fundamental para as suas atividades a aprovação da Lei nº 12.527/2011, de

Acesso à Informação (LAI), pois esta permitiu maior transparência à administração pública e restringiu a possibilidade de classificação das informações, tornando estas públicas. “Com efeito, o dispositivo da LAI que veda a restrição de acesso a informações ou documentos versando sobre violações de direitos humanos, praticadas por agentes públicos, foi, por vezes, utilizado pela CNV” (BRASIL, 2014, p. 22).

Segundo D’Araujo (2012), alguns fatores contribuíram para que a Lei da Anistia não fosse revista no Brasil, a grande autonomia militar, durante e depois da ditadura; os baixos níveis de respeito aos direitos humanos; e o baixo interesse do Congresso e do governo pela temática. Outro ponto apontado pela autora é o de que com o fim da ditadura, uma outra agenda foi privilegiada, como a reforma agrária, direitos de gênero, questões étnicas, meio ambiente, etc; e esta gama de temas fez com que pouca atenção fosse dada ao tema da justiça de transição. No entanto, é importante destacar que países como o Uruguai e o Chile ainda que tivessem leis de anistia em vigor, se utilizaram de leis ordinárias para punir torturadores (D’ARAUJO, 2012).

Conclusão

Um dos fatores que permitiu com que os desfechos de Argentina e Brasil fossem distintos se deve à grande mobilização social que ocorreu no primeiro país. Diversos movimentos sociais surgiram, estes buscavam inicialmente pelos desaparecidos políticos. Quando a ditadura chegou ao seu fim, eles fizeram pressão durante anos, exigindo do Estado políticas que fossem além da memória, eles buscavam a verdade e o julgamento efetivo dos envolvidos nessas atrocidades.

Neste cenário, os argentinos contaram com uma convergência de fatores que aceleraram o processo de julgamento. Durante a presidência de Néstor Kirchner, ele reconheceu a dívida do Estado com a população e se posicionou perante o silenciamento de anos. Kirchner retirou os quadros dos militares da ESMA, e pediu perdão em nome do Estado, por ter se calado durante tantos anos. Cristina Kirchner deu continuidade a esse trabalho, criou comissões e leis que favoreciam essa temática, bem como se aproximou de movimentos como o das *Madres de Plaza de Mayo* e *Abuelas de Plaza de Mayo*, reconhecendo sua luta histórica e papel social.

Em contraposição, no cenário brasileiro, uma agenda distinta foi priorizada no período de transição democrática, o que fez com que as questões de direitos humanos ficassem em segundo plano. E o fato de não ter ocorrido uma mobilização social no decorrer dos anos, ou a presença de movimentos sociais que lutasse pela verdade e punição dos envolvidos, também fez com que a temática fosse silenciada durante anos. É importante destacar que tentativas isoladas aconteceram, mas não ganharam força ao ponto de punir os envolvidos nas atrocidades cometidas durante o período ditatorial. Somente com a criação da CNV a população teve acesso à verdade, porém, este esforço não tinha como finalidade julgar, e tampouco a sociedade se mobilizou para que outras ações fossem tomadas após a emissão dos relatórios.

Assim sendo, pode-se afirmar que a mobilização dos movimentos sociais foi essencial para que esta temática não se perdesse ao longo dos anos na Argentina, enquanto que no Brasil, não se verificou a existência de movimentos tão articulados e durante tantos anos. Em ambos os casos, com o regresso da democracia, os primeiros governos se omitiram com relação aos crimes de lesa-humanidade, mas no caso argentino, os movimentos sociais se converteram em organizações que até hoje lutam pela busca da verdade e da punição aos envolvidos, consequentemente, pressionando as figuras políticas a se posicionar perante estes acontecimentos.

Referências

ABUELAS de Plaza de Mayo. La historia de Abuelas: 30 años de búsqueda. Buenos Aires, 2007.

ARGENTINA. Ley nº 27217, de 02 de dezembro de 2015. Comisión Bicameral de La Verdad, la Memoria, la Justicia, la Reparación y el Fortalecimiento de las Instituciones de la Democracia. Buenos Aires, 02 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/ZIV3MCtDc1U2SzVycmZoRFhoUThyQTo9>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

BALARDINI, L.; ROCHA, A. Justicia: nada más, pero nada menos. Debates, consensos y disputas en torno a los juicios por crímenes de lesa humanidad de la

Argentina. In: CELS. Derechos Humanos en Argentina - Informe Anual 2015. Buenos Aires, 2015. p. 87-108.

BORLAND, E. Las Madres de Plaza de Mayo en la era neoliberal: ampliando objetivos para unir el pasado, el presente y el futuro. Colombia Internacional, Bogotá, n. 63, jan./jun. 2006.

BRASIL – Comissão Nacional da Verdade. Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v.1. 976f. Brasília: CNV, 2014.

CAVALCANTE, L. S. R. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: o caso das Madres de Plaza de Mayo. 2017. 105f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade federal do ABC, São Bernardo, 2017.

D'ARAUJO, M. C. O Estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. VARIA HISTÓRIA. Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 573-597, jul./dez., 2012.

CASTELLS, M. O Poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales. Plan Cóndor: Una asociación ilícita para la desaparición forzada de personas. Buenos Aires, 2016.

COMISIÓN prisión política y tortura (Comisión Valech – 2004). Disponível em: <http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/html/dd_hh_valech.html>. Acesso em: 27 mar. 2014.

GALVÃO, A. Os movimentos sociais da América Latina em questão. Revista debates. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 8-24, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/6436/4554>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

GASPARI, Elio. A ditadura envergonhada. As ilusões armadas. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.

_____. A ditadura escancarada. As ilusões armadas. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.

_____. A ditadura derrotada. O sacerdote e o feiticeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. A ditadura encurralada. O sacerdote e o feiticeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1991.

GOHN, M. G. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GORINI, U. La rebelión de las madres. Historia de las Madres de Plaza de Mayo Tomo I (1976-1983). Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2015.

_____. La otra lucha. Historia de las Madres de Plaza de Mayo Tomo II (1983-1986). Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2015.

_____. La nueva resistencia. In: VÁZQUEZ, I. Luchar siempre: las marchas de la resistencia: 1981-2006. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2009. p. 157-168.

HABERMAS, J. New Social Movements. Telos, Nova York, n. 49, 1981.

MENDES, R. A. S. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional – algumas considerações sobre a Historiografia. Revista Tempo e Argumento, Florianópolis, v. 5, n.10, jul./dez. 2013. p. 06 - 38.

NOVARO, M. A ditadura militar Argentina 1976-1983: do golpe de Estado à restauração democrática. São Paulo: Edusp, 2007.

PIVA, A. Luchas sociales y transformaciones económico-políticas. In: MASSETTI, A; VILLANUEVA, E. Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

RETAMOZO, M. Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Santiago, n. 28, abr. 2011.

RIDENTI, Marcelo. Em busca do povo brasileiro: Artistas da revolução, do CPC à era da TV. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RODRÍGUEZ, S. L. Los movimientos sociales en la Argentina a partir de la década del 90. XVIII Encontro Nacional de Economia Política, Belo Horizonte, maio 2013.

VÁZQUEZ, I. Luchar siempre: las marchas de la resistencia: 1981-2006. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2009.

8. IMPEACHMENT SEM CRIME É GOLPE: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE DEPOSIÇÃO DE DILMA ROUSSEFF

Silvio César Oliveira Benevides

Thais Joi Martins

Maurício Ferreira da Silva

Ana Quele Passos

Discorrer sobre os acontecimentos políticos de 2016 que levaram à queda da presidente Dilma Rousseff se configura numa empreitada difícil por duas razões básicas. Primeira, não há, ainda, um distanciamento temporal que nos permita tecer análises mais precisas acerca desses fatos. Segunda, seus desdobramentos para o Brasil e, em especial, para as instituições públicas brasileiras, não são de todo conhecidos. Ademais, deve-se considerar, também, que os referidos eventos continuam em curso. Sendo assim, as observações aqui perpetradas possuem um caráter parcial.

O segundo mandato de Rousseff, iniciado em janeiro de 2015, foi marcado por significativas atribulações no campo político, que dificultaram, sobremaneira, o exercício do seu mandato. As forças de oposição que disputaram com ela as eleições de 2014, inconformadas com a derrota (ou sucessivas derrotas desde o pleito de 2002), encetaram, por um lado, uma série de questionamentos nas instâncias judiciais, a exemplo da ação junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para cassar a chapa Dilma-Temer; e, por outro, passaram a preencher a agenda do legislativo com as chamadas “pautas bombas”, projetos de lei cuja matéria pode impactar diretamente as contas públicas, pois dificulta a redução de gastos prevista para cumprir o determinado pela meta fiscal. Estas ações articuladas entre os opositores do governo acabariam por fragilizar o executivo federal a ponto de inviabilizar sua governabilidade.

O trabalho que ora se apresenta tem dois objetivos norteadores. Primeiro, analisar o processo que depôs Dilma Rousseff sob três perspectivas: a inexistência de crime de responsabilidade; o processo legislativo, sobretudo das sessões deliberativas; e as articulações dos grupos oposicionistas capitaneados pelas forças políticas representadas pelo Michel Temer, tanto na condição de vice-presidente como de

presidente empossado. Segundo, e como consequência do primeiro, abordar o fortalecimento da chamada “nova direita”, que se coaduna a movimento semelhante na América Latina.

O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff teve início com a admissibilidade na Câmara dos Deputados da Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR nº1/2015) apresentada por um grupo de juristas. Tal denúncia acusa a presidente de “prática de crime de responsabilidade”, pelo fato de, segundo os denunciantes, por meio de decretos, ter autorizado em 2015 (assim como autorizou no ano de 2014) “a abertura de crédito com inobservância à LOA [Lei Orçamentária Anual] e à Constituição Federal, justamente por permitir a abertura de recursos suplementares quando já se sabia da inexistência das metas de superávit estabelecidas por lei” (Brasil. Câmara dos Deputados, 2015).

O documento acusatório, com 3740 páginas argumentativas e anexos, sustenta que Dilma Rousseff cometeu crime de responsabilidade precisamente por conta da manobra fiscal envolvendo o Plano Safra e o atraso no repasse do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, administrador do programa, manobra esta conhecida no contexto político brasileiro como “pedalada fiscal”. A denúncia também imputa como crime o fato de a presidente ter autorizado decretos orçamentários sem autorização expressa do congresso nacional, como manda a lei. Estas são, em suma, as duas principais matérias relativas à acusação contra Rousseff.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu Art. 85 tipifica o crime de responsabilidade como ações perpetradas pelo/pela Presidente da República que não obedeçam ao que nela está escrito, isto é, que atentem contra seus preceitos, e, especialmente, contra as matérias relacionadas pelos incisos de I a VII, a saber:

[...] a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei

orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (Brasil. Constituição, 1988, 2012:60).

Como se pode ver, a Constituição não é detalhada, mas, sim, exemplificativa. Por essa razão, no parágrafo único do artigo supracitado, o texto constitucional ressalta: “Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento” (Idem). A descrição do que vem a ser crime de responsabilidade está estabelecida na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. A referida lei, sancionada pelo então presidente da república Eurico Gaspar Dutra, confirma o que diz o Art. 85 da Constituição Federal referente à definição de crime de responsabilidade, porém, detalha cada um dos incisos fixados na Carta Magna. No que tange, por exemplo, aos incisos V e VI, a probidade na administração e a lei orçamentária, respectivamente, a Lei nº 1.079 em seu Art. 9º define:

São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: 1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo; 2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior; 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição; 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição; 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais; 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim; 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo (BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950).

Já no seu Art. 10, a Lei nº 1.079 define como crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária as seguintes matérias:

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa; 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; 3 - Realizar o estorno de verbas; 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária (BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950).

No segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 1.079 passou a vigorar com as seguintes alterações no seu Art. 10, instituídas pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000:

5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei (BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000).

No senado, a comissão especial do *impeachment* que apreciou a admissibilidade da Denúncia nº 1, de 2016 (DEN nº 1/2016), por crime de responsabilidade da presidente Dilma Rousseff, referente à abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional, apoiou-se no Art. 85, inciso VI e Art. 167, inciso V da Constituição Federal; nos Art. 10 e 11 da Lei nº 1.079, item 4 e item 2, respectivamente; e, da mesma forma, no Art. 11, item 3 da Lei nº 1.079 concernente a contratação ilegal de operações de crédito.

O inciso VI, do Art. 85 da Constituição Federal, como já mencionado, versa sobre a lei orçamentária. Já o inciso V do Art. 167 da mesma Carta Magna trata da abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização do poder legislativo e sem indicação dos recursos correspondentes. Do mesmo modo, o texto do Art. 10, item 4, e do Art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, tratam, respectivamente, sobre o ato de “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária”, assim como sobre a abertura de “crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais”, e, também, da ação de “contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal”. No que tange aos decretos de crédito suplementar, a Junta Pericial designada pelo senado no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016 concluiu que tais créditos provocaram um impacto negativo nas metas orçamentárias da União. Ademais, por terem sido abertos sem autorização expressa do congresso nacional, conforme determina a legislação em vigor, a presidenta, de fato, feriu os já mencionados dispositivos jurídicos acima citados. Diz o laudo pericial: “Como esses decretos não se subsumem às condicionantes expressas no caput do art. 4 da LOA/2015, sua abertura demandaria autorização legislativa prévia, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88” (Brasil. Senado Federal, 2016). Para os defensores do *impeachment*, esta conclusão dos peritos se configurou como um argumento incontestável que comprovaria o crime de responsabilidade, o que, segundo eles, neutralizava, de uma vez por todas, a narrativa de golpe de estado construída e sustentada pelos apoiadores da petista. Afeitos em realizar malabarismos jurídicos para enquadrar esse processo de impedimento numa lógica regimental e, portanto, legal, tais grupos, finalmente, encontravam respaldo num parecer técnico e

imparcial, o que não ocorreu durante todo o período em que a denúncia foi apreciada pela câmara dos deputados.

Entretanto, a mesma junta que atestou o descumprimento da norma constitucional e legal por parte do executivo, fez duas importantes ressalvas. A primeira diz respeito ao fato de Dilma Rousseff não ter sido alertada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento sobre a incompatibilidade dos decretos emitidos com a meta fiscal estabelecida: “Segundo as informações apresentadas pela SOF (DOC 121 e seus anexos), nos processos de formalização dos Decretos não houve alerta de incompatibilidade com a meta fiscal” (Brasil. Senado Federal, 2016). A segunda ressalva mostra que os tais decretos, mesmo sendo incompatíveis com a meta fiscal vigente à época, consideraram a meta fixada no Projeto de Lei do Congresso Nacional 5/2015 (PLN 5/2015), convertido em lei em dezembro de 2015, conforme nos diz o texto pericial:

No momento da edição dos Decretos, a meta vigente era aquela originalmente constante da LDO/2015. Contudo, a meta considerada à época, inclusive para fins de definição e operacionalização das limitações de empenho e movimentação financeira, foi a constante do PLN 5/2015, que só foi convertido na Lei nº 13.199/2015 em 3 de dezembro de 2015 (Brasil. Senado Federal, 2016).

Logo, o laudo pericial dos técnicos designados pela Comissão Especial do Impeachment 2016, aponta para o fato de que os parlamentares referendaram os atos do executivo, o que, na prática, se configura numa autorização expressa do congresso nacional aos atos presidenciais, conforme preconiza a Constituição Federal, assim como a Lei nº 1.079.

No que tange às chamadas pedaladas fiscais, o já mencionado laudo pericial informa que o atraso nos repasses das subvenções do Plano Safra ao Banco do Brasil se constituíram, na prática, numa operação de crédito, tendo a União como devedora. Conforme elucidaram os peritos, esta prática vai de encontro à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que proíbe, em seu Art. 36 “operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo” (Brasil. Presidência da República, 2000).

Esta conclusão foi baseada no Art. 29, inciso III e § 1º, da LRF, que define operação de crédito como:

Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros". Equiparado "a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16 (Brasil. Presidência da República, 2000).

Entretanto, a despeito da constatação acima, os peritos também são taxativos em afirmar que não foi possível identificar, por parte da presidenta, nenhum ato comissivo, isto é, uma ação que pudesse imputá-la como agente causador imediato do dano. Para os peritos, na "análise dos dados, dos documentos e das informações relativos ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos" (Brasil. Senado Federal, 2016).

Como é possível notar, o crime imputado a Dilma Rousseff no exercício da função presidencial e que serviu de base para o seu impeachment não pode ser sustentado de maneira irrefutável e indubitável. A defesa da presidenta nas suas alegações finais enfatiza que, após uma minuciosa análise de toda a documentação arrolada ao processo (testemunhos de funcionários públicos, relatórios e pareceres técnicos assinados e atestados por servidores públicos lotados em diversos órgãos da administração pública federal), não é possível atribuir "à Sra. Presidenta da República a intencionalidade, a voluntariedade de praticar qualquer ato ilícito" (CARDOZO, 2016). Para a defesa da presidenta, quatro são os elementos que comprovam de forma irrefragável a absoluta inexistência da intencionalidade acima assinalada e, portanto, a inexistência de dolo por parte dela. São eles:

1. a Presidenta não determinou previamente o atendimento a quaisquer demandas de órgãos da Administração, tampouco impôs a adoção de meios inadequados aos

órgãos técnicos para atingir a sua consecução, ou seja, agiu por provação e não determinou meios ilícitos para consecução das finalidades por ela prescritas; 2. a Presidenta agiu pautada pelo expresso posicionamento dos órgãos técnicos, inclusive os jurídicos, que afirmaram a regularidade jurídica dos atos; 3. A Presidenta seguiu a rotina ordinária de despacho dos atos não tendo sido formalizado em nenhum dos expedientes por ela analisados a existência de dúvida razoável quanto ao eventual desrespeito à Lei orçamentária; 4. O posicionamento divergente ao tradicionalmente adotado pela Administração Pública e referendado pelo Tribunal de Contas da União, desde 2001, apenas se tornou definitivo, no âmbito deste 251 órgão, após a Presidenta praticar o ato, ou seja, ainda que fosse de seu conhecimento referida divergência ela ainda estava em debate entre as áreas técnicas do TCU e do Poder Executivo (Idem, p.263).

Sendo assim, a defesa de Dilma Rousseff assevera em suas alegações finais não haver como sustentar a ideia de ação dolosa praticada por Chefes dos Executivos quando estes levam a efeito atos jurídicos, apoiados em solicitações, pareceres, e manifestações jurídicas, amparadas em atos administrativos expedidos por servidores de órgãos técnicos, uma vez que tais atos administrativos se encontram inteiramente sob o abrigo constitucional da presunção de legitimidade que envolve todos os atos administrativos em geral. Desta maneira, o processo de impeachment julgado pelo senado havia sido contaminado pelo que a defesa denominou de desvio de poder, pois não visava atender ao interesse público, mas, sim, “interesses torpes” de lideranças políticas, agentes públicos e privados, como, também, de pessoas físicas em prol de um “pacto imoral pela consagração da impunidade absoluta”, assim como em favor de um projeto político sucessivamente rejeitado pelas urnas desde 2002 (CARDOZO, 2016).

[...] ao contrário do que se apregoa, o objetivo deste processo de impeachment não foi, e nem nunca será, aplicar à Presidenta Dilma Rousseff sansões hipoteticamente devidas em decorrência da prática de eventuais crimes de responsabilidade. Os objetivos pretendidos são outros. Pretende-se afastar da Presidência da República uma pessoa digna e honesta, porque possibilitou que as investigações de corrupção

no país (operação “Lava Jato” e outras) fossem realizadas com absoluta autonomia pelos órgãos e instituições responsáveis pela sua realização. Pretende-se refazer, sem que a população seja ouvida, o segundo turno da eleição de 2014, para que um novo governo siga um programa radicalmente diferenciado, em todos os aspectos, daquele que foi escolhido nas urnas (Idem, 2016: 420).

A natureza do instituto do *impeachment* é controversa. Alguns juristas sustentam que se trata de um instituto de natureza jurídico-criminal. Outros, porém, reputam ao instituto do *impeachment* uma feição essencialmente política, cujas origens se encontram em causas políticas, objetivando resultados políticos, embora se utilize de critérios jurídicos. Há, também, aqueles que defendem sua natureza mista, de caráter criminal e político simultaneamente. A despeito das divergências no campo jurídico, defender qualquer tipo de natureza para o *impeachment*, segundo Queiroz Filho (2016), não parece razoável, pois tal instituto se configura, na verdade, como julgamento cujas decisões, ainda que se valham de critérios jurídicos, são tomadas com base puramente política, de acordo com a conveniência ou não de manter um governante no cargo. Para ele, basta que os atos do denunciado sejam enquadrados na Lei nº 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade, e estes tenham procedido “de modo incompatível com o decoro, a honra e a dignidade do cargo”, para permitir “ao julgador uma discricionariedade tão ampla que só pode ser decidida a punição com base em critérios políticos” (p.06).

Diante do exposto, cabe aqui tecer duas considerações. Primeiro, trata-se de uma ação política, como qualquer processo desta natureza. Quem julga e decide nesses casos são os atores políticos, que constituem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Sendo assim, tais processos não estão inteiramente isentos dos mais diversos interesses políticos, dos mais nobres aos mais torpes. Segundo, se considerarmos os fatos, escândalos e denúncias que vieram à baila logo após a consumação do impeachment no senado e mesmo durante a apreciação deste pelas senadoras e senadores, poderemos concluir que os interesses que moveram o processo desde a sua admissibilidade na câmara dos deputados não eram, de modo algum, nobres, o que nos remete imediatamente à célebre frase proferida por

Hamlet, o clássico personagem da tragédia shakespeariana: “há algo de podre no reino da Dinamarca”.

Inúmeras e robustas provas de corrupção envolvendo diretamente alguns dos protagonistas do processo vieram à tona, a exemplo de contas secretas em bancos suíços de titularidade do deputado Eduardo Cunha, e de áudios contendo conversas entre os principais nomes da cúpula do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) vazados à imprensa. Exemplo acabado disto ocorreu com o senador Romero Jucá, então ministro do planejamento do governo provisório de Temer, e o ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado, no qual o primeiro sugere ao segundo que uma mudança do governo federal resultaria em um pacto voltado para “estancar a sangria” supostamente provocada pela operação lava jato. Esses e outros fatos comprovariam, na opinião de quem defendia a narrativa do golpe, o caráter estritamente político e golpista de todo o processo de *impeachment* desde o seu início na câmara dos deputados.

Em pouco mais de um mês de governo, Michel Temer, ainda como interino, perdeu três de seus ministros: Romero Jucá, do Planejamento, afastado em 23/05/2016, em função dos áudios vazados em que propunha “estancar a sangria” provocada pela operação lava jato; Fabiano Silveira da Transparência, afastado em 30/05/2016, também devido a áudios vazados nos quais ele tece críticas à lava jato e orienta investigados sobre como se comportar em relação à Procuradoria Geral da República (PGR); e Henrique Eduardo Alves, do Turismo, afastado em 16/06/2016, por ter sido acusado em delação premiada de Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro, de ter recebido a quantia de R\$ 1,55 milhão a título de propina.

Mesmo após a posse definitiva na presidência, os ministros de Temer continuaram a cair. Marcelo Calero, da Cultura, pediu demissão em 18/11/2016 alegando ter sido pressionado pelo então ministro da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima, para que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), órgão subordinado ao Ministério da Cultura, aprovasse o projeto do empreendimento imobiliário de luxo, *La Vue Ladeira da Barra*, localizado nas imediações de uma área tombada na cidade do Salvador. A denúncia do ministro da cultura acabou por derrubar, em 25/11/2016, o ministro da Secretaria de Governo, Geddel Vieira

Lima, acusado de tráfico de influência, haja vista possuir interesse particular no empreendimento citado.

Recentemente, com as acusações do empresário Joesley Batista, dono da JBS S.A., uma das maiores empresas do ramo alimentício do mundo e do Banco Original, o próprio Michel Temer passou a ocupar o centro das denúncias e escândalos de corrupção. Em acordo de delação com a PGR e o Ministério Público Federal, o empresário afirmou que Temer deu apoio para que ele comprasse o silêncio do ex-deputado Eduardo Cunha, preso em Curitiba pela força tarefa da operação lava jato, garantindo, assim, que nenhum dos dois, Temer e Joesley Batista, seriam delatados por Cunha. Ademais, Batista acusa Temer, em entrevista à revista semanal *Época* (Edição nº 991), de ser o líder da “maior e mais perigosa organização criminosa do Brasil”. Além de Temer, integram a chamada “organização criminosa”, ainda segundo o empresário, os já mencionados Eduardo Cunha, Geddel Vieira Lima, Henrique Eduardo Alves, e, também, Eliseu Padilha e Moreira Franco, todos membros do PMDB.

Tais episódios, relacionados a outros envolvendo nomes fortes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), como o senador Aécio Neves, candidato derrotado no pleito presidencial 2014, que em conversa gravada com o empresário Joesley Batista revela, em meio a outras declarações escabrosas, ter entrado com ação junto ao TSE para cassar a chapa Dilma-Temer “só para encher o saco”, leva-nos a corroborar a narrativa de que o *impeachment* de Dilma Rousseff foi, na verdade, um golpe parlamentar voltado, também, para “estancar a sangria” provocada pelas investigações sobre corrupção.

O próprio Michel Temer, em entrevista à TV Bandeirantes realizada em 15/04/2017, nos dá indícios de que a narrativa do golpe é deveras procedente quando revela aos jornalistas uma história “curiosa” sobre o *impeachment*. Diz ele: “Que coisa curiosa! Se o PT tivesse votado nele [Eduardo Cunha] naquele comitê de ética, seria muito provável que a senhora presidente continuasse”. Em outras palavras, Temer confirmou em rede nacional o que Rousseff e seus apoiadores sempre sustentaram, isto é, de que seu governo foi vítima de uma chantagem perpetrada pelo então deputado Eduardo Cunha para se livrar do processo de cassação que corria no Conselho de Ética da Câmara, por haver mentido a respeito de suas contas

bancárias na Suíça. Como nem o governo e nem o PT cederam à chantagem, o então presidente da câmara dos deputados, que teve o mandato cassado em Setembro de 2016, levou adiante o projeto golpista, acolhendo um dos pedidos de *impeachment* contra Rousseff, preparado, como já mencionado, por um grupo de juristas com apoio de partidos de oposição, movimentos sociais que apregoavam em protestos de rua o “fora Dilma”, “fora PT”, a exemplo do Vem Pra Rue e do Movimento Brasil Livre, além do apoio irrestrito do empresariado e da grande mídia.

Cientistas sociais e especialistas em comunicação afirmam que o golpe de estado de natureza parlamentar sofrido pelo Brasil em 2016 não teria ocorrido sem a conjunção de forças entre atores sociais internos e externos à sociedade brasileira, estimulados por uma conjuntura política notadamente marcada pelo que Avritzer (2016) denomina de “impasses da democracia no Brasil”. Segundo tal entendimento, este mecanismo é caracterizado por cinco elementos centrais: os limites do chamado presidencialismo de coalização, que obriga o chefe do executivo a negociar com os pequenos partidos a fim de viabilizar a governabilidade; os limites da participação popular na política, que, apesar dos avanços, não foi capaz, ainda, de modificar sua relação com os representantes políticos; os paradoxos do combate à corrupção, cujas ações acabam deslegitimando o sistema político e passa a ideia de que o mercado é uma alternativa ao Estado; a perda de status da classe média brasileira, especialmente após a implementação das políticas de inclusão dos governos do PT; o novo papel do judiciário na política brasileira. Em função destes elementos, diz Avritzer (2016), deve-se considerar que não haverá estabilização possível nem aprofundamento da democracia sem o enfrentamento de tais questões. Pior, “indo ainda mais longe uma nova direita [mais conservadora, mais reacionária, mais violenta] ou um colapso do projeto de esquerda que governa o Brasil desde 2003 são possíveis, caso esses problemas não sejam resolvidos” (p.9), alerta.

Para o cientista político e ex-secretário de Imprensa da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República do governo Dilma, Rodrigo de Almeida (2016), as vicissitudes enfrentadas pela presidenta em seu segundo mandato se assemelhavam às bíblicas pragas do Egito, que, no contexto social, político e

econômico brasileiro, segundo ele, poderiam ser traduzidas como inflação e desemprego em dois dígitos, recessão econômica, o desastre ambiental no município de Mariana (MG) resultante do rompimento da barragem do Fundão (pertencente à Samarco Mineração S.A), a proliferação do mosquito *Aedes aegypti* e, por conseguinte, do zika vírus e da febre chikungunya, a operação lava jato, a delação premiada do senador Delcídio do Amaral, as controvérsias ligadas à compra da refinaria de Pasadena, a ação no TSE que pedia a cassação da chapa Dilma-Temer e o processo de *impeachment* no congresso nacional, capitaneado pelo próprio vice-presidente Michel Temer em conjunto com o então presidente da câmara dos deputados, Eduardo Cunha.

As adversidades advindas da conjunção desses fatores, associadas ao que alguns cientistas sociais denominam de crise do presidencialismo de coalização, típica da cena política brasileira após o processo de redemocratização, mergulharam o país num profundo colapso institucional, político, econômico e social poucas vezes visto na história republicana brasileira e aprisionaram o governo, dificultando em demasia o cumprimento da sua agenda política.

Muito se fala sobre o perfil dos atores políticos que se mobilizaram em prol da deposição de Rousseff. Para Jessé Souza (2016), este perfil se resume em três categorias básicas, ou tipos ideais, caso queiramos utilizar um vocabulário weberiano. Primeiro, a chamada elite do dinheiro, isto é, a elite financeira proprietária dos grandes bancos e dos fundos de investimento. Por conta do seu poder econômico proveniente do absurdo acúmulo de capital, esta elite detém meios para comprar outras elites econômicas, assim como, parcelas significativas das elites políticas e intelectuais, que lhe dão respaldo científico e ideológico. Seu interesse imediato e, talvez, único é a máxima lucratividade no menor espaço de tempo possível. Para isso, não hesita em trocar um projeto de fortalecimento da nação por uma subordinação subserviente ao capital financeiro internacional. Não por acaso, a perseguição implacável ao PT e ao projeto político que os governos Lula e Dilma representavam, se acirrou após o anúncio da descoberta de reservas petrolíferas na escala de dezenas de bilhões de barris de petróleo na denominada camada do pré-sal, que se estende do litoral do Espírito Santo ao de Santa Catarina. Esta, talvez, tenha sido a principal razão responsável por atiçar o interesse das

elites econômicas e financeiras internacionais na política brasileira, assim como, do governo estadunidense, que passou a espionar, via *National Security Agency (NSA)*, não só a presidente Dilma Rousseff como seus ministros, assessores e a própria Petrobrás, conforme denunciaram a organização *Wikileaks* e o jornalista Glenn Greenwald, do *The Intercept*.

Mas, para atingir e perpetuar seus interesses imediatos, a “elite do dinheiro” não age, nem agiu sozinha. Nem poderia, pois precisa de respaldo social para dar ar de legalidade e legitimidade às suas ações. No que tange especificamente ao golpe parlamentar de 2016, ela precisou se associar a outros dois importantes atores golpistas, a saber, os operadores jurídicos e a grande mídia, que sob o mantra de uma suposta imparcialidade propagou um discurso em defesa da moralidade na política com forte viés conservador, subsidiando grupos oposicionistas, dentro e fora das instituições políticas.

Alvo de muitas críticas dos apoiadores de Rousseff, a parte da mídia nacional que detém o controle dos maiores veículos de comunicação não apenas apoiou a deposição como se empenhou na cobertura massiva deste processo. Apesar da repercussão negativa, principalmente no exterior, esses conglomerados familiares atuaram em todas as etapas do processo, como demonstram, por exemplo, os editoriais de três dos importantes jornais de circulação diária do país: *O Estado de São Paulo* (*Estadão*), *Folha de São Paulo* e *O Globo*.

Em 12 de Maio de 2016, dia da votação de aceitação de instauração do processo no Senado Federal – o que culminaria no afastamento da presidente por 180 dias para a fase de análise e julgamento – três “duros” editoriais defenderam enfaticamente sua saída. *O Estadão* afirmou que “o *impeachment* de Dilma tornou-se imperativo. Tratava-se de colocar um ponto final em uma trajetória que arruinava o Brasil e os brasileiros e ameaçava a democracia”. (Editorial *O Estado de São Paulo*, 2016).

Este editorial caracterizou-se, sobretudo, pelo fato de ampliar os ataques para além da questão em julgamento, tendo como mira o ex-presidente Lula, o PT e o campo da esquerda. Os termos pejorativos alinharam-se a uma visão ideológica propagada nas manifestações de rua de 2016, reforçando preconceitos e alimentando uma visão disforme da realidade: “chefão do PT; abutres; aloprados de seu partido;

lulopetismo; conto de terror; criatura; linhagem stalinista". (Editorial O Estado de São Paulo, 2016). Ao mesmo tempo concebe, em tom depreciativo, a insígnia fortemente marcada por visão misógina, que "Dilma só se tornou importante por ter arruinado o país. Começa a voltar, agora, para sua irrelevância". (Editorial O Estado de São Paulo, 2016)

A Folha de São Paulo e O Globo mantiveram a mesma linha crítica, com algumas diferenças. Optando por viés editorial mais técnico, a Folha afirmou que o modelo de governo "que Dilma representou com singular inabilidade provou-se contraditório: regressivo e cínico, enquanto se fazia de progressista e imaculado". Afirma, ainda, que o modelo se caracterizou como "imobilista e acomodatício, enquanto se fazia de reformador e fiel a princípios". (Editorial Folha de São Paulo, 2016)

Através de uma perspectiva mais direta e, desta forma, mais truculenta em termos das acusações, o jornal O Globo, ao comparar os processos de Rousseff e de Fernando Collor de Mello, presidente que sofreu *impeachment* no ano de 1992 por acusação de vinculação a esquema de corrupção, afirma que o teste mais duro para as instituições condiz com a análise da deposição de Rousseff, visto que esta se relaciona, de alguma maneira, a uma estrutura criminal organizada, "criada pelo lulopetismo para desviar dinheiro público de estatais, a fim de financiar o projeto de poder do PT e seus aliados". (Editorial Jornal O Globo, 2016). Propriedade da "Família Marinho", o jornal compõe amplo conglomerado midiático – o maior do país – administrado por longo período por Roberto Marinho. Em suma, os três veículos carregam a alcunha de apoio ao golpe de 1964 e ao regime militar que vigorou no país por mais de 20 anos.

Por fim, é importante ressaltar que em nenhum momento os editoriais citam o termo "golpe". Abrigam suas teses sob o manto da constitucionalidade do processo de *impeachment*, dispositivo que, como afirmamos, está previsto na Constituição Brasileira.

Para Jessé Souza (2016), "não há mais quem possa dizer onde está o limite entre o que é jurídico e o que é político no Brasil de hoje" (p.131). Durante todo o processo de desestabilização do governo Dilma e de sua posterior deposição, parcela significativa e bastante influente do judiciário brasileiro nas mais variadas

instâncias se comportou como verdadeiro partido político, interferindo diretamente em atos e ações do legislativo e, também, do executivo, a exemplo da decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Gilmar Mendes, contra a nomeação do ex-presidente Lula para chefiar a Casa Civil no governo Dilma, atendendo, assim, a mandados de segurança apresentados pelo PSDB e pelo Partido Popular Socialista (PPS), ambos ferrenhos defensores da destituição da presidente Rousseff. Do mesmo modo, os vazamentos seletivos de juízes de primeira instância são indícios da partidarização do judiciário brasileiro. O caso que melhor ilustra esse fato foi a divulgação de conversa telefônica entre o ex-presidente Lula e a então presidente da república Dilma autorizada pelo juiz Sérgio Moro, responsável pela operação lava jato na vara federal criminal de Curitiba, passando por cima da prerrogativa legal exclusiva do STF em casos de foro privilegiado. Mesmo infringindo a lei, Sérgio Moro não foi punido. De acordo com Jessé Souza (2016), “o golpe não teria acontecido sem a politização do judiciário; ninguém guardou ou defendeu efetivamente a Constituição” (p.131).

A articulação entre os setores partidarizados do judiciário e a mídia corporativista, foi fundamental para a divulgação de conteúdos de depoimentos, gravações e ligações telefônicas estrategicamente vazadas por servidores do judiciário para sedimentar, junto à opinião pública, a imagem de que o governo da presidente Dilma Rousseff e o PT eram de natureza corrupta, pois estavam profundamente envolvidos em esquemas escandalosos de corrupção jamais vistos; assim como construir a ideia de que a incompetência do governo havia imergido o país em uma grave crise econômica e a saída para esta seria a deposição da presidente. Por conta disso, muitos foram às ruas vestidos de verde e amarelo gritar “fora Dilma”, “fora PT”, bateram panelas em suas varandas *gourmet*, deixando-se manipular feito “patos” por uma narrativa midiática corporativista, clientelista e avessa aos valores democráticos.

Os “patos” em questão são, na verdade, os integrantes de amplos setores da classe média e classe média alta brasileira. Estes setores foram os mais atingidos pelos desacertos das políticas econômicas dos governos do PT. Espremidos entre os mais pobres e os mais ricos, tinham renda suficiente para não serem contemplados pelas políticas públicas de inclusão social implementadas pelo governo; porém, renda

insuficiente para não serem atingidos pelos revesses na economia. Adicione-se a esse fator o ingrediente do preconceito de classe.

A despeito das suas falhas e limites, as diversas políticas de inclusão implementadas pelos governos do PT, como o Bolsa Família, por exemplo, que desde o seu lançamento em 2003 retirou cinco milhões de brasileiros da extrema pobreza e reduziu a taxa de pobreza em oito pontos percentuais, segundo relatório de 2015 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), abalaram as estruturas que perpetuavam os privilégios da classe média. Graças a esses dados concretos, os mais pobres ganharam um protagonismo político jamais visto na história republicana brasileira, o que garantiu as sucessivas vitórias do PT nas urnas desde 2002.

A visão contrária às pautas sociais e ao formato de governo popular evidenciou-se em críticas nacionais e internacionais, na medida da associação entre os governos petistas e seus “congêneres” ideológicos latinos. O discurso contra a esquerda cresceu e serviu de justificativa, inclusive, a votos de parlamentares durante a sessão legislativa de aceitação do pedido de *impeachment* na Câmara dos Deputados:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, em um momento este País escolheu a bandeira vermelha, mas viu que errou e quer novamente o verde-amarelo, a ordem e o progresso. Esse povo que está aí fora não veio da Venezuela, não veio da Coreia do Norte. Eu queria aqui, em nome da minha família, em nome da minha região noroeste do Estado de São Paulo, da minha cidade natal, votar “sim” e registrar que William Woo, que é suplente, se estivesse aqui, também votaria “sim”, por um Brasil mais forte, um Brasil independente, um Brasil sem corrupção. (FAUSTO PINATO: PP-SP)”

“Pela coerência com os meus eleitores e respeito à minha família, aos meus pais, que me deixaram um legado, e aos meus filhos, a quem eu quero transmitir o legado de respeito ao meu País, contra um partido que aparelhou o nosso País, que se utiliza da política externa nacional para financiar

ditaduras bolivarianas sanguinárias com recursos do País, contra aqueles que se utilizam da educação para doutrinar e assediar as nossas crianças, por melhores dias para o nosso País, livre dessa quadrilha que se entranhou em nosso seio, com todo o coração voto “sim”. Fora, Dilma! (ROGÉRIO MARINHO: PSDB-RN)”

Não se trata, pois, de um ataque apenas ao Partido dos Trabalhadores, ao qual Dilma Rousseff é filiada. A estruturação e divulgação do discurso conservador eleva-se à categoria de crítica à esquerda política nacional e internacional. Os “riscos” imaginados com a ascensão de governos de perfil esquerdistas na América Latina e o alinhamento iniciado por estes durante as décadas de 1990 e 2000, sobretudo após a eleição de Lula em 2002, contribuíram de forma decisiva para o “descortinamento” de preceitos políticos silenciados durante o período de maior desenvolvimento social do país.

João Pereira Coutinho (2014) demonstra que os conservadores recorrem a estratégias irracionais para se defenderem. Essas estratégias perpassam por “sentimentos naturais”, inquietação com a “iniquidade, injustiça”, “decências fundamentais da vida”, “obrigações de justiça”. Ou seja, uma gama de elementos morais que seriam indispensáveis para se pensar qualquer sociedade “civilizada”. Em certo sentido, a tendência desse tipo de discurso é gerar propostas e soluções para os problemas sociais que se alicerçam em torno da noção de Estado e institucionalidade.

Manipulando os discursos anti-corrupção e o ressentimento e ódio de amplos setores da classe média em relação às políticas de inclusão dos governos do PT, por ter sido obrigada a interagir com os “de baixo” em espaços outrora exclusivos para os seus, das universidades aos aeroportos, as elites econômicas e políticas configuraram os principais artífices do golpe que depôs Dilma Rousseff. Sua ação nefasta teve início ainda no episódio do “mensalão” e viu nas chamadas “jornadas de junho”, em 2013, a possibilidade de arrebanhar para suas fileiras o elemento que faltava para encerrar o projeto político do PT: o povo.

Apesar do conceito impreciso, esse “povo”, que serviu de base social para o golpe, foi a classe média, representada por movimentos sociais como o Movimento Brasil

Livre (MBL), o Vem Pra Rua e o Revoltados Online. Contudo, menos de um ano após a consumação do golpe no senado, a população brasileira que o apoiou foi surpreendida com diversas denúncias contra os atores do golpe, resultando, inclusive, em prisões. É possível aferir que tal segmento da população sentiu-se “traído”, ou, como afirma Jessé Souza (2016), “quem apoiou [o golpe] de fora, nas ruas, se achando protagonista de alguma coisa, foi coixinha no começo, depois se sentiu trouxinha, e, finalmente virou escondidinho na piada popular; a sensação geral na sociedade é de ressaca depois de um grande engodo” (p.135).

Pode-se ainda afirmar, contudo, a condição atual de todo este processo, o que reduz as margens interpretativas e conclusivas sobre seu fechamento, como prova a prisão de outro ator do golpe que ocupou cargo no ministério de Temer: Geddel Vieira Lima. De concreto é possível referendar a tese de que o golpe possui alvo certo, sobretudo através de sua vertente do judiciário: a cassação dos direitos políticos de Lula, tornando-o inelegível e, com isto, “equilibrando” as forças no cenário eleitoral de 2018 que, como mostram as recentes pesquisas, inclinam-se em todos os cenários para vitória do petista.

Referências

- ALMEIDA, Rodrigo de. *À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff*. São Paulo: Leya, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015. Brasília, DF, 02 dez. 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>. Acesso em: 23 jun. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 12 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 out. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm#art3. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Laudo Pericial sobre Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2016. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. Brasília, DF, 27 jun. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BUGGING Brazil. *Press Release*. Wikileaks, 04 jul. 2015. Disponível em: <https://wikileaks.org/nsa-brazil/>. Acesso em: 22 jun. 2017.

CARDOZO, José Eduardo. *Alegações finais da denunciada*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/07/28/alegacoes-finais-da-denunciada>. Acesso em: 23 jun. 2017.

COUTINHO, João Pereira. (2014). As ideias conservadoras: explicadas a revolucionários e reacionários. São Paulo: Três Estrelas.

GREENWALD, Gleen; MIRANDA, David. *NSA's top brazilian political and financial targets revealed by new Wikileaks disclosure*. The Intercept. Disponível em: <https://theintercept.com/2015/07/04/nsa-top-brazilian-political-and-financial-targets-wikileaks>. Acesso em: 22 jun. 2017.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *Natureza do processo de impeachment e controle judicial*. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acessado em: 21 jun. 2017.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

TEMER, Michel. *Entrevista especial*. São Paulo, Televisão Bandeirantes, 15 abr. 2017. Entrevista a Fábio Pannuzio, Sérgio Amaral e Eduardo Oinegue.

UNITED Nations Development Programme. *Human Development Report 2015*. New York, UNDP, 2015. Disponível em:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf.
Acessado em: 22 jun.2017.

VALENTE, Rubens. *Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 23 mai. 2016. Folha Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 22 jun. 2017.

VIANA, Natalia. *Brazil: Dilma Rousseff, na saúde e na doença*. Wikileaks, 10 dez.2010. Disponível em: <https://wikileaks.org/Dilma-Rousseff-na-saude-e-na.html>. Acesso em: 22 jun.2017.

VIANA, Natalia; ASSANGE, Julian. *EUA espionaram ministros de Dilma e o avião presidencial*. Carta Capital, 04 jul.2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/857/os-alvos-do-tio-sam-9756.html>. Acesso em: 22 jun.2017.

9. EL ESTANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Ricardo Espinoza Toledo

México atraviesa un período complicado. Sin avances reales, su proceso de democratización se encuentra estancado. La alternancia, de los años 2000 a 2012, no impulsó el cambio prometido. Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República, en 2012, se acentuó la centralización política. Las oposiciones tradicionales del Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), por su lado, se desactivaron desde que se comprometieron en un pacto político con el gobierno surgido del PRI, en diciembre de 2012. Escasos mecanismos de contrapeso al Poder Ejecutivo y la adhesión de gobernadores y de la mayoría del Congreso con las que cuenta el Presidente fue la respuesta a la convicción compartida por la clase política, de que la ausencia de mayoría legislativa del Presidente lo debilitan por obra de un Congreso “obstructor”, mayoritariamente opositor. Así, una pregunta es si la democracia mexicana es precaria o es disfuncional o, simplemente, no existe un auténtico orden democrático.

Los críticos de la democracia han observado que el sistema representativo presenta límites que requieren ser superados en favor de hacer más amplios los canales de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La lista de autores convencidos de la crisis del sistema representativo y de la democracia es tan vieja y extensa como la democracia misma. Tampoco es nueva la discusión acerca de democratizar la democracia. Esto se debe, siguiendo a Rosanvallon (2004), a que la democracia se presenta como un régimen siempre marcado por carencias e incumplimientos en cuanto al bienestar de los ciudadanos, admitido como su gran objetivo.

Sartori (1991) sostiene que “el ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal.” En una primera aproximación, la democracia se caracteriza por un gobierno mediante la discusión, en el que los ciudadanos controlan a los gobernantes y éstos últimos tienen que ser responsables ante aquellos. Se trata del conjunto de decisiones

políticas colectivizadas que buscan el bienestar, y están definidas por medio del método de formación del órgano decisorio y por las normas que rigen la toma de decisiones, comprendidos sus costes y riesgos. Un gobierno democrático, a su vez, debe poder gobernar como resultado de la combinación adecuada de representatividad y eficacia (Sartori, 1984). De acuerdo con Dahl (1987), las democracias son sistemas en los que el poder sobre los cargos públicos está ampliamente repartido por medio de un grado de control relativamente acentuado del ciudadano sobre los gobernantes, lo que conlleva responsabilidades políticas de estos últimos ante los ciudadanos, y abarca normas, procedimientos e instituciones definitorias del gobierno en democracia.

La situación es diferente cuando en un país no se ha conquistado un estadio mínimamente satisfactorio de desarrollo democrático, entendido como participación social, transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. Mientras los países desarrollados llegaron al punto alto de democracia y, tal vez, ya tocaron sus límites, las nuevas democracias están apenas en camino de conquistar el pluralismo político como forma de gobierno. El desarrollo político de los consolidados no se corresponde con el de los emergentes y menos cuando se observan las enormes diferencias en el ejercicio efectivo de los derechos sociales y civiles.

La experiencia mexicana da cuenta de los obstáculos que encuentra la democracia para su implantación y desarrollo. El más relevante de ellos se expresa en una vieja práctica que consiste en hacer de la política decisiones cerradas al público. Los ingredientes principales de esas prácticas son la falta de transparencia, la corrupción y la impunidad. La alternancia del PAN en la presidencia de la República (2000-2012), la primera de toda la historia moderna mexicana, que se alzó con el compromiso de impulsar el cambio político, no solo incumplió su promesa, sino que acrecentó las disparidades sociales.

Méjico, país de democracia incipiente y débil, con una sociedad poco organizada y participativa, en que la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema y donde la política y el sistema institucional parecen capturados por intereses particulares, la acción política está reservada a los que toman las decisiones gubernamentales. La base vital de un Estado democrático, asegura

Sartori (1993), es la democracia social, entendida como igualdad de estatus, modos y costumbres. Para este autor, las democracias en sentido social y económico extienden y completan la democracia en sentido político y son también, cuando existen, democracias más auténticas. La democracia política como método, o procedimiento, debe preceder a cualquier logro sustantivo que pidamos de la democracia: los resultados presuponen el método que los produce. Así, para obtener resultados democráticos, el procedimiento debe ser democrático. Pero en las condiciones en que se encuentra México, la sociedad es convertida en un conjunto de grupos-objetivo, en el que el programa de gobierno y las reformas constitucionales y legales no tienen efecto político significativo alguno.

