

# A CRISE POLÍTICA COMO SOLUÇÃO? UMA REFLEXÃO DESDE A PERSPECTIVA DAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS\*

POLITICAL CRISIS AS A SOLUTION? A REFLECTION USING  
THE PERSPECTIVE OF PARTICIPATIVE DEMOCRACIES

**ALFREDO ALEJANDRO GUGLIANO**

Doutor em Sociologia e Ciência Política. Professor na Universidade Católica de Pelotas. Pesquisador do CNPq. Professor visitante na Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Argentina.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Regime político democrático e globalização – 3. Democracia e crise política – 4. Efeitos de um desenvolvimento econômico lento – 5. A crise política como problema e como solução – 6. A democracia como participação – 7. Notas finais.

**RESUMO:** A proposta do texto é discutir alguns dos principais problemas que enfrentam grande parte das democracias ocidentais, bem como refletir sobre a busca de soluções para os mesmos a partir da ampliação da participação dos cidadãos na gestão pública e da criação de mecanismos de controle social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Crise política. Democracia participativa. Cidadania.

**ABSTRACT:** A discussion of the main problems that most western democracies face and a reflection on the quest for solutions – solutions based on increasing citizens' participation in public administration and the creation of social control mechanisms.

**KEY WORDS:** Political crisis. Participative democracy. Citizenship.

*Recebido para publicação em fevereiro de 2004.*

---

\* O autor agradece a Manuel Garretón, Renee Fregosi, Patrício Valdivieso e aos demais colegas que participaram da discussão deste texto.

## 1. Introdução

O objetivo deste texto é discutir as conexões entre democracia e crise política, questão que se relaciona à temática da consolidação desse regime político. Este objeto é tratado de forma a dar continuidade a um argumento originalmente utilizado por Albert Hirschman (1996) de que as crises sociais, além de inúmeros problemas, também impulsionam ações no sentido de superar suas piores conseqüências, esforço que, quando bem sucedido, acaba gerando efeitos positivos no sentido de construir novas condições que aumentam a resistência da sociedade diante dos impactos deste fenômeno.

Desde este ponto de vista, argumenta-se que, tendo em conta uma série de problemas enfrentados pelas democracias, nos últimos anos vem surgindo uma determinada forma de aperfeiçoamento das estruturas políticas democráticas na qual se fortalece a capacidade dos cidadãos interferirem nos rumos da gestão estatal por meio da formação de canais permanentes de discussão, deliberação e acompanhamento das políticas públicas. Isto, que chamo de uma evolução de um modelo democrático representativo para outro participativo, pode ser considerado como a principal conseqüência positiva de uma crise política que, como veremos, afeta boa parte do mundo ocidental.

Para desenvolver estas idéias, o artigo divide-se, grosso modo, em duas partes. Na primeira discuto a especificidade das crises políticas que afetam os regimes democráticos e os principais desafios deste modelo, principalmente, nos países considerados periféricos no sistema econômico mundial. Já na segunda, o tema será o da contribuição do modelo participativo para o aperfeiçoamento do regime democrático e o

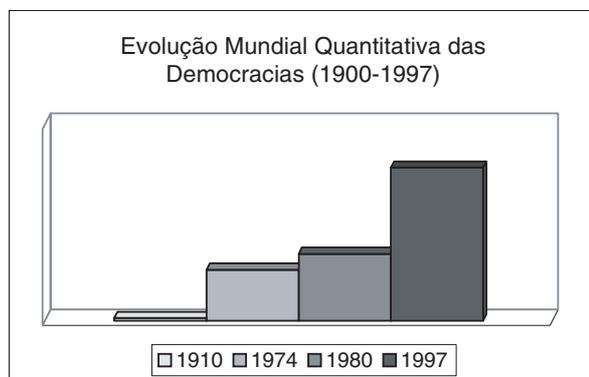
impacto positivo que esta experiência vem tendo em nível local.

## 2. Regime político democrático e globalização

Transcorridos vários anos da etapa de transição, a democracia continua a ser um tema crucial em vários dos países que passaram por esta experiência, como é o caso de grande parte da América Latina. Importante pôr em destaque que esse não é um dilema, apenas, de nações com regimes incipientes, considerando que a própria democracia vive um momento especial no qual coincidem situações, muitas vezes, desconcertantes.

Na atual conjuntura, é inegável a evidência de que existe uma acelerada expansão do regime democrático nos últimos anos. Houve uma elevação do número de países que optaram pelo modelo democrático, dos cidadãos que passaram a viver sob suas regras e das instituições por meio das quais se afirmou que a democracia é, entre as diferentes formas de organização política, a mais eficiente.

Gráfico 1 – Evolução quantitativa da democracia



Fonte dos dados: Banco Mundial (1997), Lipjhardt (1984); Maravall (1995).

A expansão das democracias, não por coincidência, situa-se numa etapa de glo-

balização do desenvolvimento capitalista na qual há uma articulação intrínseca entre as estruturas de poder político da sociedade e as organizações econômicas internacionais. É sabido que política e economia sempre andaram irmanadas sob o manto do capitalismo, porém o desenvolvimento de um sistema econômico global, baseado em corporações econômicas multinacionais, exige muito mais do Estado do que sua convivência ante as relações econômicas da sociedade de mercado. Em outras palavras, a expansão da globalização precisa de pré-condições hegemônicas que garantam a livre movimentação de investimentos e unidades de produção em escala mundial. As *maquilas*, as fábricas descartáveis, os investimentos especulativos, necessitam tanto do apoio do Estado, com medidas jurídico-administrativas que agilizem o fluxo do capital, quanto dos cidadãos, que demonstrem convivência diante do seu desenvolvimento.<sup>1</sup>

