

¿De qué democracia hablamos?

RUDÁ RICCI*

1. Democracia Política e Desigualdade Social: a equação inadequada

Grande parte da literatura latino-americana sugere que o grande impasse das democracias desta porção latina da América é o descompasso entre a democratização formal nos últimos trinta anos e o aprofundamento da desigualdade social. Dentre tantos estudos, é possível destacar um recente ensaio de José Maurício Domingues (DOMINGUES, 2007). Para este autor,

A América Latina contemporânea tem fornecido o cenário para a emergência e multiplicação de movimentos sociais ao longo dos últimos dez anos. Por vezes isso parece tomar um cunho quase insurrecional, em outros momentos tal processo se conecta a mudanças mais amplas no sistema político, em outras situações ou momentos esses movimentos se mostram como força importante sem, contudo, obter maior impacto na sociedade inclusiva. Em muitos aspectos esses movimentos se mostram inovadores, ou ao menos diferentes daqueles que vigoram em períodos anteriores.

As hipóteses mais sólidas para explicar o paradoxo da democratização e ascensão de movimentos sociais articulados ao redor de novos direitos sem, contudo, gerar uma sociedade inclusiva, podem ser resumidas em dois conjuntos básicos de argumentos:

- a) A transição democrática coincide com a crise fiscal dos Estados latino-americanos.
- b) A cultura política híbrida ou ambivalente latino-americana se impõe ou se perpetua nos movimentos sociais da região.

O primeiro argumento é o mais usualmente operado em estudos sobre o tema. Ao longo dos anos 80 do século passado a crise dos regimes autoritários da região esteve diretamente vinculada à crise de financiamento externo e aumento das taxas de juros internacionais. Poucas exceções, como o Chile, confirmam a regra. O caso brasileiro foi o mais dramático, justamente porque dez anos antes havia vivenciado um crescimento que chegou a alcançar mais de 10% de aumento do PIB por ano. A crise energética mundial e a conseqüente crise fiscal do Estado brasileiro se fez acompanhar pelo aumento dos votos nos candidatos do partido de oposição (Movimento Democrático Brasileiro, MDB, um dos dois partidos legais admitidos pelo regime militar). A partir de 1974 a curva ascendente dos votos destinados às oposições vai progredindo até a vitória de Lula. Até mesmo a vitória de Fernando Collor de Mello foi francamente oposicionista, já que o então candidato se apresentava como *outsider*.

O que sugiro é que a *débâcle* dos regimes militares e autoritários latino-americanos esteve relacionada à crise fiscal dos Estados nacionais. E é justamente neste momento que emergem os movimentos sociais mais vigorosos do século XX em nossa região. Enfim, numa frase de efeito, seria possível dizer que a democracia latino-americana renasceu num momento de penúria de fundos públicos e aumento da desigualdade social.

Num esforço de síntese, o ideário dos movimentos sociais que emergem neste período segue o seguinte roteiro:

- a) Anti-institucionalismo: foi comum a rejeição à quase totalidade das instituições públicas, uma reação compreensível baseada no ressentimento de massas excluídas das benesses econômicas, sociais e políticas;
- b) Valorização dos mecanismos de democracia direta para tomada de decisões: o anti-institucionalismo gerou uma forte rejeição aos modelos de democracia representativa, justamente porque as câmaras de representantes político-partidários não expressavam as demandas e códigos morais (e mesmo de linguagem) dos movimentos sociais emergentes. O *assembleísmo* passou a ser valorizado como única modalidade efetivamente democrática;
- c) Comunitarismo: coerente com as duas concepções anteriores, as relações íntimas, paroquiais, passaram a ser estimuladas. O risco aberto a partir daí foi o de forte corporativismo e a composição

de uma agenda de demandas que dificilmente se casavam, antes criando um mosaico composto por fragmentos de identidades;

- d) Legitimidade política baseada no Mobilismo: o mobilismo foi se definindo, ao longo dos anos 80 e parte dos 90, como legitimador de lideranças sociais. Mais que sua capacidade de efetivar demandas – já que governantes eram, por princípio, definidos como dissimulados e adversários dos movimentos sociais – o líder social deveria estimular a mobilização permanente a partir de um discurso marcado pelo emocionalismo (no ataque aos adversários) e afetividade (na relação entre militantes). O líder, não raro, apresentou traços de discurso carismático, marcado pelo misticismo, por forte simbologia, por apego a tradições locais, à defesa dos espaços pequenos e íntimos, do ataque ao externo (a negação à alteridade).

Este ideário é uma senha para compreendermos os motivos da pujança dos novos movimentos sociais (como ficou cunhado na literatura especializada a partir de estudos europeus) não desaguar na proposição de uma nova institucionalidade pública. Eram, assim, movimentos de luta por direitos e negação da política institucional, mas não de proposição de uma nova engenharia política democrática. A pobreza e a revolta passaram a ser o alimento que motivava lideranças sociais. A unidade dos movimentos sociais, muitas vezes, esteve mais diretamente relacionada ao sentimento de negação e não de afirmação de uma nova proposta social.