Para su análisis, este texto aborda: 1/ El Congreso pluralista como problema; 2/ La centralización política como solución; 3/ Derechos y libertades afectados; 4/ Reflexiones finales.

1/ El Congreso pluralista como problema

Con el regreso del PRI a la Presidencia de la República, en diciembre de 2012, se firmó un “Pacto por México”, el 2 de diciembre de 2012, respaldado por el PAN, el PRD, el PRI y el Presidente de la República. Este acuerdo se presentaba como el vehículo para hacer efectivos los derechos que reconoce la Constitución en un país marcado por la enorme desigualdad social y la falta de equidad. Este gran principio era suficiente justificación para un acuerdo entre fuerzas políticas divergentes que se habían mantenido enfrentadas durante los gobiernos encabezados por el PAN, entre los años 2000 y 2012. El acuerdo entre las tres fuerzas políticas más importantes y el Presidente se quería también la expresión de una nueva forma de gobernabilidad, incluyente y pluralista, que los gobiernos panistas de la alternancia ofrecieron, pero no impulsaron.

Para el año 2012, en México se habían construido nuevos equilibrios de fuerzas gracias a la evolución y fortalecimiento de dos partidos opositores: PAN y PRD, este último surgido en 1989, luego del proceso electoral de 1988. Hacia el año 1997, se había logrado hacer realidad el principio de división de poderes reconocido en la Constitución de 1917, como parte de un proceso de transición democrática que había permitido superar el dominio de un solo partido, el PRI. En 1997, por primera

vez, después de más de setenta años, el partido “casi único” perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y, en el 2000, perdió también la mayoría en el Senado y la Presidencia de la República. El PRI recuperó el poder presidencial en 2012, luego de una ausencia de 12 años. Pero desde las elecciones de 1997, los partidos del Presidente no han logrado tener la mayoría en las Cámaras. México había entrado a la era del pluralismo político.

Durante los gobiernos surgidos del PAN, se impulsó la idea de que el cambio prometido no llegaba debido a los bloqueos de la oposición, mayoritaria en el Congreso. En las elecciones legislativas intermedias que afrontaron los presidentes Fox (2003) y Calderón (2009), inundaron los medios electrónicos pidiendo el respaldo de los ciudadanos para llevar una mayoría panista a la Cámara de Diputados, algo que presentaban como condición del cambio prometido. No tuvieron éxito.

Debido a la confrontación sin visos de solución del Ejecutivo con el Legislativo durante la segunda mitad de esos gobiernos, entre legisladores, políticos y analistas se propagó la convicción de que el pluralismo generaba presidentes débiles por no disponer de mayoría propia en el Congreso. Para solucionar lo que se consideraba el problema -la debilidad del Presidente-, se presentaron propuestas de reformas que por vías artificiales diversas buscaban situar al Presidente por encima del Congreso “obstructor”. Artificiales, debido a que el tripartidismo o las tres tendencias políticas en que desembocó la democratización se consideraba el origen del problema; artificial, también, porque se hacía a un lado la gran conquista social fundamento del pluralismo: el voto libre como expresión de la decisión ciudadana. El movimiento que promovía el fortalecimiento del Presidente, tampoco prosperó. El Pacto de 2012, sin embargo, fue un mecanismo poderoso para superar la trabazón de las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo, registrada durante los gobiernos encabezados por el PAN (2000-2012). Sin disposición de llegar a acuerdos con la oposición política y parlamentaria, la inacción de esos dos presidentes también dejó el espacio abierto a “poderes fácticos” (la delincuencia organizada y las televisoras) en detrimento del Estado y el derecho. Fue así que, en su primer mensaje a la Nación, Enrique Peña Nieto, Presidente electo, surgido del PRI, deslizó una crítica frontal a los gobiernos que sucedía en el cargo: “Los

mexicanos demandan un Presidente que asuma su responsabilidad con la República y que cumpla a cabalidad con sus deberes. [...] Y aseguró: *Trabajará por un Gobierno eficaz [...]*".⁶

Para el propósito del Presidente electo en 2012, no tener mayoría propia en ninguna de las cámaras del Congreso, planteaba un reto formidable. Sin las reformas que le hubieran permitido controlar al Congreso y a los partidos de oposición, era tiempo de echar mano del recurso de la política. El imperativo, entonces, se volvió la construcción de mayorías ampliadas como base de la gobernabilidad, consistente en la formación de una coalición que comprendía tanto al PAN como al PRD, los polos políticos opuestos, sustento del Pacto por México.

En dirección contraria al estancamiento de la relación entre Ejecutivo y Legislativo que caracterizó los dos sexenios de presidencias panistas, el nuevo Presidente empezó por convertir en ventaja su presencia minoritaria en el Congreso. El Pacto por México expresaba la pluralidad política del país y se presentaba como un paso necesario para recuperar la rectoría política del Estado. El horizonte definido en ese acuerdo era la transformación de México con base en el consenso de las fuerzas políticas y el gobierno. El PAN y el PRD, los principales partidos de oposición, eran dos de sus pilares centrales.

En un período corto (de 2013 a 2014), el Pacto permitió procesar acuerdos que se convirtieron en reformas sustantivas a la Constitución y a las leyes en materias antes intocables. Esas reformas sentaron las bases jurídicas para modificar la política educativa, establecieron los nuevos principios de la competencia en materia de telecomunicaciones e inversiones y abrieron las puertas a la inversión privada en ámbitos hasta entonces reservados al Estado, como el petróleo y la electricidad. Las nuevas disposiciones transformaron la tradición constitucional mexicana que veía en el Estado al representante de la Nación en el manejo de los recursos naturales y lo situaban como el garante de la utilidad pública por encima de los propietarios privados. Eso cambió con las nuevas reformas. Para lograrlo, se requirió de una operación política que no fue posible llevar a cabo durante los

⁶ Mensaje de Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de diciembre de 2012. <http://www.presidencia.gob.mx/>. *Excelsior*, 1 de diciembre de 2012.

“gobiernos del cambio” (2000-2012), y se consideraba poco probable con presidentes sin mayoría propia en el Congreso.

La inclusión del PRD en ese gran acuerdo era parte de la novedad. Este partido era no solo la gran hechura de la democratización, sino el opositor radical. Las relaciones de colaboración entre el PRI y el PAN venían desde el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y se prolongaron a lo largo de los años hasta llegar, incluso, a los Presidentes surgidos del PAN. En medio de sus discrepancias, entre ellos siempre encontraron formas de arreglo. No había ocurrido lo mismo con el PRD. Desde su fundación, este partido siguió una línea de confrontación con los Presidentes de la República y con las otras fuerzas políticas, al grado que gobiernos priistas y panistas los combatieron por igual.

Aunque integraba una fuerza política importante en la LXII Legislatura del Congreso (2012-2015), el PRD no contaba con grupos legislativos lo suficientemente grandes en capacidad de bloquear las decisiones de los otros, como para suponer indispensable su inclusión en aquel acuerdo político. Con 114 diputados (de un total de 500) y 22 senadores perredistas (de 128), la alianza PRI-PAN era suficiente para construir la mayoría calificada que requieren las reformas a la Constitución: ambos sumaban 327 diputados y 90 senadores, a lo que había que agregar los de sus aliados del Partido Verde (PVEM) y del Partido Nueva Alianza (PANAL). La importancia del PRD en el Pacto deriva de la estrategia presidencial. Su presencia era necesaria como contrapeso del PAN para permitirle al Presidente desempeñarse como “fiel de la balanza” y dejarlo en libertad tanto para impulsar los temas de su prioridad en el menor tiempo posible como para hacer la promoción pública de los acuerdos y decisiones que comprometían a panistas y perredistas con el Presidente. En eso se cimentó la eficacia buscada por el Presidente a través del Pacto por México.

El Pacto de diciembre de 2012 prometía un procesamiento democrático de las decisiones. Sin embargo, se refugió en la secrecía y en la premura. Por esa razón, se desacreditó el significado y la relevancia de un acuerdo político que ofreció democratizar el país y mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Su logro, si así puede llamarse, consistió en una serie de reformas constitucionales y secundarias decididas sin consulta ni participación social (Espinoza, 2016). En

consecuencia, ninguna organización las tomó como suyas: el Sindicato de Trabajadores de la Educación no se identificó con la reforma educativa; el Sindicato de Pemex ve como una amenaza la reforma energética; los empresarios mexicanos se sienten afectados por la reforma a las telecomunicaciones y por la reforma fiscal. Ni PAN ni PRD, pilares del acuerdo, reivindicaron las reformas aprobadas. Por lo visto, el origen y procesamiento en secreto del Pacto marcó su destino, el del Congreso y el de la oposición, debido a la centralización presidencial que propició.

La centralización política como solución

La base vital de un Estado democrático es la democracia social, asegura Sartori (1993). Entendida como igualdad de estatus, modos y costumbres, las democracias en sentido social y económico extienden y completan la democracia en sentido político y las hacen democracias más auténticas. Así, la política en democracia se entiende como el conjunto de decisiones políticas colectivizadas que buscan el bienestar. Pero cuando ese objetivo no se logra y el método para la búsqueda de ese propósito falla, se pierde el respaldo social a las instituciones.

A más de un siglo de decretada la Constitución mexicana de 1917, los objetivos sociales de la Revolución quedaron muy lejos de los propósitos declarados de justicia social; la pobreza y la pobreza extrema siguen siendo la nota dominante en México, pues más de la mitad de la población se encuentra en esa situación (Cepal, 2017). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) recordó que, según la medición de 2014, 55.3 millones de mexicanos vive en situación de pobreza, con ingresos insuficientes para adquirir la canasta alimentaria y afligidos por al menos una carencia social (Coneval, 2017).

El retiro del Estado de sus originales compromisos sociales, que lo concebían como un Estado nivelador y protector de las mayorías en situación de desventaja, ha acrecentado esa problemática: desapareció el papel nivelador del Estado, pero la situación de desventaja de las mayorías continúa, mientras la corrupción aumenta. Adoptado el libre comercio por los gobernantes mexicanos como el gran proyecto de modernización del país, la estrategia ha consistido no en combatir la corrupción que corroa al sistema político, sino en acelerar el deterioro de las instituciones inadecuadas para el libre mercado.

A principios de los años ochenta, la plataforma económica mexicana era muy débil, la productividad prácticamente inexistente y el ingreso de los trabajadores excesivamente bajo. La inflación galopante, a su vez, se acompañaba de protestas sindicales y sociales y del enfrentamiento entre el empresariado mexicano y el gobierno. La opción fue mirar al norte. El nuevo rumbo económico y político del país decidido por el gobierno se instituyó luego bajo las siglas del TLCAN, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Lo moderno, el nuevo pilar del desarrollo, fue desaparecer los compromisos sociales del Estado y dejar que la libre acción del mercado y los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, entraran sin restricciones para convertirse en el motor de la productividad y resolver los pendientes. La ecuación era sencilla: los gobernantes no debían ocuparse en resolver los problemas, sino en hacer los cambios constitucionales necesarios para abrir la puerta a la entrada de los capitales privados en sectores reservados al Estado. Engancharse al mercado norteamericano era la clave.

En esa dirección, las reformas promovidas en 2012-2013 cierran el ciclo de los cambios de rumbo del Estado. El último jalón para modificar los contenidos constitucionales fundamentales requirió de un nuevo arreglo entre los grupos de poder que no lograron los gobiernos anteriores. Bajo el manto del Pacto por México, primero, y por su inercia, después, las reformas en materia de telecomunicaciones y competencia económica (2013), la reforma energética (2013) y, finalmente, las reformas al artículo 123 de la Constitución, de 2012 y 2017, borraron los originales mecanismos de protección estatal sobre los recursos de la nación y la función niveladora del Estado.

El presente, caracterizado por la ausencia de estado de derecho, con infraestructura insuficiente e inadecuada, desempleo e inseguridad desbordada y educación de bajo nivel, se asemeja a un hoyo que sencillamente quedará tapado por el influjo de la modernización deseada. Por obra de las fuerzas ciegas de la economía, creen sus promotores, se acabará la corrupción gubernamental, la impunidad, el abuso de autoridad, la delincuencia y la desigualdad. Para la tecnocracia gobernante, no hay necesidad de afectar los intereses de los grupos que lucran con los recursos públicos; lo decisivo es romper las ataduras con un pasado que se considera desfasado, y la modernidad vendrá como por ensalmo. Se plantea,

así, la construcción de un futuro sin atender los problemas del presente con el argumento de que hay que ajustar cuentas con el pasado.

En México, dos terceras partes de los activos físicos y financieros existentes (93 por ciento) se hallan en manos de 10 por ciento de las empresas. No obstante, el uno por ciento posee más de un tercio de dichos activos. Los datos del *Panorama social sobre desigualdad en América Latina 2016*, de la Cepal (2017), muestran la inadecuación del modelo económico de libre mercado en México. El principio de desregulación deja hacer al libre mercado para que éste fije su propio equilibrio. Pero la autorregulación y la libre competencia no pueden funcionar cuando entre los participantes existe una desigualdad como la mexicana. Y en un espacio donde un pequeño porcentaje de agentes económicos concentra la inmensa mayoría de los recursos y todos los demás poseen una parte mínima, sin la participación efectiva del Estado, no pueden acomodarse los factores de la economía productiva como la inversión, el costo, el precio y el beneficio, en otras palabras, en esas condiciones no es posible el libre mercado, menos, aún, combatir las desigualdades sociales.

La acción de los grupos gobernantes mexicanos ha sido instrumentar interminables reformas a la Constitución para adecuarla a los requerimientos del libre cambio, sin apuntalar ni fortalecer el ejercicio efectivo de los derechos sociales y civiles de la mayoría de la población adulta. El TLC creó un régimen especial para incentivar la llegada de inversiones y proteger a los empresarios de los abusos y condicionamientos del gobierno, las divisas de los migrantes fortalecieron la economía popular y el dinero del petróleo sustituyó el desarrollo de un sistema legal que evitara enriquecimientos ilícitos, la corrupción y la compra de votos. Cuando el TLC es cuestionado por el gobierno norteamericano de Donald Trump, se imponen mayores barreras a la migración y prácticamente se remató el petróleo, se desvela el manto que oculta la realidad de gobiernos sin compromiso con el desarrollo nacional. Programas del Poder Ejecutivo como Solidaridad y sus sucedáneos, hasta llegar a Prospera, de ayuda directa a las personas, ocuparon el vacío dejado por el Estado, a niveles de mucha menor profundidad y beneficio, desde luego, aunque de mayor impacto político en favor del gobierno.

El intervencionismo del Estado debe concebirse como un acto de justicia social, pero también como la única forma efectiva de asegurar la paz y el mejoramiento de las clases pobres. La liberalización del mercado, sin embargo, va en sentido contrario a los requerimientos sociales de bienestar. El gobierno mexicano diseñó e impulsó sus reformas en un entorno globalizador que está siendo duramente cuestionado y ha descartado el fortalecimiento del mercado interno como opción de desarrollo. Eso afecta la vida política. El mantenimiento de las instituciones democráticas necesita un cuerpo de normas, creencias y hábitos que garanticen el apoyo a las instituciones, asegura Dahl (2003). La existencia de algunos derechos, libertades y oportunidades fundamentales y efectivos, que encarnan y promueven las auténticas instituciones políticas, es la fuente de su respaldo social. Pero en México se han afectados los derechos de la ciudadanía.

Derechos y libertades afectados

Muchos cambios formales han hecho que se piense que los mexicanos son Presidentes reformadores. En cierta forma, lo son, porque modifican incesantemente el texto de la Constitución y las leyes. Como esas modificaciones se reducen a acuerdos entre los mismos grupos de poder y no miran el bienestar colectivo ni la protección de los recursos nacionales, las reformas son solo la cortina que esconde la realidad de Presidencias no democráticas. El reformismo formal mexicano es un conjunto de acciones que niega la participación social y que pretende frenar toda forma de disidencia política. En todo ello se despliega el carácter autocrático de presidencias que no encuentran enfrente contrapesos efectivos ni en el Congreso ni en los gobiernos de los estados ni en los partidos tradicionales, PAN y PRD, principalmente.

Esas reformas tienen en contra no ofrecer certezas a los propios aliados ni haber sentado las bases para resolver los problemas que dicen combatir. Son contraproducentes en razón de que, una vez aprobadas, tampoco encontraron defensores ni entre sus promotores: así ocurrió con la reforma fiscal de 2013, con las del pacto (la de educación fue cuestionada por el PRD y, desde luego, por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE) o las electorales de 2007 y 2014.

Contrariamente a los objetivos declarados, las acciones del gobierno y las decisiones del Congreso mexicano no contribuyen a la igualdad política y van en detrimento de la calidad democrática del Estado y del apoyo ciudadano a las instituciones. La igualdad política necesita de los derechos y las libertades fundamentales como anclas de las instituciones democráticas, escribe Robert Dahl (2003). La democracia es un “sistema político diseñado, idealmente por lo menos, para ciudadanos de un Estado que están dispuestos a tratarse entre sí, con fines políticos, como iguales *políticos*.” Si supusieran que todos los ciudadanos poseen 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 que se espera o exige que los ciudadanos respeten y obedezcan, entonces el gobierno de su Estado tendría que satisfacer, idealmente, diversos criterios, agrega el autor.

“[...] Para ser plenamente democrático, un Estado debería ofrecer: *derechos, libertades y oportunidades* para la participación efectiva; igualdad de voto; la posibilidad de adquirir una comprensión cabal de las políticas y sus consecuencias; y los medios a través de los cuales el cuerpo ciudadano podría obtener un adecuado control sobre la agenda de las decisiones y políticas del gobierno. Por último, para ser *plenamente* democrático, un Estado debería asegurar que todos los residentes adultos permanentes bajo su jurisdicción, o en todo caso la mayoría, gocen de los derechos de la ciudadanía”. (Dahl, 2003).

Si bien la Constitución General de la República mexicana reconoce los derechos sociales, civiles y políticos de los ciudadanos, su ejercicio efectivo está limitado por la ancestral desigualdad y, más recientemente, por el libre mercado. La pobreza predominante, a su vez, se vuelve el gran obstáculo para el acceso a las escasas oportunidades y, debido a los mecanismos de inducción de los votantes, se niega la igualdad de voto y la libertad de decisión de buena parte de los ciudadanos. Los arreglos entre los mismos grupos que detentan el poder cierran las puertas a la participación de las organizaciones sociales en el diseño de las políticas y, desde luego, a su comprensión. Más aún, el diseño de la ley y de las reformas a la

Constitución omiten deliberadamente la evaluación de las consecuencias de su instrumentación; lo único que importa es su aprobación por el Congreso. En este escenario queda descartado cualquier mecanismo de control ciudadano sobre la agenda de las decisiones y las políticas del gobierno.

“Como ideal y como conjunto real de instituciones políticas, la democracia es entonces, necesariamente, un sistema de derechos, libertades y oportunidades”. Para cumplir con esas exigencias hasta donde sea posible, se requiere de instituciones políticas para el gobierno del Estado. “Los vínculos entre igualdad política y democracia, por un lado, y las oportunidades, libertades y derechos fundamentales, por el otro, están profundamente imbricados”, sostiene Dahl (2003).

De acuerdo con el Índice de Percepción sobre Corrupción 2016, que realiza Transparencia Internacional, México se encuentra en el lugar 123 entre 176 naciones. En el espejo de la corrupción se encuentra igual que Kosovo, Mali, Filipinas y Albania. En la tradición nacional, que existan otros países peor evaluados se presenta como algo positivo (*Forbes México*, 19 de mayo de 2014). Socialmente, la corrupción se percibe como un mal endémico; el gobierno lo entiende como un asunto cultural. A esta percepción se suma el valor de la corrupción como aceite de la maquinaria económica, engrane del sistema de justicia y factor para que las cosas funcionen. En la práctica, sin embargo, la corrupción se traduce en falta de seguridad jurídica, en el encarecimiento de cada trámite o contrato, en el aumento de los costos de producción y de la rentabilidad de las empresas. Si se toman en cuenta las estimaciones del Banco Mundial, la corrupción le cuesta a México 10% del PIB cada año. En las evaluaciones del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), la cifra alcanza el 20% del PIB. En otras palabras, entre el diez y el veinte por ciento de lo que se produce en México se diluye y filtra en corruptelas.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reveló que, en México, 12.1 por ciento de la población tuvo una experiencia de corrupción cuando realizó algún trámite, solicitó servicios y en otros contactos con servidores públicos durante 2013. Los resultados de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, muestran que 89.7 por ciento de la población percibe a los policías

como el sector donde más corrupción hay, seguido de los partidos políticos con 84.4 por ciento y el Ministerio Público (encargado de la procuración de justicia) con 78.4 por ciento.⁷ La ENCIG estima que la prevalencia de corrupción fue del 12.1%, mientras que la incidencia de corrupción por cada 100,000 habitantes fue de 24,724, lo que hace, a nivel nacional, una tasa de incidencia de corrupción de 24.7% (*Unonoticias*, 16 de junio de 2014), solo en lo que se refiere a la relación de las personas con funcionarios públicos.

Se explica entonces el malestar con la nueva democracia, el poco aprecio por la clase política y por el sistema plural de partidos y la percepción negativa del Estado de derecho y la justicia. Entre quienes han sido víctimas de algún delito, 61% no presenta denuncia, y cuatro de cada diez personas refieren haber tenido malas experiencias con la autoridad. Hay fuertes razones por las cuales los ciudadanos desconfían del legislador, del alcalde, del político y, en general, de las instituciones. ([Informe País del Instituto Nacional Electoral de México, 2014](#)). No puede extrañar, por tanto, que 82% de los mexicanos esté poco o nada satisfecho con la naturaleza de la democracia (Latinobarómetro, 2017).

Reflexiones finales

En México, las condiciones políticas de la democracia se habían construido antes de 1997 y, desde luego, antes de la primera alternancia presidencial, del año 2000. Pero esos logros se han acompañado de un déficit de derechos sociales y civiles. Por esa razón, la sociedad mexicana tiene problemas que dan cuenta de una democracia incompleta: corrupción, impunidad, abuso de autoridad y desigualdad revelan la falta de condiciones (civiles y sociales) para ejercer efectivamente los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes.

La alternancia en la presidencia de la República y en gobiernos de las entidades federativas desde el año 2000, ha tenido la virtud de permitir la circulación de partidos en el poder de manera pacífica. Sin embargo, también ha traído a los cargos de elección a grupos y personajes que hacen de los recursos públicos su

⁷ La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia 2017, confirma la crisis de la justicia en México. www.construyamosjusticia.mx (consultado el 2 de noviembre de 2017)

patrimonio personal y de la autoridad conferida un mecanismo para imponer su punto de vista por medio de contratos, la corrupción o la intimidación. Además, eso se da en un período en que el Estado ha abandonado la atención de las mayorías sociales en condiciones de pobreza y se ha extendido la violencia criminal a todo el territorio nacional.

El proceso de tránsito democrático consistió en abrir el cauce para la expresión y recreación de la pluralidad política. Se acabó el sistema de partido hegemónico y las elecciones se convirtieron en momentos sustantivos para decidir quién debía gobernar y quién legislar; y los medios, a su vez, empezaron a recrear cierta pluralidad al tiempo que emergieron medios independientes. En otras palabras, se acabó la tradición de las unanimidades políticas ficticias.

“No obstante, no se ha logrado edificar un orden democrático. Contamos con la cara expresiva de la democracia, pero no con la que logra que la diversidad de apuestas coexista en un marco de civilidad, permitiendo el gobierno y generando un orden. Están los poderosos sujetos que actúan al margen de la ley [...], pero muchos de los actores institucionales operan también como si sus intereses y proyectos fueran los únicos en el escenario y no se sienten comprometidos con el resto. Son expresiones del fracaso por construir un orden pluralista”. (Woldenberg, 25 de mayo de 2017).

En esas circunstancias, la incipiente democracia no ha impulsado la extensión de los derechos pues ni siquiera ha podido garantizar el ejercicio efectivo de los vigentes; las oportunidades quedan reservadas a pocos mientras los más tienen que emigrar a Estados Unidos o vivir en la economía informal o pasar a las filas del crimen, y las libertades se restringen cuando no se protege la seguridad legal y física de la población. Surge la pregunta de si el mantenimiento de ese estado de cosas desde hace décadas es un acto deliberado de los gobernantes para asegurar rentabilidad política. El desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil ha sido una respuesta a la falta de apertura gubernamental, aunque con muchos obstáculos por remontar.

La inexistencia de auténticas políticas públicas marca el largo camino que falta para consolidar la democracia en México. En el pantano de la democracia mexicana, la presidencia de la República ha impulsado la centralización de las decisiones para asegurar mecanismos de control político, así como la privatización de los recursos nacionales, el gran proyecto de estos gobernantes desde los años ochenta. A todo ello podemos atribuir el estancamiento de la democracia en México.

Referencias

- Coneval (2017). *La evolución del ingreso de los hogares mexicanos en los últimos 25 años*.
- Dahl, Robert (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Argentina, FCE.
- Dahl, Robert (1987). *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Gernika.
- Espinoza Toledo, Ricardo (2016). “El fortalecimiento del Presidente de la República en el Pacto por México” en Zamitz, Héctor (coord.). *Pacto por México, Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, UNAM.
- Informe País del Instituto Nacional Electoral de México, 2014.
- Rosanvallon, Pierre (2004). “Las dimensiones social y nacional de la democracia: hacia un marco de comprensión ampliada” en PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre la democracia*, 2^a ed., Buenos Aires, Aguilar-Altea-Alfaguara.
- Sartori, Giovanni (1984). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE.
- Sartori, Giovanni (1991). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?*, México, TRIFE/IFE.
- Woldenberg, José (25 de mayo de 2017). “Ni carnaval ni quirófano”, *Reforma*.

10. OBSTÁCULOS PARA LA DEMOCRACIA EN PARAGUAY: LA EXCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Sara Mabel Villalba

Introducción

El objetivo de este capítulo es examinar la situación de exclusión de los pueblos indígenas en Paraguay, como uno más de los muchos obstáculos para la afirmación de un sistema democrático en el país.

El tema es cuestión es planteado dentro del marco analítico de la democracia intercultural y teniendo en cuenta el factor de ciudadanía inclusiva. A su vez, la democracia intercultural forma parte de los cambios institucionales al interior de los Estados, que constituyen una combinación entre la construcción de nuevas instituciones y la ampliación de las existentes (Mayorga, 2016: 89). El objetivo principal es responder a las demandas de los nuevos actores políticos, entre los cuales se encuentran los pueblos indígenas.

En efecto, desde la década del 90, en varios países de América Latina se registraron sucesivas y masivas movilizaciones indígenas y la creación de organizaciones indígenas, que contribuyeron a visibilizar la problemática que afectaba a los pueblos indígenas. La consecuencia principal fue el fortalecimiento de un marco legal internacional en favor de sus derechos. Esta situación se tradujo en la aprobación de constituciones nacionales multiculturales, que reconocieron derechos indígenas.

También en Paraguay, en el periodo posterior al régimen dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989), durante el proceso de transición a la democracia, el Estado paraguayo buscó su reintegración a la comunidad internacional y suscribió una serie de acuerdos internacionales referentes a los derechos humanos y específicamente a los derechos indígenas. A la vez aprobó por primera vez una constitución de carácter multicultural, que reconoce la existencia y los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, a pesar de este reconocimiento constitucional y de la legislación en general, persiste la exclusión socioeconómica que afecta a toda la población indígena del país y que se traduce en situaciones de

pobreza y extrema pobreza. Además, continúan ciertos vacíos legales y desidia institucional, especialmente para propiciar la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales y en la formulación e implementación de políticas públicas que les atañen.

La exclusión de los pueblos indígenas, y de otros grupos sociales, del sistema político en Paraguay constituye una de las falencias principales para la consolidación de un régimen democrático. En efecto, la ciudadanía inclusiva se constituye una de las instituciones políticas necesarias para el establecimiento de la democracia a gran escala (Dahl, 1999).

En este capítulo, en primer término se abordarán brevemente los conceptos de ciudadanía inclusiva y democracia intercultural, como parte de un marco teórico que analiza las nuevas relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas. A continuación se presentará un panorama general sobre la situación de los instrumentos del régimen jurídico internacional que promueven los derechos de los pueblos indígenas.

En una segunda parte se presentan los principales datos cuantitativos sobre la situación de exclusión socioeconómica que afecta a los pueblos indígenas en Paraguay. Posteriormente se analizarán, de manera exhaustiva, las principales barreras institucionales y legales para la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales y en la formulación y ejecución de políticas públicas dirigidas a este grupo social. Se argumentará sobre el modo en que esta situación implica su exclusión del ámbito político nacional.

Desde la ciudadanía inclusiva hacia la democracia intercultural

La ciudadanía inclusiva constituye uno de los requerimientos principales para la legitimidad democrática (Levine y Molina, 2007: 19) e implica que “el cuerpo de la ciudadanía de un Estado gobernado democráticamente debe incluir a todas las personas sujetas a las leyes de dicho Estado” (Dahl, 1999: 91).

El autor (ídem: 97 y ss) sostiene cuando un país avanza desde un gobierno no democrático a otro democrático, en primer lugar existen arreglos provisionales, que gradualmente se convierten en prácticas y posteriormente en instituciones.

Entre estas últimas figura la ciudadanía inclusiva, que implica que todos los adultos residentes en el país tengan la posibilidad de ejercer una serie de derechos. Entre ellos figuran los derechos al sufragio, a concurrir a cargos electos, a la libertad de expresión, a formar y participar en organizaciones políticas independientes, a tener acceso a fuentes independientes de información. También se incluyen derechos a otras libertades y oportunidades necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala. Todos los derechos mencionados se enmarcan dentro de los “derechos políticos” y se encuentran aprobados en instrumentos del régimen jurídico internacional.

Asimismo, para el éxito de la democracia a largo plazo se considera esencial proteger los derechos de las minorías y mejorar la situación de los grupos marginalizados (IDEA, 2017: 11). En los últimos años, en América Latina se ha generado un debate en torno a la democracia que comprende cuestiones referentes al régimen político, al diseño de nuevos modelos que reflejen la complejidad actual de las sociedades y a las transformaciones de los mecanismos de representación política. Estas discusiones temáticas están enmarcadas dentro de la perspectiva teórica del “nuevo pluralismo” o pluralismo cultural, el cual busca la construcción de una sociedad a partir de la diversidad cultural y el cambio de estructuras institucionales (PNUD-IDEA, 2010: 8-11).

En esta línea, en los ámbitos académico y político se ha incorporado el concepto de democracia intercultural⁸, como una innovación procedente del surgimiento de los nuevos actores sociales que plantean nuevas y variadas demandas a los Estados, así como la ampliación de la representación y la participación. Implica, además, nuevas prácticas políticas que permitan la inclusión de los nuevos actores, entre los cuales se encuentran los pueblos indígenas.

Por tanto, el concepto de democracia intercultural se refiere a la ampliación y combinación de formas institucionales de representación y participación para cumplir el objetivo de mejorar la capacidad y calidad del desempeño del Estado. El fin consiste en responder a las necesidades y demandas de la sociedad. De manera

⁸ La democracia intercultural todavía carece de una definición precisa y sus rasgos institucionales están en proceso de confección (Mayorga, 2016: 87).

específica, constituye una respuesta al desafío de combinar distintas modalidades de democracia, brindando especial atención a las instituciones indígenas y a la noción de Estado Plurinacional (Mayorga, 2016: 86-87).

En la dimensión empírica, la noción de democracia intercultural tiene sus antecedentes en las reformas estatales de carácter integral que tuvieron lugar en Venezuela, Bolivia y Ecuador, desde principios del siglo XXI. Dichas modificaciones incluyeron la aceptación del carácter pluricultural de la sociedad, expresada en el reconocimiento de derechos colectivos indígenas y el establecimiento de vínculos entre democracia, diversidad social e interculturalidad (Idem: 85).

Pueblos indígenas y marco legal internacional

La irrupción de los pueblos indígenas en el ámbito político, en varios países de América Latina, se originó debido a que sus espacios, sus formas de vida y su organización se veían amenazadas por el modelo económico predominante en el siglo XXI. Este modelo está basado en la explotación y exportación de recursos naturales, muchos de los cuales se encuentran en territorios indígenas (Meentzen, 2007: 9).

Por otro lado, desde la década del 90 se registró el fenómeno denominado “internacionalización de la causa indígena” (Zuñiga, 2004: 44), que se evidenció principalmente a través de sucesivas y masivas movilizaciones indígenas en varios países del continente. Las principales demandas han sido la restitución de territorios ancestrales y el libre acceso a los recursos naturales. También hubo reclamos del reconocimiento oficial de las lenguas indígenas; la adaptación del sistema educativo a sus necesidades culturales; el cese de los abusos, la discriminación y el racismo por parte del Estado y de los no indígenas. Otra exigencia concreta ha sido el reconocimiento de su autonomía, entendida como unidad política diferenciada dentro de un Estado multiétnico, que posibilite su participación en las esferas de decisiones (Bengoa, 2000; Martí i Puig, 2004; Brysk, 2009; Stavenhagen, 2010).

Además del surgimiento de movimientos y organizaciones indígenas, más tarde también se formaron partidos indígenas, en países con elevada proporción de

población indígena - Bolivia, Ecuador, Guatemala- y también con población indígena minoritaria -Venezuela, Colombia, México, Brasil- que han podido ocupar cargos electivos sobre todo a nivel subnacional⁹.

Uno de los resultados del fenómeno mencionado ha sido la consolidación de un marco legal internacional que incluyó los principales derechos indígenas. Una de sus expresiones fue la sanción y promulgación de constituciones nacionales de carácter multicultural en varios países. Estas reformas registradas en la década del 90 fueron producto de la denominada “Tercera ola democrática”¹⁰.

Además de modificar los mecanismos de gobierno, de representación y participación, las nuevas constituciones trazaron el camino para la relación entre los Estados y los pueblos indígenas. Este hecho marcó el nacimiento del denominado “constitucionalismo multicultural” (Van Cott, 2000; Carbonell, 2004), como una variante del paradigma cultural vigente en ese entonces. Como su nombre lo indica, este modelo enfatizaba en los derechos culturales que comprendían la diversidad lingüística y étnica e incluyó el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos a la autonomía y al territorio, entre otras reivindicaciones, dependiendo de cada país¹¹. Estas constituciones multiculturales marcaron una ruptura con la concepción monoétnica y monocultural de los Estados latinoamericanos y legitimaron la presencia activa de los indígenas en la esfera política. Son varios los países del continente que poseen constituciones con diversos grados de multiculturalidad (Van Cott 2002; Bengoa 2003; Martí y Villalba 2012).

Además de las constituciones multiculturales, ha desempeñado un papel fundamental el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989 y constituido en el instrumento jurídico más importante para la defensa de los derechos indígenas. Aunque no posee carácter vinculante, la Declaración de los

⁹ Existe una extensa literatura sobre este tema: Van Cott, 2005; Madrid, 2005; Alcántara y Marenghi, 2007; Burguete, 2007; Villalba, 2007; Martí i Puig, 2008.

¹⁰ Este proceso se registró en 15 países de América Latina en el periodo 1978-1990. La excepción fueron México, Costa Rica, Cuba, Colombia y Venezuela.

¹¹ A excepción de Chile, todas las constituciones de América del Sur tienen carácter “multicultural”, dado que reconocen la existencia de los pueblos indígenas, así como varios derechos.

Derechos de los Pueblos Indígenas también se encuentra vigente desde 2007, además de otros convenios en general.

Marco legal de derechos indígenas en Paraguay

El marco legal internacional sobre derechos indígenas se ha plasmado en varios países y Paraguay no ha sido la excepción. En la Constitución Nacional de 1992 fue incluido el Capítulo V De los pueblos indígenas que comprende seis artículos, del 62 al 67, el primero de los cuales sostiene que “reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”. Se reconocen, además, los derechos de preservación de la identidad étnica, sistemas de organización, la propiedad comunitaria de la tierra, el derecho consuetudinario, la participación, la exoneración de la prestación de servicio militar, social y civil.

La inclusión de este capítulo obedeció a la presión de los mismos indígenas y de organizaciones sociales aliadas. En efecto, unos 134 indígenas representantes de 64 comunidades de ambas regiones del país reclamaron su participación en la Convención Nacional Constituyente. Ante la negativa de los poderes Ejecutivo y Legislativo, representantes de 14 pueblos presentaron este pedido directamente a los convencionales electos. Finalmente, se aceptó la participación de cuatro indígenas -dos representantes de la Región Oriental y dos de la Occidental- en carácter de observadores y consultores (Kowalski 1993, 102-103)¹².

Asimismo, en Paraguay el proceso de transición a la democracia también implicó la reintegración a la comunidad internacional. En esta línea, la primera ley nacional, 1/89, aprobaba y ratificaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. De manera paulatina también ratificó o suscribió otros acuerdos internacionales referentes a los derechos humanos, tanto a nivel general como específicos. En la Constitución se estipuló que los tratados internacionales “relativos a los derechos humanos no podrán ser

¹² Los indígenas contaron con la ayuda de un Grupo de Apoyo conformado por el Equipo Nacional de Misiones (ENM) (de la Iglesia Católica), la Misión de Amistad y la Universidad Católica. En 1991 se realizó el primer encuentro general con líderes e integrantes de comunidades, donde se hizo un relevamiento de derechos que debían ser incluidos en la Carta Magna. Los análisis y planteamientos de dicha reunión fueron grabados y los materiales distribuidos a las comunidades indígenas (Kowalski 1992, 99, 101).

denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución” (Art. 142). En el nivel regional, el Paraguay ha reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en 2007, votó en la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, el Art. 143 de la Carta Magna estipula la aceptación del derecho internacional por parte del Paraguay y también la Constitución admite el orden jurídico supranacional que “garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural” (Art. 145).

En suma, el Estado paraguayo ratificó numerosos convenios y acuerdos internacionales referentes a los derechos de los pueblos indígenas.

Tabla N° 1. Principales instrumentos jurídicos referentes a derechos indígenas

Instrumento	Carácter	Ámbito	Año
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Vinculante	Internacional	1966
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Vinculante	Internacional	1965
Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	Vinculante	Internacional	1989
Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas	No vinculante	Internacional	2007
Constitución Nacional	Vinculante	Nacional	1992
Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas	Vinculante	Nacional	1981
Ley N° 05/92 Que aprueba la adhesión de la República al "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", adoptados durante el XXI periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York el 16 de diciembre 1966	Vinculante	Nacional	1992
Ley N° 2128/92 Que aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial	Vinculante	Nacional	1992
Ley 234/93 Que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 de la OIT.	Vinculante	Nacional	1993
Ley N° 253/93 Que aprueba el convenio sobre Diversidad Biológica	Vinculante	Nacional	
Ley N° 2.128/03 Que ratifica la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Vinculante	Nacional	2003

Fuente: Elaboración propia

Exclusión de los pueblos indígenas en Paraguay

A pesar del marco legal favorable a los derechos de los pueblos indígenas, en Paraguay uno de los grupos más afectados por la pobreza y la exclusión constituyen los pueblos indígenas. Sus tasas de pobreza y extrema pobreza serían del 75% y el 60% respectivamente, mucho mayores que la media nacional. Esta situación se encuentra estrechamente vinculada con la pérdida o la falta de acceso y control sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, que ha implicado la pérdida de sus medios y modos de vida sin proporcionarles a cambio acceso al sistema económico general (ONU, 2015). Esta situación se traduce en falta de acceso a fuentes de agua potable, energía eléctrica, vivienda propia, y principalmente en el acceso a la tierra. De acuerdo con el mencionado censo, unas 134 comunidades, de un total de 493, no cuentan con tierra propia.

El nivel de educación formal se constituye en uno de los focos de inequidad entre población indígena y no indígena del Paraguay. El porcentaje de analfabetismo es del 37,6%, el promedio de años de estudio de la población indígena es de 3 años, mientras que del resto de la población es de 7. El 29% de comunidades indígenas no cuenta con local escolar y el 71% de las que poseen carece de aulas suficientes, el 54% no cuenta con suficiente mobiliario y el 53% no posee energía eléctrica.

En cuanto al acceso al servicio de agua potable, apenas el 2,5% de la población indígena puede acceder a este recurso (la mayoría solo tiene acceso a tajamar o río) y solo el 31,2% accede a fuentes de energía eléctrica, de acuerdo con datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Asimismo, en Paraguay el acceso a la justicia está limitado para los pueblos indígenas. Existen problemas procesales, estructurales y sustantivos. Persiste una actitud de racismo y discriminación principalmente en tribunales de primera instancia y tribunales departamentales. A esta situación se suma el desconocimiento generalizado, por parte de los funcionarios, de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Además, existe escasez de los defensores públicos para garantizar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas (ONU, 2015).

Actualmente en Paraguay la población indígena comprende a 112.848 personas, de acuerdo con datos del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del 2012. En total son 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas. Con referencia a su distribución demográfica, gran parte de la población se concentra en la Región Occidental del país. En los departamentos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes la población indígena es del 40%, el 37% y el 24%, respectivamente según el censo. En la Región Oriental la población indígena se encuentra principalmente en los departamentos de Amambay (12,1%), Canindeyú (11,1%) y Caaguazú (8%).

Participación en políticas públicas

Además de la exclusión socioeconómica de los pueblos indígenas en Paraguay, evidenciada con los indicadores oficiales mencionados, el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sostiene que en el país se registra un incumplimiento generalizado del deber estatal de consultar antes de la adopción de medidas legislativas, políticas y administrativas que afectan directamente a los pueblos indígenas. Agrega que la mayoría de los programas y proyectos institucionales para pueblos indígenas no habían sido consultados (ONU, 2015).

Una de las causas de esta situación constituye la debilidad institucional y el cambio de políticas registrado con cada cambio de autoridades. Si bien las políticas públicas conforman el acervo jurídico del país, usualmente en los diferentes países de América Latina su elaboración, implementación y vigencia se encuentra condicionada al gobierno de turno (Meentzen, 2007:20). Siguiendo esta línea argumental, en Paraguay, con cada nuevo gobierno se han registrado cambios en las políticas públicas dirigidos a los pueblos indígenas.

En general, el relacionamiento del Estado paraguayo con los pueblos indígenas se ha caracterizado por la ausencia de un enfoque de derecho y por implementar políticas indígenas desde un modelo asimilacionista e integracionista. De manera prioritaria, los programas y planes han buscado integrar a los indígenas a la sociedad nacional y no han logrado brindar respuestas a sus principales demandas de tierras y territorios (Benítez y Castillo, 2012: 117-118)

El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)¹³, organismo encargado de la política indígena, cuenta con líneas básicas de acción, pero elaboradas sin participación de los pueblos indígenas y por tanto no brindan respuestas apropiadas a sus necesidades, principalmente en cuanto a la legalización de sus tierras. De hecho, se ha constatado que en general las directrices desde el Poder Ejecutivo, del cual depende el organismo, se limitaban a la resolución de problemas coyunturales. Además, se han denunciado a través de la prensa varios casos de corrupción al interior de la institución, a través de la compra de tierras. Muchos funcionarios tampoco están capacitados ni responden a un perfil institucional adecuado, sino que son incorporados como parte de una red clientelar del Estado. La escasez del presupuesto ha sido otra de las muchas dificultades para responder a las demandas de los pueblos indígenas (Idem., 9, 89, 92-93).

La mayoría de los gobiernos que se han sucedido en el periodo posterior al régimen dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989) han implementado principalmente programas asistencialistas. El gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) intentó construir una política pública articulada en materia indígena, mediante la creación de instituciones estatales para la coordinación y monitoreo, como por ejemplo el Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas (PRONAPI)¹⁴. El objetivo de este emprendimiento interinstitucional fue el diseño de una política indígena y de mecanismos institucionales de atención integral, con la participación de los pueblos afectados a través de consultas permanentes (Ayala, 2009: 233).

También en 2009 fue implementado el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas del Paraguay, coordinado por la Secretaría de Acción Social y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), con apoyo de la Japan Social Development Fund. Fueron beneficiadas las comunidades de los departamentos de Amambay,

¹³ El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) es una institución autónoma, creada por la Ley 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”. Entre varias más, sus principales funciones son: Establecer y aplicar políticas y programas; Coordinar, fiscalizar, y evaluar a las actividades indigenistas del sector público y privado; Prestar asistencia científica, técnica, jurídica, administrativa y económica a las comunidades indígenas, por cuenta propia o en coordinación con otras instituciones y gestionar la asistencia de entidades nacionales o extranjeras (Artículo 42).

¹⁴ Fue creado por Decreto 19545 del 30 de abril de 2009, conformado por ministerios del Poder Ejecutivo y bajo la coordinación del INDI.

Presidente Hayes, Caaguazú y Canindeyú. Su propósito fue apuntalar la seguridad alimentaria y el desarrollo de capacidades de producción en las comunidades. Incluyó la regularización de tierras, acceso a los servicios de educación, salud y vivienda, el apoyo productivo en la generación de ingresos, las transferencias, la participación ciudadana y el acceso a la justicia (Idem: 234).

Asimismo, otra de las reformas en la política indigenista registradas bajo el gobierno de Lugo fue la formulación y ejecución de la Política Nacional de Salud Indígena. Sus objetivos incluyeron: la articulación de instituciones privadas y públicas, un enfoque intercultural, la formación de promotores y promotoras de salud indígenas y no indígenas, y el fortalecimiento de la medicina indígena (Idem: 235).

En cuanto a políticas públicas de la memoria, la comisión Verdad y Justicia también organizó una audiencia pública denominada “Pueblos Indígenas y Dictadura” para analizar las violaciones de derechos de los pueblos indígenas durante el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989). En esos días se escucharon un total de 50 testimonios de indígenas de los pueblos Enxet, Ayoreo, Maskoy, Toba Qom, Nivaclé, Avá Guaraní, Mbya, Aché y Pai Tavyterá (Barrios, 2008: 540-542).

Ante la existencia de escasos espacios institucionales para la participación en la formulación de políticas públicas, la Federación Autónoma de Pueblos Indígenas (FAPI) ha elaborado y presentado al Estado paraguayo, el documento “Propuestas de Políticas Públicas para Pueblos Indígenas”, que plantea un cambio en la forma de intervención y relacionamiento de las instituciones gubernamentales con los pueblos indígenas (Benítez y Castillo, 2012: 85). Entre sus principales propuestas se encuentran la autonomía, la participación de las organizaciones indígenas en todos los proyectos que les atañen; la capacitación de los funcionarios estatales sobre las leyes referentes a pueblos indígenas. También reclaman la creación de un Ministerio Indígena dependiente del Poder Ejecutivo y el establecimiento de la jurisdicción indígena especializada para garantizar judicialmente la restitución de tierras indígenas.

Por su parte, la Mesa Coordinadora de Organizaciones Indígenas del Paraguay (MCOIP) ha presentado al Poder Ejecutivo el “Plan para el Buen Vivir”. Los fundamentos de esta propuesta se relacionan con la utilización racional de los

recursos naturales, el respeto a los derechos humanos, incluyendo el derecho de los pueblos indígenas. Esta cuestión se fundamenta en el cumplimiento de las leyes, la Constitución Nacional y los convenios internacionales (Ídem: 86-87).

En resumen, en Paraguay los pueblos indígenas poseen un marco legal favorable en general y también en cuánto a su participación en políticas públicas, no obstante existe una brecha entre las leyes y su implementación, debido a la falta de mecanismos de participación. Las acciones de los diferentes gobiernos, salvo excepciones puntuales, “se han caracterizado por no contar con políticas públicas, con una visión clara hacia donde orientar las acciones y desde que perspectivas” (Ídem: 118).

Participación en procesos electorales

En Paraguay, específicamente el Código Electoral contiene obstáculos de ingreso al sistema de competición a movimientos y partidos que representen a sectores minoritarios. Esta situación afecta de manera negativa especialmente a los pueblos indígenas, puesto que el marco legal nacional no menciona ni establece medidas afirmativas o mecanismos de representación especial para los pueblos indígenas.

