

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MARIANA WILLMERSDORF STEFFEN**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ESQUERDA LATINO-AMERICANA: AS  
EXPERIÊNCIAS VENEZUELANA (1998-2013) E BRASILEIRA (2003-2010)**

**Porto Alegre**

**2013**

**MARIANA WILLMERSDORF STEFFEN**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ESQUERDA LATINO-AMERICANA: AS  
EXPERIÊNCIAS VENEZUELANA (1998-2013) E BRASILEIRA (2003-2010)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

**Porto Alegre**

**2013**

**MARIANA WILLMERSDORF STEFFEN**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ESQUERDA LATINO-AMERICANA: AS  
EXPERIÊNCIAS VENEZUELANA (1998-2013) E BRASILEIRA (2003-2010)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo E. Filippi  
UFRGS

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte  
UFRGS

Para meu avô, Julio Willmersdorf Netto (in memoriam),  
pela certeza de que, quaisquer que fossem as divergências  
de pensamento, jamais se colocariam entre o amor e a  
admiração sentidos.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro e de fato mais importante lugar, a minha família. Sem o apoio de vocês, nem este trabalho, nem a tão sonhada graduação na UFRGS, teriam sido possíveis. A meus pais, Jandira e José Emílio, e irmã, Julia, um agradecimento especial pelo amor, paciência e confiança, e por me mostrar que a distância não impede o sentimento de família. Às minhas avós, Ana Maria e Maria Helena, agradeço pelo carinho e preocupação constantes. Ainda, gostaria de agradecer a minha tia Vera e a minha prima Fernanda, por se fazerem sempre presentes, e serem para mim referências de amor e segurança. Por fim, agradeço à Tahis, pela amizade preciosa e companheirismo fundamentais, e também à sua família. Depois de tantos anos, considero vocês minha família também.

Agradeço ao Governo Federal pelo compromisso com um ensino público de qualidade, e pela oportunidade de cursar a melhor graduação em Relações Internacionais do país. À Universidade Federal do Rio Grande Sul por, além de ter contribuído para minha formação acadêmica e profissional, ter exercido papel central na minha formação pessoal. Para além do ensino de sala de aula, foram cinco anos de vivências fundamentais que engendraram a percepção de mundo que tenho hoje. Gostaria de agradecer também aos mestres que se disponibilizaram em compartilhar seu conhecimento durante esta jornada, em especial ao Prof. Dr. Carlos Arturi, exemplo profissional e pessoal, pela disponibilidade e gentileza na orientação deste trabalho.

Agradeço ainda à Universidade por ter sido palco da construção de amizades que, hoje, se tornaram essenciais. Nominalmente, à Bruna, Fernanda, Joana e Laura, pelas conversas inestimáveis, e pelos esforços conjuntos para manter a irreverência em meio ao caos. Ao Gustavo, pelos imprescindíveis apontamentos e “acalmamentos”; ao Alexandre Spohr, ao Lucas e à Cristiana, pela amizade, acolhimento e paciência com minhas infinitas consultas. Graças a vocês, estes anos e os anteriores serão inesquecíveis.

*“Não há porque temer a participação direta da população na política. Ela é legítima e enriquecedora”* Luiz Inácio Lula da Silva

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar se existem diferenças entre as políticas participativas implantadas pelos governos de esquerda na América Latina. A hipótese principal é a de que há sim diferença, no sentido de que governos que seguem uma linha de esquerda mais contestatória realizarão reformas participativas mais profundas, enquanto governos identificados como de esquerda moderada implantarão medidas participativas voltadas para gestão, de caráter infraconstitucional. Para atingir este objetivo, primeiro contextualizamos o projeto político democrático-participativo da esquerda latino-americana, analisando as ideias, atores e forças envolvidas. Em seguida, realizamos dois estudos de casos das políticas participativas de governos de ambas as linhas: o governo Hugo Chávez (1998-2013), na Venezuela, e o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no Brasil.

**Palavras-chave:** América Latina. Governos de esquerda. Mecanismos participativos. Brasil. Venezuela.

## ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze whether there are differences between participatory policies implemented by leftist governments in Latin America. The main hypothesis is that there is a difference, in the sense that governments that follow a contestatory line execute deeper participatory reforms, while governments identified as moderate left will implement measures aiming at participatory management, infrastructure constitutional character. To achieve this purpose, we contextualise the democratic participatory project held by Latin American left, analyzing the ideas, actors and forces involved. Then we conduct two case studies of participatory policies held by left-wing governments from both lines: Hugo Chávez's government (1998-2013), in Venezuela, and Luiz Inacio Lula da Silva's government (2003-2010), in Brazil.

**Keywords:** Latin America. Left-wing governments. Participatory mechanisms. Brazil. Venezuela.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	– Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
AD	– Acción Democrática
CANTV	– Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela
CBs	– Círculos Bolivarianos
CCs	– Conselhos Comuns
CDES	– Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBs	– Comunidades Eclesiais de Base
CLPP	– Conselho Local de Planejamento Público
CC	– Conselho Comunal
CN	– Conferências Nacionais
CNES	– Conselho Nacional de Economia Solidária
CNPIR	– Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conjuve	– Conselho Nacional da Juventude
COP	– Conselho do Orçamento Participativo
COPEI	– Comité de Organización Política Electoral Independiente
CRBV	– Constituição da República Bolivariana da Venezuela
CTUs	– Comitês de Terra Urbana
FA	– Frente Ampla
FSLN	– Frente Sandinista de Libertação Nacional
LAPOP	– Latin American Public Opinion Project
LCR	– La Causa Radical
LGBT	– Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
LOPSA	– Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
MAS	– Movimiento Al Socialismo
MBR-200	– Movimiento Bolivariano Revolucionario 200
MEP	– Movimiento Electoral del Pueblo
MNR	– Movimiento Nacionalista Revolucionario
MST	– Movimento dos Sem-Terra
MTAs	– Mesas Técnicas de Água
MVR	– Movimiento V República
ONGs	– Organizações Não-Governamentais
ONU	– Organização das Nações Unidas
OP	– Orçamento Participativo
PCB	– Partido Comunista Brasileiro
PCV	– Partido Comunista Venezuelano
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PDVSA	– Petróleos de Venezuela S. A.
PIB	– Produto Interno Bruto
PP	– Pólo Patriótico
PPA	– Plano Plurianual
PPT	– Patria Para Todos
PRI	– Partido Revolucionario Institucional
PSDB	– Partido da Social-Democracia Brasileira
PSUV	– Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	– Partido dos Trabalhadores
SUNACOOP	– Superintendência Nacional de Cooperativas
UNMP	– União Nacional por Moradia Popular

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO NA AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Formação e ascensão da esquerda: centralidade do fenômeno neoliberal nestes processos .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 A teoria democrática-participativa como base do projeto político da esquerda ....</b>	<b>22</b>
2.2.1 Definição de projeto político .....	22
2.2.2 Teoria da democracia participativa: notas sobre sua gênese e seus principais aspectos.....	24
<b>3 ESTUDO DE CASO: GOVERNO CHÁVEZ NA VENEZUELA (1998-2010) .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1 O governo Chávez: origens e implementação da revolução bolivariana.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 Participação na República Bolivariana da Venezuela .....</b>	<b>36</b>
3.2.1 Constituição da República Bolivariana da Venezuela.....	37
3.2.2 Círculos Bolivarianos .....	40
3.2.3 Mecanismos participativos setoriais: mesas técnicas de água, comitês de saúde e de terra urbana .....	41
3.2.4 Cooperativas .....	43
3.3.5 Os Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPP) e os Conselhos Comunais (CCs).....	45
3.3.6 O perfil participativo: uma visão geral sobre os mecanismos do governo Chávez.	47
<b>4 ESTUDO DE CASO: GOVERNO LULA NO BRASIL (2003-2010) .....</b>	<b>48</b>
<b>4.1 Governo Lula: suas raízes e o “modo petista de governar” .....</b>	<b>48</b>
<b>4.2 Orçamento Participativo.....</b>	<b>53</b>
<b>4.3 Mecanismos participativos .....</b>	<b>56</b>
4.3.1 Plano Plurianual.....	58
4.3.2 Conselhos de políticas públicas setoriais.....	59
4.3.3 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social .....	60
4.3.4 Conferências Nacionais de Políticas Públicas .....	62
4.3.5 O perfil participativo: uma visão geral sobre os mecanismos do governo Lula.....	63
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é analisar se há diferença entre as políticas participativas levadas a cabo pelos governos de esquerda na América Latina. A hipótese principal é de que há sim diferença, no sentido de que governos que seguem uma linha de esquerda mais contestatória realizarão reformas participativas mais profundas, enquanto governos identificados como sendo de esquerda moderada implantarão medidas participativas voltadas para gestão, de caráter infraconstitucional.

A metodologia empregada neste trabalho organiza-se em duas frentes: primeiro, uma extensa revisão bibliográfica, que busca realizar uma contextualização do projeto político democrático participativo; depois, estudos de casos específicos, que sirvam para, à luz da revisão bibliográfica anterior, analisar os mecanismos criados nos escopos das políticas participativas de cada país.

Atribuímos um objetivo específico a cada capítulo do trabalho. O Capítulo I busca compreender o projeto político democrático-participativo, identificando a relação entre a esquerda latino-americana e políticas participativas, por meio de uma revisão histórica e teórica que elucidará pontos fundamentais para a realização deste estudo. Nesse sentido, primeiro, analisaremos a formação da esquerda latino-americana, identificando os fatores que influenciaram o surgimento de diferentes linhas de esquerda no subcontinente, para que possamos posteriormente estudar seus comportamentos. Em segundo lugar, realizaremos uma breve síntese teórica a cerca da democracia participativa, a fim de esclarecer conceitos e ideias chave os quais guiarão a criação de mecanismos participativos na América Latina.

Nos capítulos II e III, estudamos as políticas participativas dos governos de Hugo Chávez (1998-2013), na Venezuela, e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O estudo destes casos terá início com uma contextualização da ascensão ao poder dos respectivos partidos, visando destacar o cenário político do país e também suas principais propostas programáticas. Após, analisamos mecanismos participativos implantados por cada governo, observando se ocorreram ou não mudanças constitucionais.

Aqui, cabe realizarmos uma observação importante. A análise destes mecanismos, no âmbito do trabalho, restringir-se-á a seu perfil institucional e à sua abrangência, buscando identificar, sobretudo, o caráter das iniciativas participativas implementadas. Assim, o foco do estudo reside sobre o tipo de políticas participativas promovidas e sua organização. Isto significa que o trabalho não intenciona avaliar as implicações práticas destes mecanismos no

contexto sócio-político de cada país. Questões como nível de participação e contribuição para a melhora da democracia não serão levadas em consideração neste trabalho, uma vez que são externas ao seu escopo.

Para a escolha dos países objetos de estudo, estabelecemos um conjunto de pré-condições: ser um governo democrático, de esquerda, cuja política participativa goze de destaque na bibliografia especializada. É importante que nos detenhamos aqui para elucidar o que este trabalho entende como governo democrático de esquerda. Tomamos como referência a definição minimalista de Dahl (2005), comumente empregada para avaliar se países atendem ou não os pré-requisitos necessários para a existência de um governo democrático (BOTELHO, 2008), os quais seriam:

- 1) liberdade de formar e participar de organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos disputarem apoio; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; e 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e outras expressões de preferência (DAHL, 2005, *apud* BOTELHO, 2008, p. 20).

Por esquerda, entendemos um grupo de atores políticos que buscam, como objetivo programático central, reduzir desigualdades econômicas e sociais (CASTAÑEDA, 2006, LEVITSKY; ROBERTS, 2011, WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Nesse sentido, os governos de Hugo Chávez, na Venezuela, e Lula, no Brasil, contemplam de forma objetiva as características estipuladas. Ademais, há vasta bibliografia abordando o tema da participação nestes países, como se verá ao decorrer do trabalho. Por fim, é importante destacar que ambos os governos são representativos das duas linhas predominantes na tipologia da esquerda latino-americana, como se analisará no segundo capítulo deste trabalho.

O esforço de pesquisa justifica-se na medida em que identificamos o fenômeno da virada à esquerda como uma nova era de experimentação política no subcontinente (LEVITSKY; ROBERTS, 2011, p. 2) e, portanto, faz-se necessário a análise dos aspectos a ela inerentes. Nesse sentido, o estudo realizado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006; 2008) inova ao identificar um projeto político comum a estes países, qual seja, o democrático-participativo. Buscaremos, aqui, aprofundar a pesquisa destes autores ao matizar as diferenças existentes relativas à participação dentre o próprio projeto.

Estudos sobre democracia participativa na América Latina vêm-se multiplicando nos últimos anos, indicativo da relevância do tema tanto para a ciência política como para as relações internacionais. Eles se valem, em sua totalidade, de modelo análogo ao que aqui

empregamos, qual seja, o de realização de estudos de caso. Isto se explica na medida em que particularidades relacionadas às forças e atores que conformam o cenário político de cada país influenciam diretamente tanto na formação dos grupos de esquerda que enfim chegaram ao poder, quanto na luta social e na demanda popular por mecanismos participativos. Nesse sentido, destacamos os estudos de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, 2008), Madrid, Weyland e Hunter (2010) e Levitsky e Roberts (2011), os quais contribuíram de maneira expressiva para a realização deste trabalho.

## **2 O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO NA AMÉRICA LATINA**

As iniciativas participativas da América Latina ganharam significativo destaque internacional nas últimas décadas (SINTOMER *et al*, 2010, AVRITZER, 2003, SANTOS; AVRITZER, 2002). Inicialmente difundidas em nível local, estas políticas participativas ganharam amplitude federal com a chegada da esquerda ao poder no subcontinente no começo do século XXI.