O segundo argumento foi dissecado em poucos estudos. Jesús Martin-Barbero e Néstor Canclini foram dois autores que procuraram analisar o hibridismo da cultura latino-americana. Imagens da modernidade se confundiriam com elementos de identidades pretéritas. Surgiria, daí, uma trama entre aceitação da modernidade e identidades descontínuas baseadas numa espécie de mestiçagem indígena e rural, forjando uma cultura heterogênea e contraditória. Para Canclini (1997)

Na América Latina, onde as tradições ainda não se foram e a modernidade não terminou de chegar, não estamos convictos de que modernizar-nos deva ser o principal objetivo. [...] A incerteza em relação ao sentido e ao valor da modernidade deriva não apenas do que separa nações, etnias e classes, mas também dos cruzamentos socioculturais em que o tradicional e o moderno se misturam. [...] Tanto as camadas populares quanto as elites combinam a democracia moderna com relações arcaicas de poder. Encontramos no estudo da heterogeneidade cultural uma das vias para explicar os poderes oblíquos que misturam instituições liberais e hábitos autoritários, movimentos sociais democráticos e regimes paternalistas, e as transações de uns com outros. [...] Carecemos de uma coesão social e de uma cultura política modernas suficientemente firmadas para que nossas sociedades sejam governáveis. Os caudilhos continuam guiando as decisões políticas com base em alianças informais e relações rústicas de força (CANCLINI, 1997, p. 17-25).

A modernidade latino-americana, nesse sentido, não seria um projeto inacabado, mas uma simbiose entre a tradição e a racionalização da vida social. Na vida política, muitos dos gestos e intenções

modernizadores, que objetivam a participação dos cidadãos na vida pública, acabam por não se efetivar e são, paradoxalmente, transformados em rituais políticos. O ritual da eleição é um dos exemplos possíveis. E a própria participação em espaços públicos é outro: reproduz-se uma série de rituais de ingresso que definem quem participa e os limites aceitáveis de participação. A participação política passa a ser *performática*, porque não é realmente integradora: somente alguns iniciados – mesmo aqueles participantes de organizações populares – compreendem o cerimonial e os códigos de conduta e comunicação. Apesar do elitismo político, os promotores da modernidade sentem uma atração por referências do passado, como forma de legitimar a sua hegemonia mediante o prestígio do patrimônio histórico. Nas artes, promove-se a produção do olhar selvagem primitivista¹. Na política, reafirmam-se os mecanismos clientelistas – tanto nas estruturas partidárias quanto nas sindicais – ou a reconstrução de imagens místicas – como motivadores de movimentos sociais com alto grau de conflito e, portanto, ciosos da construção de laços de solidariedade mecânica, como no caso dos movimentos de luta pela terra ou por moradia – ou ainda as expressões de legitimação carismáticas.

No Brasil, vários sociólogos já haviam apontado algo semelhante. Sérgio Buarque de Holanda, considerado um dos autores clássicos da sociologia brasileira, desenvolveu uma teoria que até hoje desperta polêmica nos meios acadêmicos sobre a possível *cordialidade* do brasileiro. A cordialidade não viria da polidez, mas de *cordes*, coração. O brasileiro seria absolutamente vinculado aos laços familiares e às tramas comunitárias. Assim, nos espaços públicos, transferiria

este laço de intimidade se tornando uma pessoa que para confiar em alguém precisaria conhecê-lo melhor. Sérgio Buarque foi mais adiante e sugeriu que por buscar a intimidade para estabelecer confiança com o político, as diferenças entre público e privado se evaporam. As famílias se apropriam do Estado, os favores se estabelecem numa rede de baixa política do favor, os homens públicos são formados em circuitos privados e domésticos, demarcados por laços de lealdade. De fato, o que presenciamos em relação às tramas da corrupção nacional que entrelaçam burocracia partidária, empresários, escalões inferiores do Estado e *lobbies* é o estabelecimento e institucionalização de amplos laços de lealdade (nem sempre muito francas, mas baseadas em metas e interesses específicos, onde a lealdade estaria diretamente vinculada a uma política de resultados, ou seja, a lealdade e respeito se mantêm enquanto os resultados são obtidos).

Esta parece uma trilha analítica que explicaria os motivos de 75% da população brasileira (segundo pesquisa IBOPE de 2006) afirmar que, se tivessem cargo público, desviariam recursos do Estado para auxiliar membros necessitados de sua família. Nasce daí uma **compaixão tortuosa**, herdeira direta da cordialidade tal como estabeleceu Sérgio Buarque. O detalhe fundamental é que os entrevistados não disseram que os favores com recursos públicos estariam dirigidos a si mesmos, mas ao seu círculo íntimo. Redimem-se do ato corrupto por serem benevolentes, justamente porque é o círculo da intimidade onde se estabelece o verdadeiro laço de cumplicidade, de relações verdadeiras, não interesseiras. Ora, se ampliamos esta compaixão tortuosa para a esfera do poder público, os escaninhos da corrupção são legitimados rapidamente.