Los mecanismos de representación especial se enmarcan dentro de los denominados “sistemas electorales inclusivos” (Van Cott, 2003) y pretenden impulsar la participación de los pueblos indígenas en los cuerpos legislativos locales, regionales o nacionales, cuando ésta no puede lograrse a través de las vías regulares de los sistemas electorales. En suma, se constituyen en los principales medios para expresar la multiculturalidad en los diferentes países.

Estos mecanismos parten de la premisa de que las relaciones desiguales en las sociedades inciden negativamente en el sistema político. Como consecuencia muchas personas no pueden competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegido. “Su finalidad es contrarrestar estos sesgos para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos sociales histórica y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos” (Niki Johnson y Alejandra Moreni, 2009: 18).

En varios países latinoamericanos estos mecanismos fueron introducidos en las constituciones durante los procesos de reformas constitucionales mencionados

anteriormente¹⁵. Entre los mecanismos de representación especial, utilizados en referencia a los pueblos indígenas, figuran cuatro principales: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales y los umbrales electorales excepcionales.

- a) **Cuotas electorales:** consisten en el establecimiento de un número mínimo de candidatos con ciertas características demográficas pertenecientes a grupos étnicos, de género, religiosos, etc. que los partidos políticos deben integrar para las elecciones (Htum, 2004). El objetivo es la nominación de candidatos en sistemas electorales mayoritarios y proporcionales (Ríos, 2015: 24). Para el caso indígena y en términos operativos, la cuota indígena implica que los partidos políticos deben reservar un mínimo de lugares para candidatos de estos pueblos a cargos electivos.
- b) **Escaños reservados:** se constituyen en un mecanismo especial que define un determinado número o porcentaje de curules en los cuerpos legislativos “que pueden ser ocupados únicamente por individuos que cumplen con un cierto criterio adscriptivo, tal como la religión, la lengua, la etnia o el género del candidato o candidata” (Reynolds, 2007). Para el caso de los pueblos indígenas los escaños reservados pretenden garantizar una representación mínima indígena en los organismos legislativos, en niveles local, regional o nacional, de acuerdo con la legislación específica. Se parte del principio básico de representación de todos los sectores sociales en un sistema democrático y también de la idea de que los pueblos indígenas constituyen colectivos con intereses distintivos dentro de los constructos estatales (Angosto, 2012: 154).
- c) **Circunscripciones especiales:** La creación de estas circunscripciones está estrechamente vinculada al redistrictaje, que consiste en la modificación del mapa electoral, la conformación misma de distritos electorales con

¹⁵ Una tendencia de las reformas constitucionales de los últimos 30 años fue la aprobación de reglas electorales que facilitan una competencia electoral multipartidista (Negretto, 2009: 7).

determinados objetivos políticos (Reynolds, 2006: 11). Se lleva a cabo mediante un trazado especial de los distritos para que en algunos de ellos exista presencia mayoritaria de un grupo considerado minoritario en referencia a la población general (Ríos, 2015: 39). Se crean así las llamadas circunscripciones especiales con el objetivo de promover la representación de estos grupos minoritarios. En varios países de América Latina se ha realizado el redistrictaje para la creación de circunscripciones indígenas. No obstante, para que esta medida sea efectiva y cumpla su función, la población indígena debe tener un alto grado de concentración geográfica y una cierta unidad política para asegurar los votos a favor de los candidatos de dichos distritos electorales (Reynolds, 2006).

- d) **Umbrales electorales excepcionales:** corresponden al nivel mínimo de apoyo que un partido político necesita para obtener representación en los diferentes organismos legislativos. Dicho nivel de apoyo se expresa generalmente en el porcentaje de la votación total que obtiene un partido (Reynolds, 2007). Los cambios que puedan realizarse en estos umbrales se constituyen en un mecanismo utilizado para la representación de minorías políticas. Las fórmulas de asignación que adjudican las curules a los partidos que ganen votos deben correlacionarse con la formación y la viabilidad electoral de los nuevos partidos (en este caso los partidos indígenas). El punto de partida es la idea de que los partidos indígenas obtendrían pocos votos. Por lo tanto, los umbrales menores les permitirán tener acceso a cargos políticos y también a los recursos estatales (subsídios partidarios) que servirían para aumentar su votación en las siguientes elecciones (Van Cott, 2003: 32).

En Paraguay, a pesar de que la misma Constitución Nacional reconoce la participación de los pueblos indígenas¹⁶, no se hace referencia específica a su

¹⁶ El artículo 65 señala que “Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales”. Además, la ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas, declara que “Esta Ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su

participación en los procesos electorales. En el marco legal electoral no se menciona siquiera a los pueblos indígenas¹⁷. Esto implica que el Código Electoral no posee ninguna cláusula especial sobre la inscripción y el voto de los indígenas y el Padrón Electoral, en ninguna circunscripción, no incluye distinciones respecto de la condición de los sufragantes y los resultados de las votaciones. Por tanto, no es posible contar con datos exactos de la participación electoral de los pueblos indígenas en el país. Este desconocimiento total de información sobre el voto indígena y su nula visibilidad limita la capacidad de negociación de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito partidario como en el sistema político en general (Prieto, 2013: 85-86).

Por otro lado, el ingreso a la arena electoral de los pueblos indígenas también se encuentra restringido por los numerosos requisitos existentes para el reconocimiento de los partidos políticos y los trámites necesarios se realizan de manera centralizada en el Tribunal Electoral de la Capital¹⁸. Además, la misma Constitución Nacional prohíbe la formación de partidos regionales –solo se permiten alianzas y concertaciones transitorias- lo cual es un obstáculo para la formación de partidos indígenas en zonas geográficas de elevada concentración indígena. En general, la formación de partidos regionales implica menores recursos (transporte y publicidad, organización de campañas, etc.) y la posibilidad de una posterior proyección a nivel nacional.

Otro inconveniente sumado a los obstáculos mencionados es que los locales de votación no tienen una localización especial que tome en cuenta las características

patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional...”.

¹⁷ El marco regulatorio de las elecciones en Paraguay incluye a: 1) la Constitución de 1992; 2) el Código Electoral (Ley n. 834/96); 3) la Ley de Justicia Electoral (Ley n. 635/95); y 4) las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Además, el Código Penal (Ley n. 1160/07) sanciona la violación del secreto de voto, la compra de votos, los casos de intimidación, voto fraudulento, falsificación de resultados y violaciones del Código Electoral.

¹⁸ De acuerdo con el Código Electoral, para que un nuevo partido sea reconocido por la Justicia Electoral debe presentar el acta de fundación, la declaración de principios, los estatutos y la nómina de la comisión directiva. Además, los partidos en formación deben contar con un número de afiliados no inferior al 0,5% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones al Senado y deben probar que cuentan con organizaciones en Asunción y en, al menos, cuatro ciudades capitales departamentales del país. Estos requerimientos dificultan el registro de partidos por parte de grupos regionalmente concentrados o minoritarios y poblaciones indígenas (MOEUE, 2013:18).

de la población indígena (López, 2015: 19). En efecto, el informe del MOEUE 2013 sostiene que debido a la elevada concentración de mesas receptoras de voto en ciertos locales muchos electores se ven obligados a recorrer largas distancias para el ejercicio del derecho a voto. Recomienda la habilitación de más mesas receptoras en las cercanías de núcleos de población en las zonas rurales (MOEUE, 2013: 8).

En líneas generales, la ausencia de medidas especiales en el marco electoral paraguayo se ha traducido especialmente en un escaso número de indígenas que ocupan cargos electivos en los diferentes departamentos y en su nula presencia en cargos nacionales. Esta situación implica un déficit en la representación de estos pueblos a nivel nacional.

Consideraciones finales

Paraguay ha ratificado los más relevantes tratados internacionales para garantizar la no discriminación en el goce y ejercicio de los derechos humanos en general y de manera específica de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, sigue vigente la exclusión de los pueblos indígenas en múltiples dimensiones socioeconómicas y políticas.

Además de la exclusión socioeconómica, traducida en indicadores de pobreza y acceso nulo o limitado a servicios públicos, los pueblos indígenas en Paraguay también deben enfrentar obstáculos para su participación en la formulación de políticas públicas y en los procesos electorales.

El análisis realizado permite apreciar que aún existen múltiples y complejos desafíos en torno de la participación electoral indígena, así como espacios para su intervención en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. A pesar de los avances en materia de derechos y de iniciativas de involucramiento en espacios estatales, todavía se requiere promover acciones efectivas que aseguren una integración plena de los pueblos indígenas.

La situación mencionada incide de manera negativa en el sistema político paraguayo, pues excluye a un grupo social que posee una importancia histórica y cultural en el proceso de formación de la nación paraguaya. Una sociedad, cuya pluriculturalidad está estipulada en la misma Constitución Nacional, requiere la

incorporación de los pueblos indígenas como sujetos de ciudadanía plena, para el fortalecimiento de una democracia intercultural.

Referências

ALCÁNTARA, Manuel & MARENghi, Patricia (2007): “Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral”. En MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.) *Pueblos indígenas y política en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona.

AYALA, Oscar (2009): “Una política pendiente. Derechos de los pueblos indígenas”. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) (ed.). *Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción.

BARRIOS, Mario (2008): “Pueblos indígenas en el centro del discurso político. Derechos de los pueblos indígenas”. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) (ed.). *Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción.

BENGOA, José (2000): *La Emergencia Indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.

BENGOA, José (2003): *Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década*. United Nations Publications.

BENÍTEZ, Lorenza y CASTILLO, Delia (2012): *Intervenciones del gobierno con pueblos indígenas entre 1989 y 2013*. Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC). Asunción.

BRISK, Allyson (2009): *Del pueblo tribal a la aldea global: Derechos indígenas y relaciones internacionales en América Latina*. Ediciones Bellaterra. Barcelona.

BURGUETE, Aracely (2007): “De organizaciones indígenas a partidos étnicos: nuevas tendencias en las luchas indias en América Latina”. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 2, nº5, p. 144-162.

DAHL, Robert (1999): *Una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus. Buenos Aires.

DGEEC/STP (2014): *Encuesta Permanente de Hogares 2013*. Asunción.

HTUN, Mala (2004): “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups”. *Perspectives on Politics*, vol. 2, no 3, p. 439-458.

IDEA INTERNACIONAL (2017): *El estado de la democracia en el mundo 2017. Examen de la resiliencia democrática*. Estocolmo.

KOWALSKY, Alejandro (1993): “Indígenas e indigenistas en la Convención Constituyente del Paraguay. Entrevista a la Dra. Mirna Vázquez” En KOWALSKY, Alejandro (comp.) *Después de la piel. 500 años de confusión entre desigualdad y diferencia*. Departamento de Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones. Posadas.

LEVINE, Daniel y MOLINA, José (2007): “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”. *América Latina Hoy*, nº45, p. 17-46.

MARTI I PUIG, Salvador (2008): “Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 4, p. 675-724.

MARTI I PUIG, Salvador y VILLALBA, Sara (2012): “¿Pocos pero Guerreros? Multiculturalismo constitucional en cinco países con población indígena minoritaria”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nº21, p. 77-96.

MAYORGA, Fernando (2016): “La democracia intercultural en América Latina”. Cuadernos del Pensamiento crítico latinoamericano, nº 33, p. 85-98.

MEENTZEN, Angela (2007): *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Konrad Adenauer Stiftung. LIMA

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay (MOEUE) (2013): *Informe final*. Asunción.

NEGRETTO, Gabriel (2009): “Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina”. *Journal of Democracy en Español*, vol. 1, nº1, p.38-54.

ONU (2015): *Informe. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay*. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Ginebra.

PNUD-IDEA INTERNACIONAL (2010): *Democracia intercultural y representación política en América Latina*. La Paz.

PRIETO, Ester (2013): *Ciudadanía indígena en Paraguay*. Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD). Asunción.

REYNOLDS, Andrew (2006): *Electoral systems and the protection and participation of minorities*. Minority Rights Group International. London.

SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA (2016): *Mapa de debilidades del Sistema Electoral, Paraguay 2016*. Asunción

STAVENHAGEN, Rodolfo (2010): *Los pueblos originarios: el debate necesario*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires.

VAN COTT, Donna Lee (2002): "Movimientos indígenas y transformación constitucional en los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 3, n° 8, p. 41-60.

VAN COTT, Donna (2003): "Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica". *Revista Análisis Político*, n° 48, p. 26-51.

VAN COTT, Donna (2005): *From Movements to parties in Latin America. The evolution of ethnic politics*. Cambridge University Press. New York.

VILLALBA, Sara Mabel (2007): "Organizaciones indígenas en Paraguay". *Suplemento Antropológico*, vol. 1, n°. XLII, p. 155-270.

ZUÑIGA, Nieves (2004): "El movimiento indígena en América Latina: de " objeto" a " sujeto". En MARTÍ I PUIG & SANAHUJA (eds). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

INSTITUIÇÕES, PARTICIPAÇÃO SOCIAL, APRENDIZADOS E ENFRENTAMENTOS

11. MINISTÉRIO PÚBLICO, REPRESENTAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

Maria Victória Espineira González
Ruy Aguiar Dias

O Ministério Público

Influenciados pelo momento de redemocratização do país, e no bojo dos movimentos sociais, os constituintes de 1988 procuraram instrumentalizar a Constituição Brasileira em construção, com diversos mecanismos participativos ou do tipo "*checks and balances*" voltados para o controle do Executivo, das instituições, do Estado na defesa constitucional dos cidadãos e na fiscalização do cumprimento das leis, da democracia e da ampliação da participação política de uma forma geral. A proposta constituinte procurava de certo modo, desenvolver instrumentos com vistas a superar as deficiências do sistema democrático representativo.

Com as mesmas premissas, parte do Ministério Público aproveita este momento histórico para fazer lobby junto aos constituintes, para aumentar suas competências e autonomia. Os avanços neste sentido não se limitaram ao período de construção da nova Constituição, tendo se expandido durante os governos petistas de 2002 a 2014.

Como observa Fabio Kerche em entrevista:

Os procuradores da República estão mais poderosos por conta de instrumentos que não foram previstos na Constituição, mas que foram introduzidos durante os governos petistas. Uma delas é a nova forma de indicação do Procurador Geral da República, com base no compromisso de que o primeiro colocado numa lista tríplice irá assumir o cargo que tem a prerrogativa de apresentar denúncia contra o presidente, ministros de Estado, parlamentares federais. Mais tarde, tivemos a nova lei de delação premiada, que deu um poder tremendo ao trabalho de investigação, cobrando um preço equivalente em matéria de direitos e garantias

individuais. Numa demonstração enorme de poder, a liberdade de cada cidadão, este valor que gostamos de acreditar que não tem preço, é negociada em função de sua disposição para delatar. Quem não perdeu a memória do regime militar sabe que isso não tem preço¹⁹.

O objetivo do empoderamento do MP era conceder aos cidadãos um mecanismo que garantisse a defesa de seus interesses difusos, o que sem dúvida torna a questão mais nebulosa. No final as mudanças nas competências do MP acabaram resultando numa ampliação sem precedentes do grau de autonomia dos membros do Ministério Público, sem que este estivesse vinculado ao Legislativo, Executivo e Judiciário, e **sem** uma vinculação direta com os públicos, e vem contribuindo para a judicialização da Política (Kerche, 2009).

A legitimidade do sistema democrático, segundo Almeida, vai depender da busca da qualidade do processo representativo. Diz a autora que:

Esta qualidade depende tanto da capacidade dos atores da sociedade civil de apresentar demandas e questões expressas diretamente pela sociedade, as quais não estão sendo adequadamente tratadas na esfera eleitoral, como de criar o que deve ser representado. A criação não é arbitrária, na medida em que as “demandas representativas”, construídas no fórum deliberativo ou a partir da interação dos atores em distintas esferas, precisam convencer aqueles a quem se destinam, depois de serem expostos publicamente os argumentos por seus representantes. A redefinição de quem, o que e como se representa sugere que na prática a legitimidade democrática precisa ser avaliada a cada caso, no processo de inclusão dos atores, na maneira em que os fóruns ou esferas deliberativas apresentam a pluralidade de demandas e no controle exercido internamente e externamente ao fórum, na sua abertura e interação com outros atores, espaços e esfera pública. (2015:271).

Segundo Kerche, aparentemente os constituintes de 1988 não consideraram a “premissa básica da democracia em relação aos promotores e procuradores”, ou seja, “*todos os atores políticos, eleitos e não eleitos, precisam prestar contas de seus atos*

¹⁹

Disponível em <
<https://www.brasil247.com/pt/blog/paulomoreiraleite/250414/%E2%80%9CMinist%C3%A9rio-P%C3%C3%A7o-Abico-n%C3%A3o-%C3%A9-feito-de-anjos%E2%80%9D.htm>> Acesso em janeiro de 2017.

e serem passíveis de punição por eventuais desvios²⁰". O atual MP permite a seus membros uma grande liberdade de atuação até mesmo frente ao Procurador Geral da República.

De fato, o MP criado poderia vir a assumir, em abstrato, um papel de representação política da sociedade. Bruno Rei (2014) citando Wampler, observa que vem ocorrendo uma multiplicação

de instâncias políticas no âmbito das quais se exerce representação de parcelas da população junto ao Estado no Brasil, nas esferas municipais, estaduais ou federal. Contudo, mesmo aquilo que se apresenta como novidade no *modus operandi* da política no Brasil, não necessariamente irá constituir-se em inovação relevante quanto ao repertório institucional e, sobretudo, o *modus operandi* da democracia mundo afora. Embora moderado e cauteloso na avaliação da natureza e do alcance dos novos experimentos, Gurza Lavalle compartilha - a seu modo - a ambição teórica presente na literatura, ao afirmar que as novidades recentes nos forçariam a uma reformulação do próprio conceito de representação política.

Luis Felipe Miguel também questiona se a mídia poderiam se caracterizar como uma forma de representação. Nesta perspectiva, o MP poderia vir a ser considerado como uma forma de representação política de um novo tipo, como classifica Reis (2006) se referindo a uma representação não formal, no sentido de não autorizadas, e que se assemelharia ao de certas organizações civis nas quais a identificação entre os representantes e representados não se baseia na ideologia ou na situação de classes ou categoria profissional?

Esta representação estaria limitada no tempo e a uma determinada questão específica, cessando quando a população retira seu apoio ou a questão é superada e permitiria mobilizações esporádicas ideologicamente vazias. Mas, para uma representação inserida na tradição contratualista seria necessário, como observa Almeida (2015), a ideia de consentimento voluntário individual, muda e uma conexão entre representante e representado. Em outras palavras, alguma forma de participação.

²⁰ Idem nota anterior

Portanto, a concepção de representação que existe entre parlamentares e eleitores ou movimentos sociais é diferente da que poderia existir entre o MP e os públicos, uma vez que os integrantes do MP não são eleitos, não possuem “autorização” formal ou informal dos públicos, não se assemelham, não pertencem à mesma classe social ou não são recrutados, necessariamente, junto aos eleitores ou movimentos sociais e não mantém relação representante-representado. O caso do MP, portanto, é significativo, uma vez que o poder do MP não decorre do apoio esporádico ou permanente dos grupos envolvidos na questão, pois seu poder é institucional, muito embora também possa haver disputas internas dentro da instituição uma vez que o Procurador Geral é escolhido.

Essa nova forma de representação do MP de certo modo significa um retrocesso, uma vez que se assemelha ao modelo de representação pré-burguesa, que segundo Habermas não seria uma representação dos públicos e sim uma "representação do poder", uma representação teatral que se sustentaria com as pompas e liturgias muito comuns ao judiciário com togas e até cabeleiras postiças.

Embora não estejam vedadas as iniciativas populares dirigidas ao MP, os seus membros não se identificam necessariamente e não se assemelham aos representados, e suas ações (ou a falta delas) não podem ser cobradas pelo público. Também não existem mecanismos de "accountability", uma vez que seus promotores não são eleitos, e sim aprovados em concursos públicos, são vitalícios e não prestam contas de suas escolhas e “nem de *responsividade* que estaria relacionada”, como define Almeida, “com a sensibilidade do representante frente ao representado” (2015:248).

Assim, nas últimas décadas, desenvolveu-se entre os membros do MP um poder discricionário considerável, criando uma situação *sui generis*, que vem demandando inúmeras discussões e estudos acadêmicos.

Enquanto as ações por iniciativa da população representam um grande ganho em termos de participação política, colocando os demandantes no mesmo nível de intervenção que os poderes públicos, as ações de iniciativa do próprio MP teriam origem nos agentes públicos, o que tem dado motivos a questionamentos, principalmente pelo seu papel nas recentes investigações sobre políticos, tendo

ficado claro que o mesmo empenho investigativo não envolve todos os partidos da mesma forma.

Com base em pressupostos defendidos por alguns teóricos, como KERCHE, chega-se à conclusão de que esse modelo criado pela Constituição de 1988 e intensificado por gestões petistas permite que os procuradores, *"tomem decisões motivadas, muitas vezes, por valores e crenças pessoais, e não baseados em obrigações institucionais"*. Aparentemente, esse comportamento poderia ser observado também em alguns órgãos de controle ambiental, tanto no nível estadual, quanto no federal.

Sem um controle institucional e administrativo rígido, um agente do MP pode conduzir um processo com base nas suas visões de mundo, suas condições ideológicas, o que resulta no absurdo como este agente "público" age, conforme seus interesses pessoais ou corporativos.

A perspectiva weberiana defende que as instituições devem moldar o comportamento da burocracia, mas acreditamos que existe um grande distanciamento de uma burocracia de Weber, onde prevaleçam as ações racionais e impessoais, com relações formais e de autoridade no interior da organização.

Segundo Weber,

Os princípios de hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade implicam um sistema de sobre e subordinação ferreamente organizado, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores. Este sistema permite que os governados possam apelar, mediante procedimentos pré-estabelecidos, a decisão de uma repartição inferior à sua autoridade superior (p.61).

Ou

A necessidade objetiva do aparelho já existente, com o seu especial caráter "impessoal", implica que – contrariamente ao que ocorre no caso de ordens feudais baseadas na lealdade pessoal (p.61)

Os corpos colegiados foram um dos primeiros órgãos que facilitaram a expansão do moderno conceito de "instituições públicas" no sentido de entidades duradouras e impessoais. (p.75)

Kerche observa que "*A experiência de todos os países mostra que todas as burocracias e agências estatais desejem mais autonomia e mais poder*"²¹. Mas, como afirma esse mesmo autor, esses desejos nem sempre obtêm resultados positivos.

A autonomia ampliada do MP, aliada a um vício de ordem institucional, permite que uma parcela do funcionalismo público desfrute de um poder discricionário sem limites, assegurado por uma estabilidade funcional muito expressiva.

Estudos como o de Goés (2014), voltados para identificar possíveis tendências do MP frente a temas de relevância pública relacionados a problemas sociais, demonstram que houve variações expressivas nos níveis de atenção dos promotores para determinados assuntos. Goés indica que entre os temas elencados pela população como importantes foram negligenciados. O Programa "O MP e os Objetivos do Milênio: saúde e educação de qualidade para todos" focalizava 75 cidades, mas entre 2008 e 2013 apenas oito haviam sido visitadas, sendo que a maior parte das escolas fiscalizadas ficava em Salvador. Já no campo do Meio Ambiente, Segurança Pública e Saúde, a quantidade de eventos em 2013 se tornou bastante significativa em comparação aos anos anteriores (2014:36). Conclui o autor que o tratamento das demandas não tem no MP um tratamento igualitário.

Da mesma forma, o empenho nas ações dos promotores também não apresenta um tratamento que possa ser considerado equânime. Tomando como experiência a participação do MP nos dois últimos grandes processos de licenciamento ambiental da Bahia, Porto Sul, em Ilhéus, e Ponte Salvador-Itaparica, é possível perceber a grande diferença de tratamento dado a cada um, como veremos a seguir. Não se trata de esvaziar os mecanismos de participação ou denunciar, como menciona Luis Felipe Miguel a respeito da democracia, a inutilidade do estabelecimento de direitos formais, na ausência de condições sociais para seu usufruto, pois "*eles ao menos afirmam normativamente um ideal de equidade (...) (...) mas, e preciso entender que existem diferentes potenciais de apropriação dos espaços de participação política, regulados pelas assimetrias sociais*" (MIGUEL,

²¹ Idem nota anterior.

2013:14). Esses direitos e espaços, como os Conselhos, favorecem a inclusão dos que se encontram em posição subalterna.

O Ministério Público e o licenciamento Ambiental

O licenciamento para a implantação do Porto Sul em Ilhéus foi um processo muito complexo e de longa duração, iniciado em 2009 e concluído em 2015. Inicialmente, foram desenvolvidos dois processos paralelos de licenciamento: o Terminal Privado-TUP, da Bahia Mineradora-BAMIN, com Estudo de Impacto Ambiental - EIA finalizado e audiência pública realizada em 15 de abril de 2010, e o Terminal Público cujo EIA foi licitado pelo DERBA. Os terminais tinham locação inicial prevista na Ponta da Tulha, no município de Ilhéus.

O estudo da BAMIN previa uma localização numa área mais ao norte, enquanto o Estado ocuparia a parte sul. Porém, antes da finalização do processo do EIA do DERBA, o IBAMA emitiu uma notificação pós-audiência pública sobre o licenciamento da BAMIN. O parecer recomendava a utilização da área da Ponta da Tulha como Unidade de Conservação e sugeria que o empreendimento fosse realizado em outra área, que a BAMIN tinha como alternativa locacional. Nesta nova alternativa sugerida pelo IBAMA, o projeto seria todo localizado na orla do distrito de Aritaguá.

Ao tomar conhecimento deste parecer do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA rejeitando a área de Ponta da Tulha em favor da área de Aritaguá, o Governo do Estado/Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia-DERBA²², entrou em contato com o IBAMA, suspendendo o EIA que estava sendo elaborado para o terminal público e passou a estudar a nova área, uma vez que os impedimentos ambientais apontados pelo IBAMA para a área de Ponta da Tulha inviabilizava, por consequência, o empreendimento do Estado/DERBA.

Deste ponto em diante foram realizados diversos entendimentos com o IBAMA, que recomendou que os processos de licenciamento da BAMIN e do DERBA fossem

²² O Derba foi extinto em 2015 sendo substituído pela Superintendência de Infraestrutura de Transportes da Bahia (SIT).

um só. Assim, deu-se entrada num novo processo, que até então não contou com a participação do Ministério Público. Somente após a entrega do EIA e a realização de duas das três audiências públicas (Ilhéus e Itabuna) previstas no novo processo de licenciamento, o MP (MPE + MPF) passou a interferir, protocolando pareceres conjuntos. O MP solicitou mais sete audiências (em toda Área de Influência Indireta - AII) e em seguida mais duas, totalizando nove, além das que estavam estabelecidas no Edital de Licenciamento.

A equipe responsável pelos estudos de impacto e a BMIN responderam a todos os pareceres e notificações, tendo sido assinado, em 03 de outubro de 2013, um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), pelo governo e MP (Federal/Estadual), para cumprimento de uma série de exigências formuladas por esse último.

As alegações giravam em torno de aspectos vagos ou já apresentados nos estudos, como a existência de Mata Atlântica na área, poucos estudos e poucas audiências. Algumas destas alegações continham erros legais ou de avaliação evidentes. No TAC havia uma ressalva de que o MP não estaria vinculado ao posicionamento do órgão ambiental (que possui competência legal para o licenciamento) e tampouco com os conteúdos do EIA, que foi objeto de um edital de licitação e que seguiu rigorosamente um termo de referência acordado entre o IBAMA e os empreendedores.

Aos poucos, a situação de cobranças foi aumentando, apesar de o empreendedor cumprir o TAC, tendo sido realizado em Ilhéus um seminário de três dias, com a participação e condução pelo MP e alguns agentes sociais da região. Neste seminário, após terem sido respondidas todas as questões colocadas pelos representantes das comunidades e entidades presentes e concluídos os trabalhos, o representante do MP declarou, em conversa com membros da equipe responsável pela elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, que as dúvidas apresentadas pelos participantes foram devidamente dirimidas, mas que "*eu, pessoalmente, sou contra a criação do Porto Sul*".

Em seguida, houve um endurecimento por parte do MP, tendo por base um estudo de botânica realizado em paralelo por um professor da UESC. Apesar da fragilidade deste estudo, foram ajuizadas ações (quatro ou cinco) e foram cobradas novas inspeções e audiências com juiz. Isso acabou fazendo com que os empreendedores

e o IBAMA trabalhassem juntos para as respostas. A BAMIN inclusive acabou contratando o escritório de advocacia de Édis Milaré, um reconhecido jurista em direito ambiental. Por ultimo, o juiz responsável considerou as ações contra o DERBA, BMIN e IBAMA improcedentes.

Um Estudo de Impacto Ambiental apresenta um custo extremamente elevado e envolve diversos consultores, cuja competência e experiência são avaliadas e pontuadas no processo de licitação. Ao se analisar as pendências apontadas pelo MP, que consistiam dos 39 grupos de indagações e 29 grupos de recomendações que compuseram o documento apresentado pelo MP, a serem sanadas antes da concessão da Licença Prévia de Localização, percebeu-se que parte considerável destes questionamentos era equivocada.

Um exemplo foi a solicitação de apoio financeiro por parte dos empreendedores, para que os municípios do entorno elaborassem seus Planos Diretores. Na realidade, a exigência de elaboração de Planos Diretores já existia em função dos Conselhos de Cidades e uma boa parte já se encontrava pronta, como o do município de Uruçuca, ou em processo de finalização, como era o caso do de Itacaré. Esses dois municípios foram mencionados no texto do MP como necessitados de PDDU.

Algumas das notificações do MP tinham caráter voluntarista e particularizado para complementar a análise do meio sócio econômico. A despeito do estudo de impacto ter seguido rigorosamente o Termo de Referência que norteia o EIA e ter analisado mais de 50 indicadores e variáveis consagrados como PIB, IDHM, IDE, IDF, Índice de Vulnerabilidade Social, natalidade, mortalidade, morbidade, longevidade, o MP sugeriu que se empregasse também um indicador heterodoxo e muito pouco usado: o Índice de Felicidade Bruta ou GNH²³. (MPF/MPE, 2013:62). Este índice foi criado por um soberano do Butão em contraposição ao PIB. Sua construção envolve diversos dados subjetivos, e seu uso só tem sentido quando relacionado numa série histórica. No entanto, não existem dados a respeito no Brasil e muito menos no nível micro que corresponderia à Área de Influência do

²³ World Happiness Report

empreendimento. A inexistência deste dado para a região inviabilizaria qualquer resultado prático que se pudesse agregar ao estudo.

O estudo do MP também faz exigências sobre fatos pouco previsíveis, como a indicação específica das empresas que poderiam ser atraídas para a região, em função do empreendimento. Da mesma forma, solicitou-se também o detalhamento das condições e valores e compensações seriam pagas às populações que viessem a ser reassentadas, sem considerar que as negociações entre as partes não haviam sido iniciadas, e que qualquer acordo resultaria desta negociação caso a caso em função de benfeitorias, condições dos ocupantes etc. Outra solicitação no mínimo estranha foi a de informar, previamente, a origem de determinados produtos (fertilizantes e etanol), que seriam transportados pelo porto, como se o fato destes produtos virem do sul ou do norte mudasse seu potencial de impacto ambiental.

Mas a principal questão levantada pelo MP esteve relacionada aos trechos de Mata Atlântica em estágio de recuperação (MPF/MPE, 2013:3). Segundo estabelece a legislação ambiental conhecida como Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/16) no seu artigo 14, a supressão deste tipo de vegetação primária e secundária no estágio avançado só pode ocorrer "em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto". Ora, desde a escolha da área, na Ponta da Tulha, o Estado declarou o empreendimento como de utilidade pública, tendo, com base neste decreto, desapropriado a área do 1º projeto do Porto Sul. O MP, no entanto, exigiu que a declaração de utilidade pública fosse decretada em nível federal, o que não está explicitado na lei. Não obstante, em 23 de outubro de 2015, o Governo Federal inclusive já havia declarado a área do Porto Sul como de utilidade pública.

Ainda com relação à Mata Atlântica, exigia o MP que o empreendimento compensasse a parte que seria suprimida da mata. Curiosamente, o MP parecia não ter conhecimento que o estado da Bahia já havia destinado uma área cinco vezes

maior do que a que seria utilizada²⁴, muito embora essa proposta do Estado tivesse sido claramente explicitada nas reuniões e na audiência pública.

O empreendedor realizou uma malha de inspeção de grande porte, que comprovou que o estudo que fundamentava as notificações do MP estava errado quanto às dimensões e à importância da mata a ser suprimida.

A 4^a ação, empreendida pelo MP, questionou a propriedade da transferência, para o município de Ilhéus, da responsabilidade do licenciamento para requalificação da estrada local de Itariri, uma via municipal 2,7 km que serviria como acesso complementar ao porto. Contudo, o juiz responsável para julgar o pedido, Dr. Lincoln Pinheiro Costa, negou a liminar em 16 de setembro de 2014, por não ficar demonstrado que a requalificação da estrada incorreria em riscos potenciais. (Canário, 2014). Segundo Canário, editor da revista Consultor Jurídico²⁵:

O juiz (...) (...) deu a entender que precisaria de mais informações além da alegação de danos ambientais potenciais. Segundo quem esteve presente à reunião da quinta, os pedidos do MP são genéricos e contraditórios. Falam de erro e irresponsabilidade do IBAMA e da BAMIN, mas no outro pedido de liminar tece elogios à conduta dos processos de estudo ambiental e de licenciamento, conduzidos tanto pela autarquia quanto pela empresa.

O número de falhas neste processo do MPF/MPE é bastante extenso para ser detalhado em poucas páginas, mas, por esses equívocos mencionados, tem-se uma dimensão do empenho do MPF para interromper o processo e suspender a licença concedida pelo IBAMA, empenho que sugere voluntarismo e só se torna possível diante do grande poder discricionário dos agentes institucionais envolvidos, que não são responsabilizados pelos inúmeros equívocos e os prejuízos decorrentes destes.

A participação e a opinião pública

²⁴ Área da Ponta da Tulha, inicialmente destinada ao Porto Sul, que acabou sendo abandonada.

²⁵ Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-out-18/potencial-briga-judicial-torna-porto-sul-belo-monte-bahia#author>>, Acesso em setembro de 2016.

Desde os projetos localizados em Ponta da Tulha, os empreendimentos dividiram a opinião pública tanto no nível local quanto no nacional, com posicionamentos de ONGs nacionais e internacionais, com lobby de grandes empresas como a Natura e a TV Globo e a presença expressiva de moradores do entorno da área do projeto.

No primeiro projeto, localizado na Ponta da Tulha, a mobilização da população contra o empreendimento foi expressiva, mas apesar da polêmica inicial e da presença evidente dos grupos em disputa, não houve nenhuma ação do MPF/MPE.



Foto 1. Grupos a favor e contra ao projeto do Porto Sul- Juerana, Ilheus.. Foto do autor

Com a transferência do projeto para a área de Aritaguá, houve uma mudança significativa na condução do processo. Em consonância com o IBAMA, prefeituras e grupos locais, foram realizadas inúmeras modificações no projeto inicial, que foi ajustado para um terço do original. Foram realizadas inúmeras reuniões com as comunidades do entorno, e o número de medidas mitigadoras ou compensadoras foi extenso e acima da média em processos semelhantes. Com isso, houve um aumento do apoio por parte da maioria dos segmentos da sociedade civil e da população das Áreas de Influência, que passaram a se manifestar favoravelmente

ao projeto²⁶. Neste momento, o MPF se apresenta sem que haja uma solicitação formal da sociedade, com o MP assumindo a sua função de fiscal da observância das leis.

A audiência pública de Ilhéus, que iria ser considerada insuficiente pelo MP, reuniu mais de duas mil pessoas (recorde estadual em número de participantes em atividades desta natureza) e se estendeu pela madrugada para que todos os inscritos colocassem seus pontos de vista. Este evento foi bastante polarizado entre grupos pró e contra o empreendimento, mas não surgiu nenhum questionamento expressivo. Em seguida foram realizadas mais duas audiências, conforme previsto no edital do IBAMA - com menos interesse por parte do público - e não houve um debate acirrado, uma vez que a maioria dos participantes se mostrou favorável ao empreendimento. Após as audiências e um aparente consenso entre os discursos em disputa pela hegemonia, o IBAMA, órgão responsável pelo licenciamento, concedeu a licença de localização para o empreendimento.

Com a interferência do MP, o empreendedor foi obrigado a promover as nove audiências adicionais solicitadas. Apenas a que foi realizada em Itacaré contou com uma oposição mais significativa ao empreendimento, sendo que as demais ocorreram em clima morno, sem grandes questionamentos. Na última, ocorrida na cidade de Itabuna, houve uma intervenção de um membro do MP que discorreu sobre sua posição contrária à instalação do porto, ultrapassando o tempo de três minutos estabelecido inicialmente entre o MP e os participantes para cada intervenção. Ao ser alertada sobre o tempo de exposição, esta agente do MP alegou que falava em nome da sociedade, embora a maioria dos participantes da audiência tenha se mostrado favorável à concessão do licenciamento.

Em relação a esse ponto é interessante observar que autores como Bourdieu (1983) e Habermas (2003) destacam a importância da igualdade de condições entre os participantes para um correta atuação no espaço público. Do mesmo modo Hanna Arent (2007) ao discutir a participação cita o exemplo da Polis Grega onde todos eram necessariamente considerados "iguais". Essa autora defende que não cabe nos

²⁶ As Organizações apoiadas pela Empresa Natura e o Green Peace continuaram se posicionando contra o projeto.

processos participativos que ocorrem nos espaços públicos qualquer tipo de distinção entre governantes e governados ou qualquer outro tipo de hierarquização

Estes fatos ocorridos na audiência pública de Itacaré indicam uma verticalização inadequada por parte do MP no processo citado e levanta a questão de como uma maior responsividade poderia tornar o MP mais afinado com o segmento da sociedade que se propõe a representar.

No licenciamento da Ponte Salvador-Itaparica, o nível de mobilização de setores contra e a favor teve um perfil diferente. Na academia, a questão ensejou tanto a participação de pesquisadores ligados ao Projeto de Pesquisa Pronex²⁷, envolvendo professores do CRH, FAU/UFBA e UCSAL, quanto a estudiosos independentes²⁸. De uma forma geral, a questão se mostrou extremamente polarizada. Contudo, a participação do MP, neste caso, foi bastante discreta fortalecendo a impressão que a atuação do órgão depende mais de posições pessoais do que de procedimentos institucionais. A primeira audiência foi suspensa devido à inadequação do seu local de realização. Depois de diversas manifestações de desagrado com o sistema de som e com o calor, a população tomou a iniciativa e pediu a suspensão dos trabalhos. Uma nova audiência foi marcada, na qual a representante do MP conduziu os trabalhos com o mínimo de intervenção.. Com duas audiências concluídas, a licença foi concedida sem nenhuma contestação por parte do MP.

Esses dois casos foram escolhidos para demonstrar diferentes formas de condução do MP em assuntos de extrema relevância para o Estado e para a população. O fato de o MP por em dúvida conteúdos técnicos, uma vez que a instituição possui equipe própria especializada, é bastante questionável. Dada a complexidade de um estudo de impacto de grande porte, é possível por em dúvida se o órgão dispõe da expertise para dar parecer em campos da ciência tão amplos como Sociologia, Economia, Biologia (Flora e Fauna terrestres e marinhas), Geologia, Oceanografia, tendo em conta que existem órgãos específicos para esse fim como o IBAMA e o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA, no nível estadual, que

²⁷ “Metrópoles na Atualidade Brasileira: a região metropolitana de Salvador”

²⁸ Prof. Paulo Ormindo e Profa. Angela Gordilho

analisaram o EIA- Estudo de Impacto Ambiental e não apontaram os erros elencados pelo MP, nas questões técnicas.

Considerações Finais

Estes dois casos demonstram atuações do MP totalmente diferentes, em situações aparentemente iguais. Em ambos os casos existia uma polarização entre dois discursos em busca de legitimação nas audiências públicas e a presença do MP era esperada pela convocação de algum dos grupos em disputa, o que aparentemente não aconteceu.

Os processos deliberativos, como os que ocorrem em conselhos ou audiências públicas, têm entre seus pressupostos uma razoável pluralidade e a “igualdade procedural”, sendo que em relação a esta ultima talvez coubesse ao MP o papel estimular e preservar. No entanto, a conduta demonstrou que representantes do MP utilizaram de sua autoridade na tentativa de intervir de forma pessoal no processo, mesmo havendo um consenso básico entre os participantes a partir das recomendações e programas de compensação pactuados. Essa postura do MP também põe em dúvida a capacidade de representação dos grupos sociais da instituição, pois representou uma ruptura entre a vontade dos representantes e representados, que segundo Luis Felipe Miguel se deve as suas características sociais distintas e os mecanismos de cooptação presentes nas instituições como o MP que induzem a geração de um espírito de corpo entre os seus membros distanciando-os ainda mais dos representados. (MGUEL, 2013:16)

Constatou-se que não houve, durante todo processo, qualquer forma de responsividade dos agentes do MP para com os grupos que eles poderiam estar representando, assim como não existe qualquer forma de reparação ou accountability diante de medidas que representaram prejuízos consideráveis às partes interessadas do processo de licenciamento ambiental. Embora a “autorização e o accountability eleitorais não garantam uma relação de representação” como observa Luiz Felipe Miguel (2017:10), a ausência destes elementos, de certo modo, elimina qualquer tentativa de se tomar o MP como uma forma de representação política de um novo tipo.

Criar o MP foi uma iniciativa bem intencionada e, parafraseando Renato Lessa, podemos dizer que toda instituição tende à oligarquização. O caso do MP não deixa de nos remeter à ideia de "animal artificial" da concepção de Hobbes, apresentada na introdução do *Leviatã*. Acontece que, depois de criado, o animal tem vida própria, se desenvolve e se volta para sua preservação. Com isso, perde-se a capacidade da instituição assumir um papel complementar de representação política. E se observarmos o texto de Hobbes, notamos que no caso do MP faltam elementos como recompensas e castigos, "*pelos quais, ligados ao trono da soberania, todas as juntas e membros são levados a cumprir seu dever*" (Hobbes, 2003). Seus membros, como observa Baraúna, (2016: 12) se aproximam da concepção de Tocqueville de "moderna aristocracia", num sistema político como o nosso já suficientemente elitizado.

O MP atualmente aparentemente representa um elemento importante no processo de judicialização da política no Brasil.

Referências

ALMEIDA, D.R. de. **Representação Além das Eleições: Repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983

CANARIO, P. **Potencial de discussão judicial torna Porto Sul o Belo Monte da Bahia** Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-out-18/potencial-briga-judicial-torna-porto-sul-belo-monte-bahia>> Acesso em setembro 2016.

GOES, A. dos S. **O ministério Público na Bahia: o poder discricionário dos promotores na formação da agenda**. Salvador: Monografia de conclusão de curso, UFBA, 2014.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro, Tempo Universitário, 2003.

HOBBES, T. **Leviatã ou Matéria Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo, Martin Claret, 2003.

KERCHE, F. **Virtudes e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo, Edusp, 2009.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: UNESP, 2013.

MIGUEL, L. F. **Consenso e Conflito na Democracia Contemporânea**. São Paulo: UNESP, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.
Processo nº 02001.003031/2009-84. Bahia, 2013.

WEBER, M. **O que é Burocracia**. Conselho Federal de Administração - CFA. Disponível em <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf> Acesso em outubro de 2016.

REIS, B.; BUENO, N. Deliberação, Representação e Desigualdade Política. In: **Encontro da Associação Latino-Americana de Ciência Política**, 3, 2006. Campinas, Brasil, set. 2006.

REIS, B. **Da democracia participativa à pluralidade da representação: breves notas sobre a odisseia do PT na política e na ciência política brasileira**, disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100007> Acesso em janeiro de 2017

12. CONSELHOS GESTORES E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA E A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.

Diego Matheus Oliveira de Menezes

Desde a redemocratização do Brasil os instrumentos participativos têm sido os principais mecanismos institucionais voltados para a ampliação da participação da sociedade civil nos processos decisórios. Um destes, o conselho gestor de políticas públicas, chama atenção por ter como promessa possibilitar um diálogo constante e permanente entre sociedade civil organizada e o Estado.

Na Bahia foi criado em 2006 o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba). Nestes onze anos de conselho inúmeras políticas públicas foram formuladas dentro de sua estrutura, como por exemplo a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Torna-se pertinente, portanto, aprofundar as análises acerca da capacidade deste instrumento participativo de proporcionar uma maior participação nos processos decisórios para agentes antes excluídos dos mesmos.

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados obtidos a partir de um estudo de caso sobre Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba) e a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil no processo de elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos. Nessa perspectiva, a metodologia adotada está fundamentada na análise documental de atas, relatórios, documentos oficiais e análise bibliográfica. Para tanto, foram analisadas as 25 atas das reuniões do Grupo de Trabalho da Política Estadual de Resíduos Sólidos, grupo este responsável por acompanhar o processo de elaboração da lei. Além destas, foram analisadas também as atas das reuniões da Câmara Técnica de Saneamento e reuniões do Pleno, documentos oficiais e a minuta do projeto de lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Os estudos nesse campo tem apontado os conselhos como uma das experiências de participação mais enraizadas em nossa democracia (Gohn, 2000; Tatagiba & Teixeira, 2007; Lavalle, 2011). Dessa forma, estudos sobre conselhos são essenciais para compreender as experiências brasileiras de participação.

Os conselhos gestores de políticas públicas foram inseridos na conjuntura brasileira como espaços institucionais de participação da sociedade civil com a redemocratização do Brasil, a partir das pressões dos movimentos sociais que garantiram já na Constituição de 88 a exigência constitucional de estruturas colegiadas em diversos níveis da administração pública (Gohn, 2000). Apesar da ampliação da discussão em torno das demandas públicas e de uma maior inserção dos movimentos sociais na agenda política do Estado, com algumas exceções, os conselhos gestores passaram a cumprir funções meramente fiscalizadoras. A escassez de recursos e a dependência dos municípios ao estado e ao governo federal, fizeram com que os conselhos municipais, por exemplo, não consigam exercer seu papel de intervenção. Ao longo do tempo, pareceres oficiais foram limitando cada vez mais seu poder deliberativo e vinculando a um caráter consultivo. A análise das experiências práticas demonstrou a fragilidade da representatividade e capacidade deliberativa dos conselheiros (Carvalho, 1998; Teixeira, 2000).

Entretanto, a partir de 2002 houve uma nova onda de criação de conselhos gestores e a partir disso uma nova tentativa de alargar a democracia brasileira com o auxílio desse instrumento. Trata-se de uma experiência política de reformulação que passa pelo fortalecimento da atuação dos conselhos gestores articuladas com as conferências municipais, estaduais e federais (Avritzer, 2009; Cunha & Pinheiro 2009). A partir delas as demandas da sociedade civil são debatidas com o Estado, metas são indicadas e os conselheiros são eleitos. Além disso, os conselhos estaduais passam a ser responsáveis por organizar, estimular e fortalecer os conselhos municipais. Com isso a academia volta a se debruçar sobre o tema em questão, analisando se de fato há uma reformulação na estrutura dos mesmos e até onde seus vícios e insuficiências são mantidos. Repensar o papel dos conselhos e superar entraves que impediram a plena execução dessa importante inovação democrática passa a ser tarefa imprescindível, tendo-se em vista essa nova onda de criação e da tentativa do fortalecimento do seu papel no espaço político nacional. O debate, portanto, sobre a efetividade deliberativa dos conselhos gestores tem sido central nas análises sobre o tema (Almeida, 2006; Cunha, 2007). As pesquisas

têm indicado que alguns fatores, tais como o desenho institucional, o projeto político dos governos e o padrão associativo são importantes para explicar as variações na qualidade do processo participativo (Avritzer 2002; Luchman, 2002). Como se constitui a ação dos diversos agentes políticos dentro dos conselhos, também é uma importante pauta. Nessa perspectiva as disputas políticas na sociedade civil podem ter impacto nos processos ocorridos dentro desses espaços. Segundo Dagnino, Olvera e Pafinchi (2006) dentro da sociedade civil existe uma pluralidade de atores sociais organizados a partir de construções identitárias e projetos políticos muito diferentes e muitas vezes antagônicos. Essa perspectiva se coloca em oposição ao conceito já arraigado no senso comum de que a sociedade civil é unitária e virtuosa, em contraposto ao Estado que é corrompido. Para os autores a sociedade civil seria uma arena de disputa de diversos atores sociais com perspectivas e projetos políticos dos mais diferentes, dos mais autoritários aos mais libertários. Da mesma forma, combatem o mito de que o Estado seria homogêneo, ao defender o conceito de heterogeneidade do Estado. Assim, ao compreender a disputa pela construção democrática, é importante levar em conta a diversidade de projetos políticos que perpassam a sociedade civil e o Estado, que segundo os autores seriam projetos coletivos que contém visões do que deve ser a vida em sociedade, vinculados com a ação política, orientando as diversas formas que assume. (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006).