Dagnino, Olvera e Panfichi contextualizam estas práticas na América Latina sobre a ideia de um projeto político de cunho democrático-participativo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, 2008). Nosso objetivo neste capítulo consiste em identificar os atores, as ideias e práticas que caracterizam esse projeto, de forma a compreender a relação existente entre a esquerda e a participação democrática na América Latina, bem como seus desdobramentos.

Para tanto, o presente capítulo divide-se em duas partes: inicialmente, a análise concentra-se na trajetória da esquerda latino-americana, destacando os principais fenômenos que moldaram sua identidade e que influenciaram sua chegada ao poder e as decisões que aí passaram a tomar. Neste sentido, destaca-se a importância do fenômeno neoliberal em duas circunstâncias: primeiro, na construção da esquerda contemporânea, em que ocupa posição central na estruturação da sua identidade atual. Ademais, reconhecemos a centralidade do neoliberalismo também como elemento que exerce influência na ascensão da esquerda às presidências dos países latino-americanos.

A segunda parte, por sua vez, preocupa-se em esclarecer as bases teóricas e ideológicas sobre as quais se construiu o projeto democrático-participativo. Nesse sentido, buscaremos elucidar os principais preceitos e concepções relacionados à teoria da democracia participativa, à luz de distintos autores que concordam em um ponto fundamental, qual seja, a ampliação da participação cidadã no processo democrático.

### **2.1 Formação e ascensão da esquerda: centralidade do fenômeno neoliberal nestes processos**

Como observou Fiori (2006), a história latino-americana é marcada por uma série de convergências ou sincronias entre os diferentes países da região, apesar da heterogeneidade existente entre eles. A trajetória da esquerda é representativa deste fenômeno, pois da

ilegalidade dos partidos comunistas nos anos 1940, passando pelos golpes militares dos anos 50 e 70, até o advento do neoliberalismo nos anos 90, os grupos de esquerda da região compartilharam momentos históricos e, principalmente, obstáculos em comum rumo à sua consolidação. Analisaremos brevemente o histórico deste grupo político latino-americano, para compreender as bases que transcendem à sua classificação contemporânea.

A esquerda latino-americana é concebida no início do século XX com fortes inspirações socialistas e marxistas (WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Na gênese do ideário deste grupo, observamos a influência tanto do movimento operário europeu, por meio dos imigrantes espanhóis, italianos e portugueses que chegaram ao subcontinente neste período, quanto da própria herança de consciência precoce da dominação capitalista, personalizada nas figuras de Símon Bolívar e Farabundo Martí<sup>1</sup>. Ademais, a Primeira Guerra Mundial também contribuiu de forma significativa, a partir do sentimento de frustração com a civilização europeia por ela provocado, o que forneceu ao pensamento de esquerda um caráter nacionalista na região.

Já neste momento podemos observar dois posicionamentos de esquerda distintos: de um lado, há o grupo reformista que apoiou o nacional-desenvolvimentismo ambientado entre as décadas de 1930 e 1940. Foi justamente o sucesso deste modelo que limitou a expansão da outra corrente, qual seja, a dos partidos comunistas. Como observou Wasserman, o modelo nacional-populista “atraía grupos de todos os espectros sociais porque incorporava algumas demandas dos socialistas e, ao mesmo tempo, defendia o nacionalismo econômico” (WASSERMAN, 2010, p. 27). Segundo a autora, este posicionamento estratégico da esquerda, que se aliou à burguesia por meio das frentes populares, possibilitou a sua chegada ao poder inserindo suas demandas nos programas democrático-burgueses (WASSERMAN, 2010).

A aproximação do grupo esquerdista latino-americano com a ideia de democracia ocorre neste contexto de aliança com o programa desenvolvimentista. Os golpes militares que ocorreram no subcontinente latino-americano durante as décadas de 1960 e 1970<sup>2</sup>, motivados

---

<sup>1</sup> Símon Bolívar (1783-1830) e Farabundo Martí (1893-1932) exercem o papel de símbolo da resistência à opressão na América Latina. Bolívar contribuiu de maneira decisiva à independência dos territórios hoje correspondentes à Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela. Encontramos em suas ideias de resistência, autonomia, nacionalismo e participação popular seu principal legado (LANGLEY, 2009, p. xvi). Já Martí foi um político comunista salvadorenho, um dos principais líderes da resistência ao governo militar do país.

<sup>2</sup> A onda de golpes militares inicia-se na América Latina na Guatemala, em 1954, seguida de Paraguai (1954), Brasil e Bolívia (1964), Peru (1968), Uruguai e Chile (1973), Argentina (1976), República Dominicana (1978) e Nicarágua (1979).

justamente pela ligeira vantagem assumida pela esquerda no cenário político regional, reforçaram este processo. Durante os regimes autoritários, a esquerda passou por um forte processo de repressão, perseguição e imobilização (WASSERMANN, 2010, p. 22), levando a muitos esquerdistas a abandonarem a estratégia revolucionária em prol das normas e instituições liberal-democráticas (LEVITSKY; ROBERTS, 2012, p. 24). Assim, nos anos 1980 a democracia consolidou-se como ponto da agenda política de esquerda na América Latina (LEVITSKY; ROBERTS, 2012).

A perseguição política sofrida durante os anos de ditadura, em conjunto à crise do marxismo como ideologia e do socialismo como modelo de desenvolvimento – representadas na queda do Muro de Berlim, no fim da década – impuseram a necessidade de que a esquerda subcontinental se reinventasse. Foi a partir daí, apontam os autores, que o projeto da esquerda tornou-se um processo sem objetivo final de transformação social, aderindo ao aprofundamento da democracia no lugar do ideal revolucionário (LEVITSKY; ROBERTS, 2012, p. 4).

A transição para a democracia, nas duas últimas décadas do século XX, ocorreu sem protagonismo dos grupos de esquerda, os quais se encontravam enfraquecidos e desorganizados (SADER, 2011). A persistência das ditaduras militares desgastaram as instâncias e grupos políticos, criando uma situação de debilidade da sociedade civil e dos sindicatos, agravadas pela desarticulação dos movimentos sociais. A grande questão, nesta nova era da política latino-americana, consistia em encontrar soluções para os problemas sociais sem ferir os interesses do grande capital e das elites (WASSERMAN, 2010). A resposta mais adequada foi dada pelas políticas neoliberais, legitimadas pelo Consenso de Washington e amplamente divulgadas como solução para os problemas econômicos latino-americanos (FIORI, 2006).

Para conceituar o neoliberalismo, valer-nos-emos da definição empregada por Fiori:

programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado por um pacote de reformas estruturais ou institucionais voltadas para a abertura, desregulação e privatização das economias nacionais da região (FIORI, 2006, p. 12).

A primeira experiência neoliberal latino-americana teve lugar no Chile, durante a ditadura de extrema-direita do governo Pinochet (1973 – 1990). Nos anos 1990, o programa penetrou de forma abrangente o espectro político do subcontinente, com adesões de outros governos de direita – governo de Fujimori, no Peru –, mas também de partidos historicamente



ligados ao nacionalismo – casos do México, Argentina e Bolívia<sup>3</sup> – e, posteriormente, de grupos associados à social democracia – Ação Democrática Venezuelana e Partido Social-Democrata Brasileiro<sup>4</sup> são os principais exemplos (SADER, 2008, p. 7).

Filgueiras identificou, baseando-se na experiência brasileira, uma trajetória comum aos projetos neoliberais latino-americanos (FILGUEIRAS, 2003, p. 2). De acordo com este autor, o combate à inflação inicialmente realizado, baseado na abertura indiscriminada da economia e na valorização das respectivas moedas frente ao dólar, lograria reduzir os índices inflacionários num primeiro momento, bem como incrementar a produção, o emprego e a renda. Estes resultados, entretanto, manter-se-iam apenas no curto prazo; posteriormente, os saldos negativos da balança comercial levariam os países a realizar uma abertura financeira para o investimento estrangeiro, implicando principalmente numa taxa de juros elevada e na privatização do patrimônio público. Com as finanças públicas contaminadas, o déficit público total cresce, apesar da tentativa de redução do tamanho do Estado. Como resultado final, temos que

crescem as dívidas públicas (interna e externa), deterioram-se os serviços públicos, desacelera-se o crescimento, eleva-se a taxa de desemprego, caem os níveis de rendimento, concentra-se renda, aumenta a pobreza e restringem-se as políticas sociais, criando-se as bases para a crise social e política (FILGUEIRAS, 2003, p.2).

No momento imediatamente posterior à adoção do programa neoliberal, enquanto observaram-se resultados aparentemente positivos, os governos aderentes ao Consenso de Washington são reeleitos. Durante este período de preponderância neoliberal, a esquerda seguiu presente e buscou reorganizar-se, bem como ampliar sua relação com grupos populares. Nesse sentido, Wasserman aponta que

A reconstrução democrática não fez desaparecer a pobreza, a desigualdade, as injustiças, a violência, o analfabetismo e outros males que têm servido de motivo para adesão de sujeitos inconformados a organizações políticas de esquerda. Por isso, ao contrário da direitização e despolitização que ocorreu no plano internacional, o contexto latinoamericano permaneceu favorável à ampliação da esquerda e ao surgimento ou rearticulação de movimentos antissistêmicos (WASSERMAN, 2010, p. 35).

---

<sup>3</sup> No México, Partido Revolucionário Institucional (PRI), do presidente Carlos Salinas, em 1988; na Argentina, Partido Justicialista (PJ), do presidente Carlos Menem, em 1989; e na Bolívia, o Movimento Nacionalista Revolucionario (MNR), do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, em 1993.

<sup>4</sup> Na Venezuela, Acción Democrática (AD) do presidente Carlos Pérez, a partir de 1989; e no Brasil, o PSDB de Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Como representativos da expansão da esquerda no período, Sader (2011) reúne três episódios: primeiramente, o surgimento de movimentos sociais por todo o subcontinente – a citar o Movimento dos Sem Terra (MST), no Brasil, os zapatistas no México, e movimentos indígenas na Bolívia e no Equador. Além disso, neste mesmo período ocorreu a chegada ao poder de diversos partidos de esquerda em nível local ao longo do subcontinente, dos quais podemos citar Brasil, Uruguai e Venezuela como principais exemplos. Por fim, o autor aponta que o Fórum Social Mundial também cumpriu um importante papel como expressão da resistência da esquerda no início dos anos 2000 (SADER, 2011).

O fracasso do projeto neoliberal implicou no surgimento de uma crise generalizada no subcontinente, caracterizada pelo baixo crescimento econômico e aprofundamento das desigualdades sociais (FIORI, 2006, p. 12). Como observa Sader (2008, p. 8), as três maiores economias do continente transformaram-se em palco de “crises dramáticas”: México em 1994, Brasil em 1999 e Argentina em 2002.

O impacto do fenômeno neoliberal reverberou diretamente sobre a trajetória da esquerda latino-americana. Influenciou-a de forma estrutural, na medida em que o impacto exercido nos países conjuntamente à relação entre grupo no poder e oposição afetou a conformação dos diferentes grupos de esquerda do subcontinente. Por outro lado, contribuiu de forma conjuntural para a ascensão dos partidos de esquerda à presidência de seus respectivos países. Analisaremos estas questões detalhadamente a seguir.

Faz-se necessário que enfatizemos que, embora goze de caráter central, o argumento da experiência neoliberal não é a única justificativa para a formação de diferentes vertentes no seio da esquerda latino-americana. Dessa forma, optamos por reunir aqui autores que levam em consideração o fenômeno neoliberal, ao mesmo tempo em que reconhecem a importância de outros fatores. Elencaremos, a seguir, a visão de alguns dos principais especialistas no tema: Castañeda (2006), Panizza (2005), Madrid (2010), Weyland (2010) e Levitsky e Roberts (2011).

Partiremos da explicação de Castañeda (2006), por ser a de maior simplicidade teórica. O autor divide de maneira excessivamente simplificadora a esquerda latino-americana conforme suas origens – uma com raízes na Internacional Comunista e na Revolução Bolchevique, e a outra no fenômeno populista. Para o autor, “uma é moderna, aberta, reformista e internacionalista (...). A outra, nascida da grande tradição do populismo latino-americano, é nacionalista, agressiva e fechada” (CASTAÑEDA, 2006, p.1). Além de não

levar em consideração o fenômeno neoliberal, o autor exclui da análise outros fatores essenciais, restringindo-se a elementos históricos isolados.

Já Panizza (2005), por sua vez, também classifica as esquerdas em populista (Morales e Chavez) e social-democrata (Lula e Vázquez), mas de forma mais refinada. Para o autor, a justificativa para o surgimento dos dois grupos estaria, inicialmente, na consolidação das instituições democráticas. Este argumento é também recorrente na tipologia da esquerda latino-americana. Além disso, Panizza (2005) confere importância substancial aos diferentes impactos das reformas econômicas neoliberais em cada um dos países, daí originando grupos de esquerda com características distintas.

O fenômeno neoliberal é também central para a explicação de Madrid (2010). Para ele, os grupos de esquerda se diferenciam entre si em função do período em que surgiram, e se estavam ou não no poder durante os anos 1990. Partidos de esquerda já existentes durante o período neoliberal sofreram pressão para endossar políticas voltadas para o mercado. Aqueles que efetivamente chegaram ao poder, em sua maior parte partidos de centro-esquerda, alinharam-se ao ideário advindo do Consenso de Washington, o que criou uma lacuna dentro do campo ideológico. Ao se aproveitar da crescente insatisfação com o modelo, movimentos sociais mais radicais e intervencionistas surgem a partir de 1997 para ocupar o vazio político da esquerda deixado por estes partidos. O mesmo não ocorreu em países onde a esquerda tradicional permaneceu como oposição nesses anos: ao sustentarem eles mesmo as críticas ao modelo neoliberal, os partidos de esquerda em oposição mantiveram o apoio dos grupos descontentes com a situação socioeconômica, limitando o espaço para o surgimento de novos atores políticos radicais na esquerda.

