



Participação, representação e cidadania política na América Latina

Já se vão cerca de 30 anos do colapso dos regimes ditatoriais na América Latina. Não há dúvidas que é o período histórico de democracias mais longevas no continente. As liberdades políticas têm nos levado a vivenciar uma busca constante por seu aperfeiçoamento.

Em termos de ampliação e aprofundamento da democracia, a diversidade predomina. Neste número de *Pensamiento Propio*, não temos a pretensão de dar um quadro acabado dos temas em debate sobre cidadania, participação ou democracia que tem aflorado em nossas universidades e centros de pesquisa, bem como no seio de iniciativas que partem diretamente da sociedade civil. O cenário, os atores e mesmo o roteiro da história que apresentamos ao leitor poderia ser diverso do que será visto nas próximas páginas, seja pelo amadurecimento e originalidade das experiências de participação e cidadania ocorridas no continente, seja pelas visões dissonantes na análise política que vem sendo desenvolvida nos meios acadêmicos.

Temos certeza, no entanto, que a seleção de artigos que compõe este *Pensamiento Propio* 40 fará o leitor compreender melhor o papel da cidadania, da participação, da sociedade civil e dos movimentos sociais

na construção de nossas democracias. Sem se deixar levar por um ufanismo participacionista – ademais, prejudicial aos próprios entusiastas da participação, por vezes cegos aos seus limites como alternativa de transformação da democracia – os textos deste número são representativos da maturidade com que esta temática vem sendo tratada nas universidades em nosso hemisfério.

Iniciamos com dois textos que pretendem ampliar nossos aportes teóricos, sugerindo novos conceitos para pensarmos as relações políticas em nossas sociedades, ou apontando possíveis releituras para conceitos já maduros. Adrian Gurza Lavalle e Gisela Zaremberg propõem, por meio da ideia de intermediação, apontar as fragilidades da visão simplificadora da existência de um regime representativo qualificado como potencialmente perfeito e a ideia de clientelismo, sempre visto com carga negativa. Para além destas duas ideias, os autores propõem o conceito de intermediação. Evita-se, a partir de um referencial etimológico, qualificar positiva ou negativamente os caminhos da ação do intermediador, de maneira a deslocar-se também o próprio sentido fraco da ideia de participação. Depois desta recomposição da “política indireta”, os autores propõem um modelo teórico tridimensional, um *continuum* em formato de cubo, pelo qual se opõem à falsa polaridade entre representação e participação e indicam os elementos fundamentais da política indireta ou da intermediação política (autorização, reconhecimento, agonismo/antagonismo).

No campo dos debates sobre o conceito de sociedade civil, Philip Oxhorn aponta a necessidade de separação daquele conceito com relação ao conceito de comunidade, sob risco de se considerar a ideia de sociedade civil de maneira romantizada, ingênua. Ao contrário, é a inevitabilidade do conflito e a necessidade de defesa coletiva de interesses que constitui esta visão de sociedade civil, seja no contexto de disputas com outros grupos (ou sociedades civis) seja no confronto com o Estado. Se, por um lado, Oxhorn está revisitando a clássica dicotomia entre comunidade e sociedade, por outro está atuando no debate sobre o significado da representação e a capacidade das organizações da sociedade civil atuarem como intermediárias entre aquelas que julgam representar e esferas superiores (Estado, organizações internacionais).

Após a apresentação destas incursões complementares sobre o tema da intermediação política – no sentido de reposicionar os conceitos

de representação, participação e clientelismo e, por outro lado, de sociedade civil – partimos para o segundo conjunto de artigos. Neles são tematizadas as tensões da ação política no contexto de alguns dos experimentos democráticos realizados no continente e das experiências dos movimentos sociais.

O artigo de Stephanie McNulty inicia a sequência de aportes sobre o contexto atual das democracias no continente, no que se refere aos limites e potencialidades de suas experiências e particularidades. McNulty nos oferece uma análise acurada do sistema de participação institucional desenvolvido atualmente na Guatemala, no Sistema de Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural. Seu artigo analisa o desenho do próprio sistema, de cada um dos conselhos e discute as condições de sua efetividade, por meio de trabalho de campo e mais de 30 entrevistas com ativistas, membros do governo e dos conselhos e especialistas.