Dentro dessa perspectiva é necessário, portanto, ao estudar os conflitos e os processos de construção de consenso dentro de espaços participativos como conselhos gestores se atentar a conjuntura de disputas de projetos políticos que perpassam os agentes que compõe o conselho. A trajetória e as relações entre os diversos atores sociais e estatais dentro de um conselho gestor pode ser um elemento importante que influencie nas construções e condução do processo de elaboração e acompanhamento de políticas públicas, favorecendo ou dificultando consensos, dependendo dos projetos políticos compartilhados pelos conselheiros. Em 2004, com prerrogativa de fiscalizar e deliberar sobre políticas públicas nas áreas de saneamento, habitação, planejamento territorial e mobilidade urbana, foi criado pelo Ministério das Cidades o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). Composto de forma paritária por representantes da sociedade civil e Estado, tem a

tiragem dos conselheiros feita a partir da Conferência Nacional das Cidades. Esta, por sua vez, é um ciclo de debates instituído pelo Ministério das Cidades desde 2003, que tem o intuito de, através do diálogo com a sociedade civil e o Estado, estabelecer diretrizes para as políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Sucede-se ao marco de criação no âmbito nacional do ConCidades um processo de regionalização de versões municipais e estaduais de conferências e conselhos gestores na área de desenvolvimento urbano. Nessa perspectiva, a Conferência Estadual das Cidades do Estado da Bahia foi realizada pela primeira vez em 2006, deliberando diretrizes para as políticas que seriam realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), elegendo delegados para a III Conferencia Nacional das Cidades e elegendo os conselheiros para o recém-criado Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba).

Compõe o ConCidades/Ba nove representantes do Poder Público Estadual, dois do Poder Público Municipal, dezesseis das entidades de movimentos populares e sociais, seis de entidades da área empresarial, seis de entidades de área de trabalhadores, três de organizações não-governamentais e quatro representantes da área profissional, acadêmica e de pesquisa. Computando ao todo sessenta e um conselheiros, os representantes são eleitos na Conferência Estadual das Cidades, cumprindo mandato de 3 anos.

Além dos conselheiros o ConCidades/Ba é composto por uma Secretaria-Executiva. Esta é formada pela secretária-executiva e por três membros do corpo técnico da SEDUR. Nenhum deles têm direito a voto, sua função no conselho é organizar, viabilizar estrutura, redigir as atas e garantir junto com a SEDUR possíveis demandas de estrutura que surjam.

O conselho é dividido entre quatro câmaras técnicas (saneamento, mobilidade urbana, habitação e planejamento e gestão territorial urbana). Cada conselheiro participa de uma dessas câmaras, onde discutirá e elaborará os pontos de pauta que serão apresentados na reunião do Pleno, espaço máximo de deliberação do conselho. Nela são apresentados todos os pontos levantados pelas câmaras técnicas para a discussão e votação. As reuniões são mensais, acontecem na cidade de Salvador e são divididas em dois dias.

Antes de adentramos ao recorte de análise desse artigo, torna-se pertinente algumas considerações gerais sobre o funcionamento do ConCidades/ba e seu desenho institucional. Para analisar o desenho institucional de uma instituição participativa primeiro é importante verificar primeiro as características relacionadas ao formato do tipo de instituição participativa. No caso estamos falando de um conselho gestor de políticas públicas. Segundo Tatagiba conselhos gestores são:

“instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir forma de norma estatal) e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e a voto.” (TATAGIBA, 2007, p.62 e 63 caderno 29).

O ConCidades/ba tem composição paritária. Por ser um conselho gestor de políticas públicas na área de desenvolvimento urbano tem como prerrogativa deliberar, fiscalizar e ser consultivo sobre políticas de desenvolvimento urbano. Algumas características são importantes para verificar que tipo de conselho estamos tratando.

Formato de IP	Conselho Gestor de Políticas Públicas
Prerrogativa	Deliberativo, consultivo e fiscalizador
Área	Desenvolvimento Urbano
Esfera	Estadual
Composição	Paritária – Estado e Sociedade Civil
Tabela elaborada pelo autor	

A tabela acima explicita as principais características que definem o tipo do conselho. Estamos tratando portanto de um conselho gestor paritário e deliberativo que propõe atuar sobre Políticas de Desenvolvimento Urbano na Bahia. Tendo dito isso, o ConCidades/Ba busca se inserir na estrutura do governo estadual e por ser paritário, possibilita a atuação da sociedade civil.

Definindo o tipo de conselho que estamos abordando é essencial verificar as características mais específicas do conselho em questão a partir de suas regras internas. Para isso as separamos em 2 grupos: Regras sobre dinâmica da participação e regras sobre estrutura. Assim poderemos verificar indícios sobre a) garantia da ampla participação b) grau de dependência ao poder estatal.

Regras sobre dinâmica:

Espaço de decisão	Reunião da Plena
Espaço de discussão	Plena, câmaras técnicas e Grupos de Trabalho
Possibilidade de criar Grupos de Trabalho	Qualquer participante pode propor, entretanto tem que ser aprovado na câmara técnica e na Plena
Espaço de deliberação sobre as regras	Reunião da Plena
Possibilidade de perda de vaga	4 faltas consecutivas
Remuneração	Não
Ajuda de custo	Transporte e alimentação para os conselheiros do interior
eleição dos conselheiros	Conselheiros eleitos na Conferência Estadual de Desenvolvimento Urbano
Possibilidade de falar	Todos conselheiros podem falar. Não conselheiros só podem falar se houver autorização
Reeleição de conselheiros	Somente uma reeleição
Tempo de mandato	2 anos
Possibilidade de propor pautas	Somente conselheiros
Programas de Capacitação	Sim
Tabela elaborada pelo autor	

A tabela acima expõe as principais regras e características relacionadas com a dinâmica da participação. O ConCidades/Ba é pensando a partir de uma dinâmica de Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas e Reuniões da Plena. Os Gts debatem e acompanham temas mais específicos como por exemplo os Gts de pós ocupação, cadastros do Minha Casa Minha Vida e Urbanização. Estes estão relacionados com uma das câmaras técnicas. As câmaras técnicas organizam a atuação dos GTs e debatem todos temas relacionados com sua alçada, para posteriormente serem discutidos e deliberados na Reunião do Plena. Nesse sentido o ConCidades/Ba é

composto por um grande número de espaços, possibilitando uma grande permeabilidade de temas.

Os conselheiros podem repetir o mandato de 2 anos somente uma vez, garantindo alguma rotatividade. Estes, por não receberem remuneração do ConCidades/ba não tem qualquer vínculo financeiro com a entidade, evitando dependência.

A dinâmica de discussão e proposição do ConCidades/Ba é exclusiva dos conselheiros, podendo os não conselheiros participar somente sob aprovação da Plena. A participação de não conselheiros acontece quando é necessário alguma explanação ou apresentação de órgãos externos ao conselho.

A partir das regras sobre a dinâmica é possível verificar que o ConCidades/Ba tem as condições mínimas necessárias para garantir a participação de seus membros. Rotatividade, garantia das condições mínimas para presença, não vinculação salarial, diversidade de espaços para a participação, são bons indicativos.

Além da dinâmica, também analisamos as regras sobre a estrutura:

Recursos	Recursos oriundos da SEDUR
Presidência do conselho	Automaticamente o presidente é o secretário da SEDUR
Secretaria-Executiva	secretaria-executiva formada por membros da SEDUR
Direção das câmaras técnicas	Automaticamente o respectivo superintendente.
Estrutura de comunicação	Blog mantido pela pasta de comunicação da SEDUR
Estrutura fixa	Sala de reuniões do Conselho dentro da SEDUR
Tabela elaborada pelo autor	

Em relação à estrutura, as regras desenham um conselho dependente da SEDUR. Não só a presidência e a secretaria-executiva e a direção das câmaras técnicas ficam por cargo da SEDUR, quanto toda estrutura mínima é garantida por essa secretaria. Nesse sentido as regras indicam um conselho consideravelmente dependente da estrutura da SEDUR. Pelas regras que constroem o lugar institucional ocupado pelo ConCidades/ba, este acaba por se consolidar como um órgão da secretaria em

questão. Com isso, se por um lado as regras do conselho o dotam de potencial para garantir ampla participação de seus membros, por outro, indicam uma profunda dependência da estrutura da SEDUR. Tendo em vista os elementos supracitados acerca do desenho institucional do conselho, aprofundaremos nossa análise na política pública referente ao recorte proposto por esse artigo.

A Política Estadual de Resíduos Sólidos

A Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) começou a ser elaborada em 2009 a partir da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – SEDUR, por meio do Grupo de Trabalho (GT) Persólidos, instituídos em agosto de 2009 pela Resolução 009/2009 do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba).

Vinculada à Política Nacional de Resíduo Sólidos (PNRS), a PERS é um anteprojeto de lei estadual que visa nortear todas as ações associadas com a gestão de resíduos sólidos na Bahia. Sendo assim, trata-se de uma política importante para o Estado e para a sociedade civil, principalmente os relacionados à causa ambiental, movimentos de catadores e saneamento. A PERS, portanto, é a lei que cria dentro do estado da Bahia um marco regulatório e todas as diretrizes, objetivos e instrumentos para a gestão dos resíduos sólidos.

Formulada pela SEDUR a partir do Conselho Estadual das Cidades da Bahia tem como instrumento para sua elaboração o GT Persólidos. Este, foi um grupo de trabalho composto por todos os membros da Câmara Técnica de Saneamento do ConCidades, de dois representantes das demais Câmaras Técnicas (Habitação, Mobilidade e Planejamento Territorial Urbano) e outros representantes da sociedade civil e Estado, sendo responsável por construir o processo de elaboração da PERS, sempre sob a orientação das deliberações do ConCidades/Ba.

Desde a criação do GT PerSólidos, em todas as 25 reuniões houve representantes dos movimentos sociais, sobretudo de organizações de catadores e da área de saneamento. Posteriormente, após todo o processo de construção da minuta final, a Política Estadual de Resíduos Sólidos teve que ser aprovada na câmara de saneamento e na reunião plena do ConCidades/BA.

A minuta inicial do anteprojeto teve como maior colaborador o Estado, a partir de consultoria contratada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e seguindo as orientações da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entretanto, com o passar das reuniões, os movimentos sociais passaram a ser os agentes mais ativos do GT. Com o término do processo de construção da minuta e a aprovação da mesma no ConCidades/BA, o PERS entrou em processo de consulta pública. O maior número de contribuições foi enviado por organizações de catadores (Cooperativas, MNCR/Ba, Fórum Lixo e Cidadania/Ba), em um total de 48, superando até mesmo as enviadas por órgãos públicos. Foram ao todo 148 contribuições que foram avaliadas por uma comissão especial com a participação de conselheiros representantes dos movimentos sociais.

O sistema de construção da PERS, a partir de um GT que apresentava seus encaminhamentos para o ConCidades se mostrou eficiente no diálogo com os conselheiros. Criar um GT e envolver os representantes dos movimentos sociais no processo de construção da lei possibilitou que a PERS fosse construída a partir do diálogo constante com os conselheiros envolvidos. Reflexo disso é a participação constante dos movimentos sociais nos espaços do conselho. Entretanto, nota-se na análise das atas que as decisões ocorridas nas 25 reunião foram consensuais. Decerto, apesar da participação dos conselheiros em todos os espaços de construção da política pública, desde o GT, até a comissão que analisou as propostas oriundas da consulta pública fortalecer o processo de envolvimento dos movimentos sociais com a lei e beneficiar assim a identificação dos representantes com aquilo que está sendo construído, não explica tal resultado. A dinâmica construída em conjunto com os representantes da sociedade civil organizada de debater as pautas no GT extensivamente, abrir rodadas de consulta pública, debater as proposições em conjunto, aumentou as possibilidades dos conselheiros chegarem ao consenso, entretanto, não é suficiente para explicá-lo. Nem mesmo o grande número de reuniões que resultaram em mais de 1 ano de construção da PERS explicam tal fenômeno.

Torna-se pertinente, portanto, verificar a “qualidade” deste consenso. Ou seja, se as demandas dos diversos atores foram atendidas ou se foi um consenso fictício, onde nenhuma das pautas levantadas pelos representantes foi contemplada. Com

esse intuito, fizemos uma minuciosa análise das atas na perspectiva de verificar a dinâmica das discussões ocorridas no espaço de construção da referida política.

Nota-se que em quase todo processo de construção a principal função do GT do PERS foi de adaptar a Política de Resíduos Sólidos Nacional para a realidade baiana, não havendo assim, na maioria das reuniões, nenhuma grande pauta apresentada pelos representantes dos movimentos sociais. Todavia, na reunião de 08/04/2010 (11^a reunião) foi apresentado pelos conselheiros representantes dos movimentos sociais a necessidade de aprofundar o debate com os movimentos de catadores. Como consequência, na reunião do dia 10/04/2010 (13^a reunião) foi realizado um seminário com cooperativas de catadores.

Além disso, as pautas relacionadas aos catadores foram fortalecidas pelo Movimento Nacional de Catadores na consulta pública. Essa articulação dos representantes dos movimentos sociais com as cooperativas e movimentos de catadores possibilitaram a conquista de duas pautas que não eram previstas até então na minuta do PERS: condicionar a erradicação dos lixões com a inclusão social e emancipação dos catadores que dependiam do mesmo. Assim, a incineração só poderá ser utilizado depois de um analisa técnica das condições ambientais e sociais que este método poderá causar nas cooperativas de catadores que utilizariam desses materiais. A inclusão das demandas de organizações de catadores e inserção da emancipação destes como uma diretriz relevante para a PERS, não estava previsto pela SEDUR. Entretanto, ao apresentar essas pautas e pressionar os conselheiros representantes do Estado, estas foram aprovadas por consenso.

Nesse sentido, um dos principais argumentos desse artigo é que os conselhos gestores podem funcionar como janela de oportunidade para a inserção de pautas no processo de formulação de políticas públicas, sobretudo, a partir da dinâmica incremental ocorrida na adaptação de políticas nacionais em políticas estaduais ou municipais. Segundo Lindblom, “o incrementalismo consiste em mudança política por meio de pequenos passos” (LINDBLOM, 2013). Decerto, o processo de adaptação de uma política federal para a estadual, no caso estudado, se assemelhou ao o que o autor denomina de “sucessivas comparações limitadas” (LINDBLOM,

2013), no qual uma política ou medida é construída a partir da comparação sucessiva de pontos de políticas anteriores, executadas pela burocracia.

O processo de criação da Política Estadual de Resíduos Sólidos ocorreu com a reformulação de uma política anterior a partir da sucessiva comparação com pontos já testados em políticas públicas na área (sobretudo a Política Nacional de Resíduos Sólidos) e da necessidade de adequação em normas já previamente definidas, limitando assim a potencialidade de vigorosas reformulações. Todavia, o processo de adaptação a nível estadual também possibilita alterações de diretrizes ou a inclusão de novos artigos, mesmo que pontuais. Portanto, é a partir da disputa por mudanças incrementais que a dinâmica de interação e negociação entre os atores se concentra.

O segundo elemento do nosso argumento está relacionado com a potência de um conselho gestor em possibilitar a inserção de certos atores no processo de negociação na perspectiva incremental. O ConCidades/Ba ao estabelecer que a PERS seria formulada a partir de espaços internos, com a participação de diversos conselheiros representantes da sociedade civil construiu arena institucional favorável para o envolvimento de movimentos sociais na disputa dos “pequenos passos” que a lei estadual daria em relação a nacional.

A formulação de uma política a partir da dinâmica conselheirística opera como janela de oportunidade para o que denominamos de “participação incremental”. Nesta, apesar da limitada capacidade de construções de “marcos zeros” ou restruturações imediatas em leis, o processo participativo possibilitaria a inserção de atores com reduzido acesso a atores da burocracia, a participar e influenciar na reformulação de políticas públicas de maneira incremental.

O terceiro ponto do nosso argumento dialoga com a discussão levantada por Sartori sobre a capacidade de em determinados espaços atores terem maior estímulo a “jogos de soma positiva” em vez de “jogos de soma zero” (Sartori, 1994). No caso da PERS, a limitação da disputa em pontos específicos, o número elevado de reuniões e a possibilidade da política ser rejeitada no Pleno, potencializa o estímulo à negociações consensuais, tendo em vista que é mais proveitoso para os atores garantir alguma conquista do que arriscar um jogo de “tudo ou nada”. Para os atores estatais esse processo resulta em maior segurança na aprovação da

política, enquanto para atores da sociedade civil possibilita a inserção de diretrizes, artigos e pontos no anteprojeto de lei.

A construção da Política Estadual dos Resíduos Sólidos se deu portanto, a partir da construção conjunta com os representantes da sociedade civil, envolvendo-os no processo de condução e elaboração da lei. O ConCidades/ Ba e mais especificamente o GT Persólidos tem conseguido manter uma cultura de diálogo e construção conjunta, respeitando a capacidade de tomada de decisão do conselho gestor.

O ConCidades/ Ba conseguiu ter real capacidade de ampliação da participação na Política Estadual de Resíduos Sólidos por causa do bom funcionamento dessa dinâmica de construção conjunta entre os conselheiros representantes da sociedade civil e do Estado. A capacidade dos conselheiros, inclusive dos representantes de movimentos sociais, de participar do processo de deliberação acerca dos métodos que seriam utilizados na condução de todo processo de elaboração da PERS, também contribuiu para a garantia de uma dinâmica participativa, onde os movimentos sociais (representados ou não no conselho) tivessem a possibilidade real de interferir na Política Estadual de Resíduos Sólidos. A ampla participação, principalmente dos movimentos de catadores, nas consultas públicas demonstra o êxito do Concidades/Ba de mobilizar, inclusive, movimentos sociais que não tem representação no conselho. Os conselheiros tiveram a capacidade de garantir que as demandas dos movimentos de catadores fossem apresentadas e incluídas na minuta da PERS, a partir de um seminário dentro do GT. Esta, portanto, foi a maior conquista do GT da PERS: possibilitar a condução conjunta da elaboração da PERS entre os conselheiros representantes de diversos setores da sociedade e do Estado, garantindo assim, a participação e inclusão de demandas tanto dos movimentos sociais representados no conselho, quanto de movimentos sociais sem representantes.

Além do exposto, a dinâmica de disputa em torno de distintos projetos políticos na Bahia pode ter fortalecido a capacidade do conselho de construção de consensos. A esse respeito, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) utilizam o termo projeto político para designar “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação

política dos diferentes sujeitos" (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI 2006, p. 38). Os projetos políticos são projetos coletivos que contém visões do que deve ser a vida em sociedade, vinculados com a ação política e orientando as diversas formas que assume (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Os autores defendem a existência de três projetos políticos mais gerais: o projeto político autoritário relacionado com a repressão e autoritarismo; o projeto neoliberal que prega o estado mínimo e a livre iniciativa do mercado; o projeto democrático-participativo construído a partir dos novos atores políticos da esquerda na redemocratização do Brasil e relacionado com as lutas da democratização dos espaços públicos e igualdade social. No contexto histórico baiano o projeto neoliberal era representado pelo PFL, dentro da égide do carlismo. A oposição foi, com a liderança do Partido dos Trabalhadores e com a inserção nos movimentos sociais mais representativos do estado, polarizando contra o projeto neoliberal do carlismo e se organizando a partir do projeto democrático participativo. Inúmeros movimentos sociais da área de habitação e saneamento construíram forte oposição ao governo carlista. O Sindicato de trabalhadores de Águas e Esgoto (SINDAE), que tem representante no ConCidades, por exemplo, fazia forte oposição ao projeto carlista de privatização a EMBASA.

A polarização e a disputa entre essas frentes desembocaram na vitória do Partido dos Trabalhadores para governador da Bahia. Assim, o projeto que estamos chamando de democrático participativo tem ressonância tanto na sociedade civil quanto no Estado. Os representantes dos movimentos sociais presentes no ConCidades BA tem referência nesse projeto relacionado com a democratização dos espaços públicos e políticas públicas inclusivas. O Movimento Nacional de Luta por Moradia, a União Nacional por Moradia Popular na Bahia, a Central dos Movimentos Populares e o Sindae, por exemplo, são movimentos sociais que tiveram atuação destacada na construção desse projeto. Da mesma maneira, representantes do Estado têm referência nesse processo de enfrentamento ao carlismo na Bahia.

Historicamente, diversos movimentos sociais da Bahia, juntamente com grupos políticos que alçaram o poder, fizeram uma dura oposição ao governo carlista.

Avritzer discorrendo sobre o contexto participativo da Bahia no período carlista afirma:

“devido à dominação política de longo prazo exercida pelo grupo ligado a Antonio Carlos Margalhães, a Bahia acabou se tornando um estado com uma administração antiparticipativa. Houve resistência por parte tanto da prefeitura de Salvador quanto do governo do estado em implementar efetivamente políticas participativa, (...) A participação no caso da Bahia, foi se dando em cidades de oposição ao carlismo” (AVRITZER, 2007, p. 20 – 21).

Nota-se portanto, que segundo o autor, a luta anti-carlista na Bahia também tinha como referência a luta pela democracia participativa. Diversos movimentos se organizaram em torno desse processo de derrota do carlismo. Nesse sentido, o diálogo entre esses movimentos ou grupos, se dá, portanto, há muito tempo antes da criação do ConCidades/Ba.

Todavia, em um contexto adverso o GT e o ConCidades/Ba não teriam garantias de conseguir alcançar os resultados positivos obtidos. É na conjuntura e na construção do mesmo projeto político que está o principal sustento dos avanços democráticos obtidos no ConCidades/Ba que possibilitaram a disputa no processo incremental supracitado. A estrutura, portanto, que mantém a participação do conselho é frágil, no sentido em que os avanços em sua construção na esfera do GT PerSólidos e o ConCidades/Ba são vulneráveis à conjuntura. Apesar da garantia do diálogo, o mesmo se dá mais por causa de um contexto favorável do que da expressão de uma cultura democrática e participativa.

O ConCidades/Ba apesar ter se apresentado como um instrumento importante para uma maior participação da sociedade civil nas políticas públicas, como a Política Estadual de Resíduos Sólidos demonstra uma grande dependência do poder público e da conjuntura política, como já citado. Contudo, o envolvimento dos conselheiros representantes da sociedade civil na estrutura do GT garantiu uma maior participação e controle social.

A opção de construir todo processo de elaboração dessa política pública a partir do ConCidades e de um GT com representantes dos movimentos se mostrou acertada. Envolver os conselheiros desde o início, construindo em conjunto os mecanismos que seriam responsáveis pela elaboração da lei, garantiu a efetiva participação dos movimentos sociais na PERS. Assim, construindo inúmeras reuniões para debater e elaborar a PERS, repassando e discutindo os avanços não somente no GT, mas também nas reuniões da câmara técnica de saneamento e do ConCidades/Ba e possibilitando a participação dos conselheiros na condução das consultas públicas garantiu tanto que os movimentos sociais tivessem a capacidade de apresentar e debater suas demandas com profundidade, quanto que as deliberações provenientes das reuniões fossem respeitadas. Entretanto, apesar de contribuir para o fortalecimento da prática democrática na coisa pública, o Conselho Estadual das Cidades da Bahia apresenta alguns limites e fragilidades consideráveis.

Apesar dos limites apresentados, o fato desse conselho ter a capacidade de elaborar políticas públicas expressivas possibilita não somente resultados diretos na política pública em questão, mas também tem o potencial de proporcionar um maior e gradual aprofundamento da participação na cultura política relacionada a este conselho em questão. O acúmulo de experiências participativas pode possibilitar a construção de um contexto favorável para aprofundar as experiências já existentes.

Referências

ALMEIDA, D.C.R. **Conselhos Municipais de Saúde e Educação: distintos padrões de participação política.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro 2006.

AVRITZER, L. Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação Local in: **Sociologias n2: Cidadania e Democracia**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 1994.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova** [online]. 2000, n.50. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>.

AVRITZER, L. (org). **A Participação Social no Nordeste.** Editora UFMG: Belo Horizonte, 2007.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BOHMAN, J. La democracia deliberativa i sus críticos. **Metapolítica**, México, v. 4, n.14, abr./jun., 2000.

BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge Mass: MIT Press, 1996

CARVALHO, M. do C. A. A. **Participação Social no Brasil Hoje**. Paper . Instituto Pólis. 1998

MARQUES, Â. (org). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

CUNHA, E. S.M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 135-162, 2007

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Orgs. DAGNINO, E. OLVERA, A. J. PANFICHI, A. São Paulo: Paz e Terra, 2006

FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica, in: **Textos IDESP**, no. 15, 1986.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, Cedec, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro**. Estudos de Teoria Política. 3^a ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza, 1993

LÜCHMANN, L. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002

ROUSSEAU, J-J. **O Contrato Social**. 3^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1992.

TATAGIBA, L. e TEIXEIRA, A. C. C. O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2007. **Cadernos do Observatório, 29.**

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo, Polis, 2000.

13. DEBATES SOBRE PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NA VENEZUELA

Alessandra Maia Terra de Faria
Mayra Goulart Silva

Introdução

O objeto deste artigo é a perspectiva do espaço e sua intersecção com as dinâmicas de transformação do poder, através da comparação entre os casos de Venezuela e Brasil. Conforme a hipótese que orienta este trabalho, na Venezuela, a ideia de participação traduziu-se diretamente no empoderamento do cidadão comum, sem mediação de instâncias representativas, originando um processo que levará a uma radical reconfiguração territorial, tendo em vista a implementação de um Estado Comunal. No Brasil, por sua vez, o mesmo ímpeto includente e participativo fora conciliado à ênfase nas estruturas de representação eleitoral e funcional, dando origem a diferentes instituições participativas relacionadas à implementação de políticas públicas, intimamente ligadas à organização da vida nas cidades, como é o caso dos Conselhos de Saúde, Educação ou Assistência Social. Deste modo, recorrendo ao enquadramento teórico oferecido pelo conceito de "fricção do espaço" (Harvey, 2005), buscar-se-á contrastar as formas pelas quais o ímpeto constituinte de transformar as relações de poder se enraizou espacialmente, engendrando novas dinâmicas e espaços para a participação popular.

A intensa atividade política na cidade antiga foi o ponto de partida para a reflexão acerca do papel da participação no Estado moderno, ainda que de forma antagônica, na qual a democracia direta ateniense é apresentada como nêmesis da boa ordem em um governo representativo. A oposição entre liberdade positiva e negativa parecia desacreditar a centralidade da participação.²⁹ A perspectiva de

²⁹ “O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso o que eles denominavam liberdade. O objetivo dos modernos seria a segurança dos privilégios privados; e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios”. CONSTANT, 1985, p. 4. Em tese, com “menos tempo” para participar, o cidadão moderno, segundo Constant, deveria vigiar os representantes.

drástica revisão da ideia de participação, (antes entendida como a maior possível, de todo o povo no governo), acrescida da preocupação com a estabilidade do sistema político nortearam ponderações dos teóricos modernos da democracia (Pateman, 1970). A participação pode ser situada no centro da contestação à democracia por parte da teoria elitista e sua refutação faz parte de argumentações que compreendem desde a crítica da democracia clássica até a necessidade de estabilidade dos modernos sistemas políticos.

Segundo observa Robert Dahl, a união entre democracia e representação é a marca do estado democrático moderno. Complexas instituições políticas tomaram o lugar da Assembleia soberana antiga e foram essas mesmas instituições que aumentaram a distância entre a população e as decisões políticas importantes.³⁰ O tamanho dos estados modernos e sua complexidade institucional justificaram a representação política enquanto organização da participação. Para Dahl, 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*”³¹. Esse processo recente de análise sobre interações possíveis, mas também tensões entre participação e representação faz parte deste artigo na medida em que se propõe o acompanhamento dos casos brasileiro e venezuelano. Sabe-se que já foi objeto de discussão teórica o antagonismo entre democracia representativa e democracia direta, o que culmina na oposição entre os termos participação e representação. Por outro lado, o objetivo do trabalho é analisar como a graduação de tal antagonismo em direção ao seu arrefecimento se estrutura, tendo em vista que a metodologia adotada não será uma história dos conceitos insulada na teoria, mas uma abordagem comparativa que almeja alcançar como tais conceitos são significados e ressignificados em contextos políticos específicos.

Dessa maneira, a primeira e a segunda seção tratarão, respectivamente, da dinâmica histórica recente da democracia no Brasil e na Venezuela; ambas as análises dedicadas à trajetória delineada pelo conceito de participação no século XX. O propósito de tal divisão é suscitar uma comparação que ressalte as diferenças entre ambos os percursos, de modo a demonstrar a hipótese que estrutura nosso

³⁰ DAHL, 2012, p. 29, 45.

³¹ Ibid, p. 34.

trabalho. Esta, por sua vez, diz respeito à impertinência de associações que, mediante uma aproximação dos dois casos, visam criticar os mecanismos participativos adotados (ou propostos) no Brasil, tendo em vista uma possível ameaça aos parâmetros da democracia representativa, como de fato ocorre na conjuntura atual venezuelana. Tal associação, por fim, será, exemplificada em breves comentários acerca da repercussão da proposta de modificação de alguns mecanismos participativos (dos conselhos) delineada no decreto 8.243, de março de 2014, no Brasil, a nível de conclusão a partir dos argumentos apresentados.

A participação e a democracia no Brasil

Quando nos voltamos ao caso brasileiro, observa-se que o marco da discussão sobre a participação se deu em concomitância com a representação política, se tomado o 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. Segundo observa Claudia Faria (2010) tal processo ocorreu de forma ancorada por 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 uma nova perspectiva, a ampliação de canais participativos que pudessem fortalecer os laços societários e estreitar a relação entre a sociedade e a formulação e controle das decisões coletivas.

Se observado o contexto prévio ao momento constituinte no Brasil, é possível ilustrar como a dinâmica de movimentação social por maior participação na política trouxe a equação entre representação e participação para a pauta do próprio processo de discussão constituinte, que acabou por contar com significativa participação popular. Não que isso estivesse dado desde o primeiro momento. A participação social foi consolidada enquanto um princípio constitucional, mas ela aparece ao lado da 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 de mobilização social que atravessou o país, e que foi acolhida e debatida nos trâmites dos representantes

no decorrer da Assembleia Constituinte, cujos contornos foram parlamentares³². Nesse período dos 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 feixe de preocupações, 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, 2011:100).

Portanto, ao elencar três ênfases e momentos no tocante à participação, o que aparece muitas vezes na literatura sobre o tema, sugere-se que eles estão contiguamente relacionados à forma de sua institucionalização, à dimensão territorial que adquirem no país, bem como às expectativas em relação aos resultados da própria participação. Longe de considerar que os termos propostos exaurem as questões a esse respeito, apresentá-los assim visa facilitar o seu estudo e os critérios a ressaltar.

Num primeiro momento (1) a marca forte era a polarização com a representação, uma aposta na autonomia dos atores que se traduzia principalmente na oposição ao regime militar, que vai dos anos 1970 a 1988. Esse foi talvez o momento que mais aproximou o Brasil do caso venezuelano, mas dentro do próprio processo constituinte no país é possível destacar como a ideia de participação por aqui se amalgamou à representação. Um dos exemplos contundentes a esse respeito foi o movimento *Diretas Já* (Bertoncelo, 2009): se desejavam eleições diretas e com ampla participação popular, mas para ensejar o sistema representativo e os poderes executivos e legislativos no âmbito da federação. Em seguida o momento (2) de institucionalização dos arranjos participativos, e a perspectiva de controle social do Estado por parte da sociedade, ao longo dos anos 90; aonde a participação ocorre no esteio de elaboração das políticas públicas. Nesse momento ela toma feições que acordam com princípios constitucionais de representação funcional,

³² Ver PILATTI, 2008; CITTADINO, 2009; FARIA, A., 2014.

paritária e estando previsto o controle social para temas setoriais, que estarão, mais uma vez organizados acompanhando as três esferas da representação no plano federativo: municipal, estadual e nacional. O momento (3) de autocrítica dos arranjos participativos, seria aquele que começa a partir dos anos 2000, e culmina com a proposta recente de decreto presidencial n. 8.243 de maio de 2014, que visava oficializar a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Em relação ao primeiro momento, ressalta-se que poucas associações existiam no Brasil antes da década de 1970.³³ Isso porque, no Brasil, a passagem para o mundo moderno e a internalização consciente dos processos de modernização tiveram, como pré-requisito institucional, a afirmação da prevalência da comunidade sobre o indivíduo liberal, na forma decidida pela Revolução de 1930 até meados de 1964.³⁴ 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 inverte, e ganharam espaço práticas sociais centradas no puro interesse econômico. O autoritarismo posterior ao golpe de 1964 e o período de ditadura militar se modificou com a progressiva incorporação de parte significativa da população pobre do país junto a associações populares urbanas na luta por direitos.³⁵ Essa situação se intensifica no limiar dos anos 80, culminando com a diminuição do domínio militar na política, 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, indicavam que o caminho para a democracia no país não poderia se desvincular da perspectiva da representação para atingir seus objetivos.

O problema à época da Constituinte não era simples, como foi destacado por Fabio Wanderley Reis (1986) no tocante a relação entre social e político. Se a democracia

³³ CONNIEF, 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 com o Estado Novo (1937 -1945), o que perduraria até o início dos anos 70. Sobre a ausência de participação civil e política da população pobre no Brasil nos anos 70 ver KOWARICK, 1980.

³⁴ WERNECK VIANNA, CARVALHO, 2004.

³⁵ LAMOUNIER, WEFFORT, BENEVIDES, 1981; SANTOS, 1993; CARVALHO, 2001.

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, mantendo a perspectiva da representação. Como ver-se-á na próxima seção, no Brasil, o tom se diferenciava daquele observado no caso venezuelano, na medida em que 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 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 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 – é, evidentemente, mantida".³⁶ Nela, o cidadão democrático seria um sujeito constituído por direitos que, para serem plenos, dependerão de sua atenção e energia políticas e cognitivas para pôr em movimento os mecanismos propostos de jurisdição constitucional. Apesar disso, o autor é crítico das novas possibilidades de representação funcional dos operadores do sistema de justiça. Seu ponto é 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 no país, 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 relacionarem mais diretamente com as agências públicas. Esse processo caracteriza o segundo momento da participação no Brasil, momento o qual Lavalle e Isunza (2011) consideram que a participação teria sofrido um deslocamento em seu uso, em virtude da diminuição da polarização entre participação e representação.

³⁶ LESSA, 2008, p. 363-395.

Avritzer (2009) considera que o Brasil passou de um país conhecido pelos baixos níveis de participação política a um país 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. Pouco foram utilizadas, por exemplo, possibilidades de participação previstas na CF como plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei.

A perspectiva em que a participação teve maior desdobramento diz respeito, em especial, aos conselhos e conferências por políticas públicas e por sujeitos de direitos, como no caso de mulheres, negros, indígenas, cadeirantes, idosos dentre outros. A literatura destaca, no caso brasileiro, uma forte trajetória por políticas públicas específicas, como é o caso da Saúde, da Educação, e da Assistência social. Se por um lado há no Brasil uma forte trajetória por políticas públicas específicas, segundo pesquisa recente de Teixeira (2013) sua ênfase tem sido em estruturar estas políticas 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 é um diferencial em relação a outros países, e com seus vínculos com o sistema político elegendo políticos que representam ou vocalizam suas lutas.

A perspectiva de espaços participativos – conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos e conferências – surgiu no Brasil exatamente do argumento de que a política municipal passava longe das demandas da população. Era preciso, se pensada uma política pública consoante às expectativas da população, que canais participativos fossem postos em prática. Do ponto de vista da dinâmica territorial, é possível reforçar que o fato de haver a conjugação entre participação e representação, teve como impacto a criação de estruturas participativas a partir desse momento amplamente alicerçadas na dinâmica federativa – a lógica que parte do plano federal, desdobra-se no momento estadual, e municipal. Essa lógica será diferente no caso venezuelano, como será analisado

na próxima seção. Esse marco, de institucionalização, ocorreu ao longo dos anos 90, após a promulgação da Carta Cidadã. Foi o marco também da territorialização dos conselhos no Brasil, e de uma mudança 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 de 2001, dos 5.565 municípios brasileiros, se tomados apenas os Conselhos Municipais gestores mencionados como áreas estratégicas na Constituição, existiam nada menos do que 5.426 Conselhos Municipais de Saúde, 4.072 de Educação e 5.178 de Assistência Social³⁷. A esses conselhos municipais se desdobram suas instâncias nos planos estadual e nacional, consecutivamente. As conferências nacionais se desenvolveram mais recentemente, 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; D'ávila, 2000).

Assim, o processo que se estabeleceu ao longo dos anos 90 estava apoiado em um consenso em torno da relevância da participação da sociedade no que diz respeito às políticas públicas, processo que Evelina Dagnino (2002) cunhou como “confluência perversa”. O problema diagnosticado por Dagnino será 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, como é o caso dos trabalhos de Tatagiba & Blinkstad (2011) e Almeida (2010), da crítica da burocratização dos processos Durán

³⁷ Segundo dados atualizados na MUNIC 2011, os totais perfazem o avanço para 5.553 Conselhos Municipais de Saúde e 4.718 Conselhos Municipais de Educação. É possível mencionar também avanço 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.

(2013), bem como das questões envolvendo a perspectiva do contexto econômico neoliberal como destaca Vera Telles (2001), dentre outros.

A despolitização da perspectiva de gestão que aparece com frequência nos ambientes participativos é destacada por Feltran (2006), e se faz presente em estudos regionalizados e municipais, como no caso do Rio de Janeiro destacado em Faria (2014), onde é possível encontrar o perfil “gestor” como uma tradição com antigas raízes nos processos de reterritorialização impostos na dinâmica histórica da cidade. Portanto, nesse processo de autocrítica da participação, se tomado 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 contextos³⁸”.

É comum na literatura internacional, a menção à participação enquanto uma instituição informal, como praticada nas instituições participativas no Brasil. Lavalle e Isunza (2011) chamam de “experiências extraparlamentares de participação”, - ou seja, o caso brasileiro, que conta também com a mediação política de atores da sociedade civil -, visto que não compreende o aspecto da autorização formal da sociedade via eleições. Sabe-se que a literatura no Brasil sobre os formatos da participação, seja pela diversidade, abrangência territorial e graus de institucionalização ao longo dos diferentes níveis de autoridade da federação, se deparou no país com uma dinâmica privilegiada para o estudo de tais mecanismos. A literatura, no processo de entendimento sobre essas estruturas, acabou por desenvolver um amplo debate sobre os ditos “espaços participativos”, o que produziu análises que passaram a lidar com a perspectiva da chamada representação extraparlamentar, e apontaram para o processo de pluralização da representação.³⁹

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

³⁸ LAVALLE & ISUNZA, 2011, p. 121.

³⁹ Ibid; LUCHMANN 2011; ALMEIDA 2010.

antagônica entre ambas; bem como 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 desse 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, diferentemente do caso venezuelano, a ser abordado na próxima seção, no Brasil não está presente esse antagonismo entre participação e representação. Haja vista, que as práticas de participação previstas na elaboração de políticas públicas atualmente existentes não possuem como premissa a superação dos parâmetros do regime democrático representativo rumo a um ideal de democracia direta, como argumentam por vezes as críticas ao decreto 8.243, que será retomado na conclusão.

Participação e democracia na Venezuela

A origem da demanda por participação social também é longínqua na Venezuela, onde desde o início da década de 1970 se observam nos centros urbanos a criação de organizações comunitárias comprometidos com as necessidades internas das comunidades. Estruturados em associações de moradores e entidades de caráter local, a sociedade civil se organizava para lidar com os problemas comunitários dos bairros e vizinhanças, lutando pela melhoria de serviços públicos e se articulando em grupos de interesse voltados a questões trabalhistas, feministas, ecológicas, desportivas, religiosas, dentre outras. Não obstante, ao longo da década de 1980 essa efervescência entra em declínio em função de uma crise sistêmica, tomando um rumo diverso do mencionado no caso brasileiro.

Ao longo da década de 90, era notória a crise que abalava a *IV República*, regime político amparado, juridicamente, na Constituição de 1961. Socialmente, por sua vez, esse sistema, celebrado no chamado *Pacto de Punto Fijo*⁴⁰, se enraizava por meio de pactos entre partidos (em especial, Ação Democrática e Comité de

⁴⁰Pacto celebrado em 1958 na Quinta Punto Fijo –9propriedade do líder copeiano Rafael Caldeira e localizada no bairro caraqueño de Sabana Grande – entre os líderes da AD (Rómulo Betancourt) do Copei (Caldeira) e da União Republicana Democrática (Jovito Villalba).

Organização Política Eleitoral Independente, que se alternavam na Presidência do país) e entre estes e as instâncias de organização social (sindicatos, associações de empresários e etc). Nas décadas finais do século XX, contudo, o arranjo que, por meio de mecanismos de cooptação e repressão, alcançava grande parte das instituições e sujeitos coletivos do país já havia sofrido importantes deserções, responsáveis por abalar sua frágil sustentação política. A crença da população na legitimidade deste regime – alicerçada na ideia de democracia, cujo significado remetia aos princípios de estabilidade institucional e justiça social – havia sido seriamente comprometida⁴¹.

Cristalizada em mecanismos formais e informais, a relação entre autoridades públicas e representantes da sociedade criou na Venezuela uma dinâmica de troca entre: o governo, que oferecia o acesso privilegiado à máquina estatal; e as organizações da sociedade civil que, em contrapartida, garantiam o apoio de seus membros aos partidos no poder. Não obstante ser essa articulação essencial para sua manutenção fática, era a ideia de democracia que funcionava como fundamento de validade para o sistema político vigente em todo o período, que se desdobra entre a promulgação da Constituição de 1961 e sua derrogação, pela Carta bolivariana de 1999. No entanto, conforme se disseminava a percepção de que o acesso às dinâmicas decisórias e aos benefícios do Estado eram distribuídos em função da afinidade com aqueles que detinham o poder, o *puntofijismo* foi tendo seu conteúdo normativo esvaziado.

Mesmo nas instâncias locais, a participação era condicionada pelos interesses dos partidos no poder, que as usavam como lugar de disputa e controle, o que levou por fim a desgastá-las. A descrença generalizada nos partidos, sindicatos e instituições da chamada *IV República* desarticula, também, as organizações comunitárias. O resultado é um tecido social com pouca estrutura organizacional e capacidade para influenciar na dimensão pública, aumentando o descontentamento face a uma dimensão política que não abria canais de participação para a sociedade, praticamente o reverso do Momento Constituinte

⁴¹ Tal crise se deflagra, sobretudo, após os eventos que ficaram conhecidos como Caracazo, ocorrido em 1989, quando milhares de cidadãos expressaram sua indignação pelas ruas de Caracas, tendo sido fortemente reprimidos pelas forças de segurança.

de 1988 no Brasil, conhecido por uma conciliação entre participação popular intensa e debate constituinte partidário. Todavia, a longa crise de legitimidade que levou ao fim da *IV República*, deu início a uma série de movimentações por parte da sociedade civil e de autoridades políticas dispostas a oferecer novos mecanismos de canalização para o descontentamento geral dos cidadãos. A princípio, estas dinâmicas se organizavam em torno de alguns temas centrais: (a) Aprofundamento da democracia nos partidos políticos; (b) Reforma da Lei Orgânica do Sufrágio; (c) Eleição popular, direta e secreta para governadores e; (d) Reforma da lei Orgânica Municipal. Por outro lado, tais iniciativas, que respondem a um significativo crescimento das demandas por mecanismos de participação, permitiram também o fortalecimento das paróquias, das juntas paroquiais e das associações de moradores (*Juntas Vencinales*). Com este propósito, a Lei Orgânica do Regime Municipal, de 1989, define as associações de vizinhos enquanto comunidade concreta, unida para defender a qualidade da vida comum, fundamentalmente centrada e originada por características ou problemas específicos da cidade.

Estas novas instâncias previam procedimentos como assembleias deliberativas e referendos para a tomada de decisões referentes ao interesse geral (como, por exemplo, questões orçamentárias) e inclusive a possibilidade de revogação dos mandatos dos prefeitos. Embora sua relevância tenha sido limitada por estarem concentradas em bairros de classe média e alta, pelo menos no tocante a estas comunidades, as associações de vizinhos conseguiram funcionar como elemento de articulação entre os planos locais e nacionais. É, contudo, fundamental atentar para a inserção dessa perspectiva em um contexto nacional de ressignificação da democracia, instaurado pela perda de credibilidade dos canais de representação (os partidos e sindicatos) que ocupavam um lugar central no sistema democrático *puntofijista*. Deste modo, a ideia de que a própria comunidade, por meio de sua participação direta, deveria reunir-se para buscar respostas aos seus próprios problemas, emerge como demanda vinculada ao ideal democrático e disseminada entre diferentes estratos econômicos.

Ainda que durante a *IV República* tenha existido um processo organizativo de matiz corporativista englobando sindicatos, organizações de trabalhadores, movimentos estudantis, camponeses e organizações não governamentais; é com o

chavismo que ocorre uma explosão na organização e articulação no plano comunal. Outorgando, a partir do Executivo, um tratamento constitucional à organização popular nos principais setores produtivos da comunidade (PONCE, 2011, p. 191). A despeito de consagrar os anseios de ruptura com relação ao regime anterior, a Constituição Bolivariana de 1999, não assume feições revolucionárias, embora seu texto possa ser considerado como o ponto de partida de um novo paradigma no contexto do constitucionalismo regional. Nesta perspectiva, as principais inovações, dizem respeito: (i) à ressignificação do ideal democrático, que passa a ser definido pelo adjetivo *participativa(o)*, termo que é usado 8 vezes ao longo da Carta (no preâmbulo e nos artigos: 6º, 18º, 84º, 86º, 118º, 171º e 299º) e nenhuma vez (como adjetivo) na Constituição de 1961; e (ii) à implementação dos mecanismos de democracia direta, enquanto instrumentos essenciais a esta nova acepção de democracia.

É interessante observar, contudo, que a ênfase nos direitos humanos e sociais era igualmente apresentada como diretriz do ordenamento jurídico anterior, ainda que de um modo distinto. Esta diferença, diz respeito aos meios para concretizar direitos socioeconômicos, constitutivos às duas acepções dadas ao conceito de democracia, até porque ambas se referiam também ao plano material. No sistema *puntofijista*, todavia, os principais instrumentos para esta concretização eram os partidos e as corporações (sindicatos de trabalhadores e patrões). No projeto chavista, por sua vez, ésa participação direta do cidadão, compreendida como *protagonismo* do povo, que surge como alternativa do núcleo normativo do projeto bolivariano. O ordenamento jurídico de 1961 enquadrava-se no paradigma Neoconstitucional, que estruturava um Estado Democrático e Social de Direito voltado ao bem-estar dos cidadãos, o mesmo que estruturará a Constituição brasileira de 1988. Diante disto, é crucial mencionar o esforço, empreendido por autores como Viciano Pastor e Martínez Dalmau, de conferir um caráter paradigmático à Carta de 1999. Para isso, alguns de seus elementos são transformados em atributos definidores do chamado Novo Constitucionalismo Latino Americano, sucedâneo do Neoconstitucionalismo, de origem europeia, surgido neste subcontinente das Américas. Tais características, no plano formal, dizem respeito, sobretudo, à ênfase no poder constituinte e na preocupação de que

sua vontade não seja bloqueada por eventuais ocupantes dos poderes constituídos⁴².

Não obstante o reconhecimento de tais diferenças quanto a ordem anterior, é fundamental observar também os elementos de continuidade. Estes dizem respeito, sobretudo, a uma trajetória de centralização de poder, enquanto componente tradicional do *hiperpresidencialismo* venezuelano, cuja democracia historicamente afasta-se do cânone liberal. Tal viés se institucionaliza através de um mecanismo de delegação de faculdades legislativas ao Executivo, amplamente utilizado durante a *IV República* e previsto, na Constituição de 1961, pelo inciso 8º, do artigo 190º, que estabelecia como atribuição do presidente da República: "ditar medidas extraordinárias em matéria econômica ou financeira quando assim o requeresse o interesse público e houvesse sido autorizado para isso por lei especial".

