

QUAL O FUTURO DAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS? REFLEXÕES SOBRE OS IMPASSES E PROBLEMAS DE ANÁLISE¹.

FERNANDES, Lilian F.

Mestra em Solos e qualidade de Ecossistemas, UFRB

lilianf.fernandes@yahoo.com.br

CAR/SDR

CRUZ, Danilo Uzêda da.

Doutorando em Ciências Sociais, UFBA

danilohistoria@yahoo.com.br

CAR/SDR; UFBA

Eixo temático: Democracia, Democratização e Qualidade da Democracia

RESUMO

O artigo trata dos processos de crise e impasses vividos nos últimos anos na América Latina, identificando dificuldades de análise ante profundas mudanças, golpes e rapidez com que essas transformações têm solapado dos governos projetos políticos democráticos participativos, instaurando ou reinstaurando as antigas oligarquias no poder. Três movimentos são cruciais nessa complexa equação que identifica a crise econômica que se instalou no capitalismo mundial e que combina restrição de políticas sociais e trabalhistas com controle estatal beneficiando o capital. A questão central é como a sociedade civil e movimentos sociais responderão a esse movimento de descenso democrático em nosso continente.

Palavras-chave: Democratização, movimentos sociais; poder político

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad Popular Autónoma del Estado Puebla, los días 8, 9, 10 y 11 de agosto de 2017

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

Nosso artigo busca discutir questões da teoria democrática, particularmente temas que retornam à centralidade das pesquisas, sobretudo em tempo de crise e impasses na democracia liberal. Crise que apresenta horizontes e contornos de uma transformação na estrutura social e política, mas também impasses a serem resolvido no âmbito da disputa política.

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

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

O primeiro problema parece aprofundar ainda mais o impasse, à medida que se desnuda, a cada dia, a cada *denúncia*, os imbróglios do sistema político, empresas privadas e políticos individual e partidariamente, com sistemas complexos de corrupção envolvendo emaranhados e novelos que alcançam as

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

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

Ainda assim, tentando demonstrar que mesmo em uma conjuntura desfavorável é possível pensar alternativas democráticas que possibilitem à sociedade participação e inserção de demandas e agendas de políticas públicas que sejam mais coerentes e exequíveis para a melhoria da qualidade de vida e erradicação da pobreza, ao menos como horizonte. E mais: como nos alerta

SAFATLE (2017), pensar novos projetos sociais que tenham como fundamento formas e dinâmicas sociais renovadas e renovadoras, que sejam mais includente0073 e que se disponha a remodelar sistemas políticos e sociais em frangalhos.

1. Democracia, participação e desigualdades: conceitos em disputa

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

Outros pesquisadores reproduzem essa afirmação, identificando outros elementos distintivos do período, olhando ora para o Estado e sua “democratização”, ora para a sociedade e sua “resistência”, ou ainda atestando ou não a melhoria da qualidade da democracia em perspectiva comparada. Com

efeito, o debate em torno da democracia e a teoria democrática contemporânea, ao longo dos últimos 50 anos, são reafirmadas e testadas a partir das dinâmicas sociais e políticas.

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

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

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

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

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

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

Por um lado, a democracia nos termos da sociedade moderna ocidental

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

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

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

libertários, contrahegemônico e plurais.

Os impactos sociais e políticos do processo de democratização no Brasil, por exemplo, nos apresentam reflexões importantes para pensar “nossa democracia”. Instituições participativas (conselhos, colegiados, comitês) iniciam uma democratização da democracia ampliando em muito os horizontes de possibilidades das populações envolvidas, seja pelo aprendizado político seja por avanços concretos de implantação de políticas a partir da inserção de demandas coletivas em políticas públicas, produto do processo decisório daquela instituição participativa. Espaços participativos (conferências, fóruns) ensinam e organizam demandas coletivas além de permitir a participação política direta de grupos demandantes, consolidando a experiência democrática em contornos não previstos. Os públicos participativos, em espaços não deliberativos ampliam o aprendizado do diálogo e da escuta, mas também do empoderamento de grupos e atores sociais antes não atendidos na esfera pública.