O artigo a autora reforça a necessidade de se levar em consideração o contexto histórico e político quando se tem como objeto de pesquisa instrumentos de participação cidadã como os conselhos de desenvolvimento urbano e rural. No período de sua instalação, os conselhos eram parte de uma arquitetura de democracia restrita, em que os grupos de esquerda permaneciam ilegais e perseguidos pelo novo regime político instaurado em meados dos anos 1980. Era o momento de se buscar novos atores, desde que não pertencentes aos radicais. Embora os conselhos não tenham vingado – pelas críticas de que punham em risco as autonomias locais, respaldadas pela Constituição – será esta mesma estrutura que renascerá quando da assinatura dos acordos de paz, em 1996. No entanto, o sistema de participação cidadã falha especialmente pelas contradições entre a própria cultura política local e um processo de representação que adveio de cima para baixo. Permanecem os limites dos conselhos, em um contexto de falta de financiamento, influência perniciosas das dinâmicas políticas e clientelismo.

Parece não haver dúvida – esta tem sido também uma descoberta tardia da literatura acadêmica no continente – que os experimentos de representação e participação alternativos à estrutura tradicional de eleição de representantes para os parlamentos ou os Executivos, não estão imunes aos vícios da política tradicional. Trata-se de política, nem política má, nem política boa, mas de espaços que podem e devem

ser constantemente aperfeiçoados, aliás, como as instituições políticas tradicionais. No fundo, é isso que McNulty nos ensina.

O caso boliviano aponta uma visão absolutamente *sui generis* de relação entre a concepção de representação e a formação de uma sociedade civil que se mescla à sociedade política, em uma espécie de refundação das relações Estado/sociedade no país. Em seu artigo, Caroline Cotta de Mello Freitas analisa os limites da experiência democrática recente na Bolívia, que como nenhuma outra ativou os elementos culturais e étnicos como elemento central do que se chama de descolonização.

A autora nos faz retomar, no contexto cultural típico da Bolívia, o forte tema da descentralização, fundamental quando se pensa nos processos de democratização das sociedades latino-americanas. Lá, o encontro entre a forma de representação política específica nos organismos da democracia liberal representativa (parlamentos) e a democracia comunitária sustentada pelas autonomias indígena originária camponesas (AIOC) se dá de maneira fértil, o que não quer dizer que esteja imune a dificuldades. O principal problema apontado pela autora é a possível conversão das AIOC em um “modelo” a ser implantado de cima para baixo, donde a própria ideia de autonomia pode se perder. Recoloca-se o encontrado por McNulty no caso guatemalteco: até que ponto as inovações democráticas são emancipadoras? Até que ponto não se comportam como mecanismos de reforço de dominação e de controle do Estado sobre os grupos e movimentos subalternos?

O desafio boliviano não é de pouca monta. Sua nova Constituição Plurinacional foi calcada na ideia de que cada nação que habita o país deve ter respeitada sua própria forma de organização política, jurídica, educacional etc., de maneira que a autodeterminação das nações em sua relação com o Estado as tornam simétricas a ele. Entretanto, como de fato o processo de efetivação das autonomias se dá em conjunto com o processo de descentralização do Estado – envolvendo inclusive, como não poderia deixar de ser, o financiamento e o repasse de recursos às autonomias –, há um conjunto de instâncias políticas centralizadas que coordena o desenvolvimento destas ações a partir de uma normatividade específica. Freitas aponta como o próprio Ministério das Autonomias funciona como um oxímoro, uma vez que a própria “autonomização” se dá de maneira heterônoma: a autonomia se concede, numa limitação e em contradição ao próprio direito de livre determinação.