Ao ser mobilizado como principal mecanismo da transformações executadas pelo governo bolivariano, as leis habilitantes viabilizam e atestam o hiato entre os ideais de democracia e participação reverberados pelos discursos chavistas e aqueles mobilizados pela tradição liberal. Sendo assim, é a partir deste instituto que o governo venezuelano aprova, em dezembro de 2010, a Lei Orgânica do Poder Popular (LOPP) e a Lei das Comunas que iniciam, segundo a hipótese delineada neste trabalho, a mais radical etapa do *proceso de cambio* consagrado pela Carta de 1999. Com elas a ressignificação do conceito de democracia *puntofijista* alcança o ponto máximo de ruptura, deslindando uma efetiva transformação do modelo político-econômico e administrativo do país, agora determinada pelo conceito de Socialismo, desprovido de qualquer adjetivação suavizante (como, por exemplo, a alusão ao século XXI anteriormente utilizada). Assim, por meio de duas leis redigidas pelo Executivo e aprovadas em caráter excepcional, a Venezuela se declarou Socialista e Comunal.

Essa nova forma de organização, embora diferenciada, pode ser vista como uma radicalização do ideal federativo incorporado na tradição liberal, pois mantém

⁴² O que explica não apenas sua extensão, voltada à expressão detalhada de tal vontade, de modo a orientar os processos de interpretação e aplicação judiciais; mas, também a rigidez constitucional, isto é, a definição de critérios procedimentais que visem dificultar a alteração do texto pelos legisladores ordinários.

inclusive uma análoga preocupação com a divisão dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) no interior de cada instância administrativa. Ela conforma, portanto, um esquema representativo de tipo piramidal, que parte da Assembleia de Cidadãos (definida no artigo 8º da LOPP), sendo que em cada instância os membros escolhem, por sufrágio, os membros da instância superior, havendo em todas elas a possibilidade de revogação de mandatos. Nesta medida, com a aprovação da LOPP e da Lei de Comunas, na Venezuela, passaram a conviver paralelamente dois sistemas de representação: um de origem na tradição liberal, outro de origem na tradição comunista. Essa convivência, segundo o argumento a ser aqui desenvolvido, não se dá, contudo, sem prejuízo para as autoridades eleitas pelos mecanismos de representação tradicional, que perdem espaço para aqueles ligados ao exercício da democracia direta. Esse é o elemento determinante no contraste com a trajetória dos mecanismos participativos no Brasil. Deste modo, quando observados os novos dispositivos legislativos, fica claro o objetivo de que, gradualmente, as instâncias federativas cedam lugar às instâncias do Poder Popular. Para regular essa transição, foi promulgada em 15 de junho de 2012, através de Lei Habilitante, a Lei Orgânica para a Gestão de Competência e outras atribuições do Poder Popular. O esvaziamento dos poderes associados à democracia representativa se estabelece, todavia, sob a lógica da restituição, uma vez que as capacidades transferidas axiologicamente se originariam no povo, de acordo com a ressignificação operada pelo chavismo nos conceitos de democracia e participação⁴³.

Tal provimento, será realizado por meio de acordos entre “os órgãos e entes do Poder Público Nacional e as entidades político territoriais, que adotarão as medidas necessárias para que os sujeitos de transferência gozem de prioridade e preferência nos processos de celebração e execução dos respectivos convênios, para a transferência efetiva da gestão e administração de serviços, atividades, bens e recursos”⁴⁴. Porém, uma vez que a legislação não esclarece quais serão os critérios

⁴³ Esta intenção, por sua vez, é operacionalizada por uma dinâmica de “Transferência de Competências”, definida pelo mesmo artigo como “processo mediante o qual as entidades político territoriais restituem ao Povo Soberano, através das comunidades organizadas e às organizações de base do Poder Popular aqueles serviços, atividades, bens e recursos que podem ser assumidos e gestionados.

⁴⁴ Conforme o artigo 15º da Lei Orgânica para a Gestão de Competência e outras atribuições do Poder Popular.

para a concessão de tais recursos adicionais, é possível sugerir que o governo nacional possui uma ampla margem de discricionariedade. Esse panorama apenas reforça o argumento original acerca do chavismo, ou seja, de que as iniciativas de fortalecimento do protagonismo popular, através da incorporação de mecanismos de democracia direta e autogestão, convive com a predominância do Executivo. É inequívoco que a guinada venezuelana rumo ao socialismo, por ser o resultado de um conjunto de decretos legislativos e não o produto de uma ampla discussão no seio da sociedade, suscita diferentes críticas, sobretudo por parte daqueles que, são marginalizados por apresentarem posicionamentos distintos. Dessa maneira, há o perigo de que quando atrelados a um modelo produtivo alternativo e socialista, os Conselhos Comunais se fechem àqueles que apresentam interesses econômicos diferentes. Nessa nova configuração, apenas conselhos de trabalhadores, camponeses, pescadores e instâncias do Poder Popular devidamente reconhecidas pela legislação e registrada no Ministério das Comunas (GARCÍA, 2013; p.71), são entendidas como entidades dignas do exercício da soberania, o que certamente implica em uma restrição incompatível com os valores de universalidade e pluralidade que permeiam o horizonte normativo das sociedades modernas. Tal situação ainda se agrava em um contexto no qual esse reconhecimento não está devidamente controlado por regras objetivas, o que amplia o risco de discricionariedade, favorecimentos e restrições ao exercício do Poder Popular. Ainda que não tenham sido colocados à disposição da opinião pública internacional sinais inequívocos de que esta discriminação ocorra, levando em conta que tais mecanismos são em grande parte boicotados pela oposição, é preciso que o chavismo assegure o compromisso com a principal conquista da revolução bolivariana: o empoderamento do cidadão comum. Este é o seu legado e principal diferença face ao regime puntofijista que a precedera, no qual a participação popular era limitada apenas àqueles vinculados aos partidos e sindicatos ligados ao governo.

Sendo assim, a estratégia de engendrar uma profunda reforma no ordenamento jurídico-político do país por meio de Leis Habilitantes, de acordo com a argumentação aqui empreendida, deve ser entendida como continuidade de uma tradição de hiperpresidencialismo, personalismo e desrespeito às instituições

liberais. Ela não é uma afronta apenas aos princípios do liberalismo político, mas, à própria ideia de democracia participativa e protagônica que aparece como *leitmotiv* dos discursos de Hugo Chávez e do *proceso de cambio* por ele conduzido.

Conclusão

Nesta medida, conforme o argumento que estrutura este trabalho, o que ocorre na Venezuela, em 2010, seria uma busca por alternativas aos mecanismos representativos tradicionais –e cuja perda de legitimidade precede a chegada de Hugo Chávez ao poder. Essa tentativa foi desenvolvida por meio de uma reconfiguração espacial das unidades políticas a serem representadas. Assim sendo, se antes a Federação se organizava em municípios, estados e união, cada um com seus representantes eleitos em suas circunscrições, agora se sobreponem a eles as comunidades e Comunas, também representadas por autoridades eleitas. Com isso, a ideia de participação adquire um novo significado, cuja radicalidade almeja superar os parâmetros da democracia representativa, rumo à implementação de um sistema de democracia direta. Esta mesma pretensão não se observa na mobilização do ideal participativo por parte dos dispositivos legais implementados no Brasil que, diferentemente do que atualmente se observa na Venezuela, não se apresentam de modo concorrente ou antagônico face ao regime democrático representativo.

No processo de autocrítica recente mencionado no caso brasileiro, são inúmeros os desafios, que mostram como ainda são tímidos os alcances da participação no Brasil. Algo a destacar é que além da variedade de resultados sobre a participação nos estudos de caso, está presente o questionamento sobre o fato de que a ampliação e diversidade dos espaços participativos não significa que esteja superada a carência de qualidade ou eficiência da participação posta em prática. Conforme sublinha a literatura, é impossível perceber que os conselhos, por exemplo, por sua dinâmica setorial, com frequência enfrentam uma desarticulação entre os distintos lócus de participação. Em entrevista recente sobre o assunto, Pedro Pontual (2014) declara como os conselhos setoriais não necessariamente se articulam com as conferências, ou mesmo entre si, ou com os debates que ocorrem

nas audiências públicas, cujos respectivos graus de legitimidade também podem variar muito.

Se analisada a proposta contida no decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, o objetivo apresentado é fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Seriam elas: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública e ambiente virtual de participação social. São propostos enquanto meios de articulação, a maior parte deles de espaços jáexistentes e previstos constitucionalmente. Por outro lado, fundamental a destacar, éque atualmente no Brasil a grande parte dos espaços participativos não possui poderes decisórios, apenas de monitoramento das políticas públicas. Mesmo os que são deliberativos e, portanto, podem formular resoluções, possuem fraco alcance administrativo como resultado de suas propostas.

É inegável que houve, em 2014 e no início de 2015, reações exageradas veiculadas em meios de comunicação e, até mesmo, na Câmara dos Deputados, onde reverberou com frequência a ideia de que a participação em questão seria uma forma de ataque à democracia representativa. Conforme debatido na primeira seção, a Constituição de 1988 estabeleceu as bases de uma democracia que pretende amalgamar participação e representação, a qual vem sendo institucionalizada por meio de diversos atos administrativos e legislativos, inclusas emendas constitucionais, ao longo de diferentes governos. Os conselhos existentes hoje no Brasil indicam a materialização institucional de preceitos constitucionais e, nesse sentido, a literatura inclusive contribui para destacar que não ameaçam em nada a democracia representativa, pelo contrário, seu objetivo é arejá-la incluindo mais atores sociais nos processos de formulação de políticas públicas.

O presente artigo visou contribuir através da discussão sobre a dimensão territorial que assumiram ao longo do tempo as iniciativas participativas no Brasil e na Venezuela. Buscou-se destacar que as estruturas que o decreto 8.243 propõe expandir no caso brasileiro, já existem e foram reguladas pelo país mediante leis aprovadas pelos próprios poderes legislativos municipais, estaduais e nacional, de

modo que é difícil imaginá-las enquanto usurpadoras da perspectiva de representação eleitoral. Por outro lado, não há como esquivar o fato de que a proposta por decreto, fez com que a própria base dos movimentos sociais olhasse com desconfiança a tentativa de promoção de uma rede de integração entre os até então pulverizados conselhos setoriais. Deste modo, demonstrou-se que a crítica responsável por associar participação a uma ameaça aos mecanismos representativos tradicionais não faz sentido no Brasil, onde a participação sempre foi vista como veículo de aperfeiçoamento do governo representativo. Não obstante, atestou-se sua pertinência quanto ao caso venezuelano, onde a própria Constituição aponta para um sistema de transferência de competências, regulamentado e radicalizado nos decretos implementados por lei habilitante após 2010.

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: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- BAIOCCHI, G. Synergizing Civil Society: State Civil Society Regimes in **Political Power and Social Theory**. Porto Alegre, Brazil: 15:3-86, 2002-2003.
- BERTONCELO, E. Eu quero votar para presidente: uma análise sobre a Campanha das Diretas. **Lua Nova**, São Paulo, 76: 169-196, 2009.
- CARDOSO, Ruth. A trajetória dos movimentos sociais In: DAGNINO, Evelina (org). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Vol 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.
- CONNIFF, M. Voluntary associations in Rio: 1870-1945. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 17, n 01, p. 64-82, 1975.

CONSTANT, B. Da liberdade dos antigos comparada a dos modernos. **Revista Filosofia Política** no. 2, 1985.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Disposiciones Transitorias. Gaceta Oficial de la República de Venezuela: No. 662, extraordinaria, 23 de enero de 1961. 1961.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Año CXXVII-Mes III. Caracas, jueves 30 de diciembre de 1999.

DAHL, R. **A Democracia e seus críticos**. 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 de Doutoramento, Rio de Janeiro: Iuperj/Ucam, 2000.

DURAN, P.R.F. **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 em Ciências na área de Saúde Pública]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 2013..

FARIA, C. F. 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. M. T. **Participação e representação: as políticas públicas de saúde no Rio de Janeiro**. Tese de doutoramento, Rio de Janeiro: Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

GARCÍA-GUADILLA, M. P. El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los Consejos Comunales, ponencia presentada en la XXVII **Conferencia Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)**, Montreal, Canadá, 2007.

GARCÍA, X. Las Organizaciones Sociales Venezolanas como espacio de actuación del Trabajo Social. Caso Consejos Comunales. **CONSIDERACIONES TEORICAS e INTERVENCION DEL TRABAJO SOCIAL. RUMBOS TS**, año VII, Nº 8, 2013. pp. 59-71

HARVEY, D. **A condição Pós-Moderna**. 14^a ed. São Paulo: Loyola, 2005.

IBGE. **Indicadores dos municípios brasileiros**, 2001.

IBGE. **MUNIC 2011. Perfil dos municípios brasileiros**, 2012.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

LAMOUNIER, B.; WEFFORT, F.; BENEVIDES, M. (eds.) **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, 84: 95-139, 2011.

LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** No 5.806, Extraordinario, de fecha 10 de abril de 2006.

LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela:** Nºe6.011, Ano.CXXXVII- Mes III. Caracas, Martes 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DE LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y POPULAR. **Gaceta Oficial De La República De Venezuela:** Nºl6.011, Ano.CXXXVII- Mes III. Caracas, Martes 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS **Gaceta Oficial de la República de Venezuela:** Nºl6.011, Ano.CXXXVII- Mes III. Caracas, Martes 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela:** Nº 6.011, Ano.CXXXVII- Mes III. Caracas, Martes 21 de diciembre de 2010.

LESSA, R. A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira.** BRANDÃO, RIDENTI & OLIVEN (org.). São Paulo: Aderaldo & Rothschild : Anpocs, 2008, p. 363-395.

LÓPEZ MAYA, M. Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela. En: Pachano, Simón, comp. **Temas actuales y tendencias en la ciencia política.** Ecuador : FLACSO-Ecuador: Ecuador. Ministerio de Cultura, - pp.197-205, 2008.

LUCHMANN, L. Associações, Participação e Representação: Combinações e Tensões. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

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.

REIS, F. W. **Cadernos de Conjuntura:** IUPERJ. n.7, setembro, 1986.

SANTOS & POGREBINSCHI. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS – IRevista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. Vol. 54: 259-305, 2011.

SANTOS, W. G. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SINERGIA, I. **Cifrando y descifrando la sociedad civil**. <http://www.sinergia.org.ve/wp-content/uploads/2012/01/isc-venezuela-informe-analiticode-paicc81s1.pdf>. Acessado em setembro 2012, 2012.

TATAGIBA, L. & BLINKSTAD. Como se fosse uma eleição para vereador. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 175-217, 2011.

TEIXEIRA, A. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese de doutoramento: Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2013.

TELLES, V. **Pobreza da cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

VICIANO PASTOR, R.; MARTÍNEZ DALMAU, R. Aspectos Generales del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. In: **El nuevo constitucionalismo em America Latina**. Quito: Corte Constitucional, 2010.

WERNECK VIANNA, Luiz.; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Experiência brasileira e democracia. In: CARDOSO, S. (Ed.). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

Mônica Dias Martins

Introdução⁴⁶

Os meios de comunicação de massa não cansam de referir-se à recente situação do Brasil com as palavras: desastre econômico, corrupção, ameaças à democracia, traição do Partido dos Trabalhadores / PT, escândalo financeiro, crise política, recessão, inflação, etc. Os exemplos mais evidentes são a revista *Veja* e a rede de televisão *Globo*, grandes beneficiárias da ditadura civil-militar (1964-1985), que atuando como o principal partido ideológico da burguesia brasileira, pretendem exercer um papel de orientação política e formação das massas. Nesse sentido, vale lembrar o que dizia Gramsci (1968:23) sobre a ação da imprensa no mundo moderno enquanto força dirigente superior aos partidos e, o mais preocupante, reconhecida como tal pela opinião pública: ‘um grupo de jornais ou de revistas são também eles partidos’. À época, o comunista italiano encarcerado citava nominalmente o *Times*, na Inglaterra, e o *Corriere della Sera*, na Itália. Atualizando sua observação sobre a imprensa, há razões de sobra para, no caso do Brasil, mencionar o papel decisivo desempenhado pela televisão.

Nada mais hipócrita do que a atitude da mídia e dos parlamentares opositores ao governo de Dilma Rousseff e seus aliados. O que motivaria tal postura política? A pergunta comporta respostas variadas e que se combinam: o inconformismo das forças conservadoras com sucessivas derrotas eleitorais; a ojeriza aos programas neodesenvolvimentistas do Estado brasileiro; o desejo de retorno ao ideário neoliberal ortodoxo característico da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002); o incômodo da classe alta ao ver trabalhadores adentrarem espaços que imaginava serem exclusivos; o patriarcalismo e o racismo dos segmentos mais reacionários da nossa sociedade; a aliança dos dirigentes políticos com os

⁴⁵ Uma versão ampliada foi publicada em inglês na revista *Journal of Development Societies* e apresentada no 9 Congresso da ALACIP, em julho de 2017

interesses das corporações multinacionais para liquidar a Petrobrás, privatizar o Pré-Sal e aderir ao Tratado de Livre Comércio Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* / TPP, em inglês). Então, seriam essas as razões para o impeachment perpetrado mediante um golpe constitucional em nome de ‘restaurar a moralidade’ na política brasileira?

Por entender que as relações de poder em âmbito global influenciam a política nacional, começo esse artigo tratando das reações das grandes potências e da burguesia internacional às mudanças no panorama político da América do Sul no século XXI, em especial no tocante às expectativas de um projeto de integração regional autônomo e solidário. Na sequência, meu foco é a atual situação política do Brasil. Tendo em vista uma análise que contemple e distinga os elementos estruturais (movimentos orgânicos relativamente permanentes) dos elementos conjunturais (que se apresentam como ocasionais e imediatos), discuto as tensões domésticas, buscando identificar as raízes das lutas pelo controle do Estado, bem como examinar a crescente polarização Estado / mercado.

Este trabalho se baseia em vivências pessoais e na literatura que tem procurado refletir de forma crítica sobre o processo político em curso no país, à revelia das concepções dominantes nos meios de comunicação, círculos governamentais, empresariais e acadêmicos. Deste modo, tento esboçar uma apreciação dos governos brasileiros nos últimos 12 anos e concluir apontando algumas propostas elaboradas no âmbito da Frente Popular Brasil / FPB.

Lançada em setembro de 2015, a Frente sinaliza a resposta das forças populares às manobras de partidos e setores reacionários. Inconformados com a derrota por poucos votos nas eleições majoritárias de 2014, esses articularam um golpe constitucional, mediante o artifício de um impeachment oportunista, sem sólida base jurídica e apoiado fortemente no ódio de uma elite conservadora. A justificativa alegada pelos defensores do pedido é de que o governo federal atrasou o repasse de dinheiro a bancos públicos para pagamento de programas sociais (designado vulgarmente como ‘pedalada fiscal’) e editou decretos que resultaram na abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional. Nenhum dos dois casos, opinam juristas, configura ilegalidade ou constitucionalidade por parte do Executivo. Tudo leva a crer que destituir a

presidente é secundário; o projeto da direita brasileira associada à burguesia internacional visa, sobretudo, atender aos interesses do capitalismo, ainda que o preço a pagar seja o retrocesso econômico, social e político do país.

Tensões internacionais: o contexto sul-americano

Acompanhando Gramsci (1968: 44) para quem ‘Os elementos de observação empírica que comumente são apresentados desordenadamente nos tratados de ciência política deveriam... situar-se nos vários graus de relações de força, a começar pelas relações das forças internacionais’, abordo inicialmente as articulações político-ideológicas que incidem no jogo de poder na América do Sul. As perspectivas de inserção mundial do Subcontinente foram alteradas com a eleição de governantes formalmente comprometidos com o reconhecimento dos direitos sociais de segmentos discriminados - povos indígenas, populações negras, camponeses, pescadores, moradores das favelas, jovens, mulheres, etc. Opondo-se às propostas de integração dependente do poderoso vizinho do Norte (Área de Livre Comércio das Américas / ALCA), os sul-americanos acenam com formas inovadoras de cooperação regional (Mercado Comum do Sul / Mercosul, União de Nações Sul-Americanas / UNASUL, Associação Bolivariana para os Povos de Nossa América / ALBA), formulam alternativas de desenvolvimento, enfrentam elevadas dívidas públicas junto aos credores internacionais e buscam caminhos promissores para as acentuadas desigualdades sociais (Martins; Galli, 2011).

Apesar desse conjunto de iniciativas não configurar, como alguns interpretam, uma ‘guinada à esquerda’, é preciso situá-las no âmbito das tendências continentais. Por um lado, observa-se a entrada na cena política de contingentes populacionais até recentemente considerados ‘marginais’, por outro, o perfil dos líderes eleitos é bem distinto dos que detiveram o poder desde a ruptura colonial. Se tais mudanças não indicam o fim de antigos pactos, não cabem dúvidas de que novas hegemonias estão em curso como ilustram as expressivas manifestações de resistência ao neoliberalismo e à globalização. Em parte, estas parecem indicar vontade de superação da mentalidade cultivada pelas elites e, em boa medida, reproduzida pelos meios de comunicação e pela academia.

Obviamente, nem o imperialismo aceita que nações sob sua tutela ousem, de modo autônomo e solidário, traçar os rumos do seu futuro, nem a história registra mudanças bem-sucedidas sem dolorosos ajustes internos e externos. Portanto, é em um ambiente de grande turbulência política e social que os governos sul-americanos têm procurado atender as reiteradas promessas de uma vida melhor para seus povos. A situação se torna ainda mais complexa com a profunda e prolongada crise do capitalismo nos países centrais- da qual o tormento dos refugiados na Europa é apenas a ponta do iceberg - que vem gerando uma onda de restauração conservadora. Tal conjuntura de retrocesso econômico, social e político impacta na América do Sul. A ofensiva imperialista, iniciada com o golpe militar em Honduras (2009) contra o presidente eleito Manuel Zelaya e o golpe branco que depôs o presidente Fernando Lugo no Paraguai (2012), persiste, apesar das tentativas nem sempre bem-sucedidas de intervir em outros países da região, particularmente na Bolívia e no Equador. Recentemente, governantes da Argentina e da Venezuela, vizinhos e parceiros do Brasil na empreitada de um continente livre da dominação dos Estados Unidos, sofreram derrotas eleitorais que sinalizam um passo adiante em direção ao neoconservadorismo.⁴⁷

A coligação *Mudemos*, de centro-direita, ganhou o segundo turno das eleições presidenciais na Argentina, em 22 de novembro, com 51,4% dos votos. Pela primeira vez em 12 anos, o candidato identificado com o kirchnerismo não venceu o pleito e a Casa Rosada será ocupada por Maurício Macri, prefeito da capital portenha e empresário. O novo governante argentino visitou o Brasil e o Chile para tratar de acordos comerciais com o empresariado paulista; na ocasião, ele defendeu a aproximação com os Estados Unidos e anunciou sua intenção de propor ao Mercosul a suspensão da Venezuela. Cortejado pelos governos estadunidense e europeus, certamente, Macri aspira liderar as mudanças na política sul-americana, tornando o continente uma área de livre comércio e fortalecendo as negociações com a União Europeia e a recém-criada Aliança Transpacífica.

⁴⁷ Para um aprofundamento do tema ver Martins (2015). O texto aborda as conflituosas relações de poder na Argentina e na Venezuela a partir das interferências políticas de atores globais, respectivamente o FMI e o Centro Carter.

Os resultados das eleições para o legislativo venezuelano revelam que após 16 anos de governos bolivarianos, o Partido Socialista Unido da Venezuela / PSUV obteve 40% dos votos dos 20 milhões de cidadãos que foram às urnas em 6 de dezembro. No que pesem os erros de gestão do chavismo e a dependência do petróleo, é inegável que a “guerra econômica” encabeçada pela potência hegemônica e sua constante campanha diplomática e mediática contra Hugo Chávez contribuem fortemente para o desabastecimento, a inflação e a insegurança. Cansados das duras condições de vida, os eleitores votaram contra o governo de Nicolás Maduro, favorecendo a coligação opositora (Mesa Democrática da Unidade / MDU) que obteve 99 das 167 cadeiras da Assembleia Nacional. O crescimento eleitoral da direita não surpreendeu analistas do processo venezuelano. James Petras (2007) e Steve Ellner (2013) observaram que a prolongada carestia e a escassez de produtos alimentares enfraqueceriam o apoio da base social bolivariana ao socialismo do século XXI. Distanciando-se dos discursos de ‘vítima do imperialismo estadunidense’ ou do ‘autoritarismo chavista’, Manuel Sutherland (2015) diagnosticou a intensificação das contradições internas com prováveis derrotas para os trabalhadores venezuelanos diante da intensa ação da burguesia e da inação da esquerda.⁴⁸

De fato, o que parece estar em disputa é o controle da grande potência sobre os rumos das nações latino-americanas. A penetração da China no continente constitui certa ameaça ao poderio estadunidense. Não por outro motivo houve tamanho empenho do presidente Barak Obama na aprovação, em outubro de 2015, do Tratado de Livre Comércio Transpacífico, negociado de forma secreta há mais de 8 anos. Seus objetivos são abolir barreiras comerciais para acesso a bens, serviços e investimentos, além de estabelecer regras uniformes de propriedade intelectual, ambientais e trabalhistas para os Estados membros (EUA, Japão, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã). Como principal articulador do TPP, os Estados Unidos definiram um padrão de arranjos comerciais cujos maiores beneficiários são as grandes corporações, o que tanto

⁴⁸ Venezuela: crisis, importación, dólares, inflación-escasez y el default inevitable’. [Acesso 12 Dezembro 2015 (<http://www.aporrea.org/trabajadores/a213256.html>)].

enfraquece as negociações em curso no âmbito do Mercosul e do BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), blocos econômicos e geopolíticos dos quais o Brasil participa ativamente, quanto prejudica importante segmento da economia brasileira, já que em 2014, mais de um terço de nossa exportação industrial foi destinada aos países signatários desse Tratado.

Objeto da cobiça imperialista, desde sua criação em 1953, após a memorável campanha ‘O petróleo é nosso’, a Petrobrás está no centro das investigações da operação denominada ‘Lava Jato’, iniciada em março de 2014, quando foram processadas organizações criminosas que operavam no mercado paralelo de câmbio. A apuração realizada pelo Ministério Pùblico Federal / MPF evoluiu para a descoberta de indícios de um esquema de corrupção, envolvendo grandes empreiteiras organizadas em cartel que pagavam propinas aos altos executivos da maior empresa de economia mista brasileira e outros agentes públicos. Um ano depois, conhecidos os membros de partidos responsáveis pela indicação dos diretores da Petrobrás, a operação Lava Jato passou a alimentar a instabilidade política, causada, sobretudo, pelo fato de as elites não aceitarem os valores e as regras do jogo democrático quando essas não lhes favorecem.

Auxiliados pela mídia, que costuma dar tratamento moralista ao fenômeno da corrupção, o capital internacional e a fração da burguesia brasileira a ele associado investem pesado na derrota do neodesenvolvimentismo. Dirigentes do Partido Social Democrata Brasileiro / PSDB se manifestam contra tal política, argumentando que atrasa o desenvolvimento tecnológico e prejudica a Petrobrás. Não por mera coincidência José Serra, senador do PSDB, se esmera para aprovar o Projeto de Lei 131/2015 que revoga a exigência da Petrobrás como operadora única do Pré-Sal, estabelecendo normas de privatização semelhantes às implementadas durante a gestão do presidente Cardoso. Já no final de 2009, durante encontro no Congresso, Serra garantia à diretora da Chevron no Brasil de que, eleito presidente, as empresas petrolíferas estrangeiras não precisariam se preocupar com a ‘onda nacionalista’, como revela o site WikiLeaks.⁴⁹

⁴⁹ Fundado por Julian Assange, o site Wikileaks publicou telegramas da embaixada dos Estados Unidos em Brasília para o Departamento de Estado em Washington, contendo revelações do debate no Congresso brasileiro sobre a nova legislação do petróleo. [Acesso em 5 Dezembro 2015 (<http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/93008/Serra-prometeu-à-Chevron-mudar-regras-do-pré-sal.htm>)]

Em um momento no qual a crise do capitalismo alcança dimensões de uma crise civilizatória; no qual o terrorismo é apresentado como uma ameaça maior do que a fome e a miséria; no qual a especulação e o consumo prevalecem sobre a produção de bens; no qual se difunde a ideia de que a política é atividade profissional, burocrática, a ser evitada pelo cidadão comum, exceto no período eleitoral, cada vez mais pessoas são induzidas a apoiar iniciativas de segurança, sejam particulares ou estatais, mesmo que estas limitem seus anseios de liberdade.

Além disso, muitos partidos progressistas ao chegarem ao governo, preocupados em manter e se manter nas estruturas de poder, se conformam com os procedimentos da legalidade burguesa, priorizam a distribuição de cargos e participam de esquemas habituais de corrupção. Com frequência esquecem o principal: cuidar da formação e organização política de suas bases sociais. Se há alguns anos ser alfabetizado constituía requisito para a cidadania, hoje a 'alfabetização política' é imprescindível para construir uma comunidade nacional com amplo protagonismo das classes trabalhadoras.

Tal descuido, ou melhor equívoco, dos partidos, em boa parte, explica a perplexidade ideológica da esquerda frente aos atrativos materiais da sociedade de consumo e aos ditames do pensamento único. O Estado se tornou o alvo preferencial das críticas ferrenhas do neoliberalismo, sendo responsabilizado por tudo que de negativo ocorre na sociedade. Não caberia esperar outra coisa da direita que resiste agressivamente, por exemplo, ao mais tímido reconhecimento da igualdade de direitos e a qualquer tentativa de políticas externas soberanas.

Para Emir Sader, as forças de esquerda deveriam ter claro que a disputa pelo Estado, produto e manifestação do antagonismo inconciliável das classes, não é apenas para assenhorar-se da máquina governamental. Conforme as expectativas deste estudioso da dinâmica socioeconômica e política latino-americana, o propósito da conquista do Estado:

)]. O esquema de monitoramento dos EUA para obter informações sobre a Petrobrás também foi denunciado por Edward Snowden, ex-funcionário da CIA e da Agência de Segurança Nacional. [Acesso em 5 Dezembro 2015 (<http://www.ebc.com.br/tecnologia/2013/08/web-vigiada-entenda-as-denuncias-de-edward-snowden#petrobras>)].

Es para fortalecer a las políticas sociales y a los bancos públicos, es para democratizar el sistema tributario, es para rescatar y fortalecer empresas estratégicas para la economía, es para afirmar proyecto nacionales, es para democratizar el proceso de formación de la opinión pública, es para apoyar políticas culturales de carácter pluralista, es para desarrollar un discurso democrático, público, popular, soberano. (Agencia de Informação Frei Tito para a América Latina / ADITAL, 02/12/2015).⁵⁰

Refletindo sobre os dilemas da esquerda na América Latina, Immanuel Wallerstein (2011:359) observa que esta logrou alguns êxitos na primeira década do século XXI e se tornou, no cenário mundial, uma força geopolítica relativamente autônoma. Porém, ele continua, surgem contradições com os movimentos populares que apoiaram os partidos vitoriosos na medida em que seus governos estimulam projetos neodesenvolvimentistas com forte intervenção do Estado, mas sempre respeitando os limites do modelo econômico neoliberal. Apoiada nesta abordagem mais ampla, examino o cenário político do Brasil contemporâneo.

Tensões domésticas: o caso brasileiro

Nos últimos 12 anos, o Brasil vem ensaiando a configuração de uma base republicana que pretende dar centralidade ao social, fazendo com que o Estado ofereça serviços a milhões de pessoas. As ações governamentais tentam estimular a inserção de vastos contingentes na comunidade nacional. Este é o sentido mais profundo da distribuição massiva de bolsas de sobrevivência aos mais carentes, do apoio financeiro a numerosos pequenos negócios, de investimentos para acesso dos jovens ao ensino superior, de acenos a inclusão de etnias segregadas e de ampliação dos direitos de populações estigmatizadas. Apesar de combatidas pelo pensamento conservador e não obstante seus efeitos limitados quanto à superação das desigualdades, é inequívoco o estímulo que estas iniciativas representam à coesão social.

⁵⁰Acesso em 12 Setembro 2015 (http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=ES&img=S&cod=87544).

É nesta perspectiva que alguns intelectuais de esquerda apoiam a candidatura de Dilma Rousseff, ainda no primeiro turno da campanha presidencial de 2014. Ladislau Dowbor lembra que os eleitores no topo da pirâmide social desejam manter os privilégios dos quais sempre usufruíram. Na ótica da burguesia, direcionar recursos governamentais às famílias pobres configuraria uma prática assistencialista, um desvio do papel do Estado. Ao se sentirem ameaçados, revidam exigindo cortes nos serviços e nas políticas públicas de modo a garantir que a burocracia continue atuando em seu favor, financiando empreendimentos privados com dinheiro público. Em sua entrevista, o economista alerta: "... há os querem a volta ao passado, à restrição das políticas sociais, à redução das políticas públicas... A verdade é que a máquina administrativa herdada foi feita para administrar privilégios, não para prestar serviços. E os privilegiados a querem de volta." (Carta Maior, 21/09/2014).⁵¹

Os dois depoimentos apresentados a seguir, apesar de provenientes de lideranças com trajetórias políticas e de vida diferentes, revelam o ódio social da elite brasileira:

Surgiu um fenômeno que eu nunca tinha visto no Brasil. De repente, vi um ódio coletivo da classe alta, dos ricos, contra um partido e uma presidente. O ódio decorre do fato de que o governo revelou uma preferência forte e clara pelos trabalhadores e pelos pobres. Bresser Pereira, ex-ministro do PSDB. (Folha de São Paulo, 01/03/2015).⁵²

Acho que isso explica o ódio e a mentira dessas pessoas. Pobre ir de avião começa a incomodar; fazer faculdade começa a incomodar; tudo que é conquista social incomoda uma elite perversa. Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente do Brasil (Jornal do Brasil, 25/07/2015).

Segundo um dos fundadores do PSDB, hoje afastado por avaliar que o partido enveredou para o campo da direita, o 'ódio coletivo da classe alta' é um fenômeno novo, fruto da tentativa de firmar um pacto neodesenvolvimentista que une a

⁵¹ [Acesso em 21 Setembro 2015 (<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ladislau-Dowbor-Voto-Dilma-uma-questao-de-bom-senso/4/31841>)].

⁵² [Acesso em 1 Março 2015 (<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1596370-ricos-nutrem-odio-ao-pt-diz-ex-ministro.shtml>)].

sociedade brasileira, deixando de fora os empresários rentistas, o setor financeiro e os capitalistas estrangeiros. A iniciativa fere os interesses do capitalismo internacional que costuma obter benesses dos governos para ocupar o mercado interno com seus investimentos e suas multinacionais. O resultado perverso desse pacto é que o Brasil está caminhando rumo à desindustrialização e voltando à condição de país exportador de bens primários.

Nas palavras do carismático organizador do PT e, hoje, liderança reconhecida globalmente, o ódio da elite deve-se à melhoria da autoestima dos trabalhadores brasileiros, em decorrência de algumas poucas, mas significativas conquistas sociais. Em uma sociedade ainda marcadamente escravocrata e patriarcal, com forte preconceito de classe, o acesso dos ‘debaixo’ a lugares considerados exclusivos da burguesia é inaceitável, sobretudo se a mudança (às vezes mais simbólica do que real) for fruto de uma política de Estado. A preconceituosa frase ‘ponha-se no seu lugar’ continua em uso no nosso país!

A minoria no topo da pirâmide acha que seus impostos financiam a transferência de renda para a classe trabalhadora e, portanto, saem de seu bolso os recursos para a prestação de serviços públicos direcionados às camadas mais pobres. Um caso emblemático da reação conservadora e elitista é o Programa Mais Médicos, iniciado em 2013, e que tem levado profissionais da saúde para comunidades em regiões distantes dos grandes centros urbanos de modo a prestar, emergencialmente, o atendimento básico às populações desassistidas. A presença de estrangeiros entre os contratados pelo governo federal, em particular de numerosos e dedicados médicos cubanos, desencadeou uma onda de protestos contra o programa. Além da questão financeira, o que parece motivar as manifestações desfavoráveis é o fato da corporação médica querer controlar o mercado da medicina para mantê-lo lucrativo às custas da saúde popular. O que está em jogo na saúde como na educação é a ânsia de privatização dos serviços públicos; em outras palavras, a antiga polarização Estado-mercado, que na era neoliberal assumiu a forma público-privado.

Portanto, nunca é demais ressaltar, são os setores mais reacionários da sociedade brasileira, associados ao imperialismo, que sistematicamente atacam a política social não apenas pelo lado econômico, mas também pelo lado ideológico e

simbólico. É visível a ansiedade, a tensão e o incômodo que sentem quando pessoas de classes populares entram em espaços que acreditavam serem exclusivos. Não por outra razão esses setores têm sido os principais agentes da instabilidade democrática.

Com propriedade, Frei Betto afirma que a crise brasileira nada mais é que uma crise do modelo de democracia ocidental. Nas suas próprias palavras:

Na economia capitalista não existe democracia. Existe apropriação privada, competitividade, submissão aos ditames do mercado e não aos interesses da nação. Todas as vezes que se fala em democratizar a economia, como uma simples distribuição de renda, as elites puxam as armas – golpes de Estado, evasão de divisas, guerras.⁵³

Em pleno período pós-eleitoral, quando parlamentares contestam as regras democráticas, as alianças partidárias e o sistema político brasileiro, é lançado um filme que retrata o Brasil dividido. Misto de drama e comédia, o longa metragem *Que Horas Ela Volta*, dirigido por Anna Muylaert, confronta o Nordeste e o Sudeste, os ricos e os pobres, o país segregacionista e a ideia de unidade nacional. A empregada doméstica foi escolhida como símbolo para ilustrar a condescendência de certa elite que, como diriam os sociólogos Michel Pinçon e Monique Pinçon-Charlot (1998), “acredita sinceramente ter sido feita para ocupar tal posição”. No entanto, sua filha pertence a uma nova geração disposta a romper as assimetrias sociais baseadas em acordos velados, sendo mais consciente de seus direitos e desejos. Diferentemente da mãe, a jovem estudante que aspira entrar na faculdade de arquitetura está preparada para contestar uma submissão incompatível com sua condição de cidadã. O filme desperta atenção do público que vê na tela do cinema suas próprias famílias.

Assim como o cinema, a música também propicia manifestações de amor e ódio, tristeza e alegria. Os artistas parecem dotados de maior sensibilidade para apreender e expor as mudanças sociais, os medos e as esperanças das coletividades humanas; tem a habilidade de transformar emoções e afetos em obras de arte. A

⁵³ [Acesso em 14 de Dezembro de 2015 (https://www.google.com.br/search?q=o+boteco+do+PT&oq=o+boteco+do+pt&aqs=chrome.0.69i59j69i60j69i64.4513j0j7&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8)].

conhecida frase de Renato Russo (1960-1996) - ‘Não tenho tempo para odiar quem me odeia. Estou ocupado demais, amando quem me ama’ - expressa o ponto de vista de alguém que viveu e produziu intensamente até sua morte prematura, devido a complicações causadas pelo HIV. Os preconceitos que o cantor e compositor brasileiro, vocalista e fundador da banda de rock Legião Urbana, enfrentou em sua curta existência parecem ter lhe ensinado a não desperdiçar o tempo precioso com sentimentos de ódio. Certamente, o músico se referia a relações pessoais, mas talvez este seja o caminho a percorrer na política face aos protestos raivosos que dificultam os esforços de gestão da coisa pública ao longo de 2015.

Algo que não está diretamente relacionado à distribuição de renda entre as classes, mas que influencia em grande parte a rejeição da Câmara e do Senado ao governo Dilma, é a disputa em torno de valores democráticos: a defesa dos direitos das mulheres, da criança e do adolescente, dos negros e quilombolas, dos indígenas, de **Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais/ LGBT**. Embora não haja uma política inovadora para estes movimentos, a presidente vem tomando medidas mais ousadas do que aquelas dos governos de Cardoso. Basta lembrar as cotas raciais no serviço público e nas universidades, as tentativas de garantir o direito ao aborto em determinadas situações previstas em lei, a atuação da Comissão Nacional de Direitos da Mulher, o apoio aos movimentos populares. O acolhimento das reivindicações destes segmentos sociais provocou intensa reação dos parlamentares conservadores, ligados sobretudo às igrejas e aos militares. Sua animosidade chega a tal ponto que sonham em reimplantar o obscurantismo na sociedade brasileira disseminando a aversão ao outro, o ódio ao diferente.

Buscando entender o fenômeno do ódio coletivo, Leonardo Boff recorre a dois analistas da violência.⁵⁴ Conforme René Girard (*Le Bouc Émissaire*, 1982), a medida em que se acirram os conflitos políticos, o oponente precisa convencer a maioria da sociedade de que o culpado é tal pessoa ou partido, a quem atribui toda responsabilidade pela corrupção. Assim, consegue desviar a atenção de suas próprias ações e, aliviado, continua com sua lógica corrupta. Já Carl Schmitt (*O*

⁵⁴ [Acesso 8 Agosto 2015 (<http://www.pt.org.br/boff-o-persistente-bullying-midiatico-sobre-o-pt/>).]

conceito do político, 2003) atribui aos opositores na política o mesmo tipo de raciocínio que aplicava a um determinado povo, no caso, o alemão. Dizia ele que uma nação para firmar sua identidade deve identificar um inimigo, desqualificá-lo e difamá-lo com todo tipo de preconceito.

Valton Miranda (2015:32) aprofunda a noção de ‘inimigo’ na teoria de Schmitt e observa que, ao tempo em que traz elementos histórico-culturais para compreender o surgimento do nazismo, permite leituras enriquecedoras da política moderna, pois ‘todo governante no poder está sob a sombra fascinante da tirania’, ou seja, o soberano transcende a vontade popular. De acordo com Miranda, a ética schmitiana não pode ser outra senão aquela nascida da dominação purificadora, presumida como racial ou cientificamente superior. Para o filósofo alemão, conceito e prática do inimigo são inerentes à política, sendo esta compreensão fundamental à ideia de soberania de um Estado de exceção, em contraste com a visão gramsciana.

Penso que as reflexões de Gramsci (1968) sobre o Estado ampliado e o partido político também ajudam a explicar a “crise de hegemonia” no Brasil de nossos dias. Entendendo que o Estado é coerção revestida por busca de hegemonia, na sociedade política, a dominação é assegurada por aparatos de força, enquanto na sociedade civil, as classes buscam afirmar a noção de serem seus projetos consensuais, utilizando-se de aparelhos privados de hegemonia (escolas, sindicatos, partidos, meios de comunicação). Nos termos propostos por Gramsci, seria um erro teórico distingui-las, pois ambas as esferas atuam para garantir a reprodução das relações de poder necessárias ao desenvolvimento capitalista. Tal concepção esclarece melhor a luta sistemática pelo controle do Estado, via de regra imputada a fatores ocasionais, tais como: a intransigência parlamentar, os sectarismos partidários, as desavenças pessoais, as acusações moralistas e as incriminações financeiras, entre outras.

No artigo mencionado previamente, Boff argumenta que existe uma clara intenção de tornar o PT o ‘bode expiatório’ da desestabilização política e econômica que marca o primeiro ano do atual governo Dilma. Com isso, prossegue, procura-se invalidar as conquistas dos trabalhadores e reconduzir ao poder aqueles que

sempre estigmatizaram o povo e ocuparam a burocracia do Estado em benefício próprio.

Por um lado, os fatos objetivos, a exemplo da citada operação ‘Lava Jato’, agravados pela acentuação ideológica da imprensa, favorecem a criação de um ambiente de desânimo que enfraquece os laços de solidariedade e coesão nacional. A instabilidade institucional, sem dúvida, se concentra em torno do Executivo, mas atinge igualmente o Legislativo e o Judiciário. Os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são objeto de investigação criminal. A aprovação das contas da presidência depende do Tribunal de Contas da União / TCU, cujo presidente responde a sindicância interna acusado de tráfico de influência. Já os gastos com a campanha presidencial serão averiguados por um ministro do Tribunal Superior Eleitoral /TSE que manifesta abertamente suas preferências partidárias. O Supremo Tribunal Federal / STF, julgando a partir de compromissos políticos e conveniências corporativas, interfere nos poderes fundados na soberania popular e nos direitos da cidadania.

Por outro lado, as desigualdades sociais persistem. Face à apatia das esquerdas, cuja essência é crer e realizar utopias, o desencanto da juventude com partidos, sindicatos e a própria política poderá favorecer grupos de direita, caso a ação direta não se transforme em projeto revolucionário. No Brasil, um dos mais expressivos protestos populares eclodiu em 2013, as chamadas ‘Jornadas de Junho’, iniciadas em São Paulo e que, rapidamente, se alastraram por todo o país. A mobilização inicial contra o aumento das tarifas dos transportes públicos, convocada pelo Movimento Passe Livre, reuniu um conjunto heterogêneo de vozes rebeldes e apartidárias que reivindicavam o direito à cidade.⁵⁵ Os protestos incluíam múltiplas demandas contra a militarização das favelas, a falta de emprego, a violência cotidiana e seletiva que atinge a jovens negros, a precariedade dos serviços de educação e saúde, as intervenções excludentes em benefício de megaeventos como a Copa e as Olimpíadas, entre outras, ampliando a agenda da mobilidade urbana. Sem poder ignorar os movimentos antiliberais, a mídia passa

⁵⁵ Maiores informações sobre as ‘Jornadas de Junho’ no Brasil podem ser encontradas na coletânea de textos ‘Cidades Rebeldes’, organizada por Maricato (2013).

a denominar os que deles participam de “baderneiros” e “vândalos”. Ao colocar em cheque o modelo de desenvolvimento, a forma de fazer política e a democracia representativa, a resistência popular renova a utopia!

E a luta continua...

Entre outros méritos, as manifestações de rua revelam que as lutas no terreno estratégico que é o Estado expressam a correlação de forças entre as classes sociais. As contradições no seio dos governos progressistas entre defensores do modelo neodesenvolvimentista de caráter nacionalista e defensores do modelo neoliberal de caráter imperialista impulsionam as lutas populares. Durante o ano de 2015, em todo Brasil, ocorrem sucessivas greves operárias, manifestações sindicais, ocupações de fábricas bem como de prédios por famílias sem-teto descrentes dos programas de habitação popular e de fazendas por campões insatisfeitos com o arrefecimento das desapropriações de terra. Tais acontecimentos, raramente noticiados pela grande imprensa, refletem o descontentamento de boa parte da base social do PT.

Mais importante, a meu juízo, evidenciam quão distante se encontra do desafio inicial de construir um partido orgânico, “propagandista e organizador de uma reforma intelectual e moral, o que significa criar o terreno para um desenvolvimento ulterior da vontade coletiva nacional-popular no sentido de alcançar uma forma superior e total da civilização moderna” (Gramsci, 1968: 8 e 9).

Em 12 anos no governo, o maior partido popular falhou em sua missão de formar dirigentes capazes para que um grupo social “se articule e, de caos tumultuado, se transforme em exército político organicamente predisposto” (Gramsci, 1968: 86).

É o que revela o discurso de Lula, em fevereiro de 2015, nos 35 anos de fundação do PT, ao afiançar que esse se transformou em um partido igual aos outros: “...deixando de ser um partido das bases para ir se tornando cada vez mais um partido de gabinete. As direções, tanto as regionais quanto a nacional, muitas vezes ficaram prisioneiras dessa lógica. Tornaram-se burocráticas e menos representativas da nossa base social.”⁵⁶

⁵⁶ [Acesso em Abril 2015 (<http://www.institutolula.org/discurso-de-lula-na-comemoracao-dos-35-anos-do>-

Após um momento de perplexidade e hesitação face à ofensiva da elite revanchista e oligárquica, que também mobiliza a população para ir às ruas obtendo sucesso em seu intento golpista, as correntes democráticas e de esquerda se agrupam na Frente Brasil Popular. Para Roberto Amaral, um de seus idealizadores, esse é “um projeto histórico no sentido de que atende a uma necessidade do processo social.”⁵⁷ Em junho teve início a mobilização de centrais sindicais, partido políticos, pastorais, movimentos estudantis e sociais do campo e da cidade, que culmina com o lançamento da Frente no dia 5 de setembro, em Belo Horizonte, do qual participaram 2,5 mil representantes provenientes de 21 estados e do Distrito Federal.

