

9º Congreso ALACIP

Montevideo - 2017

O FUTURO DA DEMOCRACIA NA REGIÃO: progresso ou retrocesso das políticas participativas?

Alfredo Alejandro Gugliano

Universidade Federal do Rio grande do Sul

Diversos sociólogos e cientistas políticos se dedicaram a caracterizar a variedade de modelos de democracia, especialmente suas mutações no século XX. Para descrever esse arquétipo alguns autores foram bastante sintéticos, como Arend Lipjhart (1987) ao delinear fundamentalmente duas variantes desse regime: o consensual e o majoritário. Sendo um pouco mais abrangente Craigh B. McPherson (1981) indicou um número maior de modelos: protetor, desenvolvimentista, de equilíbrio e participativo. Outros cientistas sociais foram mais generosos nas suas acepções, como Frank Cunningham (2009) quem apontou para o desenvolvimento de seis tipos de democracia e David Held (2006) responsável por um dos esquemas mais amplos com treze modelos de democracia.

Muitas dessas classificações foram centradas num modelo hegemônico liberal-representativo voltado para a afirmação de mecanismos eleitorais como principal meio para resolução de disputas políticas, perspectiva friamente resumida na ideia da democracia enquanto um método, uma fórmula para escolher dirigentes governamentais por meio do voto em políticos profissionais e partidos políticos competitivos, pressuposto elaborado por Joseph Schumpeter (1984). Em resumo, mesmo sendo apresentadas com roupagens distintas não passam de variações de uma nota só.

Entretanto, se invés de tratar do modelo representativo nos concentrássemos nas experiências marginais o número de diferentes democracias se multiplicaria sem maiores dificuldades, pois especialmente desde as últimas décadas do século XX encontramos uma profusão de autores referindo-se a experiências de democratização reconhecidas por diversas maneiras de aprofundamento do envolvimento dos cidadãos com a política (POULANTZAS, 1981; PATEMAN, 1992; DRYZEK, 2005; LACLAU, MOUFFE, 2004; WAINWRIGHT, 2003; BARBER, 2004).

Ao contrário do que se poderia supor na demo-diversidade participativa de fato existe um espaço preenchido pelas fórmulas eleitorais que regulam a escolha de governantes. Contudo, aí não está o núcleo do processo político democrático porquanto este se encontra na multiplicidade de mecanismos de inclusão dos cidadãos na gestão do Estado e de graus de interferência da sociedade civil na definição e controle das políticas públicas, expressando a heterogeneidade de visões sobre as reais dimensões de poder a ser ocupado pelos mecanismos de participação cidadã¹.

O fato de as práticas participativas nem sempre serem institucionalizadas, regulamentadas por leis ou normas administrativas, acaba favorecendo a propagação de experiências aonde os cidadãos tomam as rédeas de parcelas da gestão estatal, como se a cada ano brotassem práticas democráticas inseridas nos espaços sociais onde estão em disputa distintas formas de poder.

O despertar de experiências participativas na transição para o século XXI faz parte de uma nova experimentação social na qual está se constituindo uma globalização contra hegemônica, movimento de ruptura com a lógica liberal visando produção de novos conhecimentos e modos de vida. É uma alternativa que se alimenta com a manifestação de inconformismo diante dos efeitos perversos da globalização econômica e se afirma pela produção de novas alternativas ao sistema dominante baseadas nas práticas da sociedade civil global e segmentos insurgentes (EVANS, 2005; SANTOS, 2001; QUIJANO, 2011).

A possibilidade de coexistência de várias globalizações é uma constatação recente. Há poucos anos atrás o principal debate sobre a globalização estava centrado na percepção desse fenômeno enquanto coroamento das relações de mercado em nível

¹ Não tenho como descrever as diferentes formas alternativas de democracia, porém julgo útil apontar para o leitor e a leitora algumas nomenclaturas usualmente apresentadas no debate acadêmico: democracia participativa, socialista, crítica, radical, popular, cidadã, deliberativa, redistributiva, forte, entre outros.

internacional e, conseqüentemente, nas reações positiva ou negativa diante das suas principais diretrizes: reordenamento do papel das fronteiras; estímulo a transações comerciais internacionais privadas; redução da intervenção estatal sobre a economia e a sociedade, entre outras. Mais recentemente houve um giro na discussão desse tema gerado pela percepção da incorporação no interior da globalização tanto de movimentos sistêmicos quanto de antisistêmicos, levando ao reconhecimento das características híbridas desse fenômeno social (SANTOS 2003).