Dentre as principais características do Estado, num período de globalização, podemos apontar a necessidade de articular medidas que, ao mesmo tempo, estimulem o ingresso dos fluxos de capital externo e liberalizem as relações econômicas nacionais. Fruto disto foi o modelo de reforma estatal predominante numa parcela expressiva das nações, entre os anos 80 e 90, que estava baseado no trinômio: privatização econômica, controle das contas públicas e desregulamentação das políticas sociais.<sup>2</sup>

Junto às mudanças na esfera estatal começaram a ser difundidas, principalmente a partir dos anos 90, agências internacionais especializadas em analisar as condições gerais oferecidas pelas nações para beneficiar o ingresso de capital externo. Entre os diferentes indicadores propostos, um dos mais conhecidos é o do *risco país*, diariamente calculado pelo banco de inves-

timentos JP Morgan, que busca mensurar o quanto o nível do déficit fiscal, as turbulências políticas, o crescimento da economia e a relação entre arrecadação e a dívida de um país interferem na sua confiabilidade perante os investidores internacionais.

O tipo de regime político cumpre um papel estratégico neste processo, considerando que a ação de globalizar exige uma boa dose de convivência dos cidadãos que vivem na condição de globalizados e aceitam a reorganização das suas vidas orientada diretamente pelas necessidades da esfera mercantil. Deste modo, as graves consequências do crescimento do desemprego, da redução dos direitos sociais ou da interferência nas economias nacionais dos capitais especulativos, inaceitáveis num contexto de autoritarismo político, acabam sendo incorporadas ao cotidiano social.

### 3. Democracia e crise política

De um modo geral, além de funções relacionadas diretamente com a gestão política da sociedade, a democracia igualmente pode ser apresentada como um eficiente amortecedor de conflitos sociais, apesar de que é cada vez mais visível um certo incômodo dos cidadãos com a forma como seus governos governam (*sic*), fato que invariavelmente acaba interferindo na sua percepção do regime político.

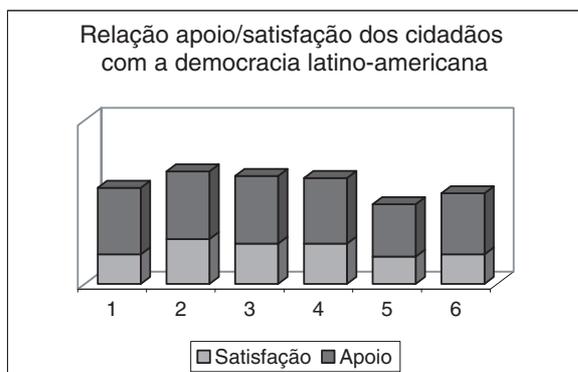
Este fenômeno tem repercussões numa ampla gama de países, incluindo aqueles nos quais tradicionalmente a democracia é avaliada como um regime plenamente consolidado. Como argumenta Torcal (2001: 230):

“Un creciente deterioro de la confianza o incremento de la desafección ha venido también observándose en las democracias occidentales más establecidas desde me-

diados de los años sesenta. Este deterioro se ha manifestado en el progresivo descenso de actitudes políticas como la eficacia política y la confianza en las instituciones”.

No caso da América Latina, pesquisas de opinião pública indicam que também existe este mal-estar dos cidadãos latino-americanos em relação ao sistema democrático, acusado muitas vezes de deixar frustradas grandes expectativas em torno da articulação entre estabilidade política, desenvolvimento econômico e bem-estar social.

**Gráfico 2: Relação entre apoio/satisfação dos cidadãos com a democracia latino-americana**



Fonte dos dados: *Latinobarômetro*, 2002.

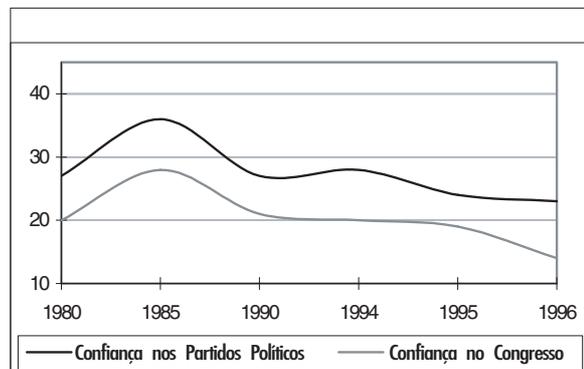
Dos dados apresentados, podem-se retirar, pelo menos, duas grandes evidências. A primeira indica o apoio de um importante contingente de latino-americanos à democracia, mesmo considerando que este número tende a decrescer com a evolução temporal da pesquisa. A segunda atesta a enorme decepção na região com o andamento deste regime político, na medida em que, fazendo uma média dos anos pesquisados, há um nível de insatisfação com a democracia que beira os 68% dos entrevistados, índice superior ao maior grau de apoio manifestado no período (62% em 1997 e 1998). E esta realidade fica especialmente visível analisando alguns exemplos nacionais.

No universo latino-americano um caso interessante é o do Chile que, junto com o Brasil, foi uma das experiências mais longas de ditadura militar na região, de 1973 até 1990, mas que atualmente apresenta altos índices de adesão da população ao modelo político democrático. Sobre esse caso, argumenta Valdivieso que, apesar de não haver nenhum tipo de sinal de retrocesso, existe um “(...) reconocimiento de que hay un significativo número de chilenos que no participa de la vida política de su país, una tendencia de creciente desinterés de la ciudadanía por la política, y malestar en sectores relevantes de la población” (2000: 143).

Mesmo para o pesquisador mais desatento, não faltariam elementos para designar os motivos pelos quais existe um descompasso tão grande entre apoio e satisfação com a democracia.