Ampla, massiva e unitária, seus objetivos são a defesa da legalidade democrática e o combate à política socioeconômica recessiva do governo Dilma. Um de seus compromissos é a elaboração de um novo programa de desenvolvimento nacional, que garanta o protagonismo dos trabalhadores, dos jovens e das mulheres, a diversidade sexual, a igualdade racial, entre outros expressos no Manifesto à Nação. Mas isso ainda não é tudo: a FBP considera primordial democratizar os meios de comunicação e recuperar a ideia de reforma do sistema político. Convocadas pelo coletivo nacional da Frente, cerca de 250 mil pessoas retornaram às ruas no dia 16 de dezembro, em 42 cidades, para defender as conquistas sociais e resistir ao golpe antidemocrático em curso.

Um fato marcante na história das lutas por educação ocorre em novembro de 2015, quando milhares de estudantes secundaristas resistem por cerca de um mês ao fechamento de escolas públicas em São Paulo, ocupando mais de 200 estabelecimentos e realizando protestos nas ruas apoiados por professores, pais, intelectuais e artistas.⁵⁸ O projeto de reforma do ensino médio proposto pelo governo de Geraldo Alckmin (PSDB) com aval do empresariado, mas sem consulta

pt)].

⁵⁷ A citação consta do artigo ‘A urgência da Frente Brasil Popular’ de Roberto Amaral. [Acesso 15 Setembro 2015 (<http://ramaral.org/?p=11466>)].

⁵⁸ O jornal Brasil de Fato publicou extensa reportagem intitulada ‘2015: qual a lição dada pelos estudantes secundaristas?’ [Acesso 28 Dezembro 2015 (http://www.brasildefato.com.br/node/33798?utm_source=phplist797&utm_medium=email&utm_content=HTML&utm_campaign=Boletim+Semanal++Feliz+2)].

à comunidade escolar, pretendia tornar a educação um mercado atrativo para o setor privado.

Em dezembro, fruto da mobilização da juventude, a reorganização do sistema de ensino é suspensa pelo governador e o secretário de educação se demite. Durante o período da ocupação, mesmo com a violenta repressão policial e mais de 100 detidos, impressiona a rotina de aprendizado, debate político e atividades culturais promovidos pelos estudantes, que se organizam em equipes para cumprir diferentes tarefas e manter as escolas limpas, seguras e funcionando. Vitoriosos, deixam lições importantes que começam a ser colocadas em prática por seus colegas secundaristas de Goiás, contrários à proposta do governador do PSDB de terceirizar os estabelecimentos de ensino médio.

Entre outros méritos, as ocupações estudantis expõem os graves problemas educacionais do estado mais rico do Brasil e o modo autoritário como os dirigentes do partido há mais de 20 anos no governo paulista lidam com as políticas públicas. As lutas de massa ensinam que as mudanças sociais só serão conquistadas mediante união, solidariedade e formação política.

Referências

- AMARAL, R. (2015). *A serpente sem casca, da 'crise' à Frente Popular*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto.
- ELLNER, S. (2013). 'Social and Political diversity and the democratic road to change in Venezuela'. *Latin American Perspectives*. Issue 190. v. 40, n. 3.
- GRAMSCI, A. (1968). *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- MARICATO, E. et altri (2013). *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior.
- MARTINS, M.D. & GALLI, R.E. (2011). *Multilateralismo e reações sul-americanas*. Fortaleza: EdUECE.
- MARTINS, M. D. (2015). South American Challenges to the current world order, *Latin American Perspectives*. Issue 200, v. 42, n. 1: 115-120.
- MIRANDA, V. (2015). *O inimigo necessário – a paranoia em Carl Schmitt*. São Paulo: Editora Intermeios.

PETRAS, J. (2007). 'Venezuelan Referendum: a post-mortem and its aftermath'. *Tensões Mundiais*. v.3, n.5: 94-110.

PINÇON, M. & PINÇON-CHARLOT, M. (1998). *Grandes Fortunes – dynasties familiales et formes de richesse en France*. Paris: Éditions Payot & Rivages.

15. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL - UM BALANÇO DE 25 ANOS DE EXPERIÊNCIAS⁵⁹

Tarson Núñez

Introdução

O estado do Rio Grande do Sul viveu nos últimos 25 anos um conjunto de experiências de participação da sociedade civil que pode ser considerado ímpar no cenário brasileiro e mesmo internacional. Estas experiências, heterogêneas em seus processos e associadas a distintos projetos políticos, tiveram todas em comum o objetivo de ampliar a participação da população na gestão pública para além dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Esta dinâmica política de construção de mecanismos de participação que alguns autores (AVRITZER, 2008; PIRES, 2011) caracterizam como Instituições Participativas (IPs), complementa e aprofunda a democratização da sociedade brasileira iniciada com o final do regime militar. A última década do século XX e a primeira do século XXI assistiram um amplo processo de mobilização dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que, entre outras demandas de natureza social e econômica, reivindicaram também espaços crescentes de protagonismo político, lutando por maior participação nos processos decisórios.

A resposta a esta demanda foi positiva, resultando na adoção crescente de mecanismos participativos por parte dos governos. Em paralelo e para além das liberdades democráticas tradicionais características da democracia representativa, um conjunto de novos dispositivos institucionais participativos foi sendo constituído. Este processo, iniciado a partir de experiências pontuais protagonizadas por governos locais e regionais, ganha um ímpeto nacional a partir de 2003, na medida em que o governo eleito em 2002 assume e fortalece a dinâmica de ampliação da participação popular. As diversas instituições participativas

⁵⁹ Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 ao 28 de julho de 2017

concebidas na experiência democrática brasileira têm sido integradas ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas de forma cada vez mais orgânica e sistemática.

Para alguns analistas, mais otimistas, este processo de implementação de IPs se configura em uma mudança qualitativa na dinâmica política do país. O fortalecimento dos conselhos de políticas públicas existentes e criação de novos, a realização de conferências abertas à participação dos cidadãos, os processos de consulta sobre medidas a serem adotadas, espelham uma vontade política de aprofundar a incidência dos cidadãos sobre os processos decisórios e de gestão. Para estes autores o processo de participação no Brasil “se encontra de tal forma institucionalizado que se pode falar na existência de um autêntico sistema participativo, que envolve formas normativas, organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para promover-se a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas” (IPEA, 2010:56).

No entanto, a evolução dos acontecimentos aponta para uma dinâmica completamente diferente. Ao invés da esperada consolidação da democracia, o Brasil assiste a uma crise institucional sem precedentes. A derrubada da presidente Dilma através de um golpe jurídico/parlamentar foi o marco inicial de um processo de demolição das conquistas democráticas da constituição de 1988. A partir dos protestos de rua de junho de 2013 o país assistiu a uma escalada de confrontação política que resultou na tomada do poder por uma aliança entre os setores políticos conservadores, o grande empresariado, as corporações da mídia e importantes setores da burocracia estatal. Esta coalizão política vem liderando nos últimos dois anos um processo de implementação de reformas neoliberais que se viabiliza unicamente pelo fato de que pode ser imposto sem qualquer consulta democrática aos eleitores. A democracia, portanto, recua no Brasil.

Como se pode explicar esta virada política? Como se passou de um processo onde aparentemente a democracia se consolidava e se aprofundava no país para uma dinâmica na qual não apenas este processo de avanço democrático é estancado como recua em todos os campos? Essa é a reflexão que se propõe neste estudo, que busca explicar este processo a partir da análise das potencialidades e limites dos mecanismos de ampliação da participação cidadã que se construíram nos 25 anos

entre a redemocratização e a última eleição presidencial ocorrida em 2014. Esta reflexão toma como base teórica a abordagem de Charles Tilly acerca da democracia como um processo dinâmico que sintetiza um complexo sistema de interações entre os atores sociais em um dado contexto histórico. Com base nas ideias de Tilly sobre democratização (e desdemocratização) se pode compreender melhor a dinâmica dos processos sociais e políticos vividos, assim como apontar explicações sobre os resultados finais do processo.

A reflexão proposta será dividida em três partes. Na primeira explicitamos os marcos gerais da abordagem teórica, apresentando os conceitos utilizados de democratização/desdemocratização que baseiam a análise realizada. Na segunda se descreve o conjunto de experiências de implementação de instituições participativas que se viveu no Rio Grande do Sul, apontando suas características, potencialidades e limites. Por fim, na terceira parte, se apresentam algumas reflexões que podem contribuir para explicar a incapacidade destes novos mecanismos em se constituir enquanto um arcabouço institucional sólido que pudesse garantir a perenidade do processo democrático.

Democracia e Democratização

O conceito de democratização, desenvolvido por Charles Tilly, contorna a contraposição entre os distintos modelos teóricos de democracia para concentrar sua atenção no processo político. Tendo como ponto de partida uma visão histórica do processo de interação social, onde as lutas pelo poder entre os distintos grupos sociais geram sucessivos patamares de equilíbrio que se materializam em instituições, que por sua vez estabelecem o cenário onde novos e velhos conflitos vão se desdobrando, Tilly define a democracia menos como um modelo institucional (seja ele normativo ou descritivo) e mais como uma resultante da dinâmica do conflito entre os atores. “Democracy emerges contingently from political struggle in the medium run rather than being product of age-old character traits or short term constitutional innovations” (TILLY, 2004:9). Neste sentido difere tanto da abordagem culturalista, com sua ênfase nos valores dos indivíduos, quanto da abordagem institucionalista, que privilegia as regras formais e informais do jogo político. Tilly busca analisar a democracia mais como uma

resultante de um processo de luta social do que como um conjunto de valores, de regras formais, de procedimentos e instituições. Mais como um processo em andamento, com risco de avanços e recuos, do que como um lugar de chegada estático e imutável.

Nesta concepção, o eixo central do conceito se desloca na direção da identificação dos mecanismos causais que podem promover a democracia, em uma abordagem dinâmica que tem como base a interação entre os atores baseada na noção de “contention”⁶⁰ (TILLY, 2004, 2007). Nesta ideia da política como uma arena dinâmica de conflitos e composições, que envolvem “politically constituted actors’ making of public, collective claims on other actors, including agents of government” (TILLY, 2004:8). Neste sentido a democracia não é o resultado automático de valores constituídos nos marcos de culturas políticas particulares de determinadas sociedades ou indivíduos, nem tampouco é uma resultante da adoção de normas e procedimentos políticos institucionalizados que dão racionalidade às disputas políticas entre uma pluralidade de atores distintos. Tanto as culturas políticas como os desenhos institucionais são, para o autor, resultantes dos processos históricos de lutas entre atores sociais concretos.

Para Tilly “a regime is democratic to the degree that political relations between the state and the citizens feature broad, equal, protected, mutual binding consultation” (Tilly, 2007, p.59). Democratização, portanto significa o movimento na direção de relações políticas que incluem a mais ampla e crescente gama de cidadãos, sejam cada vez mais igualitárias, protegidas por garantias legais e sejam capazes de estabelecer um compromisso mútuo de consulta permanente entre cidadãos e o Estado. Deliberadamente deslocando o debate do conceito do que é democracia (ou do que deveria ser), Tilly concentra sua atenção no processo de construção política da democracia, demonstrando que, independente dos diferentes conceitos de natureza normativa ou instrumental, é possível sempre

⁶⁰ Contention é uma palavra que pode ser traduzida de múltiplas formas para o português, sem que nenhuma delas dê conta de maneira completa do termo. Portanto “contention” significa tanto a disputa, a contenda (o conflito objetivo e explícito, que pode incluir a violência), como também a discordia, a controvérsia, ou mesmo a argumentação (que implica em formas mais simbólicas de disputa), assim como a ideia de contenção, ou seja, uma noção de conflito que é controlável e passível de saídas consensuais.

identificar um movimento histórico no sentido de mais democracia ou menos democracia.

Distanciando-se conscientemente do debate normativo sobre a democracia, mas ao mesmo tempo evitando também o esvaziamento do conceito através de posturas apenas descritivas dos processos de construção de instituições democráticas, a abordagem de Tilly é voltada para a identificação dos mecanismos e processos que promovem ou inibem a democratização. “It concentrates on trajectories rather than origins and destinations” (TILLY, 2004,ix) Além disso, a abordagem de Tilly permite também incorporar dimensões que vão além da abordagem institucionalista, na medida em que dirige sua atenção também às interações sociais, aos conflitos e às disputas de poder no âmbito da sociedade como elementos que incidem sobre as instituições.

Para Tilly “a democracia deve ser pensada/analisada segundo uma perspectiva processual e contingente, a qual enfatiza uma dinâmica permanente de movimentos de democratização e suas possibilidades de retrocesso, de desdemocratização” (IPEA. 2011:59) Sua abordagem sinaliza no sentido de compreender que o caminho para a democracia não é sempre progressivo e inevitável, alertando para a necessidade de compreender também os riscos de retrocesso na democratização das relações entre Estado e sociedade. Esta visão dinâmica do processo político, que permite a compreensão tanto dos avanços em um sentido democratizante quanto dos obstáculos que se impõem ao aprofundamento da democracia brasileira e deixam à espreita processos de desdemocratização. As quatro variáveis fundamentais que, para Tilly, caracterizam a democratização, a amplitude, a igualdade, a proteção e a construção de compromissos mútuos entre Estado e cidadãos.

- I) A amplitude, que retrata o grau em que parcelas da sociedade têm acesso aos direitos de cidadania. Em que medida os novos dispositivos garantem uma ampliação consistente da participação dos cidadãos;
- II) A igualdade, que se refere ao grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado aos direitos de cidadania sem distinções étnicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras. Até que ponto estas novas arenas políticas propiciam condições iguais aos distintos atores sociais de participar das decisões em igualdade de condições;

III) A proteção, que retrata a segurança propiciada aos cidadãos de que o seu envolvimento nos debates na esfera pública pode se dar sem qualquer tipo de constrangimento, ou seja de que sua participação deve envolver a garantia de que não sofrerão ações arbitrárias do Estado ou de outros centros de poder.

IV) O mútuo comprometimento, que indica o grau de confiança entre Estado e cidadãos na força executória de decisões públicas. O mútuo comprometimento representa a garantia de que os debates e deliberações nas Instituições Participativas tenham a adesão dos cidadãos e ao mesmo tempo incidam de fato sobre a ação do Estado na condução das políticas públicas.

Democratização e desdemocratização são processos decorrentes do avanço ou retrocesso nessas quatro variáveis e se refletem em mudanças nos padrões de interação entre Estado e sociedade. Além disso, a trajetória de democratização das relações entre Estado e sociedade tem relação intrínseca com três processos fundamentais, indispensáveis para compreender as idas e vindas da democracia em cada Estado nacional: a) a formação de redes de confiança na esfera pública; b) o insulamento da política das “desigualdades categóricas”, e c) a inexistência de centros de poder autônomos. Quando estes três “processos dominantes” avançam, amplia-se a democratização. Quando o sinal desses processos se inverte, ocorrem retrocessos democráticos, a desdemocratização.

É a partir desta noção de democratização que a investigação dirige seu olhar para as experiências participativas implantadas no Brasil, e especificamente sobre as experiências realizadas no estado do Rio Grande do Sul. O quanto e como cada uma das instituições participativas analisadas contribuiu para a ampliação da participação, o exercício de relações políticas mais igualitárias, para a garantia de uma participação política protegida do exercício arbitrário do poder e para o estabelecimento de pactos políticos que comprometam o Estado e todos os demais atores sociais envolvidos é a nossa medida de eficácia das Instituições Participativas.

As experiências de participação popular no Rio Grande do Sul

A proliferação de instituições participativas no Brasil, e especificamente no Rio Grande do Sul, se insere neste contexto do processo de (re)construção da

democracia após o final da ditadura militar, sua consolidação institucional e seu desenvolvimento recente. A própria transição, vivida em um momento de ampla mobilização social, já se fazia nos marcos de uma intensa participação social e de organização da sociedade civil. A ação de todo um leque de movimentos sociais originários da base da sociedade, que iam desde o novo sindicalismo, passando por movimentos sociais urbanos voltados para a luta por moradia, ativistas de comunidades de base da Igreja Católica, um forte movimento em defesa da saúde pública, por toda uma constelação de organizações e de lutas sociais que convergiram no processo de luta contra a ditadura, levou a experiência de democratização na direção de esferas que vão muito além dos espaços tradicionais da democracia representativa de molde liberal (SADER, 1988).

O processo de redemocratização foi acompanhado de uma proliferação de todo um conjunto de mecanismos de participação que se materializaram em instituições participativas que se desenvolvem paralelamente e em uma relação permanente com as instituições formais da democracia representativa. O novo arranjo institucional estabelecia não apenas o princípio da participação direta da população nas decisões de governo (art 1º parágrafo único da Constituição Federal) como a criação de novos mecanismos, como os **Conselhos de Políticas Públicas** e toda uma dinâmica de conferências nas quais a população e a sociedade civil organizada foram chamadas a participar. O Rio Grande do Sul tem hoje 29 conselhos de políticas públicas com diferentes perfis e composições, que realizaram, apenas entre 2011 e 2014, 36 conferências em organizadas a partir da parceria entre o executivo estadual e distintos fóruns e movimentos da sociedade civil (RIO GRANDE DO SUL, 2014:32-35). Estes conselhos implicam na participação sistemática de mais de 300 organizações da sociedade civil nas discussões de políticas públicas.

A literatura disponível sobre os conselhos setoriais sinaliza a expectativa otimista que cercava a materialização de um conjunto de novos espaços institucionais de participação para as OSCs, concebidos “para incorporar de forma efetiva a participação da sociedade civil na gestão pública” (ALLEBRAND, 2002:73) em uma perspectiva de cogestão das políticas públicas (CARVALHO e TEIXEIRA, 2000). Estes conselhos muitas vezes estão associados a fóruns pré-existentes articulados

a partir de organizações e movimentos sociais setoriais, organizados justamente com o propósito de incidir sobre a formulação e implementação de políticas públicas em suas áreas de interesse. Os Conselhos permitiriam uma ampliação da participação cidadã, operando no sentido da democratização das estruturas de gestão.

No caso do Rio Grande este debate ganhou também uma dimensão territorial, a partir da constituição de **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**. Estes conselhos surgiram no início dos anos 90, a partir da iniciativa de instituições locais de algumas regiões, com o objetivo de se constituir em um espaço de articulação das organizações da sociedade civil locais no seu diálogo com o Estado. Seu objetivo é debater, propor e contribuir na implementação de ações voltadas para o desenvolvimento territorial. A experiência de constituição destes conselhos de desenvolvimento em todas as regiões do estado constituiu uma rede que estabeleceu uma interlocução entre a sociedade civil das regiões e o governo estadual (BANDEIRA, 1999). A existência destes conselhos foi institucionalizada pelo executivo estadual em 1994 através da lei 10.283/94 que institucionalizou os Conselhos e os incorporou como parte integrante do sistema de planejamento estadual. Desde sua institucionalização os Coredes se tornaram atores relevantes no cenário político estadual, incidindo sobre os processos de discussão de políticas públicas, particularmente no que diz respeito ao debate orçamentário sobre os investimentos do governo estadual.

Inspirados nas experiências de gestão territorial desenvolvidas na França e nas formulações teóricas relacionadas com o conceito de capital social (PUTNAM, 1996), os Coredes inserem a temática da participação cidadã no âmbito do debate sobre o desenvolvimento. A dinâmica participativa era encarada como uma forma de “articular e mobilizar os agentes locais do desenvolvimento, tendo em vista sua participação crescente e direta na construção de uma inserção diferenciada e alternativa ao processo de desenvolvimento global contemporâneo” (BECKER, 2000:96). A participação, neste caso, se associa a processos que envolvem uma dimensão socioeconômica, a discussão de projetos de desenvolvimento regional.

Nos anos 90 a convergência entre a crescente legitimação das experiências participativas em nível local por parte de instituições internacionais e o sucesso

político do Orçamento Participativo em Porto Alegre, capitalizado pelo PT, gerou no Rio Grande do Sul um movimento generalizado de adesão de um conjunto de forças políticas heterogêneas aos cânones da participação. A partir de 1998 os Coredes, em parceria com o Governo do Estado e a Assembleia Legislativa iniciaram um processo de envolvimento da cidadania nas decisões orçamentárias estaduais. Criada pela lei 11179/98, a **Consulta Popular** é um processo através do qual os cidadãos podem votar de forma direta nas decisões dos investimentos do poder executivo. Este processo de consulta, no qual os cidadãos são chamados a debater e decidir sobre uma parte dos investimentos do estado, se constituiu no mais duradouro processo de participação institucionalizado no Rio Grande do Sul, sendo realizado anualmente desde 1998, sem interrupções, independentemente das mudanças de orientação dos distintos governos desde então. A tabela I mostra o número de eleitores que participaram da Consulta anualmente desde a sua criação.

Tabela I. Votação da Consulta Popular

ANOS	Total de votantes	Voto via internet	% sobre o eleitorado
1998	379.205	-	5,53
1999	188.528	-	2,75
2000	281.926	-	3,96
2001	378.340	-	5,14
2002	333.040	-	4,52
2003	462.283	3.137	6,28
2004	581.115	6.224	7,70
2005	674.075	44.549	8,86
2006	726.980	85.980	9,40
2007	369.417	39.737	4,74
2008	478.310	49.501	6,04
2009	950.077	136.377	11,94
2010	1.217.067	177.596	15,00
2011	1.134.141	135.996	14,00
2012	1.026.749	119.749	12,32
2013	1.125.129	157.549	13,53
2014	1.315.593	255.751	15,83

FONTE: Fórum dos Coredes/Secretaria do Planejamento/TSE

Também em 1998 a eleição de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, para o governo do estado marca um novo avanço em termos da construção de instituições participativas no estado do Rio Grande do Sul. A partir de 1999 o governo da Frente

Popular (PT, PSB e PDT) inicia a implementação do **Orçamento Participativo em escala estadual**. Esta experiência, que tinha como base quase 10 anos de experiência participativa bem sucedida em nível local em Porto Alegre e em outras cidades do estado, foi então experimentada pela primeira vez em uma escala mais ampla. Esta experiência se caracterizou por uma intensa mobilização social e uma participação significativa de cidadãos nas assembleias locais e regionais. Isto se deu especialmente no seu primeiro ano onde, em função de um questionamento judicial por parte da oposição o Estado foi proibido de investir recursos públicos e de utilizar a estrutura governamental para organizar o debate. Um esforço organizativo intenso das organizações vinculadas aos movimentos sociais garantiu um processo de mobilização que envolveu a participação de 190 mil pessoas em 622 Assembleias Públicas municipais em 467 municípios do estado (Souza, 2000:3). Nos quatro anos seguintes, até 2002, o OP estadual seguiu mobilizando centenas de milhares de cidadãos em suas assembleias. No entanto, com a derrota do PT nas eleições estaduais de 2002 o processo foi suspenso, para ser retomado somente na década seguinte.

A partir de 2003 as dinâmicas de participação no Rio Grande do Sul ganham um novo impulso, em função da mudança decorrente da vitória de Lula na eleição presidencial. O governo federal, ainda que não tenha estabelecido mecanismos de participação direta da população nos moldes do OP, buscou fortalecer as possibilidades de participação a partir das estruturas já existentes. Sua atenção se concentrou, sobretudo, no papel dos conselhos setoriais, e no fortalecimento dos mecanismos que permitissem torná-los instrumentos para a ampliação da participação da sociedade. Isso se materializou na realização de **conferências** temáticas no âmbito dos conselhos de políticas públicas, concebidas como instrumentos de debate e formulação participativa de políticas públicas.

Estas conferências foram realizadas pelo governo federal com apoio dos governos estaduais e municipais e em parceria com os conselhos setoriais de políticas públicas. Suas versões estaduais e municipais implicaram no envolvimento direto de um número significativo de cidadãos, movimentos sociais e OSCs. No Rio Grande do Sul no período entre 2011 e 2014 foram realizadas 36 conferências estaduais de políticas públicas, 14 em 2011, 5 em 2012, 10 em 2013 e 7 em 2014

(SEPLAG, 2014:36). Na organização destas conferências esteve envolvido também um conjunto de fóruns da sociedade civil que se constituem em interlocutores do Estado no âmbito destes conselhos setoriais. Os conselhos, portanto, nestes casos, além de se constituírem em espaços de diálogo e construção de políticas públicas, são também indutores, ou estão associados a processos de organização da sociedade civil.

O último marco significativo deste percurso de construção de instituições participativas no Rio Grande do Sul foi durante o governo Tarso Genro (2011-2014), quando se buscou unificar e organizar de forma mais articulada o conjunto de experiências institucionalizadas nos períodos anteriores, agregando ainda a incorporação dos instrumentos da Tecnologia da Informação (TI) na implementação de mecanismos deliberativos em nível estadual. O “**Sistema Estadual de Participação Cidadã**” (SISPARCI). A implementação deste “Sistema de Participação”, que buscou articular as ações de todo o conjunto de instituições participativas existentes de maneira a gerar uma sinergia entre as distintas experiências representou uma ambiciosa tentativa de construir uma nova dinâmica democrática na relação entre o Estado e os cidadãos no Rio Grande do Sul. O Sistema buscava articular a ação dos mecanismos já instituídos (os conselhos setoriais, o debate regional dos COREDES, o OP em nível estadual e a consulta popular) com a adoção de mecanismos de consulta à população via internet. A todos estes mecanismos se somava o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, um espaço representativo da pluralidade da sociedade civil voltado para a concertação em torno de projetos e políticas públicas.

O estudo desses vinte e cinco anos de experimentos democráticos no RS aponta alguns elementos para compreender as potencialidades e limites do papel das novas instituições participativas. Todas estas experiências tiveram em comum um viés democratizante, possibilitando a ampliação da participação dos cidadãos em condições mais igualitárias, com garantias legais e o estabelecimento de compromissos mútuos em torno das decisões em relação às políticas públicas. Foram momentos, portanto, de avanço no sentido da democratização do Estado no Brasil. No entanto este avanço, no longo prazo, revelou-se insuficiente. Os dados disponíveis tanto em relação à percepção dos cidadãos acerca da democracia

e da política, quanto os desdobramentos políticos recentes apontam para uma trajetória na direção da desdemocratização.

Os limites da democratização

Todo este processo está associado à ampla mobilização social que acompanhou a conjuntura de redemocratização do país, especialmente no final dos anos 80 e no início dos 90. Esta mobilização, cujo móvel inicial era o fim da ditadura, combinou as demandas de restauração dos mecanismos clássicos da democracia representativa com uma forte inflexão no sentido da defesa de uma maior participação da sociedade civil nos processos decisórios, em uma perspectiva que pretendia ir além dos processos eleitorais periódicos. A construção de novos mecanismos participativos foi uma demanda de amplos setores da sociedade civil organizada, que demandavam instrumentos através dos quais fosse possível garantir um processo mais sistemático de consulta aos cidadãos para além dos processos eleitorais.

A construção de IPs foi uma resposta a estas demandas da sociedade por maior participação, que foram respondidas de maneira positiva por praticamente todas as forças políticas do campo democrático. Frente à demanda de participação os sucessivos governos responderam desenhandando mecanismos institucionais que possibilitassem uma maior participação dos cidadãos, representados pelas organizações da sociedade civil ou de forma direta. Este círculo virtuoso de demanda social e reforma institucional deveria conduzir a uma crescente adequação do funcionamento do Estado às demandas de participação dos cidadãos e, consequentemente a uma maior legitimação do sistema político e do próprio Estado. No entanto, como é possível constatar tanto através de pesquisas empíricas sobre a percepção dos cidadãos quanto pelas crescentes manifestações críticas de um contingente crescente de cidadãos em relação às nossas instituições representativas, não se pode dizer que o sistema político tem conseguido responder a contento a estas inquietações.

A análise histórica deste processo de construção e consolidação de instituições participativas sinaliza no sentido de corroborar as perspectivas mais céticas em relação às virtualidades dos processos de participação da sociedade civil.

Passados os primeiros anos de entusiasmo associado à emergência de novas experiências de participação política, a observação mais detida sobre as reais potencialidades democratizantes e sobre os limites das novas instituições participativas apontam muito mais na direção das fragilidades destes processos. Sobretudo fica patente que a superação dos limites da democracia representativa passa pelo desafio de um programa mais amplo de reforma política e de reforma do Estado. A simples superposição de novos espaços de participação e deliberação, sem que se alterem os mecanismos mais estruturais da relação do Estado e do sistema político com os cidadãos se mostra incapaz de promover uma democratização mais efetiva.

No caso brasileiro esta contradição entre a ampliação dos espaços de participação e uma latente insatisfação dos cidadãos em relação ao sistema político como um todo ficou dramaticamente exposta a partir das manifestações de rua massivas em junho de 2013. Analisando os impactos dessas manifestações Romão (2013) sinaliza a aparente disjuntiva entre espaços de participação ampliada e a insatisfação dos cidadãos. Para o autor “construiu-se, nos últimos trinta anos... um sistema paralelo de representação plenamente institucionalizado que se estabeleceu colado aos sistemas de políticas públicas que se desenvolveram no país desde os anos 1990, nos marcos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)”. Este “audacioso sistema”, baseado em conselhos, conferências, audiências públicas e outros instrumentos de participação não se mostrou capaz de absorver insatisfações decorrentes do “sentimento de indiferença, de carência ou ausência de sentimento de representação da parte do cidadão” (ROMÃO, 2013, p.15).

Pelo contrário, a insatisfação materializada nas manifestações multitudinárias de junho de 2013 se dirigia não apenas aos mecanismos tradicionais da democracia liberal (“não me representa”, era o mantra dirigido aos políticos e às autoridades de modo geral), como também expressava uma descrença em relação aos novos mecanismos de participação política, reservando à ação direta a maior parte da sua energia política. Em documento do Movimento Passe Livre publicado ainda em 2013 os ativistas afirmavam: “É assim, na ação direta da população sobre a sua vida – e não a portas fechadas, nos conselhos municipais engenhosamente instituídos

pelas prefeituras ou em qualquer outra das artimanhas institucionais -, que se dá a verdadeira gestão popular" (MARICATO, 2013:16).

Portanto a relevância da abordagem proposta decorre também de uma constatação mais ampla acerca do desgaste da imagem das instituições políticas verificado nas primeiras décadas deste século, no Brasil, na América Latina e no mundo. Por toda a parte se pode identificar, na mídia ou em análises acadêmicas, uma crescente insatisfação em relação às instituições e uma crítica sistemática aos políticos, aos partidos, aos governos, ao Estado e ao sistema político como um todo. O que nos leva a uma contradição: termos de um lado um Estado que aparentemente é cada vez mais democrático e aberto à participação dos cidadãos e, de outro, um número cada vez maior de cidadãos que não se sentem representados pelo sistema político e pelas instituições estatais.

As duas décadas do final do século XX foram caracterizadas, em escala global, por um avanço da democracia liberal como forma institucional hegemônica de exercício do poder político. A queda dos regimes autoritários do chamado "socialismo real" no leste europeu, os processos de mudança de regime no sul da Europa, na América Latina e em outras partes do mundo significaram um momento de afirmação da democracia, no que foi denominado por autores no campo da ciência política como a "terceira onda" de democratização (HUNTINGTON, 1994). Este processo de (re)constituição de regimes democráticos em escala global teve como uma de suas principais características uma preocupação crescente com a participação da sociedade civil no processo político, como um instrumento de ampliação da legitimidade, da gestão democrática e da eficiência das políticas públicas (COHEN e ARATO, 1992).

No Brasil a transição combinou uma intensa pressão política de baixo para cima por parte de movimentos sociais e das forças políticas de oposição mais radical com uma negociação entre setores do regime e as parcelas moderadas da oposição. Este processo teve o seu ponto decisivo na entrega do poder por parte dos militares através da eleição de um governo civil no colégio eleitoral em 1985 e se institucionalizou através da construção de um novo marco jurídico-legal no processo constituinte de 1988. Desde então o processo democrático se consolidou, tanto do ponto de vista das instituições tradicionais da democracia representativa

dentro dos marcos tradicionais do pluralismo poliárquico, como do ponto de vista da emergência de iniciativas voltadas para a institucionalização de dispositivos voltados para uma participação mais ampla e direta dos cidadãos e da sociedade civil organizada na vida política.

No entanto, as primeiras décadas do século XXI apontam para um sentido diferente, tanto no Brasil como no mundo. Um número cada vez maior de evidências indica um crescente descontentamento dos cidadãos em relação aos mecanismos de representação política. As mudanças estruturais associadas ao processo de globalização, o crescimento do poder político do capital financeiro sobre os Estados Nacionais, a desestruturação do tecido social decorrente dos processos de ajuste macroeconômico e das políticas de austeridade implementadas em nível global vem contribuindo para o desgaste das instituições políticas e para uma crise de legitimidade das estruturas de representação. Os movimentos internacionais antiglobalização do início do século XXI que resultaram no Fórum Social Mundial, assim como as mobilizações dos “indignados” do movimento 15 M na Espanha em 2011, os protestos do movimento “Occupy Wall Street” no mesmo ano e as mobilizações de junho de 2013 no Brasil demonstram um descontentamento crescente de parcela significativa dos cidadãos comuns em relação ao processo político.

As manifestações citadas são apenas a ponta mais visível e recente de um iceberg de crescente desconfiança dos cidadãos em relação aos governos de modo geral. “Over the past three decades public confidence has dropped in half in many situations...Canada, Britain, Italy, Spain, Belgium, the Netherlands, Norway, Sweden and Ireland have also seen some decline of trust in government” (NYE et al, 1997 p.2). Esta queda na confiança em alguns momentos tende mesmo a se converter em um sentimento mais generalizado de desconfiança em relação às instituições democráticas como um todo.

“tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem: neste caso, a indiferença ou a ineficiência institucional diante de

demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social" (MOYSÉS, 2005 p.33).

A insatisfação da cidadania em relação ao desempenho e à qualidade das instituições políticas se manifesta no que alguns autores descrevem como uma crise do próprio processo de representação política, que no limite pode representar uma ameaça à própria estabilidade das instituições democráticas. "Pesquisas recentes sugerem que níveis decrescentes de confiança nos políticos e nas instituições parecem ser uma tendência global que afeta não somente as poliarquias ricas, mas também democracias nascentes no mundo em desenvolvimento" (POWER e JAMESON, 2005:65).

Os dados disponíveis no Latinobarômetro corroboram estas afirmações. Ainda que a maioria dos cidadãos latino-americanos (56%) considere a democracia preferível em relação a qualquer outra forma de governo, apenas 39% dos mesmos se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia em seu país, ao passo que 57% se consideram insatisfeitos ou muito insatisfeitos. E solicitados a avaliar a democracia em seu país apenas 8% dos entrevistados afirmaram considerar seu país uma democracia plena, 30% uma democracia com pequenos problemas, 46% uma democracia com muitos problemas e 9% afirmaram considerar que seu país não é uma democracia. Estas críticas ao sistema político não são uma característica exclusiva da América Latina. No mesmo relatório uma comparação com um projeto análogo em nível europeu (Eurobarômetro) indica que o índice de satisfação com a democracia naquele continente caiu de 56%, em 2000, para 38% em 2013⁶¹.

No caso do Brasil os índices de insatisfação com a democracia são ainda mais altos. Menos da metade dos entrevistados (48,5%) na pesquisa do Latinobarômetro consideram que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo,

61. Dados do Informe 2013 da Corporación Latinobarômetro acessado em 20/02/2015, em <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

apenas 26% se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia no país e 69,2% se consideram insatisfeitos ou muito insatisfeitos. E apenas 3,9% consideram que o Brasil é uma democracia plena, 25,9% uma democracia com alguns problemas, 56,5% consideram que o país vive uma democracia com muitos problemas. Os índices brasileiros de descontentamento com a democracia, portanto, são ainda mais altos do que a média do continente.

Esta realidade provavelmente se aplica também ao caso do Rio Grande do Sul, ainda que não existam estudos empíricos em nível estadual. No entanto, survey realizado em Porto Alegre ainda em 2005, constatava que 87,5% dos entrevistados concordam totalmente ou em parte com a afirmação de que “todos os políticos são corruptos”, 87,1% dos entrevistados discordam da afirmativa de que “o Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos” e 96,7% afirmam que “os políticos prometem e não cumprem” (BAQUERO, 2007:12). Estes dados nos levam à constatação de que realmente há uma contradição crescente entre a existência e ampliação dos espaços de participação política à disposição dos cidadãos ao mesmo tempo em que os mesmos se sentem cada vez mais alheios e impotentes em relação aos processos políticos de decisão. Por que os cidadãos, mesmo tendo a seu dispor um conjunto de mecanismos explicitamente voltados para uma maior permeabilidade do Estado às suas demandas, se sentem cada vez menos representados pelo sistema político? As experiências estudadas sinalizam para dois elementos essenciais apontam para dois elementos centrais: a) de um lado o fato de que as mudanças democratizantes foram implementadas sem que se alterassem as estruturas políticas do Estado, apenas superpondo as inovações democráticas aos mecanismos tradicionais da democracia representativa; e b) ao mesmo tempo em que as estruturas políticas do Estado foram sendo democratizadas, a sociedade passava por processos de desdemocratização.

A democracia como um enxerto em um Estado estruturalmente autoritário

Quanto ao primeiro elemento limitador das perspectivas democráticas o que se pode dizer é que a dinâmica de democratização do Estado é limitada. A adoção de mecanismos participativos se deu de forma incremental, assistemática e muito

mais em uma dinâmica de reformas que respondiam a pressões externas do que a um projeto efetivo de democratização do Estado. As mudanças foram pontuais, ou seja, localizadas em termos de escopo ou abrangência, e as novas IPs não substituíram os mecanismos tradicionais, apenas agregaram novos procedimentos de participação. A falta de um projeto de democratização mais consistente se materializa em uma instabilidade institucional: processos são instituídos, para logo após serem suspensos pelo governo subsequente (como o OP). Espaços são instituídos com um determinado desenho para serem a seguir modificados sucessivas vezes, tendo suas atribuições e composição constantemente alterados. As novas IPs implementadas nestes trinta anos não alteraram as estruturas essenciais do Estado, particularmente os mecanismos de acesso ao poder estabelecidos nos marcos da democracia representativa. Neste sentido, a observação de Wampler (2011), de que as IPs se constituíram enquanto “enxertos” na estrutura do Estado explica, em grande parte, o limitado impacto em termos de uma efetiva transformação da relação entre o Estado e os cidadãos. Os novos espaços participativos foram agregados de maneira superposta às estruturas tradicionais, que não foram alteradas. E não foram alterados, muito especialmente, os mecanismos de acesso ao poder político, que continuaram sendo aqueles da democracia representativa. As eleições seguiram sendo o mecanismo essencial do processo político e a criação de IPs esteve sempre subordinada ao poder decisório dos detentores do poder executivo. O poder de fato decorre dos processos eleitorais, restando aos mecanismos de democracia participativa um papel acessório e complementar com muito pouca incidência sobre as decisões mais importantes.

Eram sempre os governos que decidiam quais processos participativos deveriam ser implementados, e como os espaços de participação deveriam funcionar. Às IPs se atribuem incidência sobre políticas setoriais, sejam elas de natureza temática (saúde, educação), territorial (desenvolvimento regional, gestão metropolitana) ou relacionadas a determinados grupos sociais (negros, jovens, índios, mulheres). O caráter fragmentado do Estado brasileiro, no qual cada parte da máquina do Estado trata de um tema ou uma política, de maneira isolada, permite que se adotem práticas participativas em determinadas áreas das políticas públicas sem que isso

implique em uma discussão do conteúdo mais geral dos programas e das práticas de governo. E mais, sem que o debate destas pautas setoriais atinja o centro da agenda política. A participação, portanto, se dá a partir de uma dinâmica extremamente setorializada e, como pudemos ver, sem uma incidência mais objetiva sobre as políticas mais gerais dos governos. As únicas tentativas de adoção de iniciativas mais consistentes e radicais, como o OP entre 1999 e 2002, ou de maior amplitude e caráter sistêmico, como o SISPARCI, foram eliminadas com a mudança de governo nas eleições.

A democratização proporcionada pela implementação de IPs, portanto, na medida em que não veio acompanhada de uma efetiva reforma democrática do Estado na sua totalidade, assim como de uma reforma política, fica profundamente limitada pelas características estruturais do Estado. A estratégia de democratização adotada, de superposição de novas estruturas por sobre as antigas instituições, evitando rupturas e reformas mais profundas, estabelecem limites incontornáveis ao processo de democratização. A participação, operando como um complemento, tendo muito pouco peso efetivo em relação aos mecanismos tradicionais da política representativa não é capaz de incorporar contingentes mais amplos da população. Os espaços existentes nas novas IPs incorporam organizações da sociedade civil que em sua maioria são de natureza setorial ou temática, que ganham espaços de negociação e deliberação em torno de seus interesses específicos, mas que dificilmente são capazes de protagonizar debates mais substantivos em relação à democracia e aos projetos políticos em disputa. A existência de espaços compartilhados de debate de temas setoriais mostrou muito pouca capacidade de influenciar sobre a agenda política efetiva do Estado.

Democratização da política, desdemocratização na sociedade

Até este momento o foco da análise se concentrou no desenho institucional dos processos de participação. No entanto é importante ainda considerar outras variáveis que possam contribuir no sentido de compreender melhor a dinâmica entre o processo de implantação de novas instituições participativas e a democratização do Estado. Ainda que a análise do desenho institucional como se viu nas seções anteriores, implique necessariamente na observação da forma pela

qual a sociedade civil se relaciona com os processos políticos, não se pode focar apenas nas interações cidadão-estado. As relações de confronto, aliança, rivalidades e dominação fora do Estado também são fundamentais para compreender os processos. Até porque “prevailing non-state forms of power strongly affect the possibility of democratization” (TILLY, 2007:13). Isto é especialmente importante em uma sociedade como a brasileira, onde a desigualdade não se resume às diferenças de condição socioeconômicas dos cidadãos, mas envolve também violentas assimetrias de poder e relações intensas de dominação social.

Isso nos leva a outra variável fundamental para analisar a efetividade das IPs que se relaciona com o nível de organização da sociedade civil (AVRITZER, 2008). Este incide de forma muito direta no processo, na medida em que muitas vezes a criação de IPs é resultante de uma pressão de fora para dentro do Estado e de baixo para cima na sociedade. Seja por uma pressão direta e explícita de setores sociais que demandam participar das decisões, seja através da consolidação de uma difusa cultura democrática que valoriza a participação e se transforma em um incentivo para os atores políticos, dificilmente as mudanças democratizantes resultam de uma decisão unilateral dos governantes. Portanto o nível de organização e mobilização da sociedade civil é decisivo na construção de instituições participativas.

A sociedade brasileira viveu um processo de intensa mobilização no período da transição da ditadura para a democracia. Novos personagens entraram em cena (SADER, 1988) e os movimentos sociais cumpriram um papel essencial na redemocratização (SINGER e BRANT, 1982). Esta luta contra a ditadura não se resumia simplesmente à demanda de restauração dos mecanismos formais da democracia representativa, mas expressava também uma demanda de protagonismo e de inclusão ao processo político de um arco mais amplo de atores sociais. É desse impulso democratizante e radical que emergem as demandas e os conceitos que orientaram a dinâmica de ampliação dos espaços democráticos no Brasil contemporâneo. No entanto, desde este período de profunda mobilização popular e os dias de hoje a situação social no país mudou muito, e estas

transformações incidiram também sobre a forma através da qual a sociedade civil se organiza.

As mudanças econômicas, sociais e políticas vividas pela sociedade brasileira nas últimas três décadas impactaram não apenas sobre a forma pela qual a sociedade civil se relaciona com o Estado, mas também sobre a própria sociedade. De um lado consolidação de uma forte e ativa sociedade civil, uma rede cada vez mais densa e complexa de organizações, instituições, movimentos sociais e meios de comunicação, alterou de maneira significativa e estrutural a relação entre o Estado e a sociedade. Este processo contribuiu de uma forma decisiva para uma crescente democratização do Estado. Por outro lado, processo de transformações sociais e econômicas incidiu também sobre a própria estrutura da sociedade civil, alterando a sua própria configuração. Nas décadas de 80 e 90 o processo de “ajuste econômico” incidiu de maneira muito direta sobre a estrutura da sociedade brasileira.

Somando-se às características estruturalmente autoritárias do modelo de desenvolvimento brasileiro, o processo inflacionário, as privatizações, o desemprego, as políticas de ajuste estrutural baseadas nos princípios do “Consenso de Washington” levaram a uma desestruturação do incipiente processo de organização da classe trabalhadora e de amplos setores das classes médias. A manutenção de um processo econômico concentrador e excludente de um lado fragilizou a rede de instituições e organizações que representavam os grupos subalternos urbanos e rurais. De outro lado a concentração de renda se dá em paralelo com fortalecimento e ampliação da capacidade dos setores proprietários em se fazer ouvir através de uma rede de instituições e organizações que também fazem parte da sociedade civil organizada. No conjunto da sociedade, as consequências sociais do processo de ajuste dos anos 90 implicaram também em uma crescente privatização da vida social, um predomínio das opções de ação individual sobre as formas coletivas, a legitimação do auto interesse em detrimento do interesse coletivo. Além disso, a disparidade social se refletiu também em uma hierarquização crescente e na redução dos laços de solidariedade social decorrentes da assimetria da distribuição dos recursos sociais, econômicos e de poder entre os diferentes grupos sociais.

O processo de mudanças vivido com a chegada dos governos de esquerda a partir de 2003, na medida em que não se propôs a uma ruptura global com o modelo de desenvolvimento, não foi capaz de alterar esta dinâmica. Do ponto de vista econômico, a inclusão social e a melhoria da situação econômica de amplos setores da classe trabalhadora decorrentes das políticas dos governos progressistas foi implementada a partir de uma estratégia “top down”, a partir do Estado, não associada a um fortalecimento de uma dinâmica de organização social autônoma de sentido emancipador. A análise de Singer (2012) sobre o conteúdo e significado do projeto “Lulista” de desenvolvimento mostra de maneira muito clara o impacto de um modelo que possibilitou, em função de particularidades conjunturais da situação brasileira e internacional, melhorar a situação econômica dos setores subalternos sem alterar de forma substancial o modelo social e econômico (e político) anterior.

A estratégia implementada, orientada por uma ação a partir do Estado, deslocou um contingente importante de quadros políticos e a maior parte da energia política para dentro do aparelho estatal e para a ação institucional nos marcos do âmbito das instituições da democracia representativa, esvaziando o esforço de organização da sociedade civil. Um contingente significativo de ativistas dos movimentos sociais, especialistas acadêmicos e técnicos e quadros políticos dos movimentos sociais foram incorporados ao aparelho de Estado, distanciando-se do trabalho cotidiano de organização da sociedade civil. No sentido inverso, quadros importantes de gestão política e administrativa vinculados ao projeto neoliberal, assim como toda uma geração de novos profissionais que ingressaram no mercado de trabalho, foram profissionalizados em instituições que passaram a compor um novo contingente de instituições que passaram a compor a sociedade civil.

A decorrência desta convergência entre mudanças socioeconômicas e políticas resulta em uma situação na qual o processo de democratização da sociedade brasileira adquiriu um caráter contraditório. E é desta contradição que resulta uma situação paradoxal na qual se observa uma efetiva democratização no âmbito político (sobretudo no que diz respeito aos instrumentos de participação dos cidadãos na vida política) e uma sensação generalizada de desapreço dos cidadãos em relação à política, aos governos e ao Estado. Do ponto de vista econômico e

social é evidente que houve uma efetiva melhora nas condições de vida e a inclusão de um contingente crescente de brasileiros ao mercado de consumo. No entanto, os marcos estruturais excludentes e elitistas da estrutura social brasileira não foram substancialmente alterados. O predomínio do capital financeiro, o fortalecimento de setores oligopolistas no âmbito econômico, a privatização crescente da vida social e da própria economia, a mercantilização e privatização das relações sociais no âmbito cultural e pessoal, são tendências estruturais que não foram alteradas.