Da perspectiva dos movimentos indígenas, o que a autora aponta é a consciência de que se trata de um processo de autonomia em construção, em que a conquista da autonomia *política* também traz a necessidade da apropriação de práticas novas, de *administração e gestão*, com as quais – pudera! – os movimentos e autonomias indígenas terão que lidar. Isto se dá em um processo em que os interesses de soberania estatal/nacional se chocam com os interesses e práticas comunitárias e das autonomias. Como fica a questão da exploração das riquezas da Pacha Mama? Como praticar o *buen vivir* quando o governo boliviano precisa dar conta das necessidades de todos os bolivianos, independentemente de suas nações originárias? Este pensamento é coerente com a nova Bolívia plurinacional? Para Freitas, “*o processo de construção do estado autonômico emperra porque descentralizar o poder, como exige esta nova configuração sócio-política e administrativa, vai de encontro aos planos de desenvolvimento econômico que se desenrolam hoje no país e coloca em xeque uma ideia de soberania. Enfim, parece que só com a revisão da noção de soberania seja possível que o projeto de Estado plurinacional e autonômico avance e se materialize*”.

Em busca, talvez, de uma experiência semelhante de encontro entre modelos de gestão participativa e tradições locais, Osmany Porto de Oliveira nos apresenta dois casos de difusão do orçamento participativo (OP), com os estudos de caso de Cotacachi, no Equador, e Villa El Salvador, no Peru.

Aqui verificamos experiências nas quais, a partir dos modelos brasileiros de Porto Alegre e Santo André, o OP se transforma e se adequa à situação social e cultural diversa, no contexto andino. O autor nos mostra certo padrão alternativo ao poder grande, um movimento silenciosos de gestão participativa cultivado ainda nos anos 1990, tanto no Equador como no Peru, em que a democracia local se colocava como alternativa a governos nacionais de corte neoliberal e pouco afeitos a inovações no campo da participação política. De certo modo – é interessante perceber isto em meados dos anos 2010 – a onda de esquerda que grassou na América do Sul nos anos 2000 parece dever muito a um fazer político que foi se gestando nos poderes locais ao longo dos 1990, em uma resistência constante e crescente, contra os arbítrios neoliberais.

Mas, mais que apontar a possibilidade desta unidade, Porto de Oliveira demonstra seus mecanismos. Foi pela articulação entre agentes governamentais, da sociedade civil e da cooperação internacional, pelo intercâmbio de experiências e, em um segundo momento, na divulgação das experiências de Cotacachi e Villa El Salvador no contexto internacional – casos que se somaram a Porto Alegre, Santo André, Belo Horizonte e Recife como experiências de sucesso do modelo OP – que foi se fortalecendo, não só na América Latina mas pelo mundo, a ideia de que é no poder local que o aprofundamento democrático pode se dar de maneira mais genuína.

Em seguida, Pamela Cáceres atualiza o tema da democracia no poder local e da ação em âmbito continental, a partir de um estudo comparativo entre sete cidades latino-americanas – quatro argentinas (Córdoba, Mendoza, Maipú e San Martín de los Andes) e três brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro e Ilha Bela) – onde atua a Rede Latino-americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, que se baseia no princípio de uma cidadania ativa, informada, atuante no controle social dos governos municipais. A pauta é a democratização dos processos decisórios, com a elaboração de plano de metas pelos prefeitos, os quais são seguidos e monitorados pela sociedade civil.

Na maioria dos casos trata-se de um jogo duro em que pesam as variáveis da autonomia da sociedade civil com relação aos poderes públicos, da força política e do amparo legal para angariar informações, da pressão dos prefeitos e vereadores por avaliações que não sejam críticas e que não exponham as fragilidades do poder. Na visão da autora, toda análise sobre estas experiências precisa se dar em uma perspectiva relacional que considere características tanto do poder público como da sociedade civil, sem se esquecer do contexto político em que estas iniciativas vêm à luz, o que pode facilitar ou dificultar as relações entre os dois polos.