Mas aí, outras pesquisas indicam que o caminho da política nacional não é tão linear. Em pesquisa encomendada pela Confederação Nacional do Transporte, apenas 1,1% da população brasileira diz confiar nos políticos brasileiros. Enfim, o nó górdio que ligaria a compaixão tortuosa à corrupção dos governos (ou aquela incrustada em toda estrutura do Estado nacional) não existe. Pelo contrário, a corrupção em esferas públicas seria absolutamente distinta daquela que ocorre para atender carentes próximos, dos círculos de intimidade de cada brasileiro. Então, não seria apenas um problema do espaço público ser inexistente, sendo tudo compreendido como espaço privado. Antes, parece ser uma absoluta desconfiança em relação a **todos** espaços que não forem o da intimidade. A compaixão tortuosa estaria, assim, vinculada à formação de guetos político-afetivos. Não haveria, por aí, espaços públicos efetivos na história política brasileira.

É possível sugerir que a ruptura entre a compaixão tortuosa e a corrupção de Estado seria o **ressentimento político**. O cidadão inserido na multidão nacional não compreenderia os motivos para não acessar as benesses que as autoridades públicas explicitam em projetos aprovados nas câmaras legislativas e no seu estilo de vida. O circuito se fecharia: ressentimento, ideologia da intimidade, compaixão tortuosa, cinismo político. Se a tese parece provável, todo sistema de representação política do país estaria profundamente corroído, apartado do mundo real.

Entretanto, esta linha de raciocínio levaria, rapidamente, a excluir qualquer capacidade de mobilização social. A equação política exige uma compreensão ainda mais profunda. Assim, se é verdade que no dia-a-dia a política, as autoridades públicas e os

espaços públicos são renegados pelos cidadãos latino-americanos, também é verdadeiro que basta uma possibilidade, que todos saem às ruas, como **forma de expressão da indignação**. Por aí se compreende o **movimento pendular** das organizações populares de nossa região. Por aí compreendemos a campanha pelas eleições diretas para Presidente da República ou o *impeachment* presidencial de Collor de Mello no Brasil; os enfrentamentos de rua entre chavistas e não-chavistas; as *assembleias populares e piqueteros* nas periferias das cidades argentinas; a mobilização agressiva de estudantes secundaristas chilenos; as revoltas místicas e poderosas das populações indígenas de Chiapas, para citar alguns exemplos emblemáticos. Daí se retira o que alguns autores denominam de “re-etnização” da América Latina, marcada pelo comunitarismo, envolvendo a região andina e na América Central (sobretudo na Guatemala e no México). Populações quéchuas, aymaras, mapuches, indígenas de Chiapas, Sonora e Yucatan parecem haver subitamente redescoberto serem “índios”. Não parece sem propósito que a revista Chiapas número 16, de 2004, seja aberta com uma frase de Osvald de Andrade: *antes dos portugueses descobrirem Brasil, Brasil já havia descoberto a felicidade*². A mesma revista segue com outra epígrafe, desta feita, do espanhol Buaventura Durruti, ainda mais esclarecedora:

Siempre hemos vivido em barracas y tugurios. Tendremos que adptarnos a ellos por algún tiempo todavía. Pero no olviden que también sabemos construir. Somos nosotros los que hemos construído los palácios y lãs ciudades em Espana, América y em todo el mundo. Nosotros, los obreros, podemos construir nuevos palácios y ciudades para reemplazar a los

destruídos. Nuevos y mejores. No tememos a las ruínas. Estamos destinados a heredar la tierra, de ello no cabe la más mínima duda. La burguesia podrá hacer saltar em pedazos su mundo antes de abandonar el escenario de la historia. Pero nosotros llevamos um mundo nuevo dentro de nosotros, y esse mundo crece a cada instante. Está creciendo mientras yo hablo com usted.

O ressentimento e o cinismo levariam à **revolta latente**. Estaríamos sempre à beira de um ataque de nervos, uma revolta imensa contra uma política em causa própria. O ato corrupto, em si, não é o problema central para as massas de nosso continente, mas a exclusão, a corrupção sem justificativa, que atinge apenas uma minoria.

2. Da revolta à nova institucionalidade pública, democrática e republicana

Por uma coincidência impressionante, que estimula a todo cientista político, no dia 27 de setembro último, o Presidente Álvaro Uribe (Colômbia) e o ex-Premiê José Maria Aznar (Espanha) atacaram duramente Hugo Chávez. Uribe, num discurso proferido a empresários dos EUA, em Nova York, atacou o que denominou de “ditaduras latino-americanas”. Suas palavras foram:

Há ditaduras na América Latina que não aceitam a supervisão internacional. Na Colômbia, temos todas as estações de rádio e TV criticando o meu governo diariamente. As ditaduras latino-americanas suprimem o pluralismo, censuram a mídia, perseguem os dissidentes, enquanto meu país é cheio de oposição, de democracia, de liberdade.

Em seguida, criticou as “tendências à estatização”, que estariam florescendo

no continente, citando de relance o caso do México e Venezuela.

Quase no mesmo momento, o ex-Premiê espanhol, José Maria Aznar afirmou, em São Paulo, numa palestra proferida para o Banco Latino-Americano de Exportação (Bladex):

Isso que alguns apresentam como o socialismo do século 21 é o mesmo que o socialismo do século 20, só que mais chato. Não é disto que a América necessita. Não creio no protecionismo, não creio nos entraves econômicos.

Foi além e criticou o Estado de Bem-Estar Social.