Diferentemente das divisões dicotômicas, Weyland (2010) considera que a esquerda latino-americana se diferencia segundo um contínuo de dois pólos: moderado e contestatário. É a ação conjunta de quatro variáveis que explica a existência de dois tipos de esquerda na América Latina, quais sejam: características organizativas dos partidos governantes; desempenho do sistema partidário; impacto das reformas neoliberais nos anos 1980 e 90; abundância de recursos naturais (petróleo e gás principalmente). No centro dessa diferenciação, está o caminho que cada um dos grupos escolheria para atingir o objetivo comum da esquerda – uma transformação estrutural que oriente as atividades econômicas para satisfazer necessidades sociais –, bem como a forma como reagiriam aos obstáculos que daí surgiriam. Assim, se por um lado a esquerda moderada assume uma postura mais cautelosa,

de negociação e de utilização de estruturas econômicas já existentes, a contestatória age de forma mais ambiciosa e ativista, desafiando a relação de poderes já estabelecida.

Por fim, Levitsky e Roberts (2011) discordam de tipologias baseadas em dois pólos, uma vez que elas não captariam a essência da diversidade na região. A partir de duas dimensões, eles criam quatro categorias de governos de esquerda. A primeira dimensão é de certa forma similar às ideias de Madrid, na medida em que considera o grau de institucionalização dos partidos ou movimentos, ainda que não estabeleça uma relação direta com o período neoliberal. A segunda dimensão leva em conta o *locus* da autoridade política – considera o poder concentrado na mão de um único líder ou disperso dentro de uma organização (partidária ou de movimento social). Assim, chega-se a quatro categorias: esquerda partidária institucionalizada; movimento de esquerda; máquina populista; e esquerda populista.

Para fins deste trabalho, consideramos que a explicação de Madrid (2010) possui a complexidade teórica necessária para contemplar os objetivos aqui estabelecidos. Se por um lado a explicação de Levitsky e Roberts (2012) proporciona um panorama mais completo da região, a de Madrid (2010), ao efetuar uma classificação binária, satisfaz de forma pertinente ainda que objetiva a descrição dos dois grupos que encontra na esquerda latino-americana. Como se pode inferir a partir da análise realizada, os grupos identificados por Madrid (2010), quais sejam, esquerda moderada e esquerda intervencionista, correspondem à divisão predominante existente na bibliografia.

Voltamo-nos, agora, ao papel do neoliberalismo para o advento da esquerda ao poder em nível nacional no subcontinente. Há consenso na literatura (LEVITSKY; ROBERTS, 2011, BRAGA; AMARAL, 2012, FIORI, 2006, SADER, 2011) no tocante à importância central do fracasso neoliberal como catalisador da ascensão da esquerda no subcontinente. Para Levitsky e Roberts (2011), esta crise criou uma conjuntura problemática, proporcionando uma nova mobilização da esquerda opositora, materializada nos próprios partidos políticos e também nos movimentos sociais. Parte dessa mobilização foi capaz de concretizar seu caminho ao poder através das eleições.

Sader (2011) e Fiori (2006) chamam atenção para o impacto do fracasso neoliberal na opinião pública. Se num primeiro momento seu sucesso havia contribuído para a reeleição dos presidentes adeptos ao programa, nota-se que posteriormente a frustração das expectativas quanto às promessas de crescimento e redistribuição econômica refletiram nas urnas,

contribuindo para vitórias eleitorais de líderes que se propõe a “governar e inovar a esquerda latino-americana” (FIORI, 2006, p. 12).

Para Braga e Amaral (2012), há uma articulação entre aspectos estruturais e fatores conjunturais que viabilizou a chegada dos partidos políticos de esquerda ao poder no subcontinente. No primeiro grupo, relacionado à estrutura, assinalam a criação de uma base eleitoral favorável ao discurso de esquerda, em função da persistência da miséria e de grandes desigualdades sociais resultantes da incapacidade do modelo neoliberal em atender as demandas sociais. A respeito do neoliberalismo, apontam que,

já no final dos anos 1990, a incapacidade do modelo neoliberal em responder às crescentes demandas sociais abriu uma importante brecha para a repolitização do tema da desigualdade social a partir de uma perspectiva de esquerda de ampliação da ação estatal e de expansão de direitos (BRAGA; AMARAL, 2012, p. 4).

Nesse sentido, o cenário político internacional dos anos 2000 é comparativamente mais propício para a estruturação da esquerda, uma vez que fatores como confusão ideológica pós-muro de Berlim, pressão inflacionária, crise fiscal e enfraquecimento dos sindicatos, que haviam favorecido a ascensão de governos neoliberais na região, estavam em certa medida superados (BRAGA; AMARAL, 2012, p. 5). Um último importante elemento estrutural foi a institucionalização da competição eleitoral, através da qual a esquerda progressista decidiu buscar o poder.

Em termos de conjuntura, os autores apontam duas situações que atuaram em prol da obtenção e manutenção do poder por partidos de esquerda. Inicialmente, a crise econômica que teve lugar entre 1998 e 2002 colaborou sensivelmente na diminuição da popularidade dos governos de centro direita que estavam no poder no período. Em seguida, entre 2002 e 2007, ocorreu um movimento oposto, quando a valorização do preço das commodities contribuiu para a reeleição dos governos de esquerda que já se encontravam no poder (BRAGA; AMARAL, 2012, p. 4).

A análise de Castañeda (2006) quanto à ascensão da esquerda, embora seja passível de críticas por desconsiderar o efeito do neoliberalismo – para o autor, a América Latina seria governada pela esquerda tendo as políticas neoliberais sido bem sucedidas ou não –, contribui de forma significativa ao identificar dois outros importantes elementos que exerceram impacto no processo. Como Braga e Amaral (2012), o autor ressalta que a consolidação de eleições democráticas colaborou para a vitória da esquerda, uma vez que a configuração demográfica, étnica e social da região tende a suscitar a eleição de plataformas políticas de

esquerda (CASTAÑEDA, 2006). Ademais, é importante sua observação do panorama político latino-americano sob a ótica da recém encerrada Guerra Fria:

[...] the fall of the Soviet Union would help the Latin American left by removing its geopolitical stigma. Washington would no longer be able to accuse any left-of-center regime in the region of being a “Soviet beachhead” (as it had every such government since it fomented the overthrow of Jacobo Arbenz’s administration in Guatemala in 1954); left-wing governments would no longer have to choose between the United States and the Soviet Union, because the latter had simply disappeared (CASTAÑEDA, 2006, não paginado).<sup>5</sup>

Assim, este conjunto de fatores proporcionou o fenômeno aos quais alguns autores se referem como “maré rosada” (BRAGA; AMARAL, 2012) ou “virada à esquerda” (CASTAÑEDA, 2006, LEVITSKY; ROBERTS, 2012) na América Latina. A Venezuela foi o primeiro país a eleger um presidente de esquerda, o comandante Hugo Chávez Frias, neste novo contexto político, em 1998. A partir dos anos 2000, o número de eleições como as de Chávez aumentou significativamente – o Partido Socialista, no Chile, elegeu Ricardo Lagos em 2000, e o Partido dos Trabalhadores, no Brasil, elegeu Luis Inácio “Lula” da Silva em 2002. O quadro abaixo apresenta o panorama político da esquerda na região, no período 1998-2010:

---

<sup>5</sup> “... a queda da União Soviética ajudaria a esquerda latino-americana ao remover seu estigma político. Washington não mais seria capaz de acusar nenhum governo à esquerda do centro na região de ser “cabeça de ponte soviética” (como fazia com cada governo desde que havia fomentado a queda da administração de Jacobo Arbenz na Guatemala em 1954); governos de esquerda não mais teriam que escolher entre os Estados Unidos e a União Soviética, simplesmente porque o último havia desaparecido.” (tradução nossa)

Quadro 1 - Governos de esquerda na América Latina, 1998-2011

País	Partido	Presidente	Ano da eleição
Venezuela	Movimento da V República / Partido Socialista Unido da Venezuela	Hugo Chávez	1998, reeleito em 2000 e 2006
Chile	Partido Socialista Chileno	Ricardo Lagos Michelle Bachelet	2000 2006
Brazil	Partidos dos Trabalhadores (PT)	Luiz Inácio Lula da Silva Dilma Roussef	2002, reeleito em 2006 2010
Argentina	Partido Justicialista (PJ)	Néstor Kirchner Cristina F. Kirchner	2003 2007
Uruguai	Frente Ampla (FA)	Tabaré Vazquez Pepe Mujica	2004 2009
Bolívia	Movimento ao Socialismo (MAS)	Evo Morales	2005, reeleito em 2009
Nicarágua	Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN)	Daniel Ortega	2006
Equador	Aliança pelo País	Rafael Correa	2006, reeleito em 2009
Paraguai	Aliança Patriótica para Mudança	Fernando Lugo	2008
El Salvador	Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional	Mauricio Funes	2009
Peru	Partido Nacionalista Peruano	Ollanta Humala	2011

Fonte: elaborado pela autora a partir de Levitsky e Roberts, 2011, p. 2.

É importante observarmos que, no início de 2011, tem fim o governo de esquerda no Chile. O candidato da *Concertación*, coalizão de partidos de centro-esquerda, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, perdeu as eleições para Sebastián Piñera, do partido de centro-direita Renovação Nacional, considerado um dos homens mais ricos do Chile. Além disso, ressaltamos que, em 2012, o governo de Fernando Lugo, no Paraguai, também chegou ao final, por meio de um processo sumário de impeachment<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> O processo é alvo de muitas críticas no sistema político internacional, questionando sua legitimidade: sua rapidez (aproximadamente 24 horas) e a razão aparentemente pouco concreta de sua motivação – conflito com mortes durante a reintegração de posse de uma fazenda no interior do país. A Unasul, o Mercosul e a Comissão Interamericana de Direitos, bem como países ao redor do mundo – Espanha, Portugal e França, por exemplo – demonstraram preocupação com a mudança de governo. O Mercosul e a Unasul, por sua vez, suspenderam temporariamente o Paraguai dos respectivos blocos. Com a eleição de Horacio Cartes, em agosto de 2013, o Partido Colorado retorna ao poder no país.

## **2.2 A teoria democrática-participativa como base do projeto político da esquerda**

A identificação da esquerda latino-americana com a defesa da democracia foi de fato contundente. Já nas décadas de 1980 e 1990, com a redemocratização no subcontinente, observamos num primeiro momento a rápida ascensão de partidos de esquerda ao nível local. Uma vez na prefeitura, os novos governantes implantaram uma série de reformas que, posteriormente, com a eleição de governos federais de esquerda, viriam a ser ampliadas e aprofundadas em nível nacional. Tais mudanças continham, em seu âmago, a ideia de ampliar a participação e a interação dos cidadãos com a democracia, de maneira que a vida política de um indivíduo não se limitasse ao momento do voto. Entendemos como participação cidadã um tipo de ação política que expressa, em diferentes sentidos, a intervenção direta dos agentes sociais nas atividades públicas (CUNILL, 1997 apud HEVIA, 2006, p. 368).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) situam estas práticas no contexto de um projeto político democrático-participativo. Analisaremos, nesta seção, o conceito de democracia participativa em que estão ancoradas as bases deste projeto. Faz-se necessário, entretanto, que antes compreendamos com exatidão a ideia de projeto político, e também que situemos quais os projetos políticos concorrentes na América Latina nos dias de hoje.

### **2.2.1 Definição de projeto político**

Para os autores, o conceito de projeto político engloba um conjunto de crenças, interesses, concepções do mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, os quais orientam a ação política dos diferentes sujeitos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 40). A ideia de projeto político implica a intencionalidade como componente da ação política, ou seja, a existência de um conjunto de ideias orientando as decisões dos agentes políticos. Ela pressupõe a existência de um vínculo indissolúvel entre política e cultura, uma vez que expressa, vincula e produz significados que integram matrizes culturais mais amplas, exacerbando as formulações sistematizadas e abrangentes ao assumir representações, crenças e interesses que se traduzem em ações políticas distintas. Assim, observamos que a ideia de projeto político não se restringe à estratégia de ação política, incluindo em seu seio fatores mais amplos e diversos. Neste sentido, os autores observam que “los distintos proyectos políticos, al mismo tiempo que se anclan en configuraciones culturales existentes, también



elaboran e introducen nuevos elementos, tensionando y transformando el repertorio cultural de la sociedad” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 41)<sup>7</sup>.

É importante realizarmos, ainda, duas considerações a respeito da noção de projeto político empregada por estes autores. A primeira diz respeito à amplitude desta, a qual possibilita a inclusão de múltiplos e diversos sujeitos políticos envolvidos no processo de construção democrática, mais ou menos estruturados, com diferentes âmbitos de atuação, que geralmente são excluídos da análise (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 41-42). Além disso, enfatizamos a multiplicidade de dimensões em que se articula o projeto: movimentos sociais; classes sociais; uma dimensão organizativa ou institucional, que toma forma por meio de ONGs e em certos setores do próprio Estado; e, por fim, uma dimensão estatal, a qual também possui características organizativas e institucionais, mas que se destaca por sua especificidade enquanto instituição, derivada de seu lugar na sociedade nacional, no âmbito das relações internacionais e das funções particulares e exclusivas que desempenha (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 43).

Dessa forma, temos que

los proyectos políticos son colectivos y se caracterizan fundamentalmente por su dimensión societaria, pues contienen visiones de lo que debe ser la vida em sociedad. Como criterio que nos permite distinguir esta noción de proyecto de otras formulaciones que también expresan visiones de la sociedad, vale insistir aquí en lo que afirmamos antes en su caracterización inicial: su carácter distintivo reposa en su vinculación con la acción política, en el hecho de que los contenidos de un proyecto político orientan esta acción en las diversas formas que ella assume (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 42)<sup>8</sup>.