É certo que, tanto na Argentina como no Brasil, a aprovação da legislação específica sobre o Plano de Metas dependeu de uma estratégia de convencimento junto aos prefeitos e alcaides, assim como também a aplicação da legislação depende da própria capacidade da sociedade civil em impulsionar esta agenda. Em algumas cidades, como a brasileira Ilha Bela, o prefeito se insurgiu ao processo, clamando pela inconstitucionalidade do instrumento, que limitaria a autonomia do Executivo.

Por último, vale dizer que o artigo de Cáceres apresenta uma metodologia pertinente na análise da aplicação dos Planos de Metas – e outros instrumentos do gênero – de maneira a que a leitura do texto e a aplicação de seu método é uma ferramenta à sociedade civil disposta a compreender melhor estes processos e atuar em suas próprias cidades e territórios no controle social cidadão dos governos.

Na seara de estudo dos movimentos sociais contestatórios e, especialmente, em seu desvelamento, Thiago Rodrigues e Acácio Augusto propõem uma incursão crítica sobre os novos fluxos eletrônicos de participação política. Questionam o sentido destas ações, em uma proposta analítica baseada nos parâmetros da sociedade de controle (Deleuze, 2000). Para os autores e suas referências, a participação democrática – como muitas das experiências tematizadas neste volume – no contato com as novas tecnologias de informação e comunicação, trabalharia para a captura de resistências às ordens do sistema político democrático. Ou seja, de maneira a atuar como um elemento dispersivo de forças sociais questionadoras do sistema.

Nada escapa à agudeza dos autores. Jovens ativistas antiglobalização no final dos anos 1990? Fórum Social Mundial? Indignados do 15M? Occupy Wall Street? Acampa Sampa? Todos sujeitados aos institucionalismos da participação eletrônica, da responsabilidade por uma sociedade mais justa e uma democracia “a ser aperfeiçoada”. Nenhuma possibilidade de resistência “verdadeira” ao sistema e à sociedade de controle.

Para os autores, neste campo, direita e esquerda se combinam ao proporem respostas às indignações que promovem mais governo, mais controle. Afinal de contas, há saída? Como resistir aos fluxos de controle? Onde estaria, então, o novo sujeito político capaz de propor uma “verdadeira democracia”?

Aí se coloca à prova a perspicácia dos autores ao perceber um sujeito político que, por sua conduta, revela ser imune – ao menos por enquanto – ao canto das sereias do poder, das instituições e do mercado. Os mais malditos dentre os ativistas, os herdeiros dos ludistas do início do período industrial: os *black blocs* da ação direta, da participação – se me permitem os autores – feitas pelas próprias mãos. A *antipolítica* como política. A crítica é pertinente e vale mais que a mera polêmica.

Novíssimos atores e atores em busca do novíssimo. Mercedes Botto repassa a trajetória do sindicalismo sul-americano desde os anos 1980, na tentativa de recompor a ação do movimento sindical na luta contra as iniciativas neoliberais de integração do NAFTA e da ALCA e também no contexto de criação do Mercosul e da Unasul. Nas palavras da autora, o processo de transnacionalização da ação coletiva sindical se deu “*como estrategia de defensa frente a la pérdida de poder y de vulnerabilidad de estos actores a nivel nacional*”. Internacionalizar para sobreviver, este poderia ser o dístico do movimento sindical do final dos 1990.

A autora indica como, a depender do contexto político, do impacto dos processos de integração no mundo do trabalho e da própria correlação de forças das centrais sindicais nacionais com relação ao ímpeto dos governos como representantes dos interesses do capital, variaram as formas de atuação e de transnacionalização do movimento sindical. O auge da unidade e da capacidade de articulação no continente se deu com o combate à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em que atuaram em forma de rede e em estreita sintonia com outras organizações da sociedade civil do continente, obtendo a vitória do rechaço à iniciativa. No entanto, já no âmbito da Unasul, o movimento transnacional se viu novamente abafado – como na iniciativa do próprio Mercosul, pelo centralismo presidencial e o acompanhamento a reboque dos próprios governos, desta vez sob o corte neodesenvolvimentista. Nos anos 2000, o movimento que em parte assumiu postos nos governos, teria perdido capacidade de articular-se. Permanece a pergunta: não há mais motivos a unificar o movimento sindical no hemisfério?