Entre muitos elementos, um primeiro aspecto a ser apontado é a decepção com a classe política na região. Os dados vêm mostrando que, mesmo nos países com forte tradição político-partidária, como seriam os casos da Argentina e do Uruguai, há grande desconfiança tanto em relação aos partidos políticos quanto aos políticos em si, fato que atinge em cheio um modelo de organização, as democracias tradicionais, que atualmente estão dirigidas basicamente para uma dinâmica eleitoral.

**Gráfico 3: Confiança no Congresso e Partidos Políticos**



Fonte dos Dados: *Latino barômetro*, 2002.

As informações obtidas pelo Latinobarômetro (2002) deixam pouca margem para o otimismo. Desde a perspectiva de uma escala, na qual o índice zero fosse considerado uma ausência total de confiança e o índice dez uma confiança absoluta nos Congressos e partidos políticos latino-americanos, veríamos que a primeira instituição recebe uma cotação muito baixa (2,7), enquanto a segunda mal passa dos dois por cento.

A desconfiança diante de dois dos mais importantes elementos políticos da sociedade deve-se, em especial, ao enorme descrédito dos cidadãos em relação aos padrões éticos dos agentes políticos e sua conduta pública. Novamente, recorrendo ao Latinobarômetro, nota-se que, entre 1996-2002, o número de cidadãos convictos num aumento da corrupção na política nunca foi inferior a oitenta por cento dos entrevistados. Repetindo a escala proposta na questão anterior, vemos que a convicção sobre o aumento da corrupção na região atinge o índice médio de 8,6%, que significaria quase um consenso absoluto na expansão deste fenômeno.

Esta evidentemente não é apenas uma percepção subjetiva baseada em valores de cultura política. Segundo o *Informe Anual 2002* da organização Transparência Internacional, os índices de corrupção na América Latina e Caribe são alarmantes. Numa comparação internacional, essa região seria a segunda mais afetada pela corrupção, perdendo apenas para a África. O interessante deste dado é que essa posição apenas se sustenta devido ao baixo índice de corrupção medido na sociedade chilena, que apresenta uma pontuação seis vezes superior a do país considerado com maiores índices de corrupção da região, o Paraguai. Trocando em miúdos, sem o Chile, a América Latina seria a região mais corrupta do mundo.

#### 4. Efeitos de um desenvolvimento econômico lento

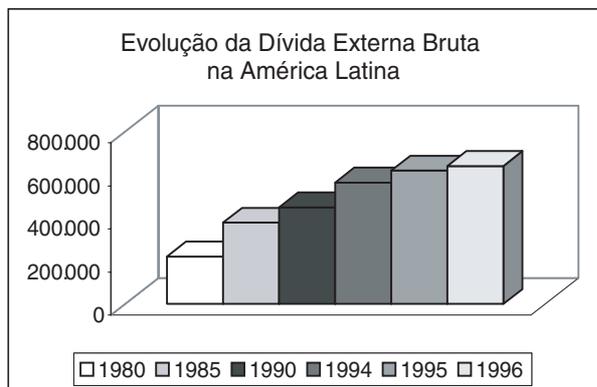
Outro fator, não menos importante, que interfere no desempenho da democracia latino-americana é o parco desenvolvimento econômico, principalmente nas décadas de oitenta – considerada como a “década perdida” – e de noventa que, segundo Beinstein (2001), também pode ser classificada da mesma forma. Para ilustrar o fenômeno cabe destacar que, entre 1991-2001, houve nos países emergentes 134 crises econômicas (GAO, 2003) – pouco mais de uma nova crise a cada mês –, sendo que várias destas ocorreram no âmbito latino-americano.

Em termos de crescimento regional, um indicador importante é o PIB *per capita* que, no caso da América Latina, teve crescimento negativo entre 1980-2001. De acordo com o Anuário Estatístico da América Latina e Caribe, 2002 (Cepal, 2002) este indicador passou de - 1.5, em 1980, para - 1.1, nos prognósticos de 2001.

Sob o prisma econômico, a grande mudança ocorrida entre os anos 80 e 90 foi a implementação das políticas de ajustes estruturais que buscaram adequar o modelo de desenvolvimento regional, considerado *estadocêntrico*, às novas necessidades do capitalismo estrangeiro, o que permitiu não só a aprovação de amplos programas de financiamento externo, por parte de organismos estrangeiros (FMI, BIRD etc.), como também o ingresso de capitais privados.<sup>3</sup>

Entre as conseqüências mais perversas deste processo pode-se indicar o acelerado crescimento da dívida externa bruta na região, que praticamente triplicou em menos de 20 anos. Em especial, entre 1994-1996, passou de 564 bilhões para 641 bilhões de dólares.

**Gráfico 4: Evolução da dívida externa bruta na América Latina**



Fonte dos Dados: Anuário Estatístico para a América Latina e Caribe, 2002.

Ademais, boa parte dos investimentos dirigida para os países em desenvolvimento foi extremamente volátil, os popularmente chamados “capitais-andorinha”. Segundo dados do Banco Mundial (2001), em 1999 houve o ingresso de aproximadamente US\$ 246,2 bilhões de dólares nestes países, porém, no mesmo ano, houve uma fuga de capitais no montante a US\$ 246,9 bilhões. Já em 2000, o ingresso foi de US\$ 299,3 bilhões, mas saíram US\$ 306,6 bilhões. Isto, em certa medida, ajuda a explicar as grandes dificuldades destas regiões equilibrarem suas balanças de pagamento, problema crônico que afeta grande parte dos países latino-americanos.

Sintetizando as contradições geradas pelas políticas de ajuste estrutural, Cano (1999, p. 312) sublinha que,

“(…) o modelo adotado nos anos 90 permite o crescimento (…) até o ponto em que as suas possibilidades agüentem, sejam as internas (inflação, crise fiscal, crise política), as externas: ataques de especulação, dificuldades de financiamento externo macroeconômico, queda de preços internacionais para certos produtos estratégicos (…)” (grifo nosso).