Seguindo esta classificação, os autores identificam três projetos políticos na América Latina, os quais diferem entre si a partir de suas visões sobre a construção democrática. São eles: projeto autoritário, neoliberal e democrático-participativo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 45). Os autores reconhecem que os projetos compartilham entre si uma plataforma mínima em relação ao processo democrático, qual seja, a filiação à democracia representativa e a instituições indispensáveis do Estado de Direito. Da mesma forma,

---

<sup>7</sup> “Os distintos projetos políticos, ao mesmo tempo que se baseiam em configurações culturais existentes, também elaboram e introduzem novos elementos, tensionando e transformando o repertório cultural da sociedade.” (tradução nossa)

<sup>8</sup> “... os projetos políticos são coletivos e se caracterizam fundamentalmente por sua dimensão societária, pois contêm visões do que deve ser a vida em sociedade. Como critério que nos permite distinguir esta noção de projeto de outras formulações que também expressam visões da sociedade, vale insistir aqui no que afirmamos antes em sua caracterização inicial: seu caráter distintivo repousa em sua vinculação com a ação política, no fato de que os conteúdos de um projeto político orientam esta ação nas diferentes formas que ela assume.” (tradução nossa)

observam a existência de uma plataforma máxima, cuja visão orienta o projeto democrático-participativo, objeto de estudo deste trabalho, o qual agora analisaremos.

### 2.2.2 Teoria da democracia participativa: notas sobre sua gênese e seus principais aspectos

O projeto democrático-participativo identificado por estes autores ancora-se nos ideais de democracia participativa. Seu núcleo essencial é formado pela concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, confrontando as limitações da democracia liberal representativa. Como observaram Levitsky e Roberts (2011), a esquerda latino-americana busca melhorar a participação de grupos desprivilegiados e destruir formas hierárquicas de dominação que marginalizam setores da sociedade. Ao assumir princípios de democracia participativa e deliberativa, o projeto objetiva combater e superar o caráter excludente e elitista do paradigma liberal, conferindo à sociedade um papel central com a participação nos processos de decisão. A participação atuaria diretamente como instrumento na construção de maior igualdade, na medida em que contribui na formulação de políticas públicas orientadas para tanto.

A democracia participativa nasce como alternativa aos modelos hegemônicos do regime no pós-II Guerra. Ao longo do século XX, o debate democrático enfrentou dois momentos distintos: inicialmente, discutia-se a deseabilidade do regime democrático. Com a derrota do regime totalitário alemão, a democracia consagra-se como modelo político do Ocidente, e passa a se difundir rapidamente ao redor do globo. Seu advento em países cujas trajetórias e práticas políticas eram altamente diversas impôs novos desafios ao modelo, deslocando o debate para questões estruturais relacionadas à sua natureza e adaptabilidade.

Esta consolidação da democracia ao redor do mundo ocorreu na sua forma representativa liberal, com a concepção elitista atuando como vertente cujo substrato teórico recebeu maior atenção na análise contemporânea. A visão apresentada por Held (2006), em seu livro *Models of Democracy*, permite-nos compreender com clareza as ideias da teoria, cujos principais exemplos estão nas ideias de Schumpeter e Weber. Ambos concordavam que o espaço para a participação democrática e envolvimento coletivo era restrito; o trabalho de Schumpeter (1942) desenvolveria com profundidade algumas noções esboçadas por Weber, a partir do reconhecimento da democracia como mecanismo de seleção de líderes. Para Schumpeter (1942), a democracia consistia num método, um arranjo institucional criado para atingir decisões políticas, administrativas e legislativas, através da incumbência a certos

indivíduos do poder de decidir em todos os assuntos como uma consequência da conquista do voto popular. Tais indivíduos seriam os únicos suficientemente aptos para deliberar e tomar decisões em termos de política; a participação na vida política seria, portanto, restrita a essa elite considerada experiente e qualificada o suficiente para chegar ao poder (HELD, 2006).

A essência da democracia, no modelo schumpeteriano, estaria na habilidade dos cidadãos de substituir um governo por outro – ou seja, seria um mecanismo de seleção. Assim, para o autor, a democracia não necessariamente significava um governo feito pelo povo; para ele, a atuação do povo se limitaria a estabelecer os governantes e a eles delegar o poder de decisão política. O caráter fraco, intelectualmente incapaz, tendencioso a fortes impulsos emocionais e de alta suscetibilidade do eleitorado motiva a crença de que a massa não saberia tomar as decisões corretas se tivesse o poder; por essa razão, o papel do cidadão deve restringir-se à geração e à legitimação da liderança, que atuaria em seu benefício. A apatia política dentro da sociedade não só é aceitável, como é um dos elementos formadores do elitismo democrático. Dessa forma, entende-se que, para Schumpeter, a democracia consistiria efetivamente num governo dos políticos (HELD, 2006).

A teoria schumpeteriana defende, portanto, um envolvimento político mínimo da sociedade, restrito à legitimação das elites competentes no poder através do voto. A vida democrática prevista nesse modelo limita-se à batalha entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, pelo mandato governamental – o pluralismo seria o instrumento de incorporação partidária e de disputa de elites. Held (2006) observa ainda que Schumpeter considerava a participação em excesso como uma ameaça, uma vez que poderia provocar uma mobilização popular com sérias consequências – ele utiliza, como exemplo, o próprio caso da Alemanha nazista.

As instituições democráticas modernas espalharam-se pelo Ocidente através de movimentos que Huntington (1993) caracterizou como ondas de democratização. Tal fenômeno consiste na transição de regimes não-democráticos para democráticos que ocorre num grupo de países durante um determinado período de tempo, definido a partir do momento em que a proporção de transições para a democracia supera a de transições no sentido oposto, para regimes autoritários (HUNTINGTON, 1993, p. 15). As democracias que surgem com as duas primeiras ondas vão ao encontro da solução elitista schumpeteriana, isto é, consolidam instituições democráticas liberais nos termos acima apresentados.

O período de reversão posterior à segunda onda, bem como as democracias que surgiram na terceira, a partir da década de 1970, desafiam os preceitos do elitismo

schumpeteriano, os quais se provam insuficientes para responder o problema da qualidade da democracia que então se criou. A terceira onda tem início com a queda do governo ditatorial português em 1974, e chega na América Latina com o fim dos regimes militares da região durante a década de 1980. Para Avritzer (2002), a redemocratização na América Latina ocorreu acompanhada de uma preocupação com políticas participativas, justificada na medida em que atores coletivos, como movimentos sociais, participaram ativamente nesse processo. A existência e atividade profícua desses atores não encontra correspondência na teoria schumpeteriana; e a precariedade das práticas democráticas recém instauradas também não.

Santos (2002) observa aí um comportamento paradoxal: a própria extensão democrática, que atingiu um número inédito de países com a terceira onda, trouxe consigo a degradação das práticas democráticas. Para o autor, a razão disso está nas práticas limitadas das democracias de baixa intensidade. Ele observa que a crise da explicação democrática tradicional, fruto de fatores como a influência da globalização e a extensão democrática para novos países, cria uma nova propensão a examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados nacionais a partir da recuperação de tradições participativas.

É neste cenário que se observa o surgimento de um conjunto de concepções alternativas, contra-hegemônicas, de democracia. Elas refutam a compreensão da democracia exclusivamente como método e procedimento; encaram-na como um aperfeiçoamento da convivência humana, uma espécie de gramática de organização da sociedade e da relação dessa com o Estado. A democracia é, portanto, um fenômeno estruturado, maior do que uma simples engenharia institucional. Ela constitui-se de fato em uma nova forma sócio-histórica, o que implica tanto em rompimento com antigas tradições como na instituição de novas formas e novas leis. Assim, ela cria todo um novo cenário de incertezas e de indeterminações, que exacerbam a escolha do próximo governante e a normatividade schumpeteriana, articulando novos espaços para a participação cidadã.

A organização das ideias de democracia participativa ocorre a partir dos anos 1970, coincidindo com a terceira onda de democratização, em razão do descontentamento com a concepção hegemônica elitista vigente. Held relaciona estas ideias à “Nova Esquerda”, cujas propostas afrontam o modelo elitista e expressam indignação com as desigualdades de gênero, classe e raça (HELD, 2006, p. 222). Oliveira (2003) acrescenta que suas inspirações advêm tanto de ideias marxistas libertárias e anarquistas como do ideal rousseauiano de participação. Os exemplos mais significativos deste núcleo de ideias, de acordo com Held (2006), são Poulantzas (1980), Macpherson (1979) e Pateman (1992); para este grupo de

teóricos, a democracia significa mais do que a mera seleção de líderes – ela exige, na mesma medida, a inclusão dos cidadãos nas decisões coletivas da vida política.

Macpherson (1979) sustenta posições semelhantes às de Poulantzas (1980) ao reconhecer a complexidade inerente ao entendimento da democracia como “participação em processos de tomada de decisões em todas as questões públicas” (OLIVEIRA, 2003, p. 24). O autor defende a criação de um sistema que combine instâncias de democracia direta e partidos políticos. A democratização de ambos teria início com o fortalecimento da democracia direta a partir da base (sindicatos, locais de trabalho, comunidade, etc), na qual se espelhariam os partidos políticos e a estrutura parlamentar. Assim, a estruturação do governo ascenderia verticalmente, iniciando a nível local até chegar aos órgãos nacionais.

A ideia do indivíduo alienado como benéfico para o desenvolvimento da cidadania é fortemente contestada na teoria participativa de Pateman (1992). Para ela, é a participação direta no processo de decisão que capacita o indivíduo para avaliar de forma efetiva o impacto das decisões tomadas pelos representantes escolhidos. Ao aumentar o senso de eficácia política, a participação democrática lograria reduzir as distâncias entre os centros de poder, bem como formar cidadãos ativos e preocupados com os problemas coletivos e assuntos governamentais, o que contribui para a qualidade da vida da sociedade. Como os demais autores, a autora propõe um modelo de democracia que congregue instituições de democracia direta e democracia representativa, em cujo centro encontra-se a noção de participação.

Ao longo do século XX e já no início do século XXI, um número cada vez maior de teóricos vem dando atenção ao problema participativo. Analisando as novas democracias latino-americanas, com foco especial no fenômeno da ascensão dos partidos de esquerda na região, Goldfrank (2011a) desenvolve o conceito de aprofundamento da democracia. Para ele, os partidos de esquerda chegaram ao poder local em função de três fatores: a descentralização política, com a instituição de eleições diretas a nível local – processo que ocorria pela primeira vez em alguns países, como o México; a grave crise econômica urbana, implicando na insatisfação com os partidos populistas e de centro tradicionais; e a transformação ideológica da esquerda, que passou a considerar a democracia um valor fundamental. Tais governos reproduziram, ao chegar no poder, essa ideia de aprofundar a democracia – como exemplo, ele cita as cidades de Porto Alegre, Montevidéu e Libertador (região metropolitana de Caracas), três casos de implantação de mecanismos participativos relacionados à discussão pública do orçamento e gastos municipais, através de instituições participativas formuladas para tanto.

O conceito de aprofundamento da democracia implica a criação de mecanismos mais diretos de participação, com objetivo de complementar o processo eleitoral e compensar, ao menos parcialmente, a persuasão e imposição das elites dominantes. Isto ocorreria através de instituições participativas, cuja atuação seria complementar ao regime democrático representativo, fortalecendo a cidadania e democratizando o Estado. A ideia de participação aí sugerida abrange desde a inclusão cidadã no processo de formulação de decisões de políticas públicas à realização de reformas redistributivas socioeconômicas (GOLDFRANK, 2011a).

Para o sucesso de tais iniciativas participativas, faz-se importante a existência de certo grau de descentralização do Estado em dois níveis: primeiramente, na delegação de recursos, responsabilidades e autoridade do nível federal para o local; e, depois, deste nível para os espaços e mecanismos nos quais o cidadão participa ativamente. Uma teoria efetiva de participação, para Goldfrank (2011a), deve integrar perspectivas de três distintos níveis: macro, micro e meso. Cada um deles analisaria, respectivamente: a capacidade do governo local de introduzir programas participativos; os cidadãos e seu engajamento anterior na sociedade civil; e o desenho institucional dos espaços participativos, principalmente nas reações que provocam aos partidos políticos.

O conceito de Goldfrank (2011a) partilha diversos pontos em comum com a ideia de democracia forte de Barber (2003). O autor classifica a democracia liberal como uma teoria fraca, cujos valores “são prudenciais, além de provisórios, opcionais e eventuais – dizem respeito exclusivamente a fins privados e individualistas” (BARBER, 2002, p. 4, tradução própria). Este tipo de democracia privilegia a liberdade individual à justiça pública e o fomento de interesses privados ao requerer dos bens coletivos, optando por manter homens separados em segurança, em vez de tentar agrega-los de forma frutífera.

Em oposição ao modelo liberal, Barber (2003) desenvolve o conceito de democracia forte, no qual os interesses defendidos pelo governo são determinados através da participação política. O autor define democracia forte como:

Politics in the participatory mode where conflict is resolved in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependent, private individuals into free citizens and partial and private interests into public good (BARBER, 2003, p. 132)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> “Um modelo político participativo onde os conflitos são resolvidos mediante ausência de pressupostos independentes, por meio de um processo participativo contínuo que se aproxima da autorregulação e criação de uma comunidade política capaz de transformar mutuamente indivíduos privados em cidadãos livres, e interesses privados específicos em bens públicos.” (tradução nossa)

Para o autor, o principal problema da democracia liberal nos dias de hoje é a falta de participação ativa da sociedade no processo político. A fim de solucionar a questão, estabelece uma série de critérios para o funcionamento de instituições participativas, as quais permitiram o sucesso da “democracia forte”. Assim, essas instituições deveriam: decorrer diretamente de experiências políticas reais, isto é, corresponder às demandas práticas e de organização da sociedade; complementar as instituições representativas das democracias modernas; buscar corrigir práticas problemáticas em comunidades participativas, tais como irracionalismo, preconceito e intolerância; lidar com problemas tradicionais na prática participativa, tais como escala, tecnologia, complexidade e o paradoxo do paroquialismo; e, por fim, expressar as reivindicações da democracia forte como uma teoria de diálogo, através da oferta à sociedade de alternativas à representação (BARBER, 2003).