O artigo de Ana Bourse abre o eixo desta publicação destinado a tematizar a democratização dos organismos internacionais do continente, especialmente no tocante à capacidade de intervenção da sociedade civil neles. Neste terreno as dificuldades de participação são, sem dúvida, de maior monta, e as ações da sociedade civil têm que ser ainda mais criativas e audaciosas. Será por meio das redes, como este CRIES, entre outras estratégias, que será possível influenciar os governos que representam os Estados nacionais a atuar no objetivo de relações internacionais mais fraternas, a prevenção de conflitos e a preservação de bens sociais globais.

No cenário latino-americano, Bourse observa que mesmo a criação de novos organismos multilaterais, como a União de Nações do Sul (Unasul), a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e, mais recentemente, a Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC), não reforçou a presença da sociedade civil nas decisões políticas continentais. Ao contrário, mesmo as redes formadas desde os anos 1980 até meados da década passada parecem ter se enfraquecido nesta retomada do protagonismo dos Estados na política multilateral, algo que também se operou em nível global.

Tal vez parte das dificuldades apontadas pela autora possa ser sintetizada neste trecho: *“en todos los casos (...) donde la sociedad civil regional tiene un ámbito para dialogar, lo hace sin tener un interlocutor claro”*. Ou seja, o próprio ambiente característico das organizações multilaterais, em que os estados buscam reforçar seus próprios interesses nacionais e não se constitui um órgão supranacional, fazem com que os movimentos e organizações da sociedade civil tenham que se recompor na órbita nacional, onde pode ter mais poder de influência sobre seus próprios interesses.

Ademais, sempre paira nestes organismos, por parte dos governos, desconfianças acerca da representatividade e legitimidade da sociedade civil lá presentes como interlocutores. Neste quadro, passa a ser a articulação “por fora” das organizações internacionais a forma pela qual instituições como o CRIES buscam influenciar os estados nacionais. Exemplo absolutamente bem sucedido desta estratégia foi a realização do programa de Talleres Académicos Cuba-Estados Unidos (TACE), ocorrido entre 2008 e 2013, pelo qual a Coordenadora atuou em busca da normalização das relações entre os dois países, menos com os próprios estados e mais com atores sociais e personalidades relevantes, capazes de influenciar indiretamente a política externa dos dois países.

Em um cuidadoso trabalho de análise documental, Gilberto Rodrigues e Tadeu Maciel percorrem os estatutos de organizações multilaterais do continente – como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a União das Nações do Sul (Unasul) e tantas outras – em busca da identificação de mecanismos de inserção da sociedade civil. De maneira complementar ao artigo de Ana Bourse, os autores destacam a relativa contradição de um contexto no qual os estados nacionais voltaram a ter estratégias desenvolvimentistas, assumindo para si a responsabilidade

pela implementação de políticas sociais. Tal fenômeno teria levado à diminuição da importância das organizações multilaterais mais antigas, como a OEA e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou a Comunidade Andina de Nações (CAN), sem que, no entanto, as novas organizações como a Unasul pudessem se tornar fortes e, em um esforço democratizante, abrirem-se à atuação da sociedade civil.

A solução estaria em um reforço da capacidade da sociedade civil em influenciar a política externa de (e em) seus próprios países? Também aqui não parece que estamos em terreno auspicioso. Em seu artigo, Haroldo Ramanzini Jr. e Rogério de Souza Farias apontam as dificuldades em se estabelecer, no Brasil, uma efetiva influência da sociedade civil nas ações do país com relação ao Mercosul. O cuidadoso artigo aponta como, no caso da política externa, ficam mais contundentes os limites de mecanismos e instâncias de encontro entre representantes da sociedade civil e governamentais como espaços de decisão política. Com foco no Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP), iniciado pelo governo federal em 2008, os autores apontam como, embora tenha sido um avanço na participação da sociedade civil na interlocução com o governo sobre os temas do bloco, nos últimos anos tem se visto um esvaziamento do espaço.