Desta forma a crescente democratização formal das estruturas políticas não teve correspondência em uma democratização social e econômica. Neste sentido, se pode dizer então que paralelamente ao processo de democratização do Estado, assistimos um processo de desdemocratização da sociedade civil. Cohen & Arato (1992), em sua análise do debate sobre o conceito de sociedade civil e seu papel nas transições de regimes autoritários para democracias, sinalizam para a possibilidade de um processo regressivo, com transformações no sentido de uma sociedade civil atomizada, despolitizada e privatizada. Bresser Pereira aponta para o fato de que as desigualdades sociais e as disparidades de renda e de poder na sociedade capitalista geram uma situação na qual se observa uma “concentração de poder político em alguns cidadãos dotados de maior capacidade de organização, ou de maior capital, ou de maior conhecimento” (Bresser Pereira 1999:107). Isto configura a possibilidade de materialização de tendências elitistas e antidemocráticas também no âmbito da sociedade civil. Neste sentido a aparente contradição entre um Estado crescentemente democratizado e um desapego dos cidadãos em relação à política e a democracia pode ser explicado pelo fato de que esta democratização da política no âmbito estatal foi acompanhada por um processo inverso no âmbito da sociedade civil, que caminhou no sentido da atomização, despolitização e privatização.

O quadro abaixo apresenta uma proposta de sistematização destes processos de mudança social que incidiram sobre a sociedade civil brasileira, com impactos evidentes sobre o processo de democratização. Tomando como base o período inicial e o final de nossa investigação é possível isolar algumas características fundamentais tanto do ponto de vista da composição como das formas de

funcionamento das organizações da sociedade civil, que apontam no sentido de uma crescente desmobilização, atomização, privatização, despolitização e burocratização. Estes processos tem um impacto direto sobre as possibilidades de democratização, na medida em que a ocupação pela sociedade dos espaços abertos no âmbito das instituições participativas não é um processo abstrato, mas sim uma experiência que envolve atores sociais concretos, atores estes que mudaram muito nos últimos anos.

Indicadores de mudanças nos padrões de ação da sociedade civil organizada

Processos	1986	2014	Exemplo
Desmobilização	Foco na reivindicação/confílio (contention – Tilly)	Foco no diálogo (concertação)	As lutas saem das ruas e vão para os gabinetes. Foco nos processos eleitorais
	Foco na ação coletiva	Foco na representação de interesses	A existência de espaços institucionalizados, nos quais as OSCs tem por princípio um espaço garantido para representar sua base reduz a necessidade de mobilização
Privatização	De associações voluntárias democraticamente geridas (respondem a uma base coletiva)	As ONGs que se multiplicam no período recente respondem mais a seus diretores e/ou fundadores do que a bases sociais organizadas	Transição da representação de interesses organizados para a prática de “advocacy”
	Organizações que demandam respostas em termos de políticas públicas	Organizações que vendem serviços para o Estado/cumprem papel remunerado	Transição da demanda por políticas públicas para a demanda de recursos para implementação de “projetos sociais”
Atomização	Tendência à unificação Orgânica. Os movimentos convergiam	Tendência à fragmentação. Os movimentos tendem à	Multiplicação das centrais sindicais

	em busca de mais força política	divergência e disputa de protagonismo nos espaços de poder	Boom de ONGs e OSCIPs
	Da dinâmica: Tendência à unificação das lutas	Predomínio das lutas setoriais	Proliferação de iniciativas organizativas isoladas
Despolitização	Predomínio do interesse na construção da democracia (foco no interesse geral)	Predomínio de interesses setoriais (foco mais corporativo)	Trajetória do sindicato dos médicos: da luta pelo SUS à luta contra o governo por demandas de natureza corporativa
	Política identificada como atividade virtuosa	Ação deliberada de distanciamento da política	Substituição das políticas de Estado pela ação social privada
Burocratização	Organizações responsivas às suas bases mobilizadas	Maior distância entre liderança e base	Todas as organizações
	Do ativismo voluntário (militância)	À Profissionalização (diretores e funcionários)	Todas organizações

Todo este processo, esboçado de forma muito esquemática no quadro acima, permite sinalizar um processo cuja amplitude e profundidade transcende em muito os limites desta investigação. Sua apresentação desta maneira extremamente resumida tem como objetivo sublinhar a importância de que não se pode limitar a análise da efetividade das experiências de democracia participativa apenas ao seu desenho institucional e à dimensão da vontade política. O nível de organização da sociedade civil é decisivo na compreensão do processo. E, assim como todo o processo de criação e consolidação de novas experiências democráticas está evidentemente ligado às pressões de fora para dentro do Estado, surgidas no bojo da intensa mobilização da sociedade civil no período mais crítico de luta contra a ditadura, seria um erro considerar que as mudanças ocorridas no âmbito da própria sociedade civil não tivessem também um impacto, neste caso na direção contrária.

A década de 90 trouxe consigo mudanças econômicas, sociológicas, políticas e culturais que impactaram não apenas sobre as formas organizativas como também sobre as possibilidades e os repertórios de ação dos atores sociais. A hegemonia neoliberal no plano da economia e da cultura teve efeitos objetivos sobre a organização social, fortalecendo o individualismo e a fragmentação dos interesses e dos conflitos. Ao mesmo tempo a consolidação da democracia levou a uma institucionalização crescente da disputa política, que passou a depender menos da capacidade de organização e da mobilização e mais da capacidade política de negociar e influenciar as agendas no âmbito institucional. O corolário desta transição foi o processo de burocratização crescente das organizações da sociedade civil, cada vez menos dependentes de uma organização de base e mais dependentes da influência política sobre o Estado.

A década dos 2000, marcada pela experiência de concertação denominada por alguns autores de “Lulismo”, acentuou este processo, na medida em que, de um lado ampliou e consolidou espaços de representação dos interesses de importantes contingentes historicamente excluídos da deliberação sobre as políticas públicas. E este processo se dava de cima para baixo, sem depender de uma maior ou menor capacidade de mobilização e pressão. Por outro lado, a própria identidade de uma parte importante das organizações da sociedade civil com o processo em andamento contribuía, por sua vez, no sentido de uma autocontenção dessas organizações, que tendiam a dar preferência a negociações do que a pressões sobre o Estado.

Estas mudanças substanciais no padrão de organização e ação no âmbito da sociedade civil têm consequências sobre a efetividade das experiências analisadas. Por um lado, o esvaziamento e a burocratização das organizações fizeram com que a existência de espaços de incidência da sociedade civil sobre as políticas públicas não tivesse como resultado uma maior apropriação deste debate por parte dos cidadãos. De outro lado a transição de um modelo de organização mais voltado para a mobilização e para o conflito para um modelo de ação mais institucional também teve como consequência um maior distanciamento entre os cidadãos e as organizações que supostamente os representam.

De um lado a construção de instituições participativas permitiu a abertura de amplos espaços para a participação da cidadania, mas de outro as mudanças sociais que ocorriam paralelamente às mudanças políticas operavam na direção oposta. A mesma sociedade civil que conquista espaços cada vez mais amplos de debate, deliberação e fiscalização das políticas públicas se tornou, ela mesma, menos democrática. A crise de representatividade que foi exposta de maneira radical pelos movimentos de 2013 é o exemplo mais eloquente de que a democratização das instituições estatais não é, por si só, suficiente para incorporar de maneira plena os cidadãos ao processo democrático.

A partir desta breve e esquemática análise se pode avançar na hipótese de que o processo de democratização vivido enfrentou limites estruturais, capazes não apenas de limitar o potencial democratizante das experiências de participação como também de levar ao seu retrocesso. A criação de instituições participativas no âmbito do Estado sem uma efetiva mudança nas suas estruturas políticas mais profundas, não é suficiente para garantir a sustentabilidade da democratização. A incapacidade de transformar este movimento em uma efetiva reforma do Estado tende a levar à irrelevância os mecanismos propostos. Por outro lado se destaca também o fato de que a democratização no âmbito da política e do Estado conviveu com um processo de desdemocratização da sociedade. As mudanças econômicas e sociais vividas no governo Lula, com o fortalecimento das políticas públicas, a redução das desigualdades sociais e a melhoria nas condições de vida de amplas camadas da população se processaram paralelamente a uma dinâmica de fragmentação dos laços sociais, privatização das relações pessoais e institucionais, de burocratização das organizações da sociedade civil e de desmobilização dos movimentos sociais. Este processo social mais amplo se mostrou capaz de neutralizar os efeitos democratizantes das mudanças no espaço da política.

Referências

ALLEBRAND, S. **A Participação da Sociedade na Gestão Pública Local e na Produção de Políticas Públicas: A atuação dos Conselhos Municipais de Ijuí-RS de 1989 a 2000.** Ijuí, Editora UNIJUÍ, 2002.

AVRITZER, L. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático. **Opinião**

Pública, Campinas, vol 14, n.1, junho, 2008 p.43-64.

BANDEIRA, P. S. P., Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Texto para Discussão**, N.630. Brasília, IPEA, 1999. Disponível na internet em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf

BAQUERO, M. e PRÁ, J. **A Democracia Brasileira e a Cultura Política do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007.

BECKER, D. **Redenep: Rede de Estudo, Planejamento e Gestão Local-Regional do Desenvolvimento**. Lajeado, UNIVATES, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. Sociedade Civil: Sua Democratização para a Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C., WILHEIM, J. , e SOLA, L.(orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo, UNESP/ENAP, 1999.

CARVALHO, M. do C. A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.

COHEN, J. L. e ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, MIT Press, 1992

HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda**. São Paulo, Ática, 1994.

IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: Democracia**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, IPEA, 2010b

IPEA. **República, Democracia e Desenvolvimento**. Diretoria de Estudos e Políticas de Estado das Instituições e da Democracia (DIEST) Textos para Discussão n.1600. Brasília, IPEA, 2011

MARICATO, E. et all. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram conta do Brasil**. São Paulo, Boitempo/Carta Maior, 2013.

MOYSÉS, J. Á. A desconfiança nas Instituições Democráticas. Campinas, **Opinião Pública**. vol. 11 n 1, março 2005. p33-63

NYE, J. et all. **Why People Don't Trust Government**. Cambridge, Harvard University Press, 1997.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.

POWER, T. e JAMESON, G. D. Desconfiança Política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, n.1, Março, 2005)

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia, a Experiência da Itália Moderna**.

Rio de Janeiro, FGV Editora, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. Sistema Estadual de Participação, Construção e Desafios. Porto Alegre, Secretaria Estadual de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, 2014.

SADER, É. Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores na Grande São Paulo 1970/1980. Rio de Janeiro, Paz e Terra,

SINGER, A. Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

SINGER, P. e BRANT, V. C., orgs. São Paulo, o Povo em Movimento. Rio de Janeiro, Vozes/Cebrap, 1980.

SOUZA, U. Orçamento Participativo, a Experiência do Rio Grande do Sul. 2000. Acessado em 16/8/2015 em http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/55_ubiratan_de_souza.html

TILLY, C. Contention and Democracy in Europe, 1650-2000. Cambridge, Cambridge University Press, 2004

TILLY, C. Democracy. Cambridge, Cambridge University Press, 2007

WAMPLER, B. Instituições Participativas como “Enxertos” na Estrutura do Estado: A Importância de Contextos, Atores e suas Estratégias. In: **PIRES, R. R. C. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** Brasília, IPEA, 2011.

16. GOVERNOS DE ESQUERDA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA: AVALIANDO A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL, CHILE E VENEZUELA⁶²

Kátia Alves Fukushima

Introdução

Este trabalho se insere no leque de estudos sobre os governos de esquerda na América Latina (WEYLAND, MADRID e HUNTER, 2010; SILVA, 2009; ROBERTS, 2008; PANIZZA, 2009). O foco da análise está nas administrações do governo Lula no Brasil (2003-2010), do governo Bachelet no Chile (2006-2010) e do governo Chávez na Venezuela (1999-2013). A questão central que norteia o presente capítulo é: Como os distintos governos de esquerda impactam na maior ou menor penetração da participação⁶³ nas respectivas democracias?

Definimos governos de esquerda com base no conceito de Bobbio (2011) e nas definições de Ardit (2009) e de Braga e Amaral (2012), a partir de dois critérios: 1) ideológico ou pelo critério da razão teórica e 2) ação política ou pelo critério da razão prática. No primeiro caso, tais governos apresentam como valor ideal a busca por “maior **igualdade** tanto no aspecto socioeconômico” quanto no “status de diferentes grupos, defendendo por exemplo, mais equidade entre gêneros e etnias” (BRAGA e AMARAL, 2012, p.3, grifo nosso). A preocupação central dos governos de esquerda está, exatamente, no aumento das desigualdades e, portanto, na luta contra esta, pela “emancipação dos homens e das mulheres” (REVELLI⁶⁴, citado por BOBBIO, 2011, p. 184). No que se refere à ação política ou a razão prática, tais governos, por terem a igualdade como valor, buscam promover políticas mais inclusivas (BOBBIO, 2011). No entanto, para entender a ação política é importante

⁶² Uma versão preliminar do presente capítulo foi apresentada no *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado pela ALACIP na PUC/Peru entre os dias 22 a 24 de julho de 2015.

⁶³ Seguindo a ideia de Urbinati (2010, p.54), a participação neste trabalho é entendida não como contraponto a representação, e sim como um “continuum da ação política nas democracias modernas”.

⁶⁴ REVELLI, M. (1997). *La sinistra sociale. Oltre la civiltà del lavoro*. Torino: Bollati Boringhieri.

se atentar para as mudanças nas identidades das agrupações “de acordo com os acertos e fracassos de seus projetos, os distintos adversários com os que devem enfrentar-se e as representações que se fazem de si mesmas” (ARDITI, 2009). No momento atual, podemos dizer que os governos de esquerda dão ao Estado papel central na reformulação da sociedade e da economia, “adotando uma postura crítica com relação à possibilidade de o mercado conseguir equacionar, sozinho, todas as demandas sociais” (BRAGA e AMARAL, 2012).

A partir desta definição, podemos afirmar que o final do século XX e início do século XXI, foi marcado pelas ascensões de líderes de esquerda e centro esquerda na América Latina, com a vitória de Chávez na Venezuela (1998), Lula no Brasil (2002), Nestor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004), Evo Morales na Bolívia (2005), Michelle Bachelet no Chile (2006), Rafael Correa no Equador (2006), Daniel Ortega na Nicarágua (2006), Fernando Lugo no Paraguai (2008) e Mauricio Funes em El Salvador (2009)⁶⁵. Tal cenário, chamado de “Giro à Esquerda” (CLEARY, 2006; PROGREBINSCHI, 2013) ou “*Marea Rosa*” (PANIZZA, 2006) despertou a atenção de cientistas sociais e políticos, que buscaram entender os fatores explicativos destas ascensões, bem como, as diferenças desses governos de esquerda quanto as suas administrações. A proeminência do tema justifica-se quando se nota a escassez de vitórias da esquerda entre a década de 1980 e 1990. Segundo Cleary (2006, p.35), essa escassez fora interpretada como prova de que a esquerda foi limitada por transições “pactuadas”, que inclinou o campo do jogo eleitoral para a direita e pela hegemonia da economia neoliberal. Frente a esse contexto, a América Latina tem passado por mudanças relevantes, demandando “novas” formas de pensar a democracia. Tendo em vista que os governos de esquerda foram eleitos, em sua maioria, com propostas de governos mais inclusivos e participativos, nosso objetivo consiste em analisar a dimensão de participação, buscando demonstrar o impacto dos distintos governos de esquerda na maior ou menor penetração das dinâmicas participativas⁶⁶ nas respectivas democracias.

⁶⁵ A maioria desses governantes foram reeleitos e/ou elegeram sucessores do mesmo partido ou coalizão, com exceção do Chile, que não elegeu o candidato da mesma coalizão de Bachelet em 2010; e do Paraguai, que teve o retorno da direita através do golpe ocorrido em 2012 contra o presidente Fernando Lugo.

⁶⁶ Seguindo a ideia de Urbinati (2010, p.54), a participação neste trabalho é entendida não como contraponto a representação, e sim como um “*continuum* da ação política nas democracias modernas”.

Para tanto, utilizamos os indicadores propostos por Levine e Molina (2007; 2011) e Diamond e Morlino (2004), quais sejam: 1) Participação eleitoral; 2) Participação em Organizações; 3) Comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos; 4) Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas. O capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção seguinte apresenta um breve panorama do debate sobre as ascensões dos líderes de esquerda e a distinção e classificação de seus governos pela literatura. A terceira seção apresenta a participação como dimensão da qualidade da democracia e aponta os indicadores que medem a participação nas democracias. Na quarta seção apresenta-se em perspectiva comparada o impacto dos distintos governos de esquerda (governos de Lula no Brasil, de Bachelet no Chile e de Chávez na Venezuela) no que se refere ao maior ou menor grau de participação nas respectivas democracias. Em seguida tecemos as considerações finais.

O “giro à esquerda” e a configuração de distintos governos de esquerda

O chamado “giro à esquerda” iniciou-se ao final do século XX, com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998. Mais que a esquerda, Chávez representou a ruptura com o *status quo* até então vigente. Após sua vitória, muitas outras se sucederam na região com a eleição de líderes à esquerda no Brasil, na Argentina, no Uruguai, na Bolívia, no Chile, no Equador, na Nicarágua, no Paraguai e em El Salvador. Além da ascensão desses governos, não poderíamos esquecer a conquista de partidos de esquerdas como forças relevantes no cenário político em outros países, como a esquerda no México que se colocou como segunda força nas eleições presidenciais de 2006 (CLEARY, 2006).

Cleary (2006, p.35-36) chama a atenção para o nascer da esquerda como uma onda regional, fazendo a crítica, neste sentido, para a literatura que toma as ascensões de líderes de esquerda como casos isolados e singulares. Segundo o autor, à esquerda nem sempre vai obter vitórias, mas a sua competitividade recém-descoberta será uma característica permanente da política eleitoral na maioria dos países latino-americanos.

Quais os fatores explicativos para o fortalecimento dessas esquerdas?

Segundo Cleary (2006, p.37), a **desigualdade econômica** endêmica em toda a América Latina foi à razão fundamental para o sucesso da esquerda nas eleições latino-americanas. Já Panizza (2009, p.76) associou o crescimento político da esquerda à **crise do Consenso de Washington** entre 1997 e 2000. Os dois fatores estão relacionados, dado que é consensual que a adoção de políticas econômicas⁶⁷ atreladas ao Consenso de Washington intensificou a desigualdade na região. Podemos, então, afirmar que o contexto econômico e social constituiu um dos fatores que corroborou para a ascensão dos governos de esquerda. Tal como afirma Laclau (2006), o fracasso neoliberal e a necessidade de elaborar políticas mais pragmáticas que combinasse os mecanismos de mercado com graus maiores de regulação estatal e participação social explicaram o fortalecimento das forças de esquerda. O contexto econômico e social demonstrou o **descontentamento das massas** com os governos até então vigente, que através de protestos ou do “voto castigo” passaram a optar por governos alternativos aos que estavam no poder. Panizza (2009) demonstrou em uma importante análise sobre a ideologia do eleitor que votou nos governos de esquerda que em quase todos os casos, a porcentagem de votos por candidatos presidenciais de esquerda foi significativamente maior que a de eleitores que se identificaram como de esquerda. O autor, neste sentido, apresentou três explicações para esse paradoxo, quais sejam: a primeira explicação é o **processo de acumulação e desacumulação política na democracia**, em que a esquerda adquiriu um processo de acumulação com o seu acesso em governos municipais e estaduais (como é o caso do Partido dos Trabalhadores no Brasil, da *Frente Amplio* no Uruguai, do *Partido de la Revolucion Democrática* no México e da *Frente Sandinista de Liberación Nacional* na Nicarágua). Em contrapartida, partidos de direita e centro-direita sofriam um processo de desgaste dado o tempo em que estavam no poder. A segunda explicação, é a de que o determinante para o giro a esquerda não está tanto na clivagem esquerda x direita e sim na **clivagem governo x oposição**. Já a terceira

⁶⁷ Tais políticas correspondiam a disciplina fiscal; reforma tributária; taxas de juros positivas, taxa de cambio de acordo com as leis de mercado; liberalização do comércio; fim das restrições aos investimentos estrangeiros; privatizações de empresas estatais e mudanças de prioridades no gasto público (ver: MUNIZ BANDEIRA, 2002).

explicação está na **relação entre política e instituições**. Neste caso, Panizza citou como exemplo as eleições de Chávez na Venezuela, de Rafael Correa no Equador e de Evo Morales na Bolívia que foram eleitos mais por seu caráter anti-sistêmico que por suas posições ideológicas.

Outros fatores explicativos para a ascensão das esquerdas, são apontados por Cleary (2009): **a mudança tática e gradual na abordagem da esquerda para a política eleitoral** – a trajetória da estratégia eleitoral do Partido dos Trabalhadores no Brasil nos parece um caso emblemático e; **as limitações impostas pela natureza dos pactos de muitas transições latino-americanas** – podemos apontar, como exemplo, neste caso as limitações do Pacto de *Punto Fijo* na Venezuela que levou a crise do sistema partidário venezuelano e a criação de um ambiente favorável para a ascensão de Chávez ao poder executivo.

Natanson (2008), por sua vez, apresentou como fator explicativo o “vazio de influência na América do Sul” – em especial, no que se refere a influência dos Estados Unidos que no período tinha sua atenção voltada para outras regiões –, o que habilitou um espaço de autonomia inédito, favorecendo o giro à esquerda na América Latina.

Frente a tantos fatores, podemos afirmar que o giro à esquerda constituiu na resposta às questões políticas, econômicas e sociais latentes no período anterior de seus respectivos países. Ou seja, em maior ou menor grau, foi uma resposta à crise de representação política (crise do sistema de partidos, descrédito nas instituições políticas), às políticas neoliberais e a consequente crise social (desemprego, aumento da pobreza e desigualdade).

No que se refere às particularidades dos governos de esquerda, há um consenso na literatura (WEYLAND, 2009; SILVA, 2009; ROBERTS, 2008; PANIZZA, 2009) sobre a existência de distintas esquerdas na América Latina. Autores, como Castañeda (2006), Reid (2007), Petkoff (2005) e Mires (2008), classificaram as esquerdas latino-americanas que ascenderam ao poder em social-democratas e populistas (ou autoritárias). Tais autores apresentaram uma análise reducionista das esquerdas, apontando para uma esquerda boa e uma esquerda má (SILVA, 2009). Em uma perspectiva mais institucional e estrutural, Weyland (2009) com base nos aspectos institucionais (características organizativas dos partidos

governantes; desempenho do sistema partidário; impacto das reformas pró-mercado nos anos 1980-1990 e; abundância dos recursos naturais) classificou tais esquerdas em “esquerda radical” exemplificada pelos casos da Venezuela, Bolívia e Equador, que se opunha ao modelo liberal; e “esquerda moderada” como são os casos do Brasil, Chile, Uruguai, Paraguai e Argentina, que se moveram para o centro. Weyland (2009) afirmou que a radicalização das esquerdas na Venezuela e Bolívia, por exemplo, se deve à bonança dos recursos naturais, o que aumentou sua margem de manobra quanto à implementação de políticas mais radicais. De fato, tais governos foram favorecidos com a bonança de seus recursos naturais (petróleo e gás natural) na implementação de suas políticas públicas. No entanto, não vemos, como um fator explicativo das distintas esquerdas. O Brasil e o Chile também foram favorecidos com o *boom* das *commodities* e, todavia, foram classificados como uma esquerda moderada.

Panizza (2006) também apresentou uma tipologia dicotômica: uma esquerda populista, da qual ele cita os exemplos de Evo Morales na Bolívia, de Chávez na Venezuela e dos Kirchner na Argentina e uma esquerda social democrata. O autor utilizou como variáveis explicativas a debilidade ou os pontos fortes das instituições; o impacto das reformas econômicas nas populações; o jogo de relações de antagonismos e diferenças com relação ao antigo “Consenso de Washington”. Todavia, Panizza (2009) afirmou que esta classificação entre as esquerdas populista e social-democrata pode ser válida como ponto de partida. O autor reconhece que um dos problemas que tal divisão enfrenta é que fornece poucos critérios para compreender as diferenças internas dentro de cada categoria. Esta é a lacuna que as classificações dicotômicas enfrentam, sejam elas populista e socialdemocrata ou radical e moderada. Como Panizza exemplifica,

una característica típica del populismo es el liderazgo personalista, pero, ¿puede decirse que Evo Morales es un líder personalista de la misma manera que lo es Hugo Chávez en Venezuela? En relación con la socialdemocracia, una característica clave son sus vínculos con las organizaciones sindicales y otros movimientos sociales. Pero la relación entre Gobierno y sindicatos es muy diferente en Chile, Brasil y Uruguay;

los tres gobiernos que son comúnmente considerados como ejemplos de socialdemocracia en América Latina (2009, p. 80-81).

Roberts (2008, p.87) aproxima a esquerda moderada à esquerda social democrata europeia, por combinar “a democracia representativa com a economia de mercado e iniciativas do Estado para reduzir as desigualdades e promover a cidadania social”. Já no que se refere à esquerda radical, o autor distingue a esquerda venezuelana de Chávez da esquerda boliviana de Evo Morales, classificando a primeira como esquerda radical populista e a segunda como esquerda de movimentos. Ambas, rompem com os acordos graduais cuidadosamente negociados, propondo, desta maneira, “projetos transformadores e novas formas de soberania popular”.

Lanzaro (2007) ao analisar como fatores explicativos das distintas esquerdas: 1) os padrões de competição política; 2) a fisionomia de cada sistema partidário; 3) o tipo de partido e/ou movimento que compõe o governo; 4) o estilo de liderança presidencial; 5) o formato da democracia e; 6) certas variantes na orientação das políticas públicas – concluiu que havia três tipos distintos de esquerda na América Latina: a esquerda “populista de novo cunho” (Chávez na Venezuela, Rafael Correa no Equador e Evo Morales na Bolívia); a esquerda “nacional popular” (Kirchnner na Argentina) e; a esquerda social-democrática “criolla” (Lula no Brasil, Lagos no Chile e Vázquez no Uruguai).

Sader (2009, p.154) fez uma crítica às classificações que traçam uma linha divisória na América Latina entre uma esquerda boa e uma esquerda ruim. O autor apresenta uma variável importante para avaliar as distintas esquerdas, qual seja: países que assinaram os tratados de livre comércio com os Estados Unidos e os países que privilegiaram os processos de integração regional. A partir dessa variável, o mesmo distingue os governos de esquerda em: pós-neoliberais⁶⁸ (Chávez, Morales e Correa); os governos que flexibilizaram o modelo econômico,

⁶⁸ O conceito de pós-neoliberais utilizado por Sader (2009, p.64) corresponde a uma “categoria descritiva que designa diferentes graus de negação do modelo, mas não ainda um novo modelo, e, ao mesmo tempo, um conjunto híbrido de forças que compõem as alianças sobre as quais se baseiam os novos projetos”.

privilegiando a integração regional (Lula, Kirchner, Ortega e Lugo) e os governos que assinaram os tratados de livre comércio e estão atrelados às políticas norte-americana (Bachelet).

Seguindo uma perspectiva próxima a de Sader, Martinez (2008) apresentou uma análise interessante ao demonstrar tendências diferenciadas dos governos latino-americanos em relação a sua proximidade ou não com o projeto neoliberal e neoconservador dominado pelos Estados Unidos. Para o autor, o grupo de países composto por Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua preconizaram mudanças estruturais e se distanciaram do modelo dos Estados Unidos. Já os países como Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, ao contrário, representaram um projeto de mudanças moderadas. Todavia, o caso chileno é colocado pelo autor em um cenário especial por estar muito atado à política exterior dos Estados Unidos, inclusive na época de Bachelet, que manteve as políticas neoliberais da década de 1990.

A especificidade do caso chileno tem como um dos fatores explicativos o contexto da nova era democrática a partir da década de 1990, em que o Partido Socialista chileno juntamente com o partido de centro – a Democracia Cristiana, formaram uma coalizão eleitoral e de governo – a *Concertación para la Democracia*. Esta coalizão surgiu como estratégia política para derrotar o governo ditatorial de Pinochet e passou a governar o Chile desde a restauração democrática em 1989 (MOREIRA, 2006). Segundo Natanson (2009), o governo da *Concertación*, o qual se inclui o governo de Bachelet, “priorizou o crescimento econômico sobre qualquer outra variável, consciente de que uma recessão poderia abrir caminho para o retorno de Pinochet”. O fato é que com o governo Bachelet não houve mudanças, devido a uma série de limites institucionais, legados do regime ditatorial.

Frente às classificações apontadas por esses autores, partimos do pressuposto que, dada as circunstâncias históricas, políticas, econômicas, sociais, culturais e institucionais específicas que os governos de esquerda encontraram, se configurou três projetos políticos distintos na América Latina: O projeto “radical” ou de “rupturas” praticado por Venezuela, Bolívia e Equador; o projeto “moderado” praticado por Brasil, Uruguai e Argentina e; um terceiro projeto que constitui

aquele que apresentou “continuidades” às políticas neoliberais, atadas à política exterior norte-americana. Neste, destacamos Colômbia, Chile e Costa Rica. Destes três países, apenas o Chile contemplou um giro à esquerda.

Assim, buscando analisar os governos de esquerda e o impacto destes no que se refere a participação focamos em três governos de esquerda que representaram, a nosso ver, modelos distintos de governos. A escolha do governo de Bachelet (2006-2010) no Chile já se explica por ser, aparentemente, o “único” caso de governo de esquerda ligado ao “projeto de continuidades”. O que torna o Chile representativo deste modelo são os enclaves autoritários que foram mantidos por um longo tempo no país ou que ainda se mantêm e a particularidade da atuação do PSCh, dentro da coalizão denominada *Concertación*, hoje Nova Maioria, o qual, preso a certos limites programáticos, não poderia apresentar duras críticas ao modelo neoliberal, representando, segundo Silva (2009: 165), “uma inflexão à esquerda”. A escolha do governo Chávez (1999-2013) na Venezuela se deve, ao fato do Governo Chávez ter iniciado o giro a esquerda na América Latina. Eleito em um contexto de deslegitimação dos atores tradicionais e crise do sistema partidário e empreendendo uma refundação do Estado através da promulgação de uma nova carta constitucional já o torna representativo do projeto de rupturas. A escolha do governo Lula (2002-2010) no Brasil, como representante do projeto político moderado, se deve a clara trajetória de moderação do discurso e estratégias do PT, caminhando no espectro ideológico, de acordo Weyland, Madrid e Hunter (2010), para o centro.

Segundo Levitsky e Roberts (2011, p.26), os partidos de esquerda institucionalizados, como é o caso do PT no Brasil e do PS chileno (não na mesma medida), que viveram sob regimes militares e que na década de 1980 sofreram com a “crise de dívida externa”, estão mais inclinados a governar nos marcos macroeconômicos herdados (ortodoxo) e em conformidade com as regras constitucionais democráticas (democracias liberais). Já os movimentos políticos e os partidos novos que surgiram em contextos de crises democráticas e de seus sistemas partidários, assim como, de desencanto popular com respeito ao neoliberalismo, como foi o caso venezuelano, tem como tendência abandonar as

políticas econômicas ortodoxas pelo estatismo ou pela heterodoxia, e a utilizar meios plebiscitários para desafiar a ordem constitucional existente.

A Participação como Dimensão da Qualidade da Democracia

A participação vem sendo utilizada como uma dimensão de análise por vários estudiosos da qualidade da democracia (DIAMOND e MORLINO, 2004; MORLINO, 2010; LEVINE e MOLINA, 2007; PACHANO, 2011) que trazem importante contribuição ao apresentarem a participação nas diferentes esferas e sugerirem indicadores que tornam possível mensurar a participação em diferentes países. Há um consenso, desde as análises mais procedimentais às mais substantivas, que a dimensão de participação constitui uma das condições *sine qua non* para qualquer democracia.

A maior parte da literatura de “qualidade da democracia” (ALTMAN e PÉREZ-LIÑAN, 2002) partem da noção de democracia de Robert Dahl (2005) que, embora, inclui o processo de formação dos governos e de tomada de decisões, os indicadores propostos para medir a democracia estão focalizados quase que exclusivamente no processo eleitoral (MUNCK, 2011, p.15). Nesta, a dimensão da participação é avaliada através do voto. Todavia, como aponta Levine e Molina (2007, p.23), ao entender a democracia como um sistema que atende aos requisitos propostos por Dahl, a qualidade da democracia “não é um fenômeno de soma zero, em uma escala que parte das condições mínimas apontadas por Dahl para que exista democracia, indo do mínimo aceitável as melhores condições possíveis em três áreas interrelacionadas cujo funcionamento nos indica os níveis de qualidade: a decisão eleitoral, o processo de adoção de políticas públicas, e os mecanismos para exigir responsabilidade aos governantes.

Autores como Diamond e Morlino (2004); Hagopian (2005); Levine e Molina (2007) buscam estender a noção de democracia para além da Poliarquia de Dahl. Na análise de Morlino (2010), por exemplo, a qualidade da democracia é alta quando se observa:

a extensiva participação dos cidadãos, não somente votando, mas tomando parte na vida dos partidos políticos e

organizações da sociedade civil, na discussão de questões de política pública, na comunicação e na cobrança de responsabilidade por parte dos representantes eleitos, na monitoração da conduta pública dos governantes e no engajamento direto com as questões públicas em sua comunidade local (MORLINO, 2010, p.37).

De acordo com Diamond e Morlino (2004), a ideia de participação apresentada acima, está intimamente relacionada com a igualdade política, isto porque, mesmo que os direitos formais de participação sejam respeitados, as desigualdades com relação aos recursos políticos podem tornar muito mais difícil para as pessoas de menor status exercer os seus direitos democráticos de participação. Logo, uma condição fundamental para uma ampla participação em uma democracia de qualidade é a ampla difusão da educação básica e alfabetização, bem como, o conhecimento político do sistema de governo, seus procedimentos, regras, questões, partidos e líderes. A ampla participação também requer um Estado de Direito, que defenda o direito e a capacidade dos grupos sociais vulneráveis de participar plenamente.

Para Levine e Molina (2011, p.9), é através da participação que os cidadãos escolhem seu governo, o controla e influencia as políticas, indiretamente ou por intermédio de representantes. “Quanto maior for a participação, maior será a probabilidade de que o governo e suas decisões sejam sensíveis a vontade do povo”. Ou seja, maior a probabilidade de um governo responsável. Tais autores utilizam quatro variáveis para medir a qualidade da participação: 1) participação eleitoral, 2) oportunidades para votar, 3) participação em organizações políticas e 4) representatividade das instituições. A primeira variável e a terceira indicam a intensidade da incorporação da população no processo eleitoral. Já a representatividade das instituições e oportunidades para votar correspondem à medida em que as instituições efetivamente canalizam a participação cidadã através do fornecimento de uma representação equilibrada e assegurando uma abundância de oportunidades e acessibilidade para a intervenção dos cidadãos na política, e o grau em que estas são realmente utilizadas. Diamond e Morlino (2004) também utilizam como

variáveis a participação eleitoral (medida pelas taxas de comparecimento dos eleitores) e a participação em organizações políticas (partidos políticos, movimentos sociais e organizações não-governamentais). Além destas duas variáveis, os autores também incluem a frequência de comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos e a medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas.

Isto posto, apresentamos a seguir os indicadores proposto por estes autores e que utilizaremos para avaliar os distintos governos de esquerda.

Quadro 1. Indicadores de Participação proposto por Levine e Molina (2007; 2011) e Diamond e Morlino (2004)

Dimensão	Variável	Indicadores
Participação Levine e Molina (2007; 2011) e Diamond e Morlino (2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Participação Eleitoral - Participação em Organizações - Comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos - Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentagem da população em idade de votar que vai às urnas; - Frequência com que trabalha para um candidato ou partido político. - Percentual dos entrevistados que já procuraram autoridade local ou do governo. - Percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política; - Interesse pela política⁶⁹

Fonte: Levine e Molina, (2007, 2011); Diamond e Morlino (2004)

A partir desses indicadores, buscamos demonstrar na seguinte seção o quanto os distintos governos de esquerda têm contribuído para a construção de democracias mais participativas, e logo, democracias de maior qualidade.

A Participação nos governos de esquerda do Brasil, Chile e Venezuela

As propostas de incluir mecanismos de participação e/ou de democracia direta não são recentes e nem são particulares dos governos de esquerda. Muitas Constituições latino-americanas promulgadas entre o final da década de 1980 e ao

⁶⁹ No que se refere à “Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas”, Diamond e Morlino (2004) utilizam como indicador a questão do Latinobarômetro que indica o percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política. Além desse indicador, propomos outro indicador: Interesse pela política.

longo da década de 1990 incluíram mecanismos, tais como plebiscito, revogação de mandato e iniciativa popular (LISSIDINI, 2011). A análise das reformas constitucionais realizada por Lissidini (2011), demonstra que a incorporação e ampliação dos mecanismos de democracia durante a década de 1990, constituiu em uma resposta institucional ao processo de democratização próprio dos países que viveram regimes autoritários (tais como o Brasil com a Constituição de 1988, o Equador com a Constituição de 1978 e o Paraguai com a Constituição de 1992). Além destes, outros países incorporaram mecanismos de participação em suas constituições, como a Colômbia (1991), o Peru (1993), a Argentina (1994) e a Bolívia (2004).

Na tabela 1 demonstramos os mecanismos de inclusão política contidos nas Constituições do Brasil, Chile e Venezuela.

Tabela 1: Mecanismos Constitucionais de inclusão política

Mecanismos de Inclusão Política	BRASIL	CHILE	VENEZUELA
Promove a Igualdade de Gênero	Não	Não	Sim (art. 88)
Estado ou Identidade Nacional/ Plural	Não	Não	Sim (art. 6)
Ordena Ações Afirmativas	Não	Não	Sim (art. 21)
Iniciativa Popular	Sim (art. 14)	Não	Sim (art. 70)
Participação Cidadã ou Controle das Políticas Públicas	assistência, segurança social, trabalho e saúde (arts. 10, 194, 198 y 204)	Não	-
Conselhos abertos ou populares	Não	Não	Sim (art. 70)
Referendo ou Consulta Popular	Sim (art. 14)	Sim, em matéria constitucional e municipal	Sim (arts. 71 e 73)

(arts. 5,118 e 128)			
Revogação de mandatos	Não	Não	Sim (art. 72)
Fonte: PINTO y FLISFISCH, 2011			

Segundo Lissidini (2011, p.69), a Constituição brasileira, buscando reestruturar e democratizar o que havia sobrado do regime militar, apresenta várias seções sobre direitos humanos e civis, inclusive sobre os direitos da população indígena. Já a Constituição chilena é uma das mais restritivas da América Latina no que se refere à incorporação dos mecanismos de democracia direta e é única que tem limitações no que se refere às consultas populares ou referendos, se restringindo apenas a matéria constitucional e municipal (Tabela 1).

Como podemos observar, tanto a Constituição brasileira quanto a venezuelana, ao contrário da chilena, apresentam mecanismos sobre a iniciativa popular e a participação cidadã, bem como, sobre o controle das políticas públicas. Dos casos analisados, a Constituição venezuelana é a única que apresenta a possibilidade de revogação de mandatos, um importante elemento que permite o controle do governo e dos representantes por parte do eleitorado. Todavia, é importante ressaltar que a Constituição venezuelana (1999), juntamente com a Constituição do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009, se insere no contexto de ascensão das esquerdas na América Latina. Tais Constituições, aprovadas por referendos, marcaram um processo de rupturas com o *status quo* até então vigente nos respectivos países e a construção de uma nova hegemonia. Dentre os principais mecanismos que favorecem a participação contidos na Constituição venezuelana, além da possibilidade de revogação do mandato para todos os cargos e magistraturas de eleição popular (artigo 72), encontram-se: a criação do Poder Cidadão que consiste em um controle nas mãos do cidadão para fiscalizar a administração pública (Artigos 273-291); a Criação do Poder Eleitoral, que é exercido pelo Conselho Nacional Eleitoral (CNE) (Artigos 292-298). Neste, a sociedade civil, passou a ter o poder de postular-se como membros do CNE; a utilização de plebiscitos e referendos; a garantia de participação popular no procedimento de seleção e designação de juízes e juízas (artigo 255-265); e a garantia de que os povos indígenas da Venezuela poderão eleger três deputados

(as) de acordo com o estabelecido na lei eleitoral, respeitando suas tradições e costumes (artigo 186) (VENEZUELA, 1999).

Embora, como afirma Zovatto (2010, p. 108-109), muitos destes mecanismos podem ser usados de forma interessada a beneficiar o Poder Executivo em detrimento de outros poderes ou de formas de intermediação entre representante e representado, caminhando para uma “democracia plebiscitária”, acreditamos que, para além das motivações em torno das consultas populares, “o exercício da democracia direta pode, ao menos potencialmente, contribuir para a deliberação e para a participação e [...] ter efeitos adversos ou diferentes aos buscados pelo presidente” (LISSIDINI, 2011, p. 37). Os casos do plebiscito no Chile (1988) que derrocou Pinochet e a derrota de Chávez no referendo de 2007 que visava a reforma constitucional constituem exemplos de que a utilização de mecanismos de democracia direta nem sempre beneficiará o projeto proposto.

Como aponta Altman (2011, p. 188-189), a democracia direta, quando bem desenhada, pode empoderar os cidadãos, bem como, romper com as barreiras à rendição de contas que se apresentam nos sistemas representativos.

A participação apareceu como tema na agenda política dos três governos de esquerda aqui analisados. A atuação da esquerda no Brasil e a implementação de políticas participativas já se destacavam nas administrações locais, especialmente com a implementação dos Orçamentos Participativos. Com a ascensão de Lula em 2002, tais políticas foram ampliadas e reforçadas, como nos casos dos conselhos e conferências nacionais (AVRITZER, 2009). A quantidade de políticas federais (determinadas em função de decretos presidenciais) destinadas às minorias foi proeminente no governo petista (POGREBINSCHI, 2013).

No Chile, o primeiro mandato de Bachelet (2006-2010) significou mais do mesmo em relação aos governos anteriores. Embora com um alto grau de institucionalidade e um Estado de direito consolidado, bem como, um sistema econômico estável, o mesmo não superou o déficit em relação a *accountability* e a participação. Além disso, ao manter resquícios do período autoritário nas regras do jogo, o primeiro mandato de Bachelet se caracterizou pela presença de um sistema eleitoral que gera pouca competição e desincentiva a participação, perpetuando os oligopólios políticos (ALTMAN, 2006). Bachelet teve pouco espaço

para implementar políticas mais ousadas. Isto, porque, o equilíbrio de forças políticas, conformando assim um sistema de vetos, é, precisamente, o que em última instância tem tornado os canais ordinários incapazes de representar e processar o tipo de interesses e questões que agitam os setores mobilizados, como é o caso dos estudantes chilenos (PINTO y FLISFISCH, 2011, p.157).

Segundo Avritzer (2009), tanto no caso chileno como no caso brasileiro existem conflitos entre os níveis de participação e os órgãos de representação, contudo, os conflitos não conduzem para a desintegração das formas de representação, mas sim, para apontar soluções que pode ser mais favorável aos agentes sociais, como é o caso do Brasil, ou em nome de órgãos estaduais, como é o caso do Chile.

No que se refere à esquerda na Venezuela se observa mudanças mais profundas. Além da ampliação de mecanismos participativos e de controle social (artigo 184) contidos na Constituição, Chávez criou em 2006 o “Parlamento de *Calle*” com o objetivo de promover a discussão dos projetos de lei em assembleias organizadas pela Assembleia Nacional. Neste mesmo ano, o governo implementou a *Lei dos Conselhos Comunais*, regulamentando, desta forma, os Conselhos Comunais (LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006). Segundo Braga e Amaral (2013), verifica-se um alto nível de participação nos Conselhos Comunais, tanto em 2007 quanto em 2010.

Como podemos observar os três casos configuram governos de esquerda distintos. Mas podemos afirmar que os mesmos impactam na forma como vai haver maior ou menor grau de apropriação das dinâmicas participativas? Para responder a esta pergunta, analisamos os casos brasileiro, chileno e venezuelano a partir de quatro indicadores (Quadro 1) com base em Diamond e Morlino (2004) e Levine e Molina (2007; 2011), quais sejam: 1) Participação eleitoral; 2) Participação em Organizações; 3) Comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos e; 4) Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas.

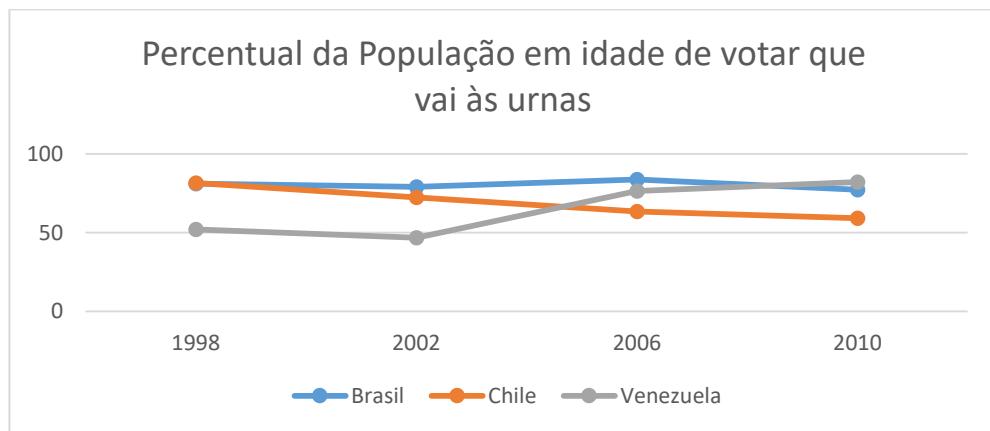
Participação Eleitoral

A participação eleitoral dos cidadãos contribui com a função educativa da participação. Quanto mais os cidadãos participam, mais capacitados estarão para

participar ou ainda como aponta Levine e Molina (2011) maior será a probabilidade de que o governo e suas decisões sejam sensíveis a vontade do povo.

A participação eleitoral é medida pela porcentagem da população (em idade de votar) que vai às urnas. No Gráfico 1, podemos verificar o comparecimento da população às urnas nos processos eleitorais para eleição do executivo entre 1998 e 2010.

GRÁFICO 1 – TAXA DE COMPARECIMENTO SOBRE O TOTAL DA POPULAÇÃO APTA NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS



Fonte: Braga e Amaral, 2013, International Idea;

Observa-se um aumento significativo da participação eleitoral no governo Chávez a partir de 2002, atingindo mais de 80% em 2010. O Chile, ao contrário, apresentou diminuição significativa na participação eleitoral. Nas eleições presidenciais que levaram Bachelet ao poder, a taxa de comparecimento da população apta a votar foi de 63,3%. Nas eleições de 2010, essa taxa caiu para 59,1. Segundo Altman (2006), essa falta de adesão da população chilena à participação nas eleições se deve ao sistema de registro eleitoral que até então era voluntário⁷⁰ e ao sistema binominal que reduz o peso do voto.

No Brasil a taxa de participação eleitoral⁷¹ sempre foi alta, porém apresentou uma pequena redução entre 2006 e 2010. No primeiro mandato do presidente Lula a

⁷⁰ Em 2009, o registro eleitoral passou a ser automático (Lei nº20.337).

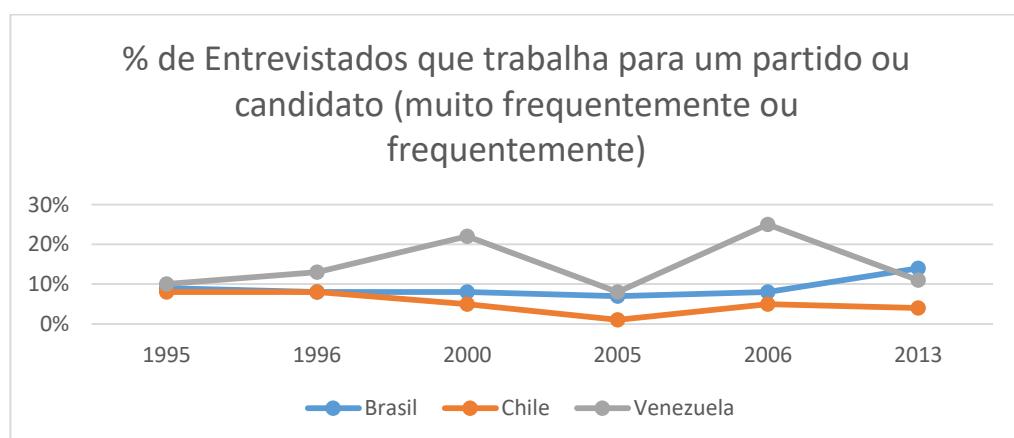
⁷¹ Vale lembrar que no Brasil o voto é obrigatório. No Chile até então, o registro eleitoral era voluntário e o voto obrigatório, logo, quem não quisesse votar era só não se registrar. Este sistema gerava uma distorção

taxa de participação eleitoral aumentou de 79,1 (2002) para 83,6 (2006). Ao final do seu mandato (2010), houve uma queda dessa taxa para 77,3.