As duas falas revelam o que já é evidente: neste início de século, o embate entre projetos de direita e esquerda está na ordem do dia. Mas, mesmo assim, não deixa de ser paradoxal, justamente porque trata-se de um embate discursivo, quase oficial, de disputa de espaços de poder e nem tanto de construção de alternativas de organização social. A grande massa da população do continente parece desconhecer do que este embate trata e qual seu impacto real sobre suas vidas.

Hugo Chávez foi tomado, neste caso, por duas lideranças conservadoras como um ícone do que seria a esquerda do século XXI. Assim, refletir sobre o projeto chavista é tentar elucidar um dos paradoxos mais inquietantes sobre a democracia, o projeto de esquerda e as demandas populares da América Latina. Justamente porque Chávez logrou tornar-se um emblema da herança da esquerda latino-americana de tipo *castrista*. Mas vale perguntar se esta herança é validada pelos segmentos populares de nosso continente. Se efetivamente dialoga com a cultura, o ideário e as estratégias de organização dos segmentos populares do nosso continente. A resposta não parece ser

favorável a Chávez. O que vale dizer que todo o espectro político – da esquerda à direita – se descolou do mundo real, diária, de onde emanaria seu poder e sua representação.

É fato que Chávez, em princípio, não rompeu com a lógica democrática. Todas mudanças que conquistou foram conseguidas na disputa pública e a partir do voto. É verdade que tentou e sofreu tentativa de golpe de Estado, o que define um terreno político movediço, de lado a lado, entre situação e oposição política. Mas é verdade que várias de suas iniciativas resvalam no que a ciência política denominou de totalitarismo. O totalitarismo, ao contrário do autoritarismo, é caracterizado pela mobilização permanente da sociedade e pela ausência de regras de disputa nítidas, regras que possibilitam a alternância no poder. Também possui um traço marcante de desconhecimento das estruturas tradicionais de representação social, como sindicatos e demais partidos políticos (que não o da liderança totalitária). Hugo Chávez transita por este caminho, mas não se pode afirmar que esteja instalando o totalitarismo na Venezuela.

Por outro lado, caminha para a democracia participativa por atalhos contraditórios. Os conselhos comunais constituem um bom exemplo desta natureza ambígua das iniciativas do governo federal.

Recordemos, ainda que brevemente, o que são estes conselhos. Em 10 de abril de 2006, o governo venezuelano publicou a execução da Lei dos Conselhos Municipais (Lei 5.806). Uma lei composta de 33 artigos. No mesmo ano, o Ministério de Participação Popular e Desenvolvimento Social anunciava que já existiam mais de 16 mil conselhos desta natureza (há

informações não oficiais que já teriam atingido a cifra de 50 mil conselhos comunais em todo o país). Duzentas famílias compõem um conselho comunal. É comum que um conselho seja organizado a partir de assembleias públicas, realizadas em ruas, a céu aberto. Os problemas locais passam a ser administrados pelos conselhos, que recebem recursos federais depositados num banco comunal.

Como a lei não define a relação com as câmaras municipais, abriu-se no país um amplo debate a respeito da natureza política desta iniciativa. O debate nacional não se conclui justamente em virtude da ambiguidade das iniciativas de Chávez.

É possível intuir que a lei sugere a criação de mecanismos de descentralização da gestão pública e participação direta dos cidadãos em sistemas de elaboração de políticas públicas locais. O nome para esta iniciativa é auto-gestão ou co-gestão pública. Por outro lado, pode significar a ruptura com os entes federativos oficiais. As Câmaras Municipais não estão sob risco, mas é evidente que os conselhos comunais criam uma nova estrutura gerencial de elaboração e administração de políticas locais. Não está nítido, portanto, se o que ocorre é uma transição para uma estrutura de gestão pública de tipo cubana, onde os conselhos comunais se estruturariam de maneira federativa até chegarem a conselhos macrorregionais ou nacional de gestão. Neste caso, todo desenho federativo estaria sendo radicalmente alterado. Mesmo assim, há temas de gestão pública que não se tratam em âmbito local, como é o caso da engenharia e planejamento viário, mas tais limites não são objeto de elaboração governamental.

Toda esta ambiguidade pode ter origem na origem militar do presidente venezuelano. Pode ser, ainda, uma charada que se resolve com sua fixação na figura de Bolívar, uma grande liderança histórica cujos escritos são absolutamente ambíguos em relação à democracia.

A centralização voluntarista – presente em Chávez e em muitos movimentos sociais da América Latina – pode ser uma generosidade que, na prática, tangencia alguns traços totalitários. Mas pode manter a ambiguidade e se desenhar aos poucos, numa criativa e inusitada experiência de democracia participativa em âmbito nacional. Haveria, neste caso, uma ansiedade que se aproximaria mais de uma prática vanguardista que necessariamente alargamento dos espaços democráticos e de inclusão social. E todo vanguardismo acaba por divorciar a dinâmica e o timing político-administrativo da dinâmica e timing social.