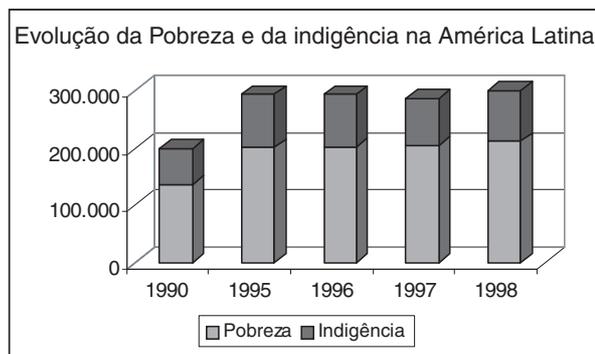
Estas dificuldades econômicas, enfrentadas num contexto de crescente globalização, afetam de maneira especial a demo-

cracia na medida em que dificultam a administração interna dos Estados nacionais, potencializando situações de verdadeira ingovernabilidade, haja vista que os governantes estão constantemente à mercê das estratégias de forças econômicas externas que, na maioria dos casos, pouca importância vêm no impacto nacional dos seus atos (Furtado, 1998).

Não menos preocupante é o impacto que a deterioração social de parcelas significativas de latino-americanos pode causar ao regime democrático. Sobre o tema, um aspecto que deve ser mencionado é que, ao contrário do que muitas vezes se afirma, alguns indicadores apontam para a redução da pobreza e da indigência na região na década dos noventa.

Segundo a Cepal (2000), entre 1990-1997, houve a redução de quase 5 pontos percentuais da população pobre latino-americana e 4 pontos percentuais do número de indigentes. Contudo, a percepção desta diminuição dos percentuais de pobres e indigentes contrasta com o aumento do contingente de pessoas que se encontram na primeira situação: houve um incremento de mais de 11 milhões de pobres neste período. Não obstante, também cabe enfatizar que aconteceu uma diminuição do contingente de indigentes, tendo quase 4 milhões de pessoas deixado esta situação na mencionada década.

**Gráfico 5: Evolução da pobreza e indigência na América Latina**



Fonte dos dados: Cepal, 2002, 1998.

Mesmo considerando justo que se comemore essa diminuição, não podemos ocultar que a mesma é muito pequena e que a desigualdade na região ainda é gritante, como demonstram os dados sobre a distribuição de renda:

“El 5% de la población es dueña del 25% del ingreso nacional. Del otro lado, el 30% de la población tiene solo el 7.5% del ingreso nacional. Es la mayor brecha del planeta. Medida con el coeficiente Gini de inequidad en ingresos, América Latina tiene un 0.57, casi tres veces el Gini de los países nórdicos. En promedio la mitad de ingreso nacional de cada país de la región va al 15% más rico de la población” (Klikberg, 2000: 39).

Além disso, cabe discutir até que ponto as estatísticas de mensuração da pobreza e da indigência, baseadas centralmente no quesito renda, são suficientes para descrever a complexidade da evolução deste fenômeno. Mesmo considerando os aspectos econômicos relevantes, Amartya Sen destaca a necessidade de ampliar a nossa percepção sobre a pobreza a partir da caracterização de deficiência de capacidades básicas. Por capacidades, entende o autor, questões básicas como o bem-estar físico, até “(...) realizações sociais mais complexas como tomar parte na vida da comunidade, ser capaz de aparecer em público sem envergonhar-se, e assim por diante” (2000: 173).

Considerando o quadro, é justa a preocupação com o impacto que esta situação pode gerar na estabilidade política deste regime, tendo em vista que:

“Los pobres son políticamente débiles. La lucha permanente que deben librar por la supervivencia no es propicia, salvo en situaciones muy específicas (y, por lo común, esporádicas) para su organización y movilización. Además, esa debilidad

brinda amplia oportunidad para múltiples tácticas de cooptación, represión selectiva y aislamiento político. La democracia importa, ya que los pobres pueden usar su voto para apoyar partidos comprometidos con el mejoramiento de su situación; pero estos partidos, en caso de llegar al gobierno, enfrentan graves restricciones políticas y económicas para llevar a cabo esos propósitos (si es que, para comenzar, realmente los tenían). Por añadidura, esos partidos no pueden dejar de tener en cuenta que no pocas políticas favorables a los pobres tienden a generar oposición no sólo entre los privilegiados sino también entre importantes sectores de la clase media que, debido a sus propios padecimientos durante las recientes crisis económicas, sienten que son ellos los que merecen tratamiento preferencial” (O’Donnel, 1999: 21).

O alerta anterior é especialmente importante na medida em que a experiência com a pobreza, agravada muitas vezes pela exclusão social, dificulta a formação de um tecido social estável envolvendo diferentes segmentos da sociedade e gera dificuldades enormes para a existência de um exercício homogêneo da cidadania. Nesta medida há sempre o risco de políticas de caráter assistencialista contribuírem, mesmo que de forma momentânea, para uma recuperação econômica dos excluídos, porém sem criar condições para a sua inclusão enquanto cidadãos.

## **5. A crise política como problema e como solução**

A combinação entre descontentamento com o regime político, baixo rendimento econômico e crise social constituem um enorme obstáculo para a legitimação da democracia na América Latina e justificam que, apesar de não existirem indícios con-

cretos de retrocesso na maior parte da região, voltemos a falar, depois de quase trinta anos, numa crise da democracia. Por crise quero entender, reinterpretando conceituação presente numa das primeiras obras de Habermas (1980), um processo impulsionado pela perda de identidade de sujeitos ou sistemas que acaba desembocando numa incapacidade de superar obstáculos e cumprir com as metas estabelecidas. Complementando essa concepção, também Linz (1987) enfatiza a responsabilidade dos atores sociais que fazem ocorrer “quebras” de regime político. A consequência de uma sucessão de erros políticos ou da inoperância diante de situações-limite é a transformação das crises que, ao fim e ao cabo, são inevitáveis em todos os sistemas sociais até hoje conhecidos, em catástrofes irreversíveis.