Participação em Organizações

Para uma democracia participativa e de qualidade, os cidadãos devem participar não somente dos processos eleitorais, mas ser ativo também na sociedade, através das organizações, movimentos, partidos entre outras instituições participativas para além da arena eleitoral. Assim, para analisar a participação dos cidadãos em organizações, utilizamos como indicador uma questão do Latinobarômetro: "Com que frequência você faz uma das seguintes opções: trabalhar para um candidato ou partido político: muito frequentemente, frequentemente, quase nunca, nunca (Levine e Molina, 2011). O Gráfico 2 demonstra o percentual de entrevistados que responderam muito frequentemente ou frequentemente.

GRÁFICO 2 – FREQUÊNCIA COM QUE TRABALHA PARA UM CANDIDATO OU PARTIDO POLÍTICO⁷²



Fonte: Latinobarômetro 1995-2013

A Venezuela apresentou um nível maior de participação, especialmente em 2000, com 22% dos que responderam trabalhar frequentemente para um candidato ou partido e em 2006 com 25%. No entanto entre 2006 e 2013 essa taxa caiu significativamente. A participação no Brasil obteve uma média de 8% entre 1995 e

⁷² nos dados sobre a abstenção eleitoral no Chile, quando os dados utilizavam o número de registros e o número de comparecimentos às urnas. Na Venezuela o voto é facultativo.

⁷² Os valores correspondem aos entrevistados que responderam muito frequentemente ou frequentemente.

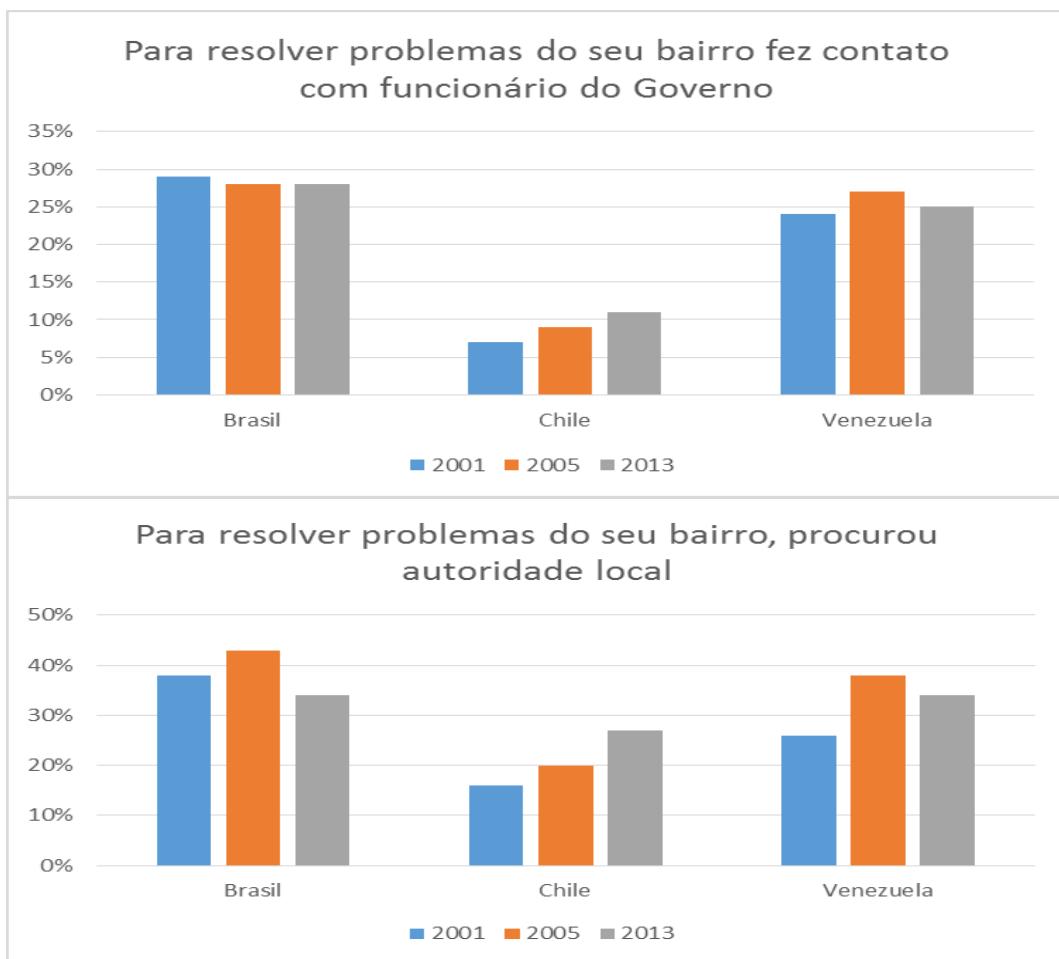
2006, subindo para 14% em 2013. O Chile, por sua vez, apresentou índices muito baixo. Durante o mandato de Bachelet a média foi de 4,5%.

Além da questão do Latinobarômetro, Braga e Amaral (2013) com base no banco de dados do LAPOP (*Latin American Public Opinion Project*) apresentaram dados sobre a participação em reuniões de comitês e associações de bairro, movimentos e partidos políticos (pelo menos uma vez ao ano). Os dados apontados pelos autores demonstraram uma maior participação na Venezuela. A média dos entrevistados venezuelanos que responderam participar de reuniões de comitês e associações de bairro nos anos de 2007, 2008 e 2010 foi em torno de 35,2%. No Brasil essa média foi de 16,1% e no Chile a média foi de 21%. Já no que se refere a participação em reuniões de movimentos ou partidos para os mesmos anos o índice é menor nos três países. No entanto, na Venezuela essa participação também é maior comparado ao Chile e Brasil, com uma média de 13,7%. No Brasil a média foi de 8,9% e o Chile apresentou a menor taxa de participação com 3,5%.

Comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos

Para avaliar a comunicação da população com os representantes eleitos utilizamos as questões do Latinobarômetro: Para resolver problemas em seu bairro: você contatou uma Autoridade Local ou Funcionário do Governo?

GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DE ENTREVISTADOS QUE PARA RESOLVER PROBLEMAS DO SEU BAIRRO JÁ PROCURARAM FUNCIONÁRIO DO GOVERNO OU AUTORIDADE LOCAL



Fonte: Latinobarómetro 2001-2013

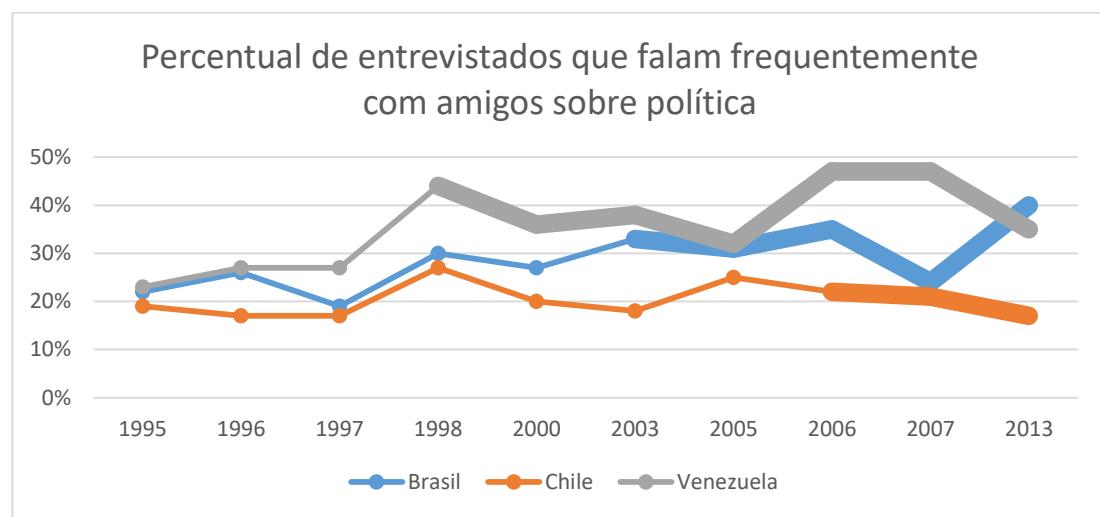
A comunicação com funcionários do governo e autoridades locais, como podemos observar no Gráfico 3, é mais comum no Brasil e na Venezuela do que no Chile. A distância entre representante e representado pode demonstrar uma deficiência no que se refere ao controle cidadão sobre a representação.

Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas

Diamond e Morlino (2004), utiliza como indicador a questão do Latinobarómetro: Frequência com que se fala de política com os amigos. Além deste indicador, utilizamos também o Interesse pela Política (O quanto você está interessado na política?). Esse índice busca complementar o proposto por Diamond e Morlino, pois não necessariamente podemos afirmar que aqueles que não falam de política com os amigos são desinteressados pela política.

Ao analisar os Gráficos 4 e 5, podemos perceber que o Chile apresenta as menores taxas dos entrevistados que responderam que falam de política com os amigos e daqueles que se interessam pela política. No segundo mandato de Lula no Brasil, o percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política caiu de 35% em 2006 para 24% em 2007. Já o percentual daqueles que responderam que se interessam pela política aumentou de 20% em 2007 para 35% em 2010.

GRÁFICO 4 – PERCENTUAL DE ENTREVISTADOS QUE FALAM FREQUENTEMENTE COM OS AMIGOS SOBRE POLÍTICA⁷³

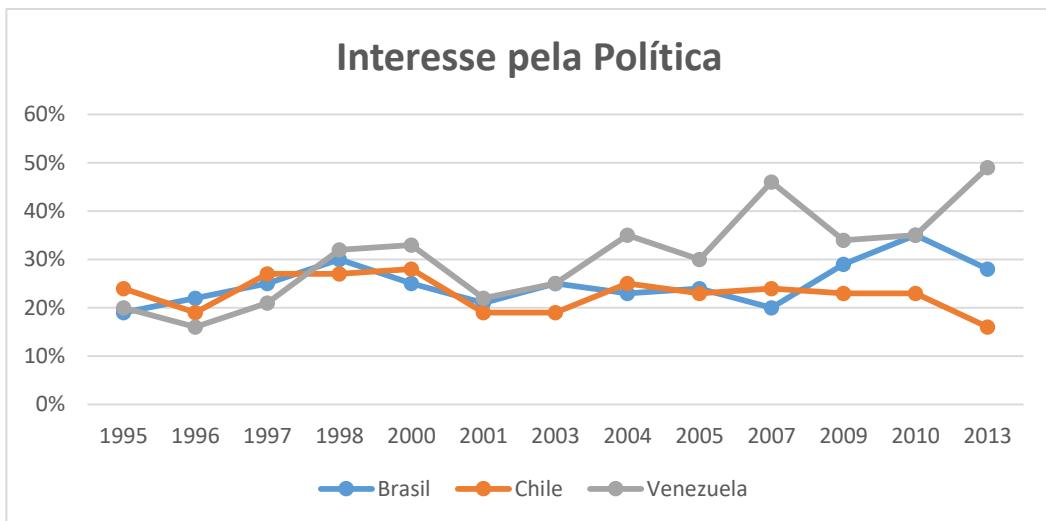


Fonte: Latinobarômetro 1995-2013

A Venezuela, apresenta um nível maior de comunicação da população sobre questões políticas, apresentando uma redução entre 2007 e 2013 do percentual de entrevistados que falam de política com os amigos de 47% para 35%. Já em relação ao percentual de entrevistados que responderam que se interessam pela política apresentou um aumento de 35% em 2010 para 49% em 2013.

⁷³ O percentual corresponde aos entrevistados que responderam muito frequentemente ou frequentemente.

GRÁFICO 5 – GRAU DE INTERESSE PELA POLÍTICA⁷⁴



Fonte: Latinobarômetro 1995-2013

De acordo com o informe do Latinobarômetro de 2013, o interesse pela política se distribui de forma muito desigual na região, sendo 49% na Venezuela e 17% no Chile. O Brasil aparece com 28%, estando na média da região. No Chile a falta de interesse pela política se deve ao distanciamento dos partidos com a sociedade. Já na Venezuela, no período Chávez houve uma atomização da política e um incentivo a mobilização dos sujeitos sociais. Ademais, a polarização intensa na sociedade entre chavistas e oposição traz para a sociedade a sensação de disputa política constante para além dos momentos eleitorais.

Em geral, os dados sobre a percepção dos cidadãos demonstraram que houve maior grau de apropriação das dinâmicas participativas na Venezuela, seguida do Brasil. O Chile, por sua vez, apresentou déficit significativo no que se refere a participação dos cidadãos. Estes dados reafirmam exatamente que os países que tiveram mais participação dos cidadãos são os que de fato conseguiram implementar políticas favoráveis à democracia participativa. Logo, o Chile com uma Constituição restritiva no que se refere aos mecanismos de participação, o distanciamento dos partidos em relação à sociedade, um sistema eleitoral que até então gerava

⁷⁴ Os valores correspondem a porcentagem dos entrevistados que responderam que são muito interessados ou interessados pela política.

distorção em relação aos votos dos eleitores e uma alta desigualdade econômica e social já justifica a baixa participação.

Vale ressaltar que o presente trabalho não teve como objetivo avaliar a qualidade da dessa participação nos respectivos países. Embora, Lissidini (2011) chama a atenção para o perigo do uso plebiscitário das consultas populares, o aumento da inclusão, dos mecanismos de participação e de democracia direta podem intensificar a participação da população e torná-la mais ativa na busca de uma democracia de melhor qualidade.

Considerações finais

A distinção do governo Chávez na Venezuela, do governo Lula no Brasil e do governo de Bachelet no Chile a partir de três projetos políticos o de “rupturas”, o “moderado” e o de “continuidades”, respectivamente, tem relação não só com os projetos políticos adotados pelos mesmos, como também no impacto destes governos no que se refere ao maior ou menor grau de participação. Os três governos foram eleitos com propostas de governos mais inclusivos e/ou participativos. O caso do governo Chávez, apontado, neste trabalho, como o projeto político de rupturas, se caracterizou por um cenário de crise do sistema de partidos e refundação do Estado através de uma nova Constituição. Neste, a representatividade dos partidos é débil. No entanto, o nível de participação e inclusão (participação eleitoral; oportunidades para votar; participação nas organizações, interesse pela política) foi maior comparado ao Brasil e ao Chile.

No caso brasileiro, durante o governo Lula – projeto político moderado – também houve avanços significativos no que se refere à dimensão de participação, especialmente com a experiência dos Orçamentos Participativos e das Conferências Nacionais nas mais variadas áreas de políticas públicas. O Brasil, durante o governo Lula, especialmente no segundo mandato, obteve destaque no que se refere a participação eleitoral; a representatividade dos partidos; ao aumento da participação nas organizações e do interesse pela política.

O caso chileno, por sua vez, apresentou uma complexidade frente aos aspectos institucionais e, portanto, é um caso que precisa ser cuidadosamente estudado, para apreender o espaço que essa esquerda teve de fato para a elaboração das

políticas públicas. A presença de uma série de entraves autoritários – com um sistema eleitoral binominal que tem como tendência distorcer a representação, o quórum alto para implementar reformas constitucionais e a presença de uma Constituição extremamente restritiva somados a uma base social débil –, dificultaram o governo de Bachelet na implementação de seu plano de governo. Logo, seu primeiro mandato se caracterizou por um projeto político de continuidades. No que se refere aos dados apresentados o caso chileno foi o que apresentou o menor nível de participação. Os poucos canais de participação no país refletiram, portanto, na participação dos cidadãos, que demonstraram a partir das pesquisas de surveys uma certa apatia política.

Em suma, os dados nos levam a afirmar que os distintos governos de esquerda – o de “rupturas” com o governo Chávez, o “moderado” com o governo Lula e o de “continuidades” com o governo Bachelet – impactaram na forma como houve um maior ou menor grau de apropriação das dinâmicas participativas. No limite, podemos afirmar que o “governo de continuidades” de Bachelet se manteve mais próximo de uma “democracia liberal” em seu sentido minimalista em que a soberania popular está restrita à arena eleitoral, enquanto o “governo de rupturas” de Chávez se aproximou mais da “democracia participativa”. Já o “governo moderado” de Lula se posicionou em um ponto intermediário entre os dois casos.

Referências

ALTMAN, D. Continuidades, Cambios y Desafíos Democráticos em Chile (2006-2009). **Colombia Internacional**, n° 64, jul - dic 2006, p. 12 – 33, 2006

ALTMAN, D. **Direct Democracy Worldwide**, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

ALTMAN, D. e PÉREZ-LIÑAN, A. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. **Democratization**, Vol.9, No.2, Summer 2002, Published by Frank Cass, London, pp.85-100, 1999.

ARDITI, B. El giro a la izquierda en América Latina: una política post-liberal? **Ciências Sociais Unisinos**, 45 (3), p.232-246, setembro/dezembro, 2009.

AVRITZER, L. La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina. In: **La “Nueva Izquierda” en América Latina:**

Derechos Humanos, Participación Política y Sociedad Civil. The Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC, 2009

BRAGA, M. do S. S. e AMARAL, O. E. do. Participação e Competição nos governos de esquerda em países da América Latina: os casos do Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela. **VII Congresso Latino-americano de Ciência Política**, Universidade dos Andes de Bogotá, 2013.

BRAGA, M. do S. S. e AMARAL, O. E. do. Governos de esquerda e a Qualidade da democracia na América Latina: Notas de pesquisa. **36º Encontro Anual da Anpocs**, Águas de Lindóia, 2012.

BOBBIO, N. Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

CASTAÑEDA, J. Latin America's left turn. **Foreign Affairs**, may/june, 2006.

CLEARY, M. A Left Turn in Latin America? Explaining the left's resurgence. **Journal of Democracy**, Volume 17, Number 4 October, 2006.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: USP, 2005.

DIAMOND, L. e MORLINO, L. The Quality of Democracy. **Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL)**. Number 20, 21 September, 2004.

HAGOPIAN, F. Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. **Política y Gobierno**, v. XII, n° 1, p.41-90, 2005.

LACLAU, E. La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana en **Nueva Sociedad** (Caracas) Nº 205, 2006.

IDEA Internacional. **30 años de democracia: en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina**. Co-autoras: Beatriz Llanos y Kristen Sample. Peru: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

LANZARO, J. La socialdemocracia criolla. **Análise de Conjuntura**, OPSA, n° 3, 2009.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2013**. Banco de datos en linea. Santiago de Chile, 2013.

LEVINE, D. H. e MOLINA, J. E. **The Quality of Democracy in Latin America**. London: Lynne Rienner Publishers, 2011.

LEVINE, Daniel H. e MOLINA, José Enrique (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, abril, no. 45. Universidad de Salamanca, España, p 17-46.

LEVITSKY, S. y ROBERTS, K. **The Resurgence of the Latin American Left.** Baltimore: John Hopkins University Press, 2011.

LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES. **Colección Textos Legislativos.** MINCI: Caracas-Venezuela, 2006.

LISSIDINI, A. **Democracia directa en Latinoamerica: Entre la delegación y la participación.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2011.

MARTINEZ, C. **Desarrollo, integración, geopolítica y energía en América del Sur. Proyecto Desarrollo e Integración Energética en América Latina.** Bogotá, 2008.

MIRES, F. Socialismo Nacional versus Democracia Social. Una Breve revisión histórica. **Nueva Sociedad**, n° 217, 2008.

MONIZ BANDEIRA, L. A. As Políticas Neoliberais e a Crise na América do Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** 45 (2): 135-146, 2002.

MOREIRA, C. Sistemas de Partidos, Alternancia Política e Ideología en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, n°15, pp. 31-56, 2006.

MORLINO, L. Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em “mesas separadas”? In: MOISÉS, José Álvaro (Org). **Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

MUNCK, G. L. La medición de la democracia: enmarcando un debate necesario. **REVISTA LATINOAMERICANA DE POLÍTICA COMPARADA.** CELAEP ISSN: 1390-4248 • Vol. No. 4 • pp. 11-21, 2011.

NATANSON, J. **La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador.** Buenos Aires: Debate, 2009.

PACHANO, S. **Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú.** Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2011.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura**, OPSA, n°8, 2006.

PANIZZA, F. Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, núm. 85-86, p. 75-88, 2009.

PETKOFF, T. **Dos izquierdas**. Caracas: Alfadil, ,2005.

PINTO, Á. y FLISFISCH, Á. **El Estado de Ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI**.1a ed. - Buenos Aires: Sudamericana, 2011.

POGREBINSCHI, T. El giro pragmático de la democracia en América Latina. **Nueva Sociedad**, Argentina: Fundación Friedrich Ebert, 2013.

ROBERTS, K. M. Es posible una socialdemocracia en América Latina?. In: **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008.

REID, M. **Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul**. New Haven: Yale Univ. Press, 2007.

SADER, E. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SILVA, F. P. da *Vitórias na crise. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Tese de Doutorado (Ciência Política), IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

URBINATI, N. Representação como Advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. **Política & Sociedade**, Volume 9, Nº16, abril, 2010.

VENEZUELA, Constitución. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Asamblea Nacional Constituyente, Caracas: MINCI, 1999.

o

WEYLAND, K. The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory. **Comparative Politics**, New York, v. 41, n. 2, p. 145-164, 2009.

WEYLAND, K.; MADRID, R.; HUNTER, W. (ed.). **Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

ZOVATTO, D. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. **Revista de Sociología**, n°24, p.87-124, 2010.

17. “Alguma coisa está fora da ordem”: participação, representação e movimentos sociais no Brasil contemporâneo (2013-2018)

Cláudio André de Souza
Rodger Richer

Introdução

Os casos não estão desconectados entre si e fora de um contexto histórico. Eles ocorrem numa dimensão espaço-temporal, levando-se em consideração as sequências dos fatos, e como uns influenciam os outros tanto a nível nacional, quanto local e internacional. É neste sentido que este trabalho despretensioso (e preliminar) se apresenta, propondo investigar o processo de polarização política iniciada nas jornadas de junho de 2013 até o presente momento, considerando sobretudo as eleições de 2014, o golpe de Estado, travestido de *impeachment*, em 2016, e os seus desdobramentos no tempo presente. Trata-se, portanto, de um texto de análise conjuntural, escrito no calor do momento, que tenta esboçar respostas às seguintes questões: existe uma crise da democracia no Brasil? Como os principais movimentos sociais agiram coletivamente no período estudado? Após a ruptura democrática em 2016 os padrões de interação entre Estado e Sociedade Civil se transformaram? O nosso país passa por um processo de “desdemocratização”?

Para tanto, vamos mobilizar referências bibliográficas que dialoguem com estas questões, e estruturamos este capítulo da seguinte forma: a princípio, discorreremos acerca do conceito de representação e sugerimos que o país passa por uma crise de representação. Em um segundo momento, relacionaremos o debate acerca da representação com os mecanismos de democracia participativa. Em seguida, abordaremos conceitos que consideramos relevantes para a análise dos movimentos sociais no presente momento. Por fim, esboçaremos as possíveis respostas às questões postas neste artigo. Esperamos, em suma, que este trabalho possa fomentar reflexões políticas e teóricas sobre o período em questão, de maneira que aponte caminhos analíticos para o tempo presente e futuro.

De maneira geral, há três questões conjunturais defendidas ao longo das próximas páginas. Em primeiro lugar, vivemos uma *crise de representação* relacionada às instituições políticas que engendraram o golpe dado no instituto do impeachment e envolve o fato de que a retirada “forçada” de uma presidente eleita impacta diretamente na forma como a sociedade se relacionará com o sistema político, além do que os escândalos de corrupção vindos à tona com a Lava Jato têm gerado uma mobilização da sociedade contra os políticos, especialmente, destacando-se a partir de 2015 uma radicalização do antipetismo, como se a corrupção fosse quase que exclusivamente um “mal petista”. Em segundo lugar, vivemos um retrocesso fulminante envolvendo as instituições participativas, que passam a viver um desmonte na concepção de Estado e políticas públicas, figurando um bloqueio a um tipo de repertório de interação estado-sociedade a partir do governo Temer, sendo que algumas políticas (representação de interesses) inviabilizam um diálogo político com forças da sociedade civil (participação), que já partem da premissa de que não haverá *responsividade* por parte do governo atual.

Por fim, entendemos sem um caráter conclusivo que estamos diante de um novo “complexo societário” de mudanças nos repertórios de ação dos movimentos sociais brasileiros, saindo do diálogo político (IGLESIAS, 2011) conformado no apoio ao lulismo até 2016 para uma transição em direção ao estabelecimento de repertórios confrontacionais com o governo neoliberal do presidente Michel Temer. A nossa hipótese inicial parte da premissa de que a deposição da presidente Dilma Rousseff e o processo que levou à condenação e prisão de Lula em abril de 2018 decorrente da Lava Jato gerou um “impacto mobilizatório” em torno dos movimentos sociais e a defesa de um projeto político democrático-participativo (DAGNINO, 2006). Dessa maneira, há uma tendência de refundação das agendas de mobilização, saindo dos repertórios de interação com a política institucional em direção a uma disputa situada nas ruas e nas redes sociais.

O debate da representação na teoria democrática

Ao discutir o conceito de representação, Hannah Pitkin (2006) comprehende que a representação política como a conhecemos hoje se origina do termo em latim

repraesentare, atribuído aos romanos para dar significado ao ato de trazer literalmente à presença algo previamente ausente. Este significado manteve-se desligado das instituições políticas até o século XIII. A representação – a ação pela qual uma pessoa age por outra – adquiriu um sentido político efetivo somente a partir do século XVII.

Há nessa definição de representação – o de trazer à presença algo que, no entanto, se faz ausente – o paradoxo entre o ato de tornar o ausente presente, seja concebida como *standing for*, nas suas acepções marcadas descritiva e simbolicamente, ou como *acting for*, a representação concebida pela noção de autorização, envolvendo o sentido de “tornar o representado presente”. Seja na arte, que a representação é vista enquanto *standing for* tornando presente algo ausente pelo reflexo ou semelhança; ou na política, o fato é que a representação ocorre *acting for*, isto é, o ausente esse faz presente na ação do representante como se estivesse agindo.

Vale ressaltar ainda, que a presença distinta do representante justifica-se na ausência do representado, do mesmo modo que a ausência do representado valide-se pela presença do representante. A “presença da ausência”, portanto, torna a representação nada menos do que o ato de “tornar presente algo que, no entanto, não está literalmente presente” (PITKIN, 2006). Em outras palavras, “ser representado significa ser feito presente em algum sentido, enquanto não estando presente literalmente ou plenamente de fato”. (PITKIN, 1967, p. 153 apud FERES JÚNIOR & POGREBINSCHI, 2010, p. 139)

O conceito de representação no sentido eminentemente político traduz-se “a partir de um problema normativo que apenas se revela de modo empírico quando o representante é chamado não apenas a tornar presente a ausência do representado, mas a lidar com a presença – constante e inafastável – de sua ausência” (FERES JÚNIOR & POGREBINSCHI, 2010, p. 139). O representante, enquanto tal, depende da ausência do representado, que se torna presente através do seu ato.

Distante de uma polifonia do conceito de representação, a “presença da ausência” é um ponto de partida paradigmático para a sua definição na política moderna, embora se perceba em produções bibliográficas recentes um conjunto de esforços, no que se refere à “ativação” do representado ao mesmo tempo em que mantém-se a legitimidade do representante. Algo que Manin (1997, p. 94) chama a atenção

acerca do governo representativo, ressaltando que “os representantes eleitos seriam e deveriam ser cidadãos proeminentes e socialmente diferenciados daqueles que os elegeram [...] a isso chamaremos de ‘princípio de distinção’”.

A relação do representante com os representados através do mandato do representante abre duas possibilidades axiológicas, sendo para Schmitt (apud LEYDET, 2004), em primeiro lugar, o viés republicano, fundado em uma comunidade que confere legitimidade de representação a uma unidade política capaz de interferir nas atividades privadas, objetivando a igualdade e “corrigindo” os interesses particulares cristalizados em uma sociedade civil que antecede a criação da comunidade política.

Já o modelo liberal ocorre através da vinculação do mandato aos representados através de instruções estabelecidas particularmente pelos eleitores (representação de interesses). O representante, nesse modelo, busca ser um *advocate* que atua em substituição ao outro, mas com delimitações explícitas do que o mesmo deve representar na ausência do soberano.

O ideal para a autora perpassa pela valorização de um ponto de equilíbrio entre os dois modelos, haja vista o fato do modelo liberal apresentar desvantagens enquanto

[...] uma concepção bastante fraca do autogoverno, enquadrado, limitado, que é pela existência de uma sociedade civil que lhe preexiste e que ele deve respeitar; limitado também pela inclusão dos direitos individuais numa constituição diante da qual os parlamentos devem se inclinar. (Ibid, p. 77)

Neste sentido, o caráter da representação é muito bem acentuado por Cícero Araújo (2006, p. 258) enquanto *drama*, atentando para as especificidades do controle do mandato do representante, já que cabe pensar na “capacidade da representação de reelaborar as queixas, torná-las mais reflexivas, dando-lhes a forma adequada para obter uma recepção positiva na cena pública”.

A preocupação de Araújo recai no debate sobre o questionamento potencial do mandato livre nas democracias contemporâneas, referente à valorização de uma

“exigência de presença”⁷⁵, isto é, a aproximação em termos de *similitude* entre representante e representado. Esse caráter da representação de grupos especiais ressalta a inclusão política através da identidade enquanto uma normatividade necessária à legitimidade do poder democrático na contemporaneidade (YOUNG, 2006). Mesmo com a coincidência entre representante e representado, o exercício do mandato não escapa à substituição física dos cidadãos. O reconhecimento desse fato reafirma que há diferença, sendo, na verdade, para Young (2006, p. 149):

[...] uma separação entre o representante e os representados. Evidentemente, nenhuma pessoa pode pôr-se por (*stand for*) e falar como uma pluralidade de pessoas. A função do representante de *falar por* não deve ser confundida com um requisito identitário de que o representante *fale como* os eleitores falariam, tentando estar presentes por eles na sua ausência [...] o representante inevitavelmente irá se afastar dos eleitores, mas também deve estar de alguma forma conectado a eles, assim como os eleitores devem estar conectados entre si.

A representação democrática, nesse aspecto, necessita da presença da sociedade civil nos mandatos parlamentares, pois a representação atribui uma dinâmica de circularidade entre as instituições estatais e as práticas sociais, portanto, de transformação do social em caráter político (HOCHSTETLER & FRIEDMAN, 2008; LAVALLE & CASTELLO, 2008; URBINATI, 2006).

Para Urbinati (2006, p. 191), o ideal é que uma representação democrática se atente em

[...] ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos [...] a democracia representativa é uma forma de governo original, que não é idêntica à democracia eleitoral [...] a soberania popular, entendida como um princípio regulador “*como se*” guiando a ação e o juízo político dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação.

A autora confere ao representado legitimidade relativa à sua presença junto ao mandato, exercendo *poder negativo* e observando que

⁷⁵ Aproxima-se da forma de representação *simbólica* e *descritiva* acima mencionada.

ooo [...] não é novidade dizer que embora os procedimentos possam conter a desordem social, sua eficácia é amplamente dependente de fatores éticos ou culturais. Isso é verdadeiro particularmente no caso da representação, pois o mandato que amarra o(a) representante à sua consciência é essencialmente voluntário; não é legalmente vinculativo. (Ibid., p. 216)

No que concerne ao poder democrático, tanto a participação quanto a representação assumem uma posição de *complementaridade*, uma vez que em um contexto democrático “[...] todos participam e se fazem representar. Os representantes mantêm vínculos fortes com os representados. Representam-nos politicamente e por isso têm autonomia para decidir, mas não se descolam deles, nem viram as costas para eles” (Ibid., p. 116)

A nossa **hipótese** preliminar aqui estabelecida se dá a partir deste diálogo teórico que envolve a normatividade das democracias calcadas em um tipo de representação que não exclui o peso da legitimidade constante dos representados. No caso brasileiro, em particular, estamos vivendo uma profunda *crise de representação* preconizada pela deslegitimização dos interesses de mais de um terço do eleitorado que contestou o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (PT). Após o impeachment, a implementação da agenda de reformas neoliberais austeras do governo de Michel Temer (MDB) rompeu com a base de representatividade do lulismo, especialmente, dos programas sociais.

O golpe no instituto do impeachment (acreditamos na tese de que não houve crimes de responsabilidade da ex-presidenta) também esteve em torno de mobilizações antipetistas ainda durante as eleições, diante do mote de que o PT, Lula e Dilma coordenariam o maior escândalo de corrupção da história do Brasil. Os protestos significativos contra o governo petista tinham como mote central a corrupção, porém, houve um “bloqueio discursivo” em torno da corrupção enquanto um mal do sistema político. Para se ter ideia, as mobilizações ao longo do ano de 2015 salvaram Michel Temer, apesar do seu partido já estar desde 2014 no centro das investigações da Lava Jato. O ex-presidente da Câmara Eduardo Cunha (MDB) foi aclamado por uma parte dos manifestantes por conta do seu papel em

levar à frente uma caçada contra o governo, mas percebida pelos manifestantes enquanto atos “heroicos” contra a corrupção (do PT).

Em termos gerais, a aprovação do impeachment dentro de um jogo de radicalização social e política do antipetismo aumentou os riscos com as mobilizações no ano de 2015 que puseram em xeque a própria legitimidade do sistema político. A prisão do ex-presidente Lula no início de abril de 2018 como consequência da sua condenação em segunda instância agrava a crise ao retirar o líder de um projeto eleitoral relevante no cenário atual. Trata-se de uma crise em curso de *representação* e *representatividade* que pode afetar o sistema político à médio prazo.

Seja quem for o presidente eleito em 2018, o desafio está na manutenção de uma agenda de interesses que vá ao encontro da maioria da sociedade, ao mesmo tempo em que a convenção de que medidas serão tomadas no que tange o combate à corrupção. A crise de representação em que estamos inseridos passa pelo reconhecimento de que a pauta de combate à corrupção não passará despercebida quanto ao peso desta agenda para uma parte do eleitorado, o que pode favorecer a ascensão de um candidato de centro que possa se valer dicursivamente da Lava Jato como uma bandeira de representação política.

O desmonte da democracia participativa no Brasil

Existem três grandes projetos políticos na América Latina: o democrático-participativo, o neoliberal e o autoritário (DAGNINO, 2006). Entre eles, o que ganha maior relevo no contexto brasileiro durante os governos petistas é o Democrático Participativo, que ampliou a capacidade de deliberação da sociedade civil por meio de canais de participação, como os Orçamentos Participativos municipais (em Porto Alegre, por exemplo), bem como potencializou a possibilidade de fiscalização e proposição de políticas públicas, opor meio dos Conselhos Nacionais de participação e das Conferências temáticas. Este projeto é representado pela ascensão do Partido dos Trabalhadores, que sob sua forma de governar, ampliou a participação social nos seus governos.

Desde 2003, o Governo Federal implementou políticas importantes para as minorias políticas, como a partir da criação da Secretaria de Promoção de Promoção da Igualdade Racial, do Estatuto da Igualdade Racial, da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Lei de Cotas, entre outros. A implementação destas políticas aponta para uma maior responsividade dos governos às demandas das contestações dos movimentos sociais, como por exemplo do movimento negro, que no decurso da história sempre reivindicou o direito à educação como um importante pilar para a inclusão social. A participação política nos governos petistas, em suma, ampliou a participação dos “de baixo”, e consequentemente trouxe políticas públicas importantes para as suas pautas.

Todavia, após as manifestações de Junho de 2013 - marcada por intensas disputas entre os segmentos sociais contra e a favor das políticas do governo Dilma -, o governo federal realizou uma inflexão no segundo mandato da presidente Dilma. Um exemplo que evidencia bem este processo foi a reforma ministerial, onde a Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Secretaria de Políticas para as Mulheres e o Ministério dos Direitos Humanos – ambos com status de ministério – foram unificadas no Ministério da Cidadania, reduzindo os recursos para tais políticas e unificando e simplificando as pautas caras para o projeto político que elegeram os governos petistas com forte apoio social.

Para Avritzer (2016), um elemento marcante na política brasileira é a relevância da participação institucionalizada a partir da promulgação da Constituição de 1988 e com as demais legislações infraconstitucionais pertinentes, que levaram à criação de mais de vinte mil conselhos no país, levando a uma “onda participativa” na década de 1990 através dos conselhos e de modelos de Orçamento Participativo (OP) em cerca de 200 cidades brasileiras.

Nos anos 2000, as conferências se mostraram exitosas na concepção de diversas políticas públicas, envolvendo as três esferas de governo, porém, as manifestações de junho de 2013 expuseram os limites das fronteiras entre a participação institucional e a não institucional, esta última deixando de ser um monopólio exclusivo dos grupos de esquerda. Vale destacar, que a grande maioria dos atores políticos organizados destinaram grande parte das suas energias para a disputa no interior da arena estatal por meio das mais diferentes instituições participativas,

esvaziando o peso dos repertórios confrontacionais (mobilizações, passeatas, protestos, etc.) no dia a dia dos movimentos sociais. Entendemos que, diferente do conceito puro e simples de cooptação por parte dos governos, a mudança na performance dos diversos movimentos sociais durante o lulismo passou pela lógica partidária de defesa de um projeto político mais amplo, mas também expõem a complexidade de entendermos a forma como os partidos se relacionam com os movimentos sociais enquanto catalisadores de espaço e recursos políticos de representação eleitoral.

Os movimentos sociais: dos gabinetes aos repertórios confrontacionais

Em face da ruptura institucional deflagrada em 2016 com o impedimento da presidenta Dilma em prosseguir o mandato, partimos do pressuposto de que este novo cenário político nacional abre novas possibilidades de atuação para os movimentos sociais que outrora optaram pelo diálogo político com os governos petistas (IGLESIAS, 2011), por meio de canais de participação política como os Conselhos e as Conferências temáticas, que serviam como espaços de interlocução entre Governo e sociedade civil na proposição de políticas públicas em determinadas áreas, como as políticas para as mulheres, de igualdade racial, dentre outros.

No governo Temer, alguns indícios reforçam os nossos pressupostos de que os movimentos sociais passam a adotar repertórios de ação coletiva mais conflitivos com o Estado, tal como as marchas em Brasília, manifestações em São Paulo e em outras grandes capitais do país em torno da renúncia do então presidente e do retorno à democracia.

Antes de mais nada, cabe estabelecer as distinções entre os repertórios de ação coletiva, que variam entre violentos, disruptivos ou convencionais. Em primeiro lugar, a violência é a face mais visível da ação coletiva, visto que geralmente recebe atenção das notícias jornalísticas e no registro da história. O repertório violento pode ser usado por movimentos sociais para “unir apoiadores, desumanizar opositores e demonstrar a coragem de um movimento” (TARROW, 2009, p. 126). Por outro lado, em circunstâncias normais, a violência limita-se a grupos pequenos com recursos escassos que objetivam provocar danos e se arriscam a serem

reprimidos. Seu uso possui um efeito polarizador, colocando os desafiantes e as autoridades numa interação bipolar onde os indivíduos são forçados a escolher lados. Uma das desvantagens deste repertório é que os potenciais aliados por vezes não se sentem confortáveis por conta do medo, as autoridades se reagrupam em nome da paz social e as forças policiais reagem com repressão. Apesar de a violência ter o impacto de impressionar as pessoas, ela possui uma nítida limitação na formação dos movimentos sociais, visto que assusta e restringe a participação de outras pessoas simpatizantes. Por tal questão, grande parte dos repertórios contemporâneos que se desenvolveram nos países democráticos não são violentos, dividindo-se entre formas de confronto convencionais e “ruptura”.

Em segundo lugar, a “ruptura” nada mais é senão uma ameaça de violência. É como se os organizadores dos movimentos sociais dissessem: ““Se você não produzir grãos ou dinheiro” diz o desafiante, “ou não parar as máquinas que estão destruindo nossos meios de vida, você pode sofrer danos físicos”” (TARROW, 2009, p. 128). Assim, a ruptura localiza-se numa linha tênue entre a violência e a convencionalização. É o equilíbrio entre as partes. A ruptura em verdade é a forma de ação coletiva que põe as autoridades em desequilíbrio, que não deve ser efetivamente violenta, mas ameaçar a ordem, e não deve ser pacífica demais em seus objetivos ao ponto de não representar uma ameaça ao estabelecimento do *status quo* imperante. Sua principal característica é criar um clima de instabilidade, sem que seja necessário chegar às vias de fato. Nesta definição reside o caráter sempre disruptivo da ruptura. Sua manutenção exige um desafio importante:

sustentar uma ruptura depende de um alto nível de compromisso, de manter as autoridades em desequilíbrio e de resistir à atração tanto da violência, quanto da convencionalização (TARROW, 2009, p. 130).

Em suma, a ruptura quebra a rotina e cria um clima de tensão entre as elites, ao menos temporariamente, sendo a fonte precípua de grande parte das transformações inovadoras nos repertórios e do poder dos movimentos sociais, no

entanto, é instável e geralmente desdobra-se em violência ou se institucionaliza, tornando-se convencional.

Por fim, Tarrow afirma que é mais provável que as pessoas adotem repertórios que saibam usar, por isso há a predominância das formas convencionais sobre as demais. Pelo fato de exigirem pouco compromisso e riscos menores, as formas convencionais de confronto em geral atraem uma maior quantidade de participantes. Um exemplo destas formas de confronto são as greves e marchas. A greve é um bom exemplo para explicar como as formas disruptivas de confronto tornam-se modulares e convencionais. Por outro lado, tal como a greve, as marchas se iniciaram como formas disruptivas e se institucionalizaram. Assim, na medida em que o entusiasmo da fase disruptiva do confronto diminui e as forças coercitivas do Estado se tornam mais hábeis em exercer o controle, ou construir o diálogo e a colaboração, a tendência é que os movimentos sociais se institucionalizem e busquem obter benefícios para seus apoiadores por meio da negociação e do acordo. Aqui não fazemos nenhum juízo de valor quanto às formas de ação coletiva. Segundo Dagnino (2004), nos anos 1990 o conflito e o antagonismo que marcou fortemente a relação entre Estado e sociedade civil no Brasil nas décadas precedentes abriu espaço para a ação conjunta em torno do aprofundamento da democracia, por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos, por exemplo. Assim, o trânsito da sociedade civil para o Estado, bem como sua interação por meio do diálogo, não é um “mal apriorístico”, mas uma forma de ação coletiva que deve ser analisada compreendendo a especificidade de cada contexto histórico e social, levando-se em consideração os projetos políticos em disputa tanto na sociedade política, quanto na sociedade civil.

Assim, em suma, os repertórios violentos são os mais visíveis, pois servem para criar uma polarização política por meio da ação direta. Os convencionais são mais recorrentes nos movimentos, como greves, organizações internas, etc. (ou seja, são

ações políticas que estão sendo sempre adotadas pelos movimentos, e tornam-se algo comum no funcionamento democrático, não representando efetivamente uma ameaça aos governos). Os disruptivos são aqueles que criam um clima de instabilidade política, não sendo efetivamente violentos, mas criando uma ameaça de violência. Este conceito é especialmente importante para analisarmos as formas de atuação dos movimentos antes e depois dos governos petistas, já que não se trata da escassez de mobilização, mas envolvem os tipos de repertório utilizado na dinâmica empregada para a ação coletiva.

Quando o PT estava no poder, a maioria dos movimentos sociais adotou as ações coletivas mais convencionais, pois tinham mais espaço para o diálogo que o confronto, na medida em que tinham a participação social como um horizonte e as suas pautas eram mais atendidas. Após o golpe, a tendência é que os movimentos sociais assumam uma postura mais conflitiva com o Estado e com o Governo, na medida em que lideranças como o Lula foram presas, e vários movimentos do Brasil todo reagiram à tal ação com atos nas cidades e, inclusive, a Frente Povo Sem Medo, liderada pelo Candidato do PSOL à presidência da República, ocupou o Triplex do Lula em protesto à sua condenação. Além disso, percebe-se o recrudescimento do Estado policial, sobretudo mediante a intervenção militar no Rio de Janeiro, bem como a morte de lideranças políticas importantes, como a Vereadora carioca Marielle Franco (PSOL), onde a sociedade civil rebelou-se contra a sua morte em vários Estados do país, conectando a agenda contrária ao extermínio da população negra às lutas democráticas.

Observa-se, portanto, que o período pós-lulismo está sendo marcado pela transição de repertórios mais convencionais para a adoção de práticas confrontacionais com o Estado, justamente em resposta ao deslocamento do PT do governo federal e, em consequência, do reascenso do projeto político neoliberal e do fortalecimento, ainda em curso, do projeto autoritário, representado sobretudo pela figura do Bolsonaro.

Está instaurada uma forte disputa entre projetos no Brasil. De um lado, o neoliberal, que reivindica a privatização desenfreada das empresas estatais e busca enxugar a máquina pública. Do outro, o autoritário, onde parcela da sociedade civil e política advoga que o problema do Brasil é a corrupção dos políticos e, portanto,

é preciso instaurar uma ditadura militar no país. E em confronto com estes projetos encontramos o democrático e participativo, que tem sistematicamente sofrido ataques destes dois projetos, e que busca manter as lutas em favor da ampliação da democracia por meio de canais de participação e construir políticas públicas para o combate ao racismo e ao machismo, por exemplo.

Considerações finais

Nesse sentido, é possível concluir que estamos frente a um processo de “desdemocratização”, no qual os avanços conquistados nos últimos anos encontram-se em cheque, tanto a nível da participação, quanto das pautas voltadas para a reparação das desigualdades sociais, de gênero, raça e sexualidade. A ruptura institucional representa uma crise na representação, considerando uma conjuntura adversa quanto à manutenção dos interesses em jogo nas eleições de 2014. Esta crise ancorada nos interesses está fortemente baseada em uma clivagem social sustentada por um padrão profundo de desigualdades historicamente situada na política e na sociedade brasileiras.

Neste sentido, é possível esboçar pistas sobre as transformações nos repertórios de ação coletiva dos movimentos sociais após o golpe de 2016. Durante o lulismo, os movimentos, por meio do “diálogo crítico”, interagiam com maior recorrência com o Estado, por meio de canais participativos. Todavia, após o golpe, abrem-se oportunidades políticas para o confronto político, possibilitando a adoção de práticas políticas disruptivas frente ao governo Temer. Não há fórmula pronta para o que está por vir no Brasil. Afinal, estamos no “tempo das incertezas”. Contudo, é possível perceber que, em que pese o país estar sofrendo uma guinada à direita, ela mesma pode abrir oportunidades para ações disruptivas de confronto, recolocando o terreno da sociedade civil como uma arena de disputas de projetos políticos e de reconfiguração das práticas políticas tradicionais.

Referências bibliográficas

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, 76, 2009, p. 49-89.

_____. Repertório segundo Charles Tilly: a história de um conceito. *Sociol. Antropol.* vol.2 no.3 Rio de Janeiro. 2012.

ARAÚJO, Cícero. Representação, retrato e drama. *Lua Nova*, 2006, n. 67, p.229-260.

DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006. p. 13- 75.

_____. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org.) *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires, CLACSO, 2004. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf>. Acesso em 18 de agosto de 2017.

ESPIÑEIRA GONZALEZ, M. V.; ANDRÉ, Claudio. La doble militancia del movimiento estudiantil: el caso de la Universidade Federal da Bahia/Brasil. In: XXII Congresso Internacional de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos (AHILA), 2014.

FERES JUNIOR, J; POGREBINSCHI, T. Teoria Política contemporânea: uma introdução. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2010.

HOCHSTETLER, Kathryn e FRIEDMAN, Elisabeth Jay. Representação, partidos e sociedade civil na Argentina e no Brasil. *Cad. CRH*, jan./abr. 2008, vol.21, no. 52, p.47-66.

IGLESIAS, Esteban. Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político. *Revista SAAP*, v. 5, n. 1, p. 131-156, 2011.

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n67/ao4n67.pdf>.

LEYDET, Dominique. Crise da Representação. O modelo republicano em questão. In: CARDOSO, Sérgio (org.) *O retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2004.

MANIN, B. *As Metamorfoses do governo representativo*. Tradução: Vera Pereira. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

MCADAM, D; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, São Paulo, 76: 11-48, 2009.

_____.; TARROW, Sidney. Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, dez. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/o3.pdf>

PITKIN, H. *The Concept of Representation*. San Francisco: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, n. 67, 2006.

TARROW, Sidney. O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, 2006, n. 67, p.191-228.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, 2006, nº 67, p.139-190.