Os conceitos de esfera pública e sociedade civil são também centrais ao projeto democrático-participativo. Ao analisar a democracia participativa sob a ótica do Orçamento Participativo de Porto Alegre, abordando a vertente deliberativa pensada por Habermas (1995), Lígia Luchmann tece importantes considerações sobre estes dois elementos. Para a autora, “a democracia deliberativa é um processo público e coletivo de discussão e de decisão acerca das políticas públicas, que eleva a sociedade civil ao patamar das deliberações políticas” (LUCHMANN, 2002, p. 199). Para tanto, faz-se necessária a constituição de esferas públicas cujo formato institucional promova o debate público focado na construção do bem comum.

A esfera pública, conforme aponta Avritzer (2000), é um espaço onde os indivíduos podem interagir cara a cara, fora da alçada do Estado. Nele, a participação ocorre de forma pública e igualitária, incorporando novos temas e questões, muitas vezes antes relegados ao âmbito privado. A noção de espaço público é fortemente incorporada no avanço do processo da construção democrática (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 54)

Já por sociedade civil entende-se “um conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal” (LUCHMANN, 2002, p. 26). A base empírica para o conceito encontra-se na emergência de amálgama múltipla de movimentos sociais, tais como ONGs, levantes, organizações em defesa de direitos (de gênero, raciais, etc), entre outros, as quais contribuem para repensar a relação entre Estado, mercado e sociedade. Em especial na América Latina, esses sujeitos adquirem dimensão especial dado a sua participação no processo de redemocratização do subcontinente, depois do qual seguem desejando participar ativamente da vida política. Para Dagnino, Olvera e Panfichi, é na sociedade civil que tem

lugar o debate entre os interesses divergentes, bem como a construção dos consensos temporais que configuram o interesse público (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 54).

Vinculadas à noção de participação, outros conceitos são importantes no escopo do projeto democrático-participativo. A incorporação de medidas de *accountability*<sup>10</sup> (prestação de contas), a redefinição da visão clássica de cidadania e a própria ideia de sociedade civil, já abordada neste trabalho, são fundamentais na medida em que reorientam a própria ideia de política, a qual, ampliada, materializa-se numa multiplicidade de terrenos, temas e processos. Reconhece-se, enfim, novas formas de fazer política (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Neste contexto, merece destaque o evento “efeito-demonstração” que parece existir na dinâmica da disseminação destas experiências inovadoras no continente, na medida em que os países parecem estar aprendendo um com o outro. O principal exemplo deste fenômeno é a proliferação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, hoje presente em várias nações do subcontinente.

Faz-se necessário que realizemos aqui algumas observações sobre a parte instrumental e organizacional dos mecanismos participativos (AVRITZER, 2008, HEVIA, 2006, BAGGIA, 2011). Nesse sentido, Avritzer (2008) conceitua instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), e distingue três configurações entre elas: a primeira delas consiste em um desenho participativo de baixo para cima, cujo principal expoente é o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Neste caso, qualquer cidadão tem livre adesão ao processo, e a eleição de delegados e conselheiros pela população comprova uma institucionalidade construída de baixo para cima, o que não diminui a importância do Estado no processo uma vez que é sua a decisão de implantá-lo. A segunda configuração ocorre através da partilha de poder entre atores estatais e da sociedade civil que participam simultaneamente do processo participação. Diferentemente do anterior, aqui o número de atores sociais participantes é reduzido, e sua implantação é determinada por lei. Por fim, a terceira configuração não prevê a participação dos atores da sociedade civil no processo decisório, mas demanda que o referendem publicamente. Podemos observar, desta maneira, que os casos acima se diferenciam em três variáveis: “iniciativa na proposição do desenho, organização da

---

<sup>10</sup> Optamos por manter a palavra em inglês uma vez que não encontramos um sinônimo que expresse de forma plena seu significado em português. O mais aproximado que encontramos foi a expressão “rendición de cuenta”, empregada em espanhol por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 54), a qual pode ser traduzida como prestação de contas em português.



sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p.45).

A sistematização de mecanismos institucionais de participação proposta por Hevia (2006) é similar a de Avritzer (2008), ainda que dotada de caráter mais abrangente. Para ele, as três categorias nas quais se agrupam as instituições participativas latino-americanas são as seguintes: em primeiro lugar, ação legislativa direta, também chamada de participação política direta<sup>11</sup>, materializada em iniciativas populares de legislação, referendos, plebiscitos, impeachments. A formulação de interesses particulares em políticas públicas corresponde à segunda categoria, também chamada de representação de interesses, da qual são exemplos câmaras abertas, conselhos consultivos e assembleias cidadãos. Ainda, como terceira categoria, Hevia (2006) identifica a cogestão em prestação de serviços públicos, análoga ao primeiro desenho de Avritzer (2008), tendo como exemplo o Orçamento Participativo. As duas últimas categorias, consideradas interfaces sócio-estatais, podem ter seu alcance ampliado para além da provisão de serviços públicos, atingindo o planejamento, controle e execução de políticas públicas gerais, dependendo das funções assumidas e da intensidade da participação dos cidadãos.

A assimilação das classificações de Avritzer (2008) e Hevia (2006) norteará a análise dos mecanismos participativos dos governos de Lula no Brasil (2003-2010) e Chávez na Venezuela (1998-2013), uma vez que fornece substrato teórico para a verificação das hipóteses levantadas no trabalho. Resumidamente, consideraremos participativos como “desenhos institucionais que permitem formalizar a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil em atividades de deliberação, implementação e monitoramento” (BAGGIA, 2011, p. 23). Não incluiremos na análise mecanismos de ação legislativa direta uma vez que não pressupõe inclusão da sociedade em espaço público de deliberação, apenas demandando seu referendo.

---

<sup>11</sup> O autor atenta para essa denominação a fim de esclarecer o vínculo existente entre essa modalidade participativa e a participação política mediada (votações), uma vez que ambas compartilham as mesmas metodologias participativas. A diferença está no fato de que, no segundo caso, os partidos assumem o monopólio da ação legislativa, enquanto no segundo são os cidadãos que levam a cabo as ações de governo (HEVIA, 2006, p. 369).

### 3 ESTUDO DE CASO: GOVERNO CHÁVEZ NA VENEZUELA (1998-2010)

A ascensão de Hugo Chávez Frias ao poder na Venezuela implicou uma quebra na tradição política hegemônica no país. Subproduto da insatisfação com a condução política pelas elites locais agravada pelo contexto neoliberal, o movimento bolivariano chegou ao poder propondo uma “participatory and protagonistic democracy” (GOLDFRANK, 2011b, p. 178)<sup>12</sup>.

O caráter radical da esquerda venezuelana reside principalmente na sua proposta de transformação social e política por meio da Revolução Bolivariana, materializada na Constituição de 1999. Neste capítulo, analisaremos o concerto de forças que viabilizou a ascensão de Chávez ao poder e, assim, a própria implementação da Revolução, destacando as principais realizações nesta mais de uma década de governo. Uma vez compreendidas a ideologia e a forma de governar chavista, o foco se deslocará para o estudo dos mecanismos de participação criados pelo governo, a fim de identificar suas principais características institucionais e ideológicas.

#### 3.1 O governo Chávez: origens e implementação da revolução bolivariana

A democracia venezuelana é uma das mais antigas da América Latina, e considerada uma das mais bem sucedidas do subcontinente (HILLMAN; AGOSTINO, 2000). A crise do processo de industrialização por substituição de importações do país, nos anos 70, e a consequente adoção de medidas neoliberais pelos governos que se sucederam no poder durante os 20 anos seguintes levaram à criação de um cenário político favorável à ascensão de novos atores e à reorganização de forças na arena democrática. É nesse contexto que surge o movimento bolivariano, e a figura política hoje consagrada de Hugo Chávez.

O *Movimiento Bolivariano Revolucionario 200* (MBR-200) nasce como organização clandestina dentro das Forças Armadas em 1983, tendo Chávez como um de seus fundadores. López Maya (2011, p. 215) elenca os fatores que levaram à formação de um movimento ideológico de esquerda no seio da organização militar: a dicotomia entre a origem humilde e a proximidade à elite rica; o acesso à boa educação; a formação nacionalista; e a presença de setores da esquerda dentro da organização, infiltrados após a guerrilha dos anos 50. O grupo aspirava, inspirado em ideias nacional-desenvolvimentistas, à construção de um país

---

<sup>12</sup> “...democracia participativa e protagonística.” (tradução nossa)

poderoso, potência regional, baseado no fortalecimento das forças armadas como poder nacional. No núcleo do projeto político bolivariano estava o combate à hegemonia das forças políticas tradicionais, materializadas no pacto *puntofijista* vigente desde 1958<sup>13</sup>.

O MBR-200 ganha notoriedade nacional com a frustrada tentativa de golpe ao governo de Carlos Pérez em 1992. É neste momento em que se acentua o contato do movimento com atores políticos civis, e no qual se consagra a figura de Chávez como político. Conforme observa López Maya,

sua imagem [Chávez] – a de um jovem homem não contaminado pela política e disposto a aceitar a responsabilidade pelas suas ações – comoveu venezuelanos que estavam desgostosos com políticos irresponsáveis, insensíveis e corruptos (LÓPEZ-MAYA, 2011, p. 216).

Esta valorização negativa da política, expressando insatisfação com as estruturas políticas tradicionais, moldou as concepções das organizações que surgem na transição para a nova ordem política venezuelana, e contribuiria de forma fundamental para a vitória de Chávez nas urnas (FIGUEROA, 2006).

Tendo em vista as eleições de 1998, o grupo bolivariano de Chávez funda, em 1997, o *Movimiento V República*, estrutura eleitoral paralela ao MBR-200. Diferentemente do MBR-200 que nasceu como organização política, o MVR fora concebido para tomar decisões e fazer alianças em uma conjuntura eleitoral, articular movimentos e personalidades, em torno do respaldo a candidatura de Chávez. Contando com apoio da aliança de forças políticas conhecida como Pólo Patriótico<sup>14</sup>, o MVR sai vitorioso das eleições e consagra-se como partido hegemônico do sistema político emergente (LÓPEZ MAYA, 2005). Com o tempo, substituiria por completo as estruturas do MBR-200.

Uma vez eleito, o governo Chávez põe em prática seu projeto ancorado no combate à exclusão econômica e social, visando à construção de uma democracia inclusiva

---

<sup>13</sup>O pacto *Punto Fijo* consiste em uma aliança entre empresários, Igrejas, forças armadas e sindicatos, o qual estabeleceu um sistema político bipartidário, sendo a *Acción Democrática* (AD) e o *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (Copei) as forças hegemônicas. Essa aliança criou um longo distanciamento entre o regime político e a sociedade, criando uma superestrutura que poderia ser reproduzida sem ter laços reais com a população, permanecendo amplamente indiferente às suas demandas. Para transformar o regime político venezuelano, essa distribuição de forças hegemônicas precisava ser extinta. (FIGUEROA, 2006)

<sup>14</sup> O Pólo Patriótico foi formado pela coligação entre *Movimiento Al Socialismo* (MAS), *Partido Comunista Venezolano* (PCV), *Movimiento Electoral del Pueblo* (MEP) e *Patria Para Todos* (PPT). Dadas as diferenças ideológicas existentes entre eles, a aliança tinha um forte caráter personalista – Chávez representava o elemento comum entre os partidos, sob o qual se conciliavam as diferentes demandas políticas (LÓPEZ-MAYA, 2005, p. 211).

(FIGUEROA, 2006). Para tanto, o governo contava com um programa bolivariano centrado nos seguintes pontos:

- Recovery and expansion of the state's ability to intervene in the economic process
- Increasing the standard of living of the popular sectors
- A radical transformation of the political regime (FIGUEROA, 2006, p. 200)<sup>15</sup>

López Maya (2005) observa que o projeto bolivariano se materializa pela primeira vez na Constituição da República Bolivariana da Venezuela (CRBV) de 1999, a qual se consolidaria como matriz institucional do novo sistema político. As reformas nela previstas estavam relacionadas sobretudo à redistribuição de renda, à reafirmação da propriedade estatal sobre os recursos petrolíferos e ao combate às forças políticas hegemônicas tradicionais, atingidas por meio do fortalecimento do governo central. O poder reforçado do Executivo reverberava sobre as forças armadas, a economia e a sociedade em geral (FIGUEROA, 2006). O texto constitucional consagra a ideia de democracia radical sustentada por Chávez, especialmente ao consolidar o princípio da participação e associá-lo diretamente ao poder popular (IRAZABAL; FOLEY; 2010).

Este fortalecimento do governo Executivo central traduz-se na figura de Chávez, o qual já havia atuado como elemento agregador de distintas forças políticas antes da eleição. O caráter personalista do governo seria reforçado pelas confrontações com a oposição, intensificadas nos anos de 2002-03<sup>16</sup>, para as quais a resposta situacionista adotada consistiu justamente no reforço do laço entre o presidente e os setores populares, secundarizando mediações partidárias (LÓPEZ MAYA, 2011). O protagonismo de Chávez na política venezuelana é objeto de uma extensa literatura, que o considera principal expoente do novo populismo latino-americano<sup>17</sup>.

Ellner (2010) sistematiza as principais iniciativas do governo de Chávez nos eixos econômico, social e político. No âmbito econômico, o governo Chávez assumiu posturas audazes tanto em frentes nacionais quanto internacionais, orientadas por um forte senso de nacionalismo econômico (ELLNER, 2010, p. 86). Três objetivos foram identificados nessa

---

<sup>15</sup> “Recuperação e expansão da habilidade do sistema de intervir no processo econômico; Aumentar o padrão de vida dos setores populares; Transformação radical do regime político.” (tradução nossa).