Analisando o problema sob outro prisma, Albert Hirschman (1996) resgata aquilo que chama de crise como solução, aspecto focado a partir da caracterização de que os conflitos sociais são os pilares das sociedades capitalistas de mercado.

Usando como gancho o tema do renascimento das teorias comunitaristas nos anos 80, especialmente na Alemanha e nos Estados Unidos, o autor critica a tendência a se considerar a crise apenas como sinônimo de caos e desestruturação, argumentando que o seu desencadeamento carrega consigo elementos que podem desembocar em mudanças positivas junto àqueles que sofrem os seus efeitos. Apresentando uma concepção quase homeopática da mudança social, na qual componentes da doença são elementos essenciais da cura, Hirschman cita, como exemplo, a experiência das democracias que, em muitos casos, não são frutos, apenas, de negociações e pactos sigilosos entre as elites, mas de intensos e radicais processos de mobilização social,

as chamadas “ressurreições da sociedade civil”.

Sem entrar no âmago da sofisticada análise deste autor sobre os diferentes tipos de conflitos sociais e a forma como eles podem contribuir para a estabilidade social, quero regatar que a análise hirschmaniana, transferida para o âmbito da discussão sobre a democracia, coloca na ordem do dia o debate sobre os modelos de democracia e suas capacidades para agravar ou superar as crises políticas.

Falar em modelos de democracia remete obrigatoriamente à obra de Macpherson (1981) e seu estudo pioneiro no qual este fenômeno é analisado não apenas desde a sua perspectiva política, mas a partir das suas diferentes variáveis sociais. Para tal, o autor divide a democracia em quatro modelos históricos sucessivos que, em alguns casos, podem sofrer subdivisões: o primeiro modelo é o da proteção dos cidadãos no âmbito da sociedade de mercado; o segundo é o do desenvolvimento moral da sociedade; o terceiro vê a democracia enquanto geradora de equilíbrio entre as elites políticas e, finalmente, o quarto modelo é o participativo, destacando a ampliação do envolvimento dos cidadãos.<sup>4</sup>

Principalmente, a partir do fim da II Guerra Mundial, o processo de reorganização, capitaneado pelo Tratado de Bretton Woods, não apenas impulsionou um novo modelo econômico internacional, baseado na valorização do dólar americano, como também difundiu, principalmente em termos de países periféricos, um perfil democrático de organização que deveria estar inspirado, como frisou Parsons (1974), no modelo hegemônico norte-americano.<sup>5</sup> Considerando as tensões geradas pela Guerra Fria e a necessidade de manter o bloco de países capitalistas coeso, este modelo de democracia acabou fortalecendo

o caráter elitista do sistema, ao mesmo tempo em que reprimiu manifestações mais consistentes da sociedade civil.

A instabilidade da democracia nos países periféricos pós-45 foi em grande medida o resultado deste processo que, no final da década de sessenta, acabou cedendo o lugar para uma fórmula que concebia o autoritarismo como o único caminho para o progresso capitalista naqueles países que ainda não haviam atingido um estágio consistente de desenvolvimento.

Mesmo considerando o fim das ditaduras e a fundação de um novo regime, é perceptível que existe um esgotamento do modelo democrático liberal tradicional. Assim denomino um tipo de democracia que possui, enquanto núcleo, o fato de alguns indivíduos, representantes de organizações coletivas (partidos políticos), obterem o direito de dirigir o Estado por meio da disputa pelo voto popular, aproximando-se mais do ideário schumpeteriano do que do legado clássico da democracia.<sup>6</sup> Apesar dos esforços de alguns autores, como Robert Dahl (1989) e Norberto Bobbio (1984), em apresentar outras características da democracia liberal tradicional, a substância deste regime está contida nas eleições periódicas e nos pressupostos que garantam o cumprimento de determinadas regras nesta disputa.

Relacionando sistema social com regime político, este tipo de democracia não passa de mais uma peça na engrenagem de um determinado modelo de liberalismo, como bem enfatizou Charles Taylor (1993), centrado numa sobreposição dos interesses individuais sobre qualquer esboço de organização coletiva. No campo político, a principal consequência negativa disto pode ser vista nos alarmantes índices de abstenção eleitoral, fenômeno crescente em vários países, e no desinteresse que muitos

cidadãos apresentam para com a vida pública.

## 6. A democracia como participação

Diante das críticas embasadas na falta de credibilidade e eficiência de algumas democracias, um aspecto que vem sendo cada vez mais valorizado é o da participação dos cidadãos na gestão pública, seja por meio da colaboração de organizações autônomas da sociedade civil, algumas delas vinculadas a ONGs e ao Terceiro Setor, ou por intermédio da criação de estruturas estatais de mediação das relações governo-sociedade.

Tratando deste fenômeno, alguns autores se referem ao processo de empoderamento da sociedade, que é um conceito utilizado também por diversas agências internacionais de fomento para descrever um conjunto de elementos que estimulam a capacidade dos cidadãos expandirem a sua liberdade de escolha e ação. De acordo com o Banco Mundial (2002):

“Empoderamiento es la expansión de bienes y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan su vida. Puesto que la pobreza es multidimensional, los pobres necesitan una serie de bienes y capacidades a nivel individual (tales como salud, educación y vivienda) y a nivel colectivo (como la habilidad de organizarse y movilizarse para emprender acciones colectivas para resolver sus problemas)”.