Os discursos de Aznar e Uribe têm endereço certo. E não se trata necessariamente de confronto com o ideário de esquerda ou de democratização da região. Chávez criou outra experimentação retórica com o lançamento da Alternativa Bolivariana para a América Latina e Caribe (ALBA), que aproximou ainda mais Venezuela de Cuba. A agressividade da política externa chavista continuou com a compra de Bônus do Governo Nacional Argentino (Boden), título da dívida pública emitido em dólares com vencimento em 2012 (num total de 2 bilhões de dólares). A aproximação com o governo argentino começa a criar um novo polo no interior do Mercosul. Chávez sugeriu, inclusive, a criação de um Bono del Sur. O Paraguai procurou se favorecer desta disputa no continente e ofereceu ao presidente venezuelano

títulos da dívida paraguaia com a usina hidrelétrica de Itaipu. A Venezuela, até o início deste ano, já havia investido mais de 6 bilhões de dólares para financiar projetos estratégicos na América do Sul, incluindo até mesmo o financiamento da escola de samba brasileira, Unidos da Vila Isabel, no desfile do Carnaval de 2006 (a PDVSA doou 2 milhões de reais à esta escola de samba).

Contudo, entre um projeto pessoal ambicioso e uma estratégia ideológica socialista, é difícil diferenciar a retórica da intenção objetiva e concreta. Segue, assim, sua contradição original: entre a centralização política e a participação dos cidadãos, entre o respeito aos acordos comerciais internacionais e o discurso anti-EUA, entre o cerco aos países com economia menos pujante da América Latina e a não ruptura com os principais líderes do continente.

Participação na gestão pública, movimentos sociais agressivos, democracia e projeto de esquerda fundiram-se como uma espécie de enigma político para o continente.

Tomás Moulian, atualmente diretor do Instituto de Formação Paulo Freire e autor do livro *Chile Actual, Anatomía de un Mito*, lançou recentemente uma nova obra intitulada *Socialismo del Siglo XXI: La Quinta Via*, Moulian sugere que o socialismo deste século deve retomar ao seu veio original libertário, de diminuição da centralidade política do Estado e aumento do poder da sociedade civil. Percebe-se uma nítida provocação à sugestão de Chávez e retoma o enigma político ressaltado no parágrafo anterior.

De início, com muita ironia, o autor chileno explica o motivo de denominar o socialismo deste século como uma quinta via:

Levado por um estilo festivo adotei como subtítulo deste livro A Quinta Via. Me parece que deixar um espaço vazio entre a terceira via constitui um gesto de cortesia tanto para as posições social-democratas, como para posições ortodoxas recalcitrantes, desejosas de reclamar suas velhas bandeiras. Me sinto cômodo na quinta via, com um espaço vazio ao meu lado, para estirar minhas pernas, como faz um afortunado viajante que tenha ao lado o único assento vazio na classe econômica de um avião repleto.

Sua questão central é o enfrentamento do Novo Leviatã, construído sob a égide do socialismo real. Procura demonstrar a profunda contradição da esquerda em estatizar, ao invés de retomar o real projeto socialista, que seria a desestatização. Em suas palavras, ao comentar o projeto soviético:

Ao invés da sonhada desestatização, ao invés do surgimento de um novo Estado em processo de extinção, um semi-Estado, o resultado é o aparecimento de um novo Leviatã. Uma casta burocrática se instala no controle do Estado, um segmento cujas vias de comunicação com as massas estavam cortadas pelas decisões de debilitar os soviets e perseguir as dissidências internas do partido.

Sugere, a partir daí, que o socialismo deste século abandone a Estadolatria, o culto ao Estado. O Estado não seria a origem de toda decisão política, nem o garantidor da ordem, nem mesmo o melhor regulador do mercado, nem depositário da racionalidade, o que não lhe confere o objetivo positivo da política. Sustenta que o projeto socialista abandone as reminiscências do jacobinismo e reforce seus elementos libertários.

Finalmente, a solução que aponta é a adoção da democracia participativa. Não

como uma proposta de extinção do Estado, mas como de mudança profunda de sua natureza. Para Moulian, a democracia participativa não elimina a representação, mas é uma vacina para a sobre-identificação (sobre-representação). A essência, assim, da democracia participativa é a politização do corpo político, porque pode incidir constantemente sobre a ação dos representantes. O autor amplia, como se percebe, o conceito de corpo político, envolvendo a sociedade civil.

Sua proposta de institucionalização da democracia participativa envolve seis formas de suporte político formal:

- a) Fragmentação do poder político que, na prática, significaria uma forte descentralização e aumento constante do poder decisório dos municípios, regiões e distritos;
- b) Iniciativa popular em matéria legislativa, nas modalidades de corpo político constituinte, iniciativa popular de lei, modalidade de impugnação popular de lei e orçamento participativo;
- c) Democracia interna dos partidos e politização dos debates públicos;
- d) Espaço público aberto e plural, compatível com uma sociedade deliberativa;
- e) Funcionamento de associações autônomas de garantia de direitos humanos e políticos;
- f) Reforço da liberdade individual de decisão sobre matérias morais.

Minha intenção ao citar Tomás Moulian é revelar uma vertente sobre a reforma democrática do Estado que também se

inicia no Brasil, a partir da reflexão crítica e ampliação do projeto de Orçamento Participativo (OP). O OP é concebido por muitos gestores latino-americanos (além do Brasil, citaria os chilenos da região de Talca) como uma pista para repensar o próprio projeto socialista e de democratização do continente, adotando a lógica territorial, as culturas forjadas historicamente em cada localidade, como referência da construção de um novo controle sobre as políticas públicas. E, a partir dele, dialogar com o Socialismo do Século XXI, espetacularmente lançado ao mundo por Hugo Chávez. É pela porta da democracia participativa que se está construindo uma pauta latino-americana sobre a atualidade do socialismo e radicalização democrática.