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

Desse modo, a democracia no Brasil contemporâneo, ainda que partamos de premissas previstas nas teorias políticas contemporâneas, assume na experiência histórica caminhos não previstos (AVRITZER, 2009) que devem ser analisados a partir de experiências concretas de e com a participação social. Que esteja presente uma construção histórica, política e pedagógica, de processos de democracia em que o que está em disputa é o projeto político democrático societal muito mais do que as instituições isoladamente ou os procedimentos *stricto sensu*. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Ler “democracia” exige-nos, portanto, no campo teórico-metodológico uma *leitura de mundo* (FREIRE, 1988).

2. Desenvolvimento, políticas públicas e o alargamento da questão democrática

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

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

Uma questão inicial se coloca após essa breve abordagem dos processos de desenvolvimento: quais processos de globalização e desenvolvimento local? Globalização e desenvolvimento local estão em campos distintos de um mesmo processo dialético, complexo e contraditório, exercendo-se mutuamente agregação e desagregação na dinâmica das relações internacionais. Santos (2005) nos chama a atenção para percebermos que o fenômeno da globalização não é a supressão dos “localismos”, mas a hegemonia de um “localismo” sobre os outros. As interações dialéticas entre os processos globais de desenvolvimento e as estratégias locais configuram a dinâmica das relações internacionais.

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

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

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

glocal.

A uniformização, contraditoriamente, pode difundir processo de resistência e valorização cultural a partir do local, construindo um discurso contrahegemônico à padronização e à uniformização, seja do ambiente das relações sociais ou das relações políticas de com “a política”. Decorrem daqui diversos movimentos que buscam reinventar processos de emancipação e resistência, não apenas no campo da cultura, mas da economia e da política. De um lado, o processo hegemônico globalizante; de outro, os processos de resistência e confronto, reafirmando valores, hábitos, costumes, modos de fazer e de agir diante de fenômenos sociais.

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

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

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

sistemas de redes produtivas e atores específicos. Interessa-nos, aqui, o potencial aberto pelo sistema e a fragilidade na estrutura produtiva que esse processo promove.

Contraditoriamente, como falamos acima, essa integração de mercados e economias globais e locais se dá de forma destrutiva, posto que, na mesma medida que integra, também desfragmenta e desterritorializa as economias locais, além de fragilizar o Estado-nação como unidade unificadora, contribuindo, dessa forma, para o aparecimento de espaços subnacionais, territoriais e locais que viabilizem interações outras. Apesar da relação fragilizadora, o que se percebe, na prática, é um Estado cada vez mais forte e interventor das relações produtivas, sempre a serviço do capital.

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

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

Podemos dizer que, ao falar de descentralização, estamos conversando sobre aspectos político-institucionais e processos decisórios que permeiam as formas de organização e cultura política de uma sociedade determinada e a administração pública na condução de políticas e programas. Ainda assim, é

nesse momento que compreendemos a relevância desse processo para o desenvolvimento local ou do que estamos chamando de projetos locais ou localismo. Essas iniciativas, muito comuns em projetos políticos de gestões progressistas, mas não exclusivamente, reformulam a própria estrutura da administração pública para dar conta da descentralização. As experiências que observamos no capítulo anterior são exemplos dessas iniciativas. Na dinâmica fica difícil saber se a origem se deu a partir da pressão da sociedade civil ou como iniciativa mesma da gestão da administração pública, seja como produto de uma mobilização anterior de movimentos e forças políticas progressistas, seja como uma conjuntura política em que mesmo projetos conservadores descentralizam políticas para aproximar a sociedade de seu projeto. Um governo conservador pode, dada uma conjuntura política, adotar medidas como planejamento participativo ou audiências públicas para referendar suas intenções, ou vincular orçamentos a prefeituras por bairro, etc. Do mesmo modo, um governo progressista pode restringir a consulta e a deliberação de públicos participativos em um dado momento, ante a impossibilidade de atendimento às demandas sociais apresentadas, frustrando grupo e movimentos. Teremos, aí, algumas distinções no processo e nos resultados, mas que fogem ao escopo desse trabalho, pois não teríamos condições de avaliar essa assertiva nos casos específicos e concretos.