Mesmo sendo um conceito bastante em voga, um aspecto que chama a atenção é o fato de estar sendo usado por uma grande variedade de governos e agências econômicas que, na prática, pouco vêm contribuindo para uma transformação mais consistente das condições que alimentam a

desigualdade nos países capitalistas periféricos. Neste sentido, é válida a advertência realizada por Jane Rowlands (1995) sobre a possibilidade do conceito de empoderamento ocultar precisamente aquilo que dá sentido à expressão, que são as relações de poder no interior do capitalismo.

Numa perspectiva diferenciada a esta, outro conceito que, principalmente na última década vem sendo utilizado, é o de democracias participativas, quero dizer, democracias nas quais se estimulam os mecanismos de inclusão dos cidadãos no aparelho decisório da administração.

Em geral, Bobbio (1995) é utilizado para descrever as democracias hegemônicas atuais que, sem ter esta ênfase de ampliação participativa, são reconhecidas pela estruturação de uma série de “regras do jogo” que garantem o desenvolvimento democrático. Sobre isto é importante sublinhar que a ênfase proposta pelo referido autor não descaracteriza a democracia nos termos da síntese elitista schumpeteriana ou das modernas tendências delegativas (O’Donnell, 1991), mas simplesmente concentra a definição do regime político na caracterização dos procedimentos adotados, principalmente em termos dos direitos dos eleitores e das obrigações dos eleitos, uma forma de garantir minimamente o bom funcionamento da gestão política do Estado.<sup>7</sup>

De um modo geral, as democracias participativas se enquadram perfeitamente no esquema de Bobbio, pois elas também são fruto de processos eleitorais razoavelmente livres nos quais eleitores e eleitos de antemão têm direitos e deveres constitucionalmente garantidos. Porém, o modelo democrático tradicional se detém no regulamento do processo, nos seus aspectos formais, sem incluir aquilo que deveria ser um complemento natural de sua existência,

a qualificação do processo democrático.

Esta é a principal contribuição das democracias participativas na medida em que, de um modo geral, não questionam nem a delegação de poder, nem a regulamentação das relações da sociedade com o Estado, mas sublinham a forma como o processo democrático vem sendo realizado. Desta maneira, pode-se dizer que estas experiências se caracterizam pela busca de canais de interlocução diretos entre governantes e governados, assim como pela geração de mecanismos coletivos de gestão dos recursos e da administração pública.

Concretamente, as grandes incidências de casos de democracia participativas ocorrem em nível local. Em geral, são formadas a partir da vitória eleitoral de partidos ou articulações partidárias com trajetória marcadamente vinculadas a movimentos sociais, associações da sociedade civil ou grupos identificados com a renovação da esquerda.<sup>8</sup> Este é o caso das Prefeituras dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil; das Intendências dominadas pelo Frente Amplio (FA), no Uruguai; dos governos municipais do Partido de la Revolución Democrática (PRD), no México; apenas para citar alguns exemplos.

O fato de estas experiências nascerem pelas mãos de agrupamentos que vem de uma trajetória política semelhante não pode ser considerado apenas como um detalhe, porém também não deve ser exagerado até porque, mesmo no seio dos partidos de esquerda, é polêmica a idéia de uma democracia participativa. Inclusive, poder-se-ia afirmar que a própria idéia de democracia ainda está em construção, principalmente, entre os partidos políticos hegemônicos por uma forte tradição marxista.

A esse respeito um caso interessante provém da experiência latino-americana mais emblemática de democracia participa-

tiva, que é o processo inovador de discussão do orçamento em algumas cidades brasileiras. Uma análise mais arguta deste processo demonstra que, apesar de um consenso no interior do PT em relação à importância do orçamento participativo, existe polêmica em termos da centralidade desta proposta no modelo de gestão municipal do partido, assim como há discordâncias sobre o grau de abrangência que esta proposta poderia adotar em nível local, regional ou nacional. Como algo emblemático, pode ser mencionado o recente governo do Presidente Lula que, passados os primeiros meses de administração, ainda não demonstrou intenções em termos da ampliação da participação cidadã na gestão do governo federal.<sup>9</sup>

Além disso, a idéia nuclear que dá vazão a este novo modelo de democracia, que é a participação cidadã, cada vez mais deixa de ser um trunfo de uma única ideologia e passa a ser aplicado por uma gama ampliada de atores sociais. Atualmente, um fenômeno extremamente interessante é o avanço, mesmo no interior de organizações econômicas extremamente conservadoras, como seriam os casos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, da idéia de que processos participativos não são incompatíveis com os princípios reguladores da sociedade de mercado.

Apontando nesta direção, pode-se afirmar que os efeitos positivos provindos de experiências como as democracias participativas necessariamente não possuem um componente anticapitalista, porém estes contribuem diretamente para a transformação de um modelo predatório de sociedade mercantil.

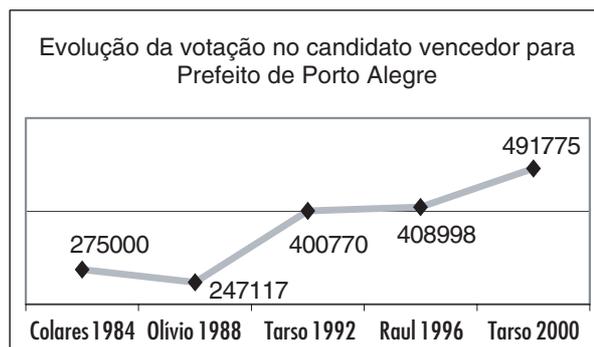
Mesmo fugindo ao tema central deste artigo, devo frisar que atualmente vivemos a existência de todo um novo redimen-

sionamento da estrutura econômica da sociedade, impulsionando não apenas uma maior autonomia da força de trabalho, algo que concretamente ocorre em termos do estímulo às cooperativas, como também a responsabilidade social dos empresários.