Assim, a partir desta pista, concluo este ensaio retomando alguns pressupostos e experiências de gestão participativa em nosso continente.

3. Experiências de Democracia Participativa: a possível conexão entre cultura ambivalente e reconstrução das instituições públicas latino-americanas

Começamos por compreender a qual participação nos referimos.

A participação na gestão pública, a partir da segunda metade dos anos 90, se disseminou pelo mundo. Foi apontada, no Habitat II, como *good governance*. Nesta trajetória de reconhecimento mundial, acabou por receber várias colorações. No caso em tela, sugerimos compreender o aprofundamento democrático em nosso continente a partir de uma peculiar cultura política de nossa população, ambivalente, múltipla e contraditória. Por este caminho, a participação ganha um sentido pedagógico, de diálogo e provocação

entre culturas e formas de organização social.

Ao relacionar uma ação pedagógica com a participação em gestão pública, deixamos de limitar nossa reflexão a aspectos de eficiência administrativa ou mesmo um rol de procedimentos públicos que se confundem com mera consulta ou busca de *feedback*. Ingressamos na história da educação popular, que se forjou e ganhou asas na América Latina, desde os anos 60 do século XX. Trata-se de uma perspectiva em que as populações marginalizadas são tratadas como formuladores políticos e cujas ações estão objetivamente dirigidas ao empoderamento social, ao alargamento e radicalização da democracia. Na prática, aponta, pela ação pedagógica, para a formação de cidadãos ativos e para a reforma democrática do Estado, dos espaços públicos.

Antes de aprofundar este conceito, inicio minha comunicação a partir da tradição da educação popular, da pedagogia voltada para a construção da cidadania ativa, da ampliação da participação social e política. E começo citando, não um autor acadêmico. Para manter coerência, inicio citando um trabalhador, um agricultor pobre do sul do Estado de Minas Gerais, sudeste do Brasil. Seu nome é Ciço e esta sua fala foi gravada em 1982, pelo professor e antropólogo Carlos Rodrigues Brandão:

A educação popular latino-americana procurou, desde sempre, dialogar com o sentimento e a lógica popular. Ela passou por três estágios, em seus objetivos políticos, que podemos sintetizar da seguinte forma:

a) **A geração dos anos 60** que concebia o Estado como ator privilegiado e principal interlocutor das demandas sociais. As

organizações sindicais e trabalhistas raramente procuravam organizar os trabalhadores em seu local de trabalho e moradia, mas organizavam lutas de massas para fortalecer o poder de barganha das cúpulas sindicais. Os educadores populares deste período criaram programas paralelos a este poder sindical e partidário ou mesmo a serviço dele, mas não chegou a transformar este ideário.

b) **A geração dos anos 80** que tinha como objetivo formar para pressionar politicamente, em ações de massa, vinculando a organização de base (trabalho e moradia), com amplas lutas sociais. Os mecanismos de democracia direta foram privilegiados e o foco passou a ser a autonomia e a compreensão das causas que levam à dominação no cotidiano.

c) **A nova geração, dos anos 90 e Século XXI**, cujo objetivo foi formar para a autogestão e o controle social, tendo como foco a construção da nova institucionalidade pública.

Hoje em dia temos múltiplos exemplos dessas novas práticas, de natureza participacionista, na América Latina³.

É fato que vários paradoxos permanecem, o que nos remete novamente à natureza ambivalente dos projetos políticos em nosso continente. Cito alguns paradoxos e dilemas dessas novas experiências:

- A tensão entre mobilização e organização: ainda permanecem, nas organizações não-governamentais e em governos que implantam instrumentos de controle social às políticas públicas, a crença quase espontaneísta em que toda mobilização acaba por organizar e criar autonomia popular

democrática. Há inúmeros exemplos em que o fortalecimento político de movimentos sociais acaba por transformá-los em organizações, com forte controle burocrático, disputa de fundos a partir de uma ação competitiva, disputa de liderança com outras organizações populares e movimentos sociais e forte corporativismo. Enfim, a cultura política ambivalente também está instalada em muitos movimentos sociais e organizações populares latino-americanos.

- A tensão entre autonomia e dirigismo: a ansiedade política de muitas lideranças continua disseminando a velha tradição da esquerda latino-americana, baseada no dirigismo ou vanguardismo político. Do ponto de vista pedagógico, é uma contradição com os princípios da educação popular.

- A tensão entre parceria com agências estatais e co-gestão: o mito das parcerias (entre Estado e Terceiro Setor) confunde vários dirigentes políticos e lideranças sociais. Parceria significa, na prática da ação pública, a transferência de ações do Estado para esferas não estatais. Co-gestão é algo distinto. É possível diferenciar um gradiente de participação de populações na gestão de políticas públicas partindo-se do convencimento da comunidade e feedback provocada pelo gestor público; passando pela coleta de demandas para elaboração de projetos e participação de lideranças sociais em comitês de

referendum, que avançariam na direção de uma relação mais integrada e dialogada entre a esfera social e política; chegando até a gestão compartilhada e a descentralização da gestão (denominada por vários autores como sinônimo de controle social sobre a gestão pública).