Nesse contexto a relação entre globalização e democracia também ganhou contornos especiais. Se num primeiro momento a onda neoliberal levou diversos autores a justificar tentativas de desmonte do Estado nacional, conseqüentemente, a aceitar os riscos do enfraquecimento da democracia frente ao empoderamento dos mercados como uma consequência natural da expansão mundial do capitalismo, num segundo momento o caráter conflitante das novas relações sociais globais alimentou reflexões em direção oposta. Um dos primeiros a falar disso foi Guillermo O'Donnell (1994) quando sublinhou o fato de a globalização não significar apenas a expansão dos mercados econômicos, acarretando numa mesma proporção o fortalecimento das estruturas estatais e o crescimento de uma cidadania ativa cada vez mais consciente dos seus direitos. Depois dele outros autores ressaltaram a heterogeneidade do fenômeno e a necessidade de apresentar alternativas de desenvolvimento com maior valorização da sociedade política e civil, assim como uma menor interferência das relações de mercado.

Da constatação dos efeitos perversos da globalização à defesa da necessidade de radicalizar a democracia foi apenas um passo. O projeto de uma globalização contra-hegemônica estimulou o debate sobre a ampliação da inclusão dos cidadãos na gestão pública possibilitando a implantação de ambiciosos projetos de transformação das estruturas políticas tradicionais em diferentes âmbitos, envolvendo estruturas nacionais e subnacionais. Esse seria o caso da multiplicação internacional de orçamentos participativos e seu impacto sobre as políticas orçamentárias, uma área da gestão pública tradicionalmente definida via procedimentos técnico-burocráticos e interesses corporativos de cada governo.

Há poucas décadas uma pequena invasão de terras na periferia da capital peruana - a autogestão comunitária de Villa El Salvador de 1973 - era um dos escassos episódios a ser aludido em termos da inovação da gestão pública participativa latino-

americana, uma proposta pioneira de organização governamental dirigida pelos próprios moradores. Depois veio o orçamento participativo de Porto Alegre de 1989, quase na mesma época a descentralização participativa de Montevidéu de 1990, ambas as experiências fruto da vitória eleitoral de agrupações de esquerda no sul da América Latina: o *Partido dos Trabalhadores* no caso brasileiro e o *Frente Amplio* no uruguaio. Uma inovação democrática restringida a somente três ou quatro casos, no máximo.

Nos dias atuais esse número se multiplicou. Em todos os continentes há diversas propostas com a finalidade de incorporar os cidadãos na gestão governamental e por em xeque a existência de democracias restritas a horizontes eleitorais (GOLDFRANK, 2006; GUGLIANO, 2008). Nesse universo é possível identificar as comunas regionais, mesas de negociação social, assembleias cidadãs, conselhos de políticas públicas, conselhos populares, conselhos dos povos originários, agendas 21, entre outros. Estes temas gradativamente vêm sendo inseridos nos debates atuais sobre a democracia e especialmente sobre a qualidade desse regime.

Muitas das críticas aos estudos sobre o tema da qualidade da democracia sublinham que geralmente a literatura apresentada demonstra pouco ou nenhum interesse na relação entre qualidade democrática e cidadania. Algo que poderia ser irrelevante se não fosse o fato de que o tema da qualidade da democracia está diretamente relacionado com os processos de expansão de direitos, representação e participação dos cidadãos nos diferentes espaços de poder político presentes na sociedade.

Usualmente indicadores de qualidade aderem de maneira irrefletida à redução do universo semântico a partir do qual a cidadania foi reinterpretada pelo neoliberalismo. Utilizando os termos cunhados por Albert Hirschman (1996) as pesquisas sobre qualidade da democracia refletem uma concepção de cidadania que não se relaciona com o interesse público, mas, compactuam com o ensimesmamento do interesse privado no qual o cidadão fica reduzido a figura de consumidor e a política se torna refém de estratégias de marketing. Consequentemente, mesmo existindo o quesito participação em vários indicadores de qualidade democrática o mesmo é visto simplesmente como participação dos cidadãos nas eleições.

Ao reduzir o universo semântico de compreensão do conceito de cidadão não só se está restringindo a definição de democracia a puro formalismo como também se deixando de lado outras formas de experimentação democrática que vem sendo

utilizadas para modernizar os sistemas democráticos tradicionais. A grande profusão de orçamentos participativos, comunas populares, cabildos indígenas ou assembleias de bairronão só deixam de pontuar na hora de auferir indicadores de qualidade democrática, inclusive podem ter peso negativo se identificados como manifestações de governo iliberais ou enquadrados enquanto práticas de nações hostis ao sistema democrático mundial.

Todavia não é descabido pensar que uma das principais características de uma democracia qualificada é a existência de uma cidadania ativa, algo que vai além de procedimentos eleitorais. Entender o desenvolvimento da democracia liberal requer diferenciar pelo menos três tipos de cidadania: a) os cidadãos passivos que se restringem a cumprir com suas obrigações políticas reguladas juridicamente e eventualmente participam de atos políticos; b) os cidadãos políticos para os quais a política é uma profissão, formando extenso corpo de políticos profissionais com ou sem cargo público, com ou sem remuneração, que fazem da política um trabalho com todas as suas características; c) e o cidadão ativo.