Embora o Programa seja um espaço institucionalizado para participação da sociedade civil, ainda que inconstante, carece em se constituir um canal de influência da mesma nos assuntos pertinentes ao Mercosul. É interessante como os autores também se remetem à ALCA – como Mercedes Botto e Ana Bourse – como um momento de forte protagonismo e unidade dos movimentos sociais neste contexto. E, também de maneira parecida, perguntam-se sobre a existência de uma agenda substantiva da sociedade civil do continente (é possível falar nesses termos?) para com o Mercosul, algo que pode ser estendido a outras organizações multilaterais. Em que circunstâncias, afinal de contas, a pauta da integração regional pode voltar a ser foco de atuação para as redes da sociedade civil?

Por vezes, parece que carecemos de novos *instrumentos* de luta social. No entanto, de outro lado, parece faltar-nos algo ainda mais essencial, isto é, o reconhecimento de projetos sociopolíticos comuns a serem compartilhados. Se eles estavam claros nos anos 1980, quando a pauta era a redemocratização da América Latina, e mais claros ainda nos anos

1990, quando os anos de neoliberalismo apontavam a necessidade concreta da luta contra o desemprego, a fome, a miséria e estados nacionais débeis, de maneira geral os anos 2000 deram aos movimentos sociais governos à esquerda, que em parte reverteram o cenário calamitoso dos anos anteriores com políticas sociais ancoradas em orçamentos mais robustos por uma situação favorável na economia internacional. A crise do final daquela década, e que ainda não se findou, tem gerado maior instabilidade política. O déficit democrático da América Latina e Caribe – ademais algo comum com o resto do mundo – gera novos movimentos e a busca por novas formas de atuação da sociedade civil no controle cidadão dos governos e do Estado. É a isto que se refere este *Pensamiento Propio* 40.

SUMMARIO

Participação, representação e cidadania política na América Latina

Este texto introdutório ao número 40 de *Pensamiento Propio* se refere à diversidade da busca pela ampliação e aprofundamento da democracia no continente. Mesmo depois de uma década de governos à esquerda e que primaram por estabelecer políticas de impacto sobre a desigualdade social que caracteriza a América Latina, persiste o déficit democrático, seja no contexto dos governos locais e nacionais, seja nas organizações multilaterais do hemisfério. Buscar refletir sobre a participação da sociedade civil no controle dos governos e do Estado, nas últimas décadas, é tarefa imperiosa àqueles que reconhecem a necessidade de um reforço à cidadania política entre nós.

ABSTRACT

Participation, Representation and Political Citizenship in Latin America

This introductory text to the 40th Issue of "Pensamiento Propio" refers to the diversity in the search to expand and deepen democracy in the continent. Even after a decade of left-wing parties who prioritized

implementing high-impact policies on social inequality which characterizes Latin America, the democratic deficit persists, both in the context of local and national governments and of the multilateral organizations of the hemisphere.

Reflecting on the participation of civil society in the control of governments and the State in the past few decades is an absolute necessity for those who acknowledge the need to strengthen our political citizenship.

RESUMEN

Participación, representación y ciudadanía política en América Latina

Este texto introductorio al número 40 de Pensamiento Propio se refiere a la diversidad de la búsqueda por la ampliación y profundización de la democracia en el continente. Aún después de una década de gobiernos a la izquierda, que priorizaron establecer políticas de impacto sobre la desigualdad social que caracteriza América Latina, todavía persiste el déficit democrático, sea en el contexto de los gobiernos locales y nacionales, sea en las organizaciones multilaterales del hemisferio. Reflexionar sobre la participación de la sociedad civil en el control de los gobiernos y del Estado, en las últimas décadas, es una tarea imperiosa para aquellos que reconocen la necesidad de fortalecer nuestra ciudadanía política.