- A tensão entre reforma democrática do Estado e criação de instâncias de negociação: que se dissemina fortemente entre lideranças sociais que confundem instâncias de gestão pública, que passaram a contar com representação social não-governamental⁴, com fóruns de negociação em que movimentos sociais procuram pressionar a agenda dos governos.

A pedagogia da participação vive, portanto, impasses e desafios inusitados. Trata-se de consolidar e radicalizar uma nova institucionalidade pública que se desenha lentamente, principalmente na América Latina dos últimos cinco anos.

A tese central deste final do ensaio é que a democracia participativa é um ato educacional, que dialoga com interesses e dinâmicas sociais concretas e que estaria a serviço da descoberta – autônoma – do mundo da política pelo educando-cidadão. Baseia-se, portanto, na relação política da confiança e do debate, o que gera um contínuo movimento de dissenso e consenso. Também se funda no caráter emancipatório, que respeita o tempo e a cultura alheia. Polemiza no momento correto, quando a relação pedagógica entre educador e educando já não corre risco de intimidar o educando. O silêncio tático (como dizia Paulo Freire) é um recurso importante: há o momento certo para discordar e polemizar, sob pena da intimidação ou distanciamento

do educando. Afinal, todo educador tem um poder que o educando não tem. A pedagogia da participação deve aprofundar o uso correto deste poder.

Assim, o que se pode denominar de **pedagogia da participação** supõe a construção, no próprio processo educacional, de espaços públicos, de construção coletiva.

No Brasil a pauta desta prática pedagógica-política vem sendo marcada pela construção de muitas iniciativas inovadoras e recentes. Uma delas é a construção de redes de Escolas da Cidadania, voltadas para a construção de novas lideranças sociais, cujos saberes essenciais podem ser resumidos em:

- Saber gerar informações que auxiliem nos diagnósticos sociais e políticos
- Saber elaborar projetos públicos a partir dos diagnósticos realizados
- Saber monitorar ações e projetos públicos
- Saber articular e comunicar socialmente, ampliando o conhecimento e o controle social.

Uma outra experiência é a da elaboração da Lei de Responsabilidade Social. Em 2002, o Fórum Brasil do Orçamento (www.forumfbo.org.br), que articula quase cinquenta entidades e movimentos sociais na busca do acompanhamento da formulação e execução do orçamento público federal, decidiu jogar suas forças na elaboração de uma Lei de Responsabilidade Social nacional.

No debate organizado por este Fórum foram estabelecidos os seguintes princípios norteadores do conceito de responsabilidade social:

- Promoção do empoderamento social;

- Desenvolvimento sustentável;
- Combate às desigualdades sociais e regionais;
- Participação e controle social;
- Transparência e clareza nas informações

O foco se altera em relação aos princípios adotados pelo empresariado brasileiro. Na versão do Fórum, a co-responsabilidade sugerida pelo empresariado para definir responsabilidade social é substituída pelo **controle social**.

Esses princípios se desdobraram, nos anos seguintes, em propostas concretas que começaram a esboçar a Lei de Responsabilidade Social. As propostas do desenho da lei concentraram-se, inicialmente, em três eixos:

- a) O estabelecimento de **mínimos sociais**, metas sociais anuais e quadrianuais a serem definidas por cada ente federativo a partir de definição de prioridades de melhorias sociais;
- b) A criação de um **Sistema Público de Monitoramento de Políticas e Metas Sociais**, financiado com recursos públicos e composto por representantes dos conselhos de direitos e políticas públicas já existentes no país;
- c) A inclusão desta lei no **ciclo orçamentário** vigente, ou seja, estabelecendo como norma a criação de metas sociais na Lei Orçamentária, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual dos municípios, Estados e União.

Também foi incluído nesses termos o princípio da responsabilização das

autoridades públicas. Assim, definidas as metas sociais, o Sistema Público de Monitoramento desenvolveria estudos que sustentassem **balanços sociais** anuais, avaliando a evolução de cada meta social definida pela lei de responsabilidade social criada (nacionalmente, nos Estados e em cada município brasileiro). Dois balanços sociais negativos, que demonstrassem nenhuma evolução nos indicadores sociais relacionados às metas sociais prioritárias definidas na lei, abririam a denúncia da autoridade pública responsável na sua jurisdição específica, podendo evoluir para seu *impeachment*.

Dentre as inovações propostas pela lei, o Sistema Público de Monitoramento de Políticas e Metas Fiscais e Sociais merece atenção especial. O Sistema envolve todos entes da federação e é constituído por conselhos municipais, estaduais e conselho nacional, compostos por representantes da sociedade civil que são membros de cada conselho de direitos e políticas públicas já existente no Brasil (saúde, educação, direitos da criança e adolescentes, assistência social, e assim por diante). Os conselhos que compõem este Sistema terão como competência: monitorar a evolução dos indicadores sociais definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e Social e no Plano Plurianual Social de sua jurisdição; definir metodologia específica para apuração da evolução dos indicadores sociais e elaborar o Balanço Social Anual, a ser apresentado formalmente ao Poder Legislativo correspondente à sua jurisdição no mês de agosto do ano vigente.