Essa caracterização de múltiplas cidadanias reforça a ideia de que a democracia contemporânea cada vez mais se define pela sua diversidade, o que torna uma ilusão a busca de um conceito de qualidade da democracia que seja universal. A caracterização de indicadores de qualidade enquanto instrumento para criação de listas de democracias boas ou más, bonitas ou feias, é apenas um dos possíveis destinos para esse tipo de estudo havendo outras possibilidades relacionadas com a transformação da qualidade da democracia num instrumento capaz de oferecer aos cidadãos mais e melhores informações sobre as suas democracias.

Essa ideia está presente em autores que apresentam dimensões alternativas de qualidade da democracia e alertam sobre a necessidade desse conceito ser trabalhado desde a perspectiva do compromisso social da democracia. Trata-se de uma caracterização da política enquanto uma prática articulada a diversas visões de mundo, a *weltanschauung* sublinhada de forma tão enfática por Max Weber (WEBER, 1986; TURNER, 1992).

Guillermo O'Donnell (2013) nos seus últimos textos já sublinhara a importância de articular democracia com direitos humanos e desenvolvimento humano entendendo a influência recíproca entre essas três dimensões. Em contextos nos quais parte significativa dos cidadãos não conquistou um patamar básico em termos de condições

de vida, acesso a bens sociais, alimentação e saúde, entre outros, falar em qualidade da democracia deveria nos remeter diretamente às estratégias que estão sendo executadas para superar essa situação e aos resultados dessas políticas. Desde essa ótica, mais do que pensar uma lista definitiva de quesitos a serem cumpridos, a qualidade da democracia poderia ser uma metodologia visando fortalecer canais de diálogo entre a sociedade e o estado, com intuito de desenvolver políticas que potencializem a constituição de uma base comum de direitos e garantam vida digna a todos. Mesmo não tendo a intenção de desenvolver mais um ranking da democracia O'Donnell aponta uma série de questões que deveriam estar presentes na hora de analisar o estado democrático no plano mundial.

Quadro 02: Indicadores de qualidade da democracia

- quantidade e características da população com direitos sociais mínimos; indivíduos afetados pela falta de acesso a serviços de saúde, por doenças preveníveis e deficiências herdadas ou adquiridas, causadas por qualquer das privações listadas nesses itens; analfabetos absolutos ou funcionais, e de taxas de matrícula e deserção nos diversos níveis educativos; indivíduos desempregados ou trabalhando em condições de precariedade social, não tendo reconhecidos seus direitos civis ou trabalhistas básicos;
- quantidade e características da população que são ou tenham sido vítimas de violência física, assim como de indivíduos sem acesso ou com acesso precário à justiça;
- indicadores de violência, direitos sociopolíticos dos estrangeiros e casos de xenofobia.

Fonte: elaboração própria baseado em O' Donnell, 2012.

A América Latina é uma das regiões nas quais a expansão de experiências participativas é bastante consistente. São diversas propostas, em sua maioria vinculadas a iniciativas estatais, que visam ampliar a capacidade da sociedade interferir na esfera da política. O debate sobre a expansão dessas experiências, no atual contexto do Mercosul, é o tema da exposição que será realizada na mesa-redonda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBER, Benjamin. **Strong Democracy**. Berkeley: University of California Press, 2004.
- CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009.
- DRYZEK, John S. Deliberative democracy in divided societies: alternatives to agonism and analgesia. **Political Theory**, v. 33, n. 2 p. 218-242, jun. 2005.
- EVANS, Peter. Counter hegemonic Globalization. Transnational Social Movements in the Contemporary Global Political Economy. In: JANOSKY, Thomas et al. Ed. **The Handbook of Political Sociology New York**: Cambridge University Press, 2005, p. 655-670.
- GOLDFRANK, Benjamín, Los presupuestos participativos en América Latina: éxito, fracaso y cambio. **Revista de Ciencia Política**, v. 2, n.26, p. 03-28, 2006.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Mirando hacia el sur. **Sistema**, n. 203-204, p. 149-169, 2008.
- HELD, David. **Models of democracy**. Cambridge: Polity Press, 2006.
- HIRSCHMAN, Albert. **Retóricas da Intransigência**. México: FCE, 1996.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia y estratégia socialista**. Argentina, FCE, 2004.
- LIPJHARDT, Arend. **Las democracias contemporaneas**. Barcelona, Ariel, 1987.
- McPHERSON, C. B. **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza, 1981.
- O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos**. Revista Debates, v. 7, n. 1, pp. 15-115, 2013.
- O'DONNELL, Guillermo. SCHMITTER, Philippe. **Transiciones desde un gobierno autoritario** (4). Barcelona, Paidós, 1994.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- QUIJANO, Aníbal.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa Os processos de Globalização. In: _____. Globalização: fatalidade ou utopia? Porto, Afrontamentos, 2001.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

TURNER, Charles. **Modernity and politics in the work of Max Weber**. Oxfordshire: Routledge, 1992.

WAINWRIGHT, Hilary. **Reclaim the State**: experiments in popular democracy. London: Verso, 2003.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. México: FCE, 1986.