<sup>16</sup> O cenário político venezuelano é marcado por forte instabilidade política no início do século XXI, gerada pelas dificuldades econômicas por quais passava o governo (FIGUEROA, 2006). A insatisfação de certos setores trabalhistas, do setor privado em geral – marcadamente dos empresários – e de parte do exército, a qual quebra a coalizão interna e se alia à oposição, fica evidente tanto por meio das greves realizadas no período, quanto da própria tentativa de golpe em 2002 (ELLNER, 2010).

<sup>17</sup> Sobre populismo na América Latina, ver: Weyland, 2001, Hawkins, 2003, Baggia, 2011, p. 44-62.

área: a superação da dependência do mercado de petróleo estadunidense; o aumento da capacidade produtiva independente do país, de forma a diminuir sua dependência externa em tecnologia e capital; e o esforço no sentido de contestar o caráter oligopolístico da economia, através da abertura de novas formas de competição. Embora estes objetivos não fossem exatamente inovadores – a maior parte dos governos venezuelanos desde 1958 já os haviam defendido –, a resposta a eles encontrada pelo governo Chávez distinguiu-se das demais. Dentre estas, distingue-se a política de nacionalizações realizada pelo governo em setores estratégicos, tais como a indústria petrolífera (PDVSA), telefônica (CANTV) e financeira (Banco da Venezuela), entre outras. A diversificação nas relações comerciais, visando contrapor a presença estadunidense e desenvolver setores importantes do país, é também outro ponto de destaque. Nesse sentido, a criação da PetroCaribe<sup>18</sup>, o aumento do volume de exportações para a China e o estabelecimento de parcerias com países emergentes, como no caso da joint-venture automotiva com o Irã, representam algumas das principais ações (ELLNER, 2010). Por outro lado, as políticas econômicas do governo também enfrentaram dificuldades e não lograram êxito em determinadas ações, principalmente no que diz respeito ao estímulo da produção em setores chaves da economia e no controle da inflação (ELLNER, 2010).

Na área social, o objetivo consistiu principalmente na incorporação de setores marginalizados e semi-marginalizados da população, dentro da estratégia de priorização do campo social (ELLNER, 2010, p. 92). Para tanto, o governo introduziu políticas que privilegiavam quantidade sobre qualidade, no sentido de número de indivíduos por elas atingidos. Cooperativas, conselhos comunais e missões educacionais são exemplos das mais bem-sucedidas políticas sociais do governo, que logrou reduzir em 18,4% a taxa de pobreza entre 2002 e 2006 (WEISBROT apud ELLNER, 2010, p. 90). O avanço dos gastos sociais que viabilizaram a sensível melhora nas condições de vida da população foi possibilitado graças à renda advinda do petróleo, favorecido pelos preços internacionais.

É no campo político em que estão concentradas as ações mais controversas e contestadas do governo chavista. Estas podem ser observadas desde o início do governo,

---

<sup>18</sup> PetroCaribe é o acordo de cooperação energética assinado em 2002 do qual são signatários 14 países: Antigua e Barbuda, Bahamas, Belize, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granada, Santa Luzia, Suriname e Venezuela. Seu principal objetivo consiste em formar um escudo anti-miséria, isto é, a partir de uma série de premissas, como comércio justo, solidariedade, justiça social e vontade comum de avançar, os países em desenvolvimento signatários logram estabelecer um acesso seguro e confiável às fontes de energia, evitando as pressões e prejuízos impostos pelos países desenvolvidos e pela economia mundial (PETROCARIBE, 2009).

quando a Constituição da República Bolivariana da Venezuela entre em vigor alterando mecanismos políticos fundamentais e introduzindo o sistema de referendos, visando incluir a população nas decisões políticas (ELLNER, 2010). Nesse sentido, o autor destaca duas importantes conquistas governistas: o nível de mobilização da população e sua sensação de empoderamento. Ele explica,

since 1999 the Chávez government has made certain advances toward radical democracy, but major obstacles block the goal's full achievement. Ongoing mobilization of record numbers of Venezuelans and the incorporation of excluded sectors and their resultant sense of empowerment represent important steps toward a new, more inclusive political system. The critical internal debate among Chavistas set off by the referendum's defeat in 2007 initiated a discussion within the movement that could serve to counter bureaucratization and corruption. (ELLNER, 2010, p. 83).<sup>19</sup>

Com o passar do tempo, as posturas assumidas pelo governo no campo político tornaram-se progressivamente mais radicais. Em termos de política externa, as atitudes articularam-se em torno da confrontação aos Estados Unidos e de uma maior agressividade na promoção de um sistema internacional multipolar (LÓPEZ MAYA, 2011). Internamente, o referendo de 2007 e as propostas de radicalização do projeto bolivariano nele apresentadas materializaram o desejo de Chávez de pôr em prática o que chamava de socialismo do século XXI<sup>20</sup>. O fracasso deste, apesar de levar o presidente e o grupo bolivariano a uma autocrítica, não significou um abrandamento nas propostas. Por fim, uma das conquistas mais expressivas do governo durante todo o mandato foi a institucionalização de mecanismos participativos, a qual analisaremos a seguir.

### **3.2 Participação na República Bolivariana da Venezuela**

A ênfase dada à participação pelo Governo de Chávez é evidente uma vez observados seu programa de governo, reforma constitucional e implantação empírica de mecanismos participativos. É importante apontar, entretanto, que embora estas ações tenham adquirido ímpeto sob o mandato bolivariano, suas raízes são mais antigas. Hawkins (2010) observa que

---

<sup>19</sup> “Desde 1999 o governo de Chávez vem fazendo certos avanços em direção à democracia radical, mas obstáculos de ordem maior bloqueiam a conquista completa do objetivo. Mobilizações em curso com números recordes de venezuelanos e a incorporação de setores excluídos e o senso de empoderamento resultante representam importantes passos rumo a um novo e mais inclusivo sistema político. O debate interno crítico entre Chavistas começado pela derrota do referendo em 2007 iniciou uma discussão entre o movimento que poderia servir para contrapor a burocratização e a corrupção.” (tradução nossa)

<sup>20</sup> Sobre socialismo do século XXI, ver: Acosta (2007), Bóron (2008) e López Maya (2007, 2011a).

governos anteriores já haviam implantado algumas práticas de democracia participativa, dentre as quais se destacam as iniciativas em nível local de Libertador (município de Caracas) e Caroní, durante a década de 90 (BAGGIA, 2010, p. 162). Ambas as experiências, lideradas pelo partido de esquerda *La Causa Radical*<sup>21</sup>, inserem-se na dinâmica de ascensão das esquerdas aos governos municipais, referidas no capítulo anterior deste trabalho.

O ponto de inflexão que ocorre durante o governo Chávez em termos de participação reside na consagração desta como um dos princípios fundamentais da democracia bolivariana, fundamental para a radicalização democrática por eles pretendida. Em termos práticos, o líder venezuelano institucionalizou o princípio da participação através da carta constitucional, multiplicando instâncias participativas previstas em lei e criando a possibilidade para o surgimento de outras tantas (BAGGIA, 2011). Se por um lado o sucesso de tais iniciativas suscita dúvidas e discussões entre analistas, a ampliação prática dos mecanismos de participação durante o governo Chávez não deixa dúvidas (BRAGA; AMARAL, 2012).

Propomo-nos, nesta seção, a compreender o grau de radicalização das medidas instituídas pelo governo Chávez. Para tanto, inicialmente, analisaremos a relação da CRBV com o princípio da participação, e como o documento versa a seu respeito. Em seguida, elencaremos os mecanismos participativos venezuelanos de maior destaque, seguindo as classificações de autores como Baggia (2011), Goldfrank (2011b), Hawkins (2010) e Braga e Amaral (2012). É importante mencionar que estes autores diferem entre si não apenas no tocante à ênfase conferida a cada mecanismo, mas também na própria aplicação da classificação de mecanismo participativo às ações. Optamos por seguir a classificação de Hawkins (2010), por ser a mais extensa e também a melhor justificada – diferimos dele ao não incluir em nossa análise as missões, que são um amplo conjunto de programas de desenvolvimento social do governo, já que seu caráter participativo é secundário.

### 3.2.1 Constituição da República Bolivariana da Venezuela

Como já abordado neste trabalho, as alterações constitucionais realizadas pelo governo Chávez não se restringiram ao acréscimo de leis focadas em pontos específicos. A proposta de Chávez dentro da ideia de revolução bolivariana visava à criação de uma nova Carta

---

<sup>21</sup> La Causa R é um partido político venezuelano fundado por dissidentes do Partido Comunista Venezuelano. O partido criou um mecanismo de participação da população na elaboração do orçamento público, similar ao OP, mas com desenho de caráter mais restritivo. Esta iniciativa foi-se deteriorando com o passar do tempo, com período de duração entre 1993 e 1995. Para uma análise mais profunda, ver Goldfrank (2011a).

Constitucional, a qual seria o marco institucional da nova ordem política, afastando as antigas elites tradicionais do poder bem como extinguindo seus mecanismos de dominação. Um dos princípios prevaletentes no novo texto constitucional foi o da participação, ao qual é dedicada significativa atenção ao longo do documento.

Como princípios de participação, entendemos “argumentos que apuntan a fortalecer y incluir formas de participación ciudadana que, si bien no se expresan em mecanismos precisos, permiten exigirlos como garantías constitucionales”<sup>22</sup>(HEVIA, 2006, p. 371). Este mesmo autor identifica dois horizontes distintos na aplicação desta ideia na Constituição venezuelana: primeiro, tem-se a “declaración participativa del Estado/gobierno”(HEVIA, 2006, p. 371). Neste sentido, encontramos correspondência no artigo 6 da CRBV:

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (República Bolivariana de Venezuela, 1999)<sup>23</sup>.

Cabe também salientar que este artigo encontra-se na seção da carta constitucional que versa sobre os princípios fundamentais, isto é, o princípio participativo está “entre os elementos fundamentais que devem ser tutelados e promovidos pelo novo Estado” (BAGGIA, 2011, p. 68).

Num segundo momento, Hevia (2006, p. 372) analisa a presença no texto constitucional da participação em políticas setoriais específicas. Baggia (2011) enumerou as áreas para as quais a CRBV prevê algum tipo de mecanismo participativo:

a segurança pública; a saúde; a educação; as questões relativas aos povos indígenas; as políticas de ordenamento do território e de proteção do meio ambiente; a elaboração de leis; o sistema de planejamento e de elaboração de políticas públicas dos estados e dos municípios; o sistema de planejamento nacional (BAGGIA, 2011, p. 69).

Em seu estudo, a autora confere ênfase especial à participação no sistema nacional de planejamento, às mesas técnicas de água e aos comitês de terras urbanas (BAGGIA, 2011). Consideraremos os dois últimos com atenção neste trabalho, devido à sua expressividade; o primeiro será mencionado dentro da dinâmica de sua relação com os Conselhos Comuns.

---

<sup>22</sup> “... argumentos que apontam a fortalecer formas de participação cidadã que, se não se expressam nos mecanismos precisos, permitem exigí-los como garantias constitucionais.” (tradução nossa)

<sup>23</sup> “... declaração participativa do Estado/governo.” (tradução nossa)



Hevia (2006, p. 372) aponta ainda outra dimensão da participação no texto constitucional, qual seja, “la participación como derecho em sí mismo”<sup>24</sup>. Ainda que em seu estudo não reconheça a Venezuela nesta categoria, uma breve análise do texto constitucional, bem como da contribuição de outros autores na questão (HAWKINS, 2010, BAGGIA, 2011), permite que identifiquemos diversos momentos em que a participação é abordada desta forma. Nesse sentido, o artigo 62, que assegura ao cidadão o direito de participação na gestão pública, merece destaque:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (República Bolivariana de Venezuela: 1999, Art. 62)<sup>25</sup>.

Ainda referente a esse artigo, é importante observar a responsabilidade conferida ao Estado em viabilizar a ocorrência de mecanismos participativos, de forma que não dependa da vontade de um determinado governo ou instituição (BAGGIA, 2011).

É fundamental mencionarmos um último artigo, de número 70, o qual versa sobre as atividades que o governo considera potencialmente participativas (HAWKINS, 2010, p. 35):

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo. (República Bolivariana de Venezuela, 1999. Art. 70)<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> “... a participação como um direito em si mesmo.” (tradução nossa)

<sup>25</sup> “Todos os cidadãos e cidadãs tem direito de participar livremente nos assuntos públicos, diretamente, ou por meio de seus representantes eleitos ou eleitas. A participação do povo na formação, execução e controle da gestão pública é o meio necessário para lograr o protagonismo que garante seu desenvolvimento completo, tanto individual quanto coletivo. É obrigação do Estado e dever da sociedade facilitar a geração de condições mais favoráveis para sua prática.” (tradução nossa)

<sup>26</sup> “São meios de participação e protagonismo do povo no exercício de sua soberania, no político: a eleição de cargos públicos, o referendo, a consulta popular, a revogação do mandato, a iniciativa legislativa, constitucional e constituinte, o conselho aberto e a assembleia de cidadãos e cidadãs cujas decisões serão de caráter vinculantes, entre outros; e no social e econômico, as instâncias de atenção cidadã, a autogestão, a cogestão, as cooperativas em todas suas formas incluindo as de caráter financeiro, as caixas de desconto, a

### 3.2.2 Círculos Bolivarianos

Iniciaremos a análise dos mecanismos participativos do governo Chávez com um dos primeiros mecanismos participativos implementados por este, chamados Círculos Bolivarianos (CBs). Alvo de críticas por parte da oposição venezuelana, que os acusa de comportamento violento e práticas não-democráticas, o caráter participativo dos CBs é certamente mais subjetivo do que as demais iniciativas incluídas neste trabalho. Entretanto, os altos níveis de participação e a expressividade da sua contribuição para o governo tornam indispensável a sua análise, ainda que esta seja prejudicada pela escassez de dados a respeito do mecanismo (HAWKINS; HANSEN, 2006).