No final de abril de 2007, a proposta de lei foi concluída, após amplo debate entre as entidades que compõem o Fórum. O projeto de Lei tramita no Congresso Nacional. No dia 3 de maio,

a proposta foi apresentada formalmente à Comissão Legislativa de Participação da Câmara Federal.

A intenção expressa do Fórum é que a lei seja amplamente discutida nacionalmente e seja construída **no** debate nacional, transformando-se num direito social, em que os cidadãos se vejam contemplados em seus anseios e valores.

As duas experiências citadas anteriormente indicam apenas algumas tentativas recentes que se insinuam na direção da reforma democrática do Estado brasileiro, estrutura pública ainda profundamente arcaica e privatizada.

Mas revestem-se, ainda, de uma ambição maior: procuram inscrever uma concepção política democrática que atinge não apenas as estruturas administrativas do Estado (tornando-o poroso à sociedade civil), mas também procuram provocar um diálogo público sobre as crenças e convicções de organizações sociais e populares, de lideranças de movimentos sociais e questionar a organização partidária, apartada do cotidiano concreto dos cidadãos.

Afinal, como disse há dez anos Boaventura Santos: a democratização do Estado sugere não apenas sua reforma (a partir do desenho que denominou como Estado-come-novíssimo-movimento-social), mas a reforma da própria sociedade civil.

Bibliografia de referência

CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas Híbridas**. São Paulo: EDUSP, 1997.

Chiapas, número 16, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

DOMINGOS, José Maurício. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro: IUPERJ, fevereiro de 2007.

GARRETÓN, Manuel. **Incomplete Democracy. Political Democratization in Chile and Latin America.** The University of Carolina Press, 2003.

GIORDANO e outros. "Mexico's presidential swindle", **New Left Review**, no. 41, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Cia das Letras, 1997.

KAMPWIRTH, Karen. **Mujeres y Movimientos Guerrilleros: Nicaragua, El Salvador, Chipas y Cuba.** México/EUA: Plaza y Valdes/Knox College, 2007.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1987.

RICCI, Rudá. "Associativismo Paulistano e Cultura Ambivalente" In AVRITZER,

Leonardo. **A Participação em São Paulo.** São Paulo: Editora UNESP, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado,** Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público.** São Paulo: Cia das Letras, 1988.

SVAMPA, Maristela e PEREYRA, Sebastián. **Entre la ruta y el barrio.** Buenos Aires: Biblos, 2003

SVAMPA, Maristela. **La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo.** Buenos Aires: Taurus.Svampa, 2005.



* **RUDÁ RICCI** é Sociólogo, Mestre em Ciência Política e Doutor em Ciências Sociais. Coordenador do [Instituto Cultiva](http://www.cultiva.org.br) e membro da Executiva Nacional do Fórum Brasil do Orçamento. Membro do Observatório Internacional da Democracia Participativa.

¹ Canclini cita a emergência de pintores latino-americanos, no início dos anos 90, nos museus e mercados norte-americanos e europeus. Como ilustração, reproduz a apologia à inocência, à pureza e ao selvagem, nos programas de apresentação de mostras de iconografia religiosa. Em um desses folhetos promocionais, aparece um desconcertante discurso de reprovação aos padrões mercantis da sociedade moderna que estaria surpreendentemente subjacente à obra popular latino-americana: "redescobrem no uso criador do tempo livre – o do ócio, ou, mais frequentemente, da aposentadoria – o saber perdido do trabalho indiviso. Isolados e protegidos de todo contato e de todo compromisso com os circuitos culturais e comerciais, não são suspeitos de ter obedecido a outra necessidade que a interior: nem magníficos, nem malditos, mas inocentes [...]. Em suas obras, o olhar cultivado de uma sociedade desiludida acredita perceber a reconciliação entre o princípio do prazer e o princípio da realidade". (CANCLINI, 1997, p. 56) Paradoxalmente, a inocência aparece como libertadora e crítica.

² **Chiapas**, número 16, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

³ Podemos citar algumas: como a implantação progressiva de instrumentos de participação e consulta no Brasil; a Lei da Transparência do Peru, que aumentou o acesso da população à informações estratégicas dos governos;; a Articulação da sistematização de experiências de controle social na América Central, coordenada pela organização não-governamental Alforja; a construção de leis de responsabilidade social (que obrigam aos entes federativos brasileiros a definirem metas sociais concretas em seu orçamento público). Também merecem atenção a rede de Escolas da Cidadania (Ver www.cultiva.org.br), de caráter público, cujo comitê gestor e professores são escolhidos entre conselheiros públicos e líderes sociais locais e as experiências de iniciativas infanto-juvenis como a disseminação de Paramentos Juvenis, dos Orçamentos Participativo Criança e o Programa de Educação Fiscal.

⁴ No Brasil, por força da determinação da última Constituição Federal (de 1988), foram criados conselhos paritários de gestão pública por todo território nacional que somam, hoje, 30 mil casos. Em cada município brasileiro há uma média de 6 conselhos de gestão pública, envolvendo temas como direitos da criança e adolescente, cultura, saúde, educação, assistência social, desenvolvimento rural sustentável, entre outros. Os conselhos congregam organizações não-governamentais, lideranças eleitas em seus territórios de origem, usuários de serviços públicos, empresariado (em alguns casos, como transporte público) e gestores públicos.