Entre os casos melhores sucedidos de democracias participativas, um dos que mais se destaca é a experiência da “Administração Popular” de Porto Alegre, inaugurada em 1989. Mesmo não podendo ser considerada como o primeiro orçamento participativo no Brasil – o ciclo desta experiência tem sua origem vários anos antes com as gestões das cidades de Lages, Vila Velha e Pelotas –, a administração portoalegrense é aquela que obtém maior êxito.

Analisando desde a ótica da dinâmica interpartidária desta cidade, é impressionante a demonstração de apoio cidadão ao partido político que coloca Porto Alegre na rota das cidades mais democráticas do planeta, o que pode ser constatado analisando os resultados das eleições municipais pós-transição nesta cidade.

**Gráfico 6: Evolução da votação no candidato vencedor para prefeito de Porto**



Outro nível, não menos importante, é a percepção dos bons resultados deste modelo de gestão na reorganização das políticas públicas locais, considerando que de nada valeria um sistema político participativo se ele também não fosse administrativamente eficiente.

Neste âmbito, um aspecto que potencializou a realização de investimentos na cidade foi o saneamento das contas públicas. Quando o primeiro Prefeito do ciclo petista, Olívio Dutra, ganha as eleições de 1989, também herda uma administração problemática. O Município de Porto Alegre não só estava arrecadando menos do que a soma das suas despesas fixas, por exemplo, o salário dos funcionários, como tinha contraído dívidas substantivas. Num período de 10 anos, mesmo sem a aplicação de medidas de “ajuste estrutural”, que são as mais receitadas nestes casos, o Município conseguiu aumentar a sua arrecadação que passou de 200 milhões de dólares, em 1989, para mais de 720 milhões. No quesito despesas, mesmo os gastos públicos tendo triplicado, desde 1991, a arrecadação municipal superou o total da quantia de gastos vinculados ao orçamento municipal (Utzig, 2000).

Comentando sobre os investimentos sociais no período, Boaventura de Sousa Santos (2002: 515) argumenta que:

“Ao inverter as prioridades que habitualmente determinavam a distribuição de recursos pelo governo municipal, o OP conseguiu resultados materiais impressionantes. No que diz respeito ao saneamento básico (...), em 1989 apenas 49% da população estavam abrangidos. No final de 1996, 98% dos lares tinham água canalizada e 85% eram servidos pelo sistema de esgotos. (...) Em relação à pavimentação das ruas, foram construídos 215 km, (...)”.

Na área da educação, os dados sobre os avanços desta administração não são menores, considerando que entre 1989-2000, as matrículas na rede pública cresceram 159% e a cidade atingiu mais de 90% da população alfabetizada.

Por fim, um aspecto que não pode ser esquecido é a enorme repercussão interna-

cional que a experiência porto-alegrense teve nos seus quatorze anos de existência. De lá para cá, a Prefeitura conquistou pelo menos sete grandes prêmios internacionais devido a experiências pioneiras de inserção dos cidadãos na vida pública. Entre estes, quiçá o mais importante, destaca-se a seleção da experiência do orçamento participativo como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública do nosso planeta, prêmio concedido na Conferência do Habitat 2, organizada pela ONU, em 1996, na qual concorreram mais de setecentas experiências.

Para completar, no prisma das repercussões externas, não é desprezível o papel da Prefeitura de Porto Alegre na fundação dos Fóruns Sociais Mundiais que são considerados momentos de aglutinação dos diferentes setores sociais que hoje questionam os princípios da sociedade de mercado e a difusão de uma globalização predatória, assim como a divulgação e aplicação da proposta de orçamento participativo em nível internacional.

Evidentemente muitos fatores poderiam ser apontados no momento de avaliar estes bons resultados, entre os quais, não é menor o fato de a cidade ter sido governada por qualificadas equipes administrativas que cumpriram com as suas funções a contento. Contudo, o fator central deste êxito, segundo penso, foi a abertura para uma maior participação dos cidadãos na gestão desta cidade.

A importância do esquema participativo nos resultados obtidos pelas administrações petistas de Porto Alegre foi consequência, num primeiro momento, da predisposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que corresponderiam, em última instância, à esfera do Estado. A esse respeito nunca é demais recordar que o êxito

do modelo porto-alegrense se deveu ao fato de que o processo participativo foi, em geral, acatado e os resultados advindos do orçamento participativo pôde ser acompanhado pelos cidadãos.

Também cabe afirmar que o fato de os cidadãos participarem diretamente no processo de discussão do orçamento público possibilitou a obtenção de uma grande dose de realismo social nas ações administrativas, fazendo com que os recursos fossem aplicados diretamente naqueles quesitos considerados essenciais pelos moradores da cidade, desvencilhando-se, em boa medida, de critérios técnico-burocráticos que geralmente são dominantes nos processos de planejamento dos gastos públicos.

Por último, mas não menos importante, a participação cidadã acabou por constituir eficientes canais de controle público das ações do poder executivo, obrigado anualmente a prestar contas nas assembleias do orçamento participativo, o que representou – e ainda representa – uma maior responsabilização dos governantes pelos seus atos.

## 7. Notas finais

Concluindo, o surgimento das democracias participativas representa um salto de qualidade em relação ao modelo liberal tradicional, superando-o no que, provavelmente, é a sua principal insuficiência, que é a incapacidade de integrar a política pública na vida cotidiana. De acordo com Mouffe (1999: 12):

“(...) el pensamiento político de inspiración liberal democrática revela su impotencia para captar la naturaleza de la política. Pues de lo que aquí se trata es precisamente de lo político y de la posibilidad de erradicar el antagonismo.(...) Allí es donde hay que ver el origen de su

ceguera ante el vasto proceso de redefinición de las identidades colectivas y el establecimiento de nuevas fronteras políticas que caracterizan este fin de milenio (...)”.