De acordo com Hawkins e Hansen (2006, p. 102), a formação dos CBs tem início a partir de um chamado de Chávez, em 2000, inserido dentro de uma estratégia visando organizar o movimento Bolivariano para a revolução democrática. Os CBs consistem basicamente em uma rede de associações voluntárias, em que cada círculo deve conter aproximadamente 11 membros, os quais juram defender a constituição, seguir as ideias de Simón Bolívar e servir os interesses da sua comunidade (HAWKINS, 2010, p.36).

Os resultados da pesquisa realizada por Hawkins e Hansen (2006) apontam que a participação nos círculos se dá não na dimensão da gestão ou deliberação das políticas públicas, mas principalmente em atividades políticas de apoio ao presidente e de trabalho comunitário empírico. Nesse sentido, deve-se destacar a contribuição fundamental realizada pela iniciativa para a manutenção de Chávez no poder quando da agitação política de 2002, bem como seu papel na campanha para o referendo de 2004, decisivo para que o governo obtivesse a vitória. Em termos de atividades na comunidade, nota-se um alto grau de coordenação dos Círculos junto a outras iniciativas participativas do governo, como as Missões, realizando contribuições principalmente nas áreas de saúde e educação.

A contribuição dos CBs para a construção de uma democracia participativa está presente sobretudo na ideologia que os guia e na sua estrutura organizacional. Como apontam Hawkins e Hansen (2006, p. 106),

the Círculos were an expression of a movement that strongly espoused values of grassroots participation and horizontal organization, values that were articulated in

---

empresa comunitária e demais formas associativas guiadas pelos valores da cooperação mútua e da solidariedade.” (tradução nossa)

the new Bolivarian Constitution, the published materials of the government and parties associated with Chávez, and the everyday discourse of Chávez and his supporters.<sup>27</sup>

Por fim, é importante ressaltarmos o expressivo nível de participação do mecanismo, o qual atingiu 2,2 milhões de venezuelanos no ápice de suas atividades, em 2002 (HAWKINS, 2010, p. 36). Após o referendo de 2004, seu nível de atividade entrou em franco declínio, sendo os CBs posteriormente incorporados pelo PSUV. Hawkins e Hansen (2006) observam que a contribuição dos Círculos para a sociedade e a democracia venezuelana foi mista: se por um lado sobressaíram-se os fortes valores de democracia participativa internos aos grupos, por outro lado seu baixo nível institucional e a informalidade presente na sua organização condicionavam uma participação clientelista e pautada por uma ligação direta com o presidente.

### 3.2.3 Mecanismos participativos setoriais: mesas técnicas de água, comitês de saúde e de terra urbana

A CRBV prevê a formação de mecanismos participativos com atuação específica em setores da gestão pública. Dessa forma, observa-se na Venezuela a difusão rápida e ampla destes, em que destacaremos os três de maior representatividade na literatura estudada: as mesas técnicas de água, os comitês de saúde e os comitês de terra urbana.

Em comum, além do caráter setorial específico, os três compartilham o estabelecimento de participação livre e aberta à população, a não obrigatoriedade da sua formação, o cunho deliberativo em políticas públicas relacionadas à respectiva área e seu escopo de atuação delimitado ao nível local, majoritário nas iniciativas participativas chavistas.

As Mesas Técnicas de Água (MTAs) são associações formadas por usuários dos serviços de água potável e saneamento venezuelano, previstas pela “Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” (LOPSA), de 2001. Esta lei estabelece o caráter não-obrigatório das MTAs, bem como suas atribuições, as quais podem ser distribuídas em três eixos. Primeiramente, as MTAs deliberam a respeito dos

---

<sup>27</sup> “... os Círculos eram uma expressão de um movimento que defendia fortemente valores de participação popular e de organização horizontal, valores que foram articulados na nova Constituição Bolivariana, os materiais publicados do governo e de partidos associados com Chávez, e o discurso cotidiano de Chávez e seus apoiadores.” (tradução nossa)

investimentos pretendidos pelas autoridades nacionais, estaduais e municipais para o setor, estabelecendo planos e programas para a prestação dos serviços e também para as modalidades de pagamento. Além disso, as MTAs atuam também como mediadoras entre a comunidade e as prestadoras dos serviços relacionados, no sentido em que avaliam e supervisionam suas obras e ações. Por fim, as MTAs exercem um importante papel na transmissão de informações à comunidade, ligando governo, prestadoras de serviços e a população. Tais atribuições classificam-nas, portanto, como mecanismos participativos de caráter consultivo, não possuindo papel na implementação ou na gestão direta das políticas públicas do setor.

Diferentemente das MTAs, os Comitês de Terra Urbana (CTUs) têm participação direta na implantação e gestão das políticas públicas previstas, isto é, suas atribuições exacerbam o caráter meramente consultivo (BAGGIA, 2011, p. 110). Estes mecanismos resultam de um sistema de consultas públicas estabelecido por decreto em 2002, o qual contribuiu para a criação da “Ley Especial de Regularización Integral de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares”, em 2006. O principal objetivo que embasa a criação dos CTUs consiste em solucionar a questão da ocupação irregular dos terrenos urbanos, em especial das favelas.

Os CTUs consistem em organizações de bairro, formadas por indivíduos que habitam o assentamento em questão, cujas atribuições dividem-se em caráter deliberativo e executório. No primeiro grupo, cabe aos CTUs realizar consultas junto à comunidade no tocante à regularização da posse da terra e às políticas urbanas a serem implementadas. Além disso, devem coletar informações junto às famílias assentadas visando a criação de um mapeamento do assentamento urbano, para auxiliar o processo de regularização de posse da terra. Com efeito, a principal incumbência dos CTUs é a elaboração da “Carta del Barrio”, documento que serve como “instrumento de reconhecimento da área e de seus habitantes” (BAGGIA, 2011, p. 110). Esta Carta norteará o plano de ordenamento urbano do assentamento, contendo suas diretrizes e recomendações.

No tocante às atividades relacionadas à execução das políticas públicas, a Lei de 2006 (República Bolivariana da Venezuela, 2006. Art. 53) atribui aos CTUs a tarefa de executar planos e projetos relativos à transformação integral do habitat, com o auxílio dos órgãos governamentais. Nesse sentido, a lei delimita que os CTUs atuem como “coadjuvantes no processo de regularização da posse da terra, colaborando com as instituições competentes e atuando em função dos interesses da comunidade” (BAGGIA, 2011, p. 111). É importante

ainda ressaltar os altos níveis de participação nas CTUs. Como demonstra Hawkins (2010, p. 37), em 2007 mais de 6.000 CTUs haviam sido criadas, com a presença de participantes estimada entre 2 e 2.5 milhões de venezuelanos adultos.

Embora também se apresente como um mecanismo participativo setorial, os Comitês de Saúde posicionam-se dentro da lógica da missão *Barrio Adentro*, a qual previa a criação de clínicas médicas e outras instalações voltadas para o bem-estar da comunidade, em bairros pobres e marginalizados (HAWKINS, 2010). Aos comitês compete a organização de diversas tarefas relacionadas aos consultórios médicos populares, instituídos pela missão. Se por um lado boa parte destas tarefas tem caráter operacional, como a obtenção dos insumos médicos necessários e a ajuda aos médicos em visitas domiciliares, por outro lado os Comitês se destacam por sua dimensão sociocultural e política. Nesse sentido, assumem um caráter articulador entre o consultório e as comunidades (JUNGEMANN, 2008). Com efeito, Briggs e Mantini-Briggs (2007, p. 170) chamam a atenção para o papel fundamental adquirido pelos Comitês ao dar forma à atenção médica em suas comunidades. Deles, participam promotores comunitários, profissionais da saúde que trabalham ou vivem em centros urbanos populares ou zonas rurais, e os médicos cubanos trazidos pelo governo no âmbito do programa Barrio Adentro, seguindo a lógica das associações voluntárias de bairro. Atuando desde 2003, Hawkins (2010) observa que, em 2007, as estimativas governamentais davam conta de aproximadamente 6500 comitês em todo o território venezuelano.

#### 3.2.4 Cooperativas

De forma distinta aos mecanismos anteriormente analisados, as cooperativas produtivas não têm sua origem no governo Chávez. Como observa Díaz (2006), ainda que não existisse uma política em prol do seu estabelecimento, à época das eleições de 1998 documenta-se aproximadamente 800 cooperativas registradas e reguladas junto à Superintendência Nacional de Cooperativas (SUNACOOP). Este baixo perfil do cooperativismo alterou-se em 1999, quando a CRBV estabeleceu a importância central das cooperativas na forma bolivariana de governar. Isto ocorreu em duas dimensões: primeiramente, ressaltou-se a sua importância como unidades produtivas fundamentais para a construção do novo modelo econômico, de cunho social, contribuindo para o equilíbrio econômico por meio da democratização do capital de Estado (SUNACOOP, 2006). Nesse sentido, Hawkins (2010, p. 37) posicionou as cooperativas como parte do esforço

governamental de desenvolvimento endógeno, pautado pela diversificação da economia e autossuficiência nacional.

Ademais, o ponto em que efetivamente inovou a Constituição Bolivariana foi o da relação que construiu entre a democracia participativa e as cooperativas, na medida em que considerou, no artigo 70, as cooperativas como “un medio de participación y protagonismo del Pueblo em el ejercicio de su soberania” (DÍAZ, 2006, p. 152)<sup>28</sup>. O informe emitido pela superintendência em 2006 destaca a contribuição ativa do setor cooperativo durante o processo constituinte, o que culminou na consagração do “cooperativismo como movimiento social protagónico y participativo de la población” (SUNACOOOP, 2006, p. 4) no texto constitucional.

Tendo em vista o papel protagonístico assumido pelas cooperativas, observa-se a partir de 2001 um esforço do governo em promover políticas públicas voltadas a sua defesa e desenvolvimento. Segundo Díaz (2006), o documento mais importante para a orientação da gestão pública depois da CRBV é o *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, no qual as cooperativas recebem importantes atribuições. Dentre estas, merece especial atenção o papel das cooperativas para o equilíbrio social:

Servir como medio para extender la democracia a la esfera del mercado y la economía, y profundizar el desarrollo humano mediante la ampliación de las opciones de las personas, como mayores y mejores oportunidades efectivas de educación, salud, empleo, ingresos, organización social y seguridad ciudadana. Instrumento para superar las profundas desigualdades sociales (DÍAZ, 2006, p. 160)<sup>29</sup>.

Nesse contexto, ocorre a promoção massiva de cooperativas em território venezuelano. A Missão *Vuelvan Caracas* contribuiu de forma significativa, na medida em que, ao fim do programa de capacitação que levava às comunidades, seus participantes eram organizados em cooperativas (DÍAZ, 2006, p. 165). Além das missões, as cooperativas atuaram de forma articulada em conjunto a outras iniciativas participativas, como os Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPPs) e os Conselhos Comunais (CCs). As ações do governo resultaram num aumento significativo do número de cooperativas no país, que totalizavam 107.866 em 2006 (SUNACOOOP, 2006).

---

<sup>28</sup> “... um meio de participação e protagonismo do Povo no exercício de sua soberania.” (tradução nossa)

<sup>29</sup> “Servir como meio para estender a democracia à esfera do mercado e da economia, e aprofundar o desenvolvimento humano mediante a ampliação das opções das pessoas, como maiores e melhores oportunidades efetivas de educação, saúde, emprego, ingressos, organização social e segurança cidadã. Instrumento para superar as profundas desigualdades sociais.” (tradução nossa)

Hawkins (2010) complementa que, em 2008, mais de 200 mil cooperativas já haviam sido financiadas pelo governo. No caso das cooperativas, a ausência ou não atualização dos dados prejudica a análise dos dados relacionados à participação da população. Mesmo assim, os valores aqui expressados demonstram a sua expressividade como mecanismo participativo do governo de Chávez.

### 3.3.5 Os Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPP) e os Conselhos Comunais (CCs)

Os Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPP) e os Conselhos Comunais podem ser considerados os dois exemplos mais importantes de iniciativas participativas do governo Chávez (GOLDFRANK, 2011b, p. 178). Eles estão reunidos na análise a fim de facilitar o entendimento e a organização deste trabalho, uma vez que, de acordo com a literatura (GOLDFRANK, 2011b; HAWKINS, 2010; BAGGIA, 2011), durante os anos 2005-6, a ênfase conferida pelo governo a estes programas deslocou-se dos CLPPs para os CCs.

Os CLPPs são organismos voltados para a discussão de planejamento e orçamento em nível local, previstos na Constituição de 1999 como uma das modalidades de conselhos do sistema nacional de planejamento público. De acordo com pesquisa realizada por Baggia (2011), eles correspondem a uma tentativa de instalar um modelo de orçamento participativo na Venezuela, em distintos níveis de governo. Nesse sentido, seu desenho em muito se assemelhava ao das experiências participativas do partido La Causa R em Caracas durante meados dos anos 1990, cujo principal objetivo era a deliberação entre a população, no lugar de consulta (HAWKINS, 2010). Analogamente às demais experiências de OP, os CLPPs eram compostos por membros das administrações locais e representantes da sociedade civil (BRAGA; AMARAL, 2012).

Goldfrank (2011b, p. 178) observa que, num primeiro momento, os CLPPs eram tidos como “the preeminent institution to embody Venezuela’s new ‘participatory and protagonist democracy’”<sup>30</sup>. Ainda assim, no período 2005-6, a iniciativa é abandonada pelo governo Chávez, o qual passa então a fortalecer os Conselhos Comunais (CCs)<sup>31</sup>.