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

Em outra perspectiva, não menos relevante, a descentralização representa uma mudança nas relações de poder presentes em todos os lugares. Foi a constituição de 1988 que proporcionou a descentralização da autoridade política, conferindo às administrações municipais recursos suficientes e independência

política para reestruturar o processo de produção de políticas públicas (COELHO e NOBRE, 2004). Uma nova relação de poder é estabelecida, possibilitando aos atores políticos maiores reflexão e interesse sobre os assuntos da política, orçamento municipal e contas públicas. Para Wampler e Avritzer (2004), os processos de democratização e descentralização não pararam mais, impulsionando a agenda de governos para a criação de procedimentos cada vez mais amplos e democráticos (COELHO E NOBRE; NOBRE, 2004). As instituições participativas se ampliam, recolocando a relação de poder para os atores locais. Essa observação que encontramos nos autores citados também é confirmada por pesquisas mais recentes (SANTOS, 2005; HOCHMAN, ARRETCHE E MARQUES, 2007; AVRITZER, 2009, 2010; GOHN, 2014).

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

Para compreender essa mudança nas relações de poder e sua relevância política para poderes públicos e para a sociedade, é fundamental fazer a distinção entre descentralização e desconcentração. A literatura em torno do tema tem tratado essa distinção necessária sob três aspectos: a abrangência e a intensidade na transferência de funções e os espaços de participação (ou de poder) entre instâncias superiores hierarquicamente na estrutura administrativa brasileira. De certo modo, estamos falando basicamente da União, estados e municípios. Enquanto a descentralização representa a transferência de autonomia e poder decisório entre essas instâncias (seja ela entre União e estados ou União e municípios, ou o inverso, partindo de municípios para a União e estados), a

desconcentração diz respeito somente a uma certa distribuição de responsabilidades executivas em programas, projetos ou atividades ordinárias, sem que isso represente transferência de autoridade ou garanta autonomia decisória. Essa confusão do pacto federativo se estendeu por mais de dez anos após carta de 1988, sobretudo para as políticas sociais e garantia de direitos (SILVA, YAZBEK, 2008; BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Descentralização de políticas constitui-se, dessa forma, como uma mudança profunda na estrutura da administração pública. Distribui poder decisório e responsabilidades políticas entres os atores políticos, ultrapassando o mero repasse de tarefas. Veremos mais adiante como essa distinção é assaz relevante para a compreensão mesma do que é o planejamento participativo na esfera das organizações, dos poderes públicos etc., posto que não se trata de “dividir” atividades e tarefas, e sim uma compreensão mais profunda da partilha do poder decisório, dos objetivos comuns ou coletivos, assumidos e pactuados coletivamente.

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

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

**QUADRO 1 RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE: CENTRALIZAÇÃO X
DESCENTRALIZAÇÃO**

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

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

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

Outros exemplos são a municipalização e a territorialização de políticas públicas como forma de descentralização administrativa. A União ou os estados transferem para as unidades administrativas municipais e territoriais os recursos e o poder decisório. Para o caso dos municípios e territórios já existem, consolidados na constituição e legislação complementar, procedimentos e regulação própria. Ainda assim, necessita de regulação o caso das instâncias colegiadas nos territórios de identidade, por exemplo. Essa dinâmica amplia o processo de democratização das políticas porque nas instâncias colegiadas

territoriais estão atores políticos dos mais diversos, inclusive os poderes públicos, conforme analisamos em outro trabalho (CRUZ, 2015).