O fato de existirem canais que vão além da disputa eleitoral e integram os cidadãos na gestão cotidiana da política estatal, fortalece o compromisso da sociedade com a estrutura política – corretamente recolocada num espaço público que supera o universo restrito dos partidos políticos competitivos –, e legitima as ações impulsionadas a partir do Estado.

De um modo geral, esta é uma experiência ainda embrionária e seria precipitado um prognóstico definitivo sobre a sua futura trajetória. No entanto, o que é possível afirmar é que, se as crises são inevitáveis, as democracias participativas constituem a possibilidade mais concreta de superá-las com o menor custo político possível.

## NOTAS

1. As *maquilas* são as plantas industriais dirigidas, principalmente, para a produção de roupas para exportação. São conhecidas por localizarem-se em zonas de livre comércio, na maioria dos casos na América Central, e pelas péssimas condições de trabalho as quais estão submetidos seus funcionários, na maioria mulheres. Por fábricas descartáveis entende-se, seguindo Klein (2002), a estratégia de diversas multinacionais, principalmente do ramo do vestuário, de sobreporem a marca à produção, terceirizando a confecção de suas mercadorias. O capital especulativo é definido pela sua desvinculação de qualquer tipo de investimento produtivo ou social.

2. Boa parte destes países passou, como forma de adaptação a este modelo, pela implementação das políticas de “ajuste estrutural” orientadas principalmente por técnicos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo dados dessa agência, entre 1980-1992, 75 países da África, Ásia, América Latina, Caribe e

Europa Oriental adotaram programas de ajuste estrutural.

3. Sobre a desconfiança gerada pelos efeitos das reformas estruturais conferir: Paramio, 2002.

4. David Held (1991), apresenta um esquema alternativo de divisão da democracia em modelos, porém este não será fruto de análise no atual texto.

5. Sobre os Acordos de Bretton Woods e o modelo liberal nele inspirado conferir, principalmente, o Capítulo 4 de Eichengreen, 2000.

6. Por tradição schumpeteriana simplesmente quero enfatizar um modelo de democracia, apresentado de forma categórica na obra: *Capitalismo, socialismo e democracia*, de Joseph Schumpeter, que está centrado na disputa eleitoral. Já a teoria clássica da democracia é uma expressão usada por Carole Pateman, no livro: *Participação e teoria democrática*, para denominar a vertente que enfatiza, a partir de Rousseau, os ideais de participação dos cidadãos.

7. Esta caracterização da democracia participativa a partir da argumentação de Bobbio foi anteriormente realizada em Gugliano, 2002.

8. A problemática envolvendo o surgimento de uma nova esquerda latino-americana vinculada ao movimento de renovação da gestão democrática em nível local pode ser vista no livro organizado por Stolowics (1999) no qual há artigos referentes a cidades de sete países diferentes.

9. Algumas das diferenças internas das lideranças do Partido dos Trabalhadores em termos de gestão participativa podem ser vistas na coletânea organizada por Magalhães, Barreto e Trevas (1999).

## Referências

BANCO MUNDIAL. *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. Washington: Banco Mundial, 2002.

BEINSTEIN, Jorge. *Capitalismo senil*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

———. Democracia. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Turim: Einaudi, 1984.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luis (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

CEPAL. *Anuário Estatístico de América Latina y Caribe*. Santiago: Cepal, 2002.

———. *Panorama social de América Latina*. Santiago: Cepal, 2002.

———. *Panorama social de América Latina*. La pobreza a finales de los noventa. Santiago: Cepal, 1998.

DAHL, Robert. *La poliarquía*. Madri: Tecnos, 1989.

EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital*. São Paulo, Editora 34, 2000.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARRETÓN, Manuel Antonio e GUGLIANO, Alfredo Alejandro (Org.). *Democracia en las Américas*. Pelotas: Educat, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação do capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Madri: Alianza, 1992.

HERMET, Guy. *Cultura e desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 2002.

HIRSCHMAN, Albert. *Auto-subversão*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

KLEIN, Naomi. *Sem logo*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 2001.

LIJPHART, Arend. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one democracies*. New Haven: Yale University Press, 1984.

LINZ, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madri: Alianza, 1987.

MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*. Madri: Alianza, 1982.

MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz e TREVAS, Vicente. (Orgs.). *Governo e cidadania*.

Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MARAVALL, José Maria. *Los resultados de la democracia*. Madri: Alianza, 1995.

MOUFFE, Chantal. *El retorno a lo político*. Barcelona: Paidós, 1999.

O'DONNELL, Guillermo. Pobreza y desigualdad en América Latina. In: TOKMAN, Victor e O'DONNELL, Guillermo. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1999.

PARAMIO, Ludolfo. Reforma del Estado y desconfianza política. *Conferência VII Congresso Internacional do CLAD*. Lisboa, de 08 a 11 de outubro de 2002.

PARSONS, Talcott. *La sociedad*. México: Trillas, 1974.

ROWLAND, Jo. Empowerment examined. *Development in Practice Readers*. Oxford, vol. 5, n. 2, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Orçamento participativo em Porto Alegre. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

STOLOWICS, Beatriz. *Gobiernos de izquierda en América Latina*. México: Plaza y Valdéz, 1999.

TAYLOR, Charles. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE, 1993.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Annual Report 2002*. Berlim, 2003.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). *Challenges remain in IMF's ability to anticipate, prevent and resolve financial crises*. Washington, jun. 2003.

UTZIG, José Eduardo. Orçamento participativo e performance governamental. In: BECKER, Ademar (Org.). *A cidade reinventa a cidadania*. Porto Alegre: PMPA, 2000.