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

A descentralização não é um fenômeno de países em desenvolvimento; é, antes, um fenômeno mundial, em maior ou menor escala, alcançando fortemente aqueles cujos arranjos institucionais locais ainda são frágeis. Com certa incongruência, é justamente onde os Estados se mantêm como unidade centralizadora que esse processo se dá, sem que isso represente falência do mesmo ou uma debilidade institucional, conforme observamos anteriormente. No Brasil, esse processo, iniciado com a Constituição de 1988 a partir do fortalecimento dos municípios e das organizações da sociedade civil, combinou descentralização política e decisória e desconcentração de programas e políticas públicas. A participação social ampliou-se, contribuindo fortemente para que os processos democráticos – e com eles uma nova geração de políticas públicas – pudessem estar no horizonte (AVRITZER, 2010).

Pode, então, a descentralização de políticas públicas ampliar a participação social nas diversas arenas decisórias, contribuindo para “democratizar a democracia”? Santos (2005) afirma que é possível. Sob outro ângulo, a descentralização constitui uma abertura democratizante no centro do aparelho burocrático, contribuindo para um atendimento mais eficaz das demandas sociais. Além disso, diminui a distância entre atores políticos e os problemas reais da sociedade ou entre o próprio aparelho burocrático e os governos, permitindo a criação de instâncias participativas mais efetivas e com maior poder decisório.

Amplia a ação política de fora para dentro do Estado, para além dos momentos de mobilização social e pressão por ampliação de direitos e acesso a bens e serviços. Promove, portanto, um maior interesse pela esfera pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

Até então o que observamos é que os governos latinoamericanos tem optado por redirecionamentos não democráticos ou menos democráticos do que o período anterior, dada as dificuldades geradas pelos sistemas eleitorais para

participação, economias nacionais em crise, aumento das dívidas públicas, redução das políticas sociais e endividamento das unidades federadas. Exceção temos Uruguai, onde a Frente Ampla já encontra problemas para manutenção no governo, e Bolívia, em que medidas não democráticas começam a ganhar justificativa econômica. O Equador prepara-se para um conjunto de cortes nos direitos sociais.

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

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

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

É de onde também somos instados a pensar que a união estável entre democracia e capitalismo está fundada, desde sempre, em um modelo que

alcança o limite sempre que as democracias ensaiam libertar-se do capital. Esse limite não quer dizer fim da história, antes pelo contrário.

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

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DOWNS, A. (2013) **Uma Teoria econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP.

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

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

FRASER, Nancy. (1997) **Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition**. New York: Routledge.

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

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

_____. (2014) **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. Rio de Janeiro: Vozes.

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

_____. (2007) **A inclusão do outro – estudos de teoria política**. 3. ed. São Paulo: Loyola.

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

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

_____. (2007) **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras.

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

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

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

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

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

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

NOBRE, M. (2013) **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras.

NUNES, E. de O. (2010) **A gramática política no Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond.

PATEMAN, C. (1992) **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PNUD. (2004) **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução Mônica Hirts. São Paulo: LM&X.

PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (2002) **Democracia – teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. (2000) São Paulo: Paz e Terra.

POUPART, J.; DESLAURIES, J.; GROULX, L-H. et ali. (2014) **A pesquisa**

qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 4ª. Edição. Petrópolis, RJ: Vozes.

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

SANTOS, B. de S. (2003) **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS, B. de S. (org.) (2005) **A Globalização e as ciências sociais.** 3ª. Ed. São Paulo: Cortez.

SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Org.). (2010) **Epistemologias do sul.** São Paulo: Cortez.

SANTOS, M. (2002) **O país distorcido:** o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha.

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

TILLY, C. **Democracia.** (2013). Rio de Janeiro: Vozes.

WAMPLER, B. e AVRITZER, L. (2004). "Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil". **Comparative Politics**, vol. 36, nº3.

WOOD, M. E. (2003) **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo.

ZIZEK, S. (2011). **Em defesa das causas perdidas.** São Paulo: Boitempo.