Devido aos grandes incentivos recebidos do governo, e também à amplitude da sua difusão, os CCs são as iniciativas participativas que mais receberam a atenção dos pesquisadores nos últimos anos (BAGGIA, 2011, p. 126). Embora já mencionados na

---

<sup>30</sup> “... a instituição preeminente para materializar a nova democracia participativa e protagonista venezuelana.” (tradução nossa)

<sup>31</sup> Para discussão sobre os motivos dessa mudança de ênfase governamental, ver Goldfrank (2011).

Constituição de 1999, a legislação que lhes dá formato institucional foi promulgada somente em 2006, e posteriormente complementada pela *Ley Orgánica de los Consejos Comunales* em 2009. Estas leis os definem como instâncias de participação, articulação e integração entre os cidadãos e as instituições da sociedade civil, que permitem ao povo exercer o governo comunitário e a gestão direta das políticas públicas e projetos voltados para responder às necessidades das comunidades, visando a construção de um novo modelo de sociedade socialista pautado por igualdade, equidade e justiça social (BAGGIA, 2011).

Em outras palavras, os CCs consistiam em espécies de micro-governos locais, diretamente subordinados ao governo nacional – e, em especial, à presidência (GOLDFRANK, 2011, p. 179). Seu desenho institucional reproduz essa ideia na medida em que prevê uma participação aberta a todos, tanto indivíduos quanto organizações da sociedade civil, desde que atuantes no território no qual ele foi formado, reforçando seu pequeno alcance (BAGGIA, 2011, p. 128). Ainda nesse sentido, em áreas urbanas, cada CC deve compreender entre 150 a 400 famílias, enquanto em áreas rurais e indígenas o mínimo requisitado é 20 e 10 famílias, respectivamente (República Bolivariana de Venezuela, 2006).

Os CCs foram criados com o objetivo de criar uma sociedade de equidade e justiça social, bem como construir um novo modelo de sociedade socialista. García Guadilla (2008) aponta que as funções e competências dos CCs foram definidas de acordo com as organizações comunitárias que os precederam, como Assembleias de Cidadãos e Associações de vizinhos. No tocante a seu escopo de funcionamento, ambas as leis dos CCs de 2006 e 2009 estabelecem de forma similar que “os CC poderão exercer diretamente a gestão das políticas públicas e de projetos, sem restringir suas competências a algumas áreas ou assuntos específicos” (BAGGIA, 2011, p. 134).

Em termos de financiamento do mecanismo, os dados trazidos por Goldfrank (2011b) são ilustrativos da sua importância junto ao governo: previsão de recebimento de US\$ 14000 por projeto para aqueles que estavam aplicando pela primeira vez, valor que subia para US\$28000 para os projetos já financiados. Para tanto, o governo estabeleceu um fundo de mais de US\$ 1 bilhão de onde retirava o dinheiro para o repasse. É importante notar que, para angariar estes fundos, além da renda obtida do petróleo, o governo atraiu investimentos antes destinados para municípios e estados (GOLDFRANK, 2011b, p. 180). Isso é particularmente relevante ao levarmos em consideração a percepção de que os CCs eram substitutos potenciais para as instâncias tradicionais do governo representativo local até a derrota do referendo de



2007 (HAWKINS, 2010). Para Chávez, os conselhos eram as sementes do bolivarismo e do socialismo do século XXI.

O alto nível de adesão junto à população é outro fator que põe os CCs em evidência. Segundo a pesquisa *Americas Barometer*<sup>32</sup>, cujos resultados são analisados por Hawkins (2010), os CCs contavam com a participação anual de 35,5% da população, o que varia entre seis e oito milhões de venezuelanos no total. Ainda segundo este autor, mais de US\$2.5 bilhões foram repassados aos mecanismos em 2007. Goldfrank (2011b) complementa a análise ao observar que, neste mesmo ano, 33.548 CCs já existiam ou estavam em processo de formação. Apesar dos significativos números, o mecanismo é alvo de questionamentos e críticas na literatura<sup>33</sup>.

### 3.3.6 O perfil participativo: uma visão geral sobre os mecanismos do governo Chávez

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela (CRBV) é a base sobre a qual se desenvolve a difusão dos princípios participativos no país. Da totalidade dos mecanismos analisados neste capítulo, apenas um não teve origem a partir do texto constitucional de 1999, qual seja, as cooperativas. Entretanto, vale observar que foi durante o governo Chávez que estas iniciativas adquiriram um significativo caráter participativo.

A partir dos mecanismos acima analisados, é possível constatar que o perfil da política participativa empreendida por Chávez é marcado por uma atuação ativa do governo, tanto na quantidade de mecanismos criados, quanto no foco diversificado destes. É importante observarmos que, nestas instâncias, a população goza de um significativo grau de autonomia, uma vez que, à exceção dos Conselhos (Locais de Planejamento Público e Comunais), o governo não se faz presente em nenhum dos mecanismos analisados, e a participação da sociedade é majoritariamente livre e irrestrita. Ao manter a tradição das associações de bairro e, assim, o escopo de atuação local dos mecanismos, o governo logrou construir espaços em que a população participa do processo de tomada de decisão não apenas de forma deliberativa, mas também, executiva.

---

<sup>32</sup> AmericasBarometer é uma pesquisa levada a cabo pelo Latin American Public Opinion Project (LAPOP), da Universidade Vanderbilt (Nashville, Tennessee, EUA). Um dos objetivos da pesquisa consiste mapear a participação democrática nos países da América Latina, ao traçar o perfil dos cidadãos que se engajam em iniciativas participativas, bem como mensurar os níveis de participação nestas. É interessante apontar que a análise desta pesquisa goza de caráter complementar ao escopo do trabalho realizado. Ela encontra-se disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/venezuela.php>.

<sup>33</sup> Para maiores informações a cerca do debate sobre o sucesso dos Conselhos Comunais, consultar: Goldfrank (2011), Baggia (2011) e López Maya (2011a).

#### 4 ESTUDO DE CASO: GOVERNO LULA NO BRASIL (2003-2010)

Após quatro tentativas eleitorais frustradas e 22 anos de existência, em 2002 o Partido dos Trabalhadores (PT) logrou enfim eleger seu candidato à presidência do Brasil, Luís Inácio “Lula” da Silva. Esta ascensão é duplamente importante: além do peso simbólico da eleição de um partido *outsider*, isto é, não pertencente às elites econômicas, políticas ou sociais tradicionais do país (SAMUELS, 2013), a vitória de um líder autenticamente popular e os êxitos obtidos pela administração petista durante os oito anos de mandato de Lula tiveram forte impacto nos campos político, econômico e social.

Nosso intuito, neste capítulo, consiste em justamente estabelecer uma breve análise dos sucessos do governo Lula, destacando “o modo petista de governar” e a própria formação do partido, a fim de identificar seus ideais iniciais e caracterizar sua atuação prática. Já nesta análise, fica claro o caráter de esquerda moderado materializado do governo petista: embora se observe uma sensível alteração na condução das políticas sociais se comparadas ao governo anterior, a manutenção das políticas econômicas herdadas refletiu o triunfo de uma orientação para o mercado pragmática (KINGSTONE; PONCE, p. 99).

A preocupação com a questão da participação no ideário petista é aprofundada ao tratarmos do Orçamento Participativo(OP) na segunda seção deste capítulo. Ainda que esta experiência tenha ocorrido principalmente em nível local e estadual e não corresponda aos espaços criados pelo governo Lula, parece-nos imprescindível mencioná-la no âmbito da análise de práticas participativas realizadas no Brasil, dada a sua visibilidade e importância internacional (SANTOS; AVRITZER, 2002; SINTOMER *et al*, 2010; GOLDFRANK, 2011a; LUCHMANN, 2002). Com efeito, o OP é representativo da concepção participativa petista, ao menos em sua forma mais incipiente. Por fim, analisaremos os mecanismos participativos criados ou intensificados durante a administração petista.

##### 4.1 Governo Lula: suas raízes e o “modo petista de governar”

O surgimento do PT no Brasil se insere no contexto de reorganização dos partidos que tem lugar durante a distensão promovida pelo regime militar<sup>34</sup>, no poder desde 1964. A

---

<sup>34</sup> Como observa Codato (2005), o processo de distensão política foi iniciado pelos militares, e não por pressão da sociedade civil, durante o governo do General Geisel (1974-1979). Além da prerrogativa da abertura do processo, os militares mantiveram forte controle sobre o mesmo, determinando sua natureza, andamento e

reforma partidária de 1979 pôs fim ao bipartidarismo vigente durante o período autoritário, criando um ambiente político pluripartidário mais competitivo e diversificado (ARTURI, 2001, FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008) e avançando concretamente ao restabelecimento da democracia no país.

Como sugere o próprio nome, o Partido dos Trabalhadores se posicionou de forma “a representar mais nitidamente o papel da classe operária” (COM OS PARTIDOS..., 1986, p. 14). Com efeito, o partido tinha como base o sindicalismo urbano, origem de lideranças importantes como o próprio Lula; entretanto, além da base sindical, o PT congregou sob uma identidade de radicalidade grupos heterogêneos – militantes do catolicismo progressista (em especial, CEBs<sup>35</sup>), sobreviventes da esquerda armada (MIGUEL; COUTINHO, 2007), militantes ligados a movimentos sociais e intelectuais esquerdistas que voltavam do exílio (VIEIRA, 2012, p. 7).

Esta organização se dava sob uma base ideológica ancorada no compromisso com a reivindicação socialista presente no partido desde o seu surgimento, conforme assinala Vieira (2013, p. 11), caracterizada pela ausência de posição monolítica decorrente das diferentes posições ideológicas de seus fundadores (MIGUEL; COUTINHO, 2007). Garcia (apud VIEIRA, 2012, p. 9) elenca os três princípios nos quais o PT nasceu apoiado: “independência de classe [...], democracia interna e presença nas lutas”.

A literatura chama a atenção para a singularidade do PT dentre o conjunto dos partidos brasileiros nascentes (LOVE, 2009, SAMUELS, 2013, MIGUEL; COUTINHO, 2007, VIEIRA, 2012). De acordo com Love (2009), o caráter único do partido residia na união de uma base ideológica coerente com um alto nível de disciplina política. Similarmente, Samuels (2013) destaca a força organizacional do partido e sua coerência programática como elementos que o diferenciam dos demais partidos políticos brasileiros, o que seria reforçado posteriormente pela inovação administrativa que o partido imprimiria a nível local e estatal. Miguel e Coutinho (2007, p. 100), por sua vez, consideravam que dois fatores diferenciavam o PT: seu nascimento “de baixo para cima”, e sua relação com os movimentos sociais, na qual o partido se põe a serviço dos movimentos, disposto a aprender com eles. Finalmente, Vieira (2012, p. 8-9) destaca a busca do partido por “formas próprias de se expressar politicamente” como elemento que o distingue dos partidos políticos tradicionais.

---

objetivos. Este processo culminaria no governo transitório de José Sarney (1985-1989), após o qual foram realizadas eleições democráticas diretas.

<sup>35</sup> Comunidades Eclesiais de Base (CEBs): extensa rede de organismos populares do meio católico, diretamente influenciadas pela Teologia da Libertação (SINGER, 2010).

O partido sofre uma importante transformação desde o seu nascimento, em 1980, às eleições de 2002 que, após quatro tentativas frustradas, conferiram a vitória a Luiz Inácio Lula da Silva. Nas eleições de 1982<sup>36</sup>, o PT assumiu sua postura radical ao defender o tripé antilatifundiário, antimonopolista e anti-imperialista, e também ao se recusar a estabelecer alianças com outros partidos (VIEIRA, 2012, p. 11). A partir daí, segundo Miguel e Coutinho (2007, p. 100),

a história do partido pode ser contada como uma progressão quase linear, ainda que com ritmo diferenciado ao longo do tempo, na direção de maior pragmatismo e maior integração ao jogo político tradicional.

A postura radical permaneceria durante os anos 1980, por meio de atitudes como a não-assinatura da Carta Constitucional de 1988 e o recuso do apoio do PMDB no segundo turno de 1989<sup>37</sup> (SINGER, 2010). Nos anos 1990, entretanto, Singer (2010) assinala que o partido passa do tipo “ideológico” para “responsável”, cujo perfil resume-se a busca pela maximização de votos sem alteração em seu programa. Como apontam Miguel e Coutinho (2007, p. 100), isto significou uma expansão do predomínio de tendências moderadas na direção do partido, bem como um abrandamento do seu programa. Assim, o PT inicia a busca por alianças que havia recusado no passado, como é o caso da que estabelece com o PDT em 1998 para as eleições presidenciais daquele ano (SINGER, 2010), e por uma reestruturação de sua imagem junto ao público, o que inclui alteração em suas estratégias discursivas (MIGUEL; COUTINHO, 2007).

Nas eleições de 2002, a apresentação petista destoa significativamente da de 1982. A definição da coligação para a candidatura já é prova disso, através da escolha como vice-presidente de José Alencar, empresário do ramo têxtil filiado a um partido conservador, o PRB. Esta decisão sinalizava a substituição da postura contestatória e radical petista por uma de maior alinhamento ao mercado e seus anseios. Em contundente análise sobre as transformações do partido, Singer (2010) observa que foi a Carta ao Povo Brasileiro<sup>38</sup>, de 2002, que evidenciou a “segunda alma” petista. A mudança de tom em relação à esfera

---

<sup>36</sup> As eleições para governadores, senadores e deputados de 1982 foram as primeiras realizadas de forma direta desde os anos de 1960. O pleito foi caracterizado pelo voto vinculado, isto é, dever-se-ia escolher apenas um partido para todos os cargos disputados.

<sup>37</sup> Para Singer (2010, p. 103), o apoio do PMDB, partido de orientação política centrista sucessor do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), poderia ter significado a vitória para Lula em 1989.

<sup>38</sup> A Carta ao Povo Brasileiro foi um documento divulgado pelo PT em junho de 2002, cujo conteúdo reafirmava o compromisso do partido em honrar todos os contratos do país bem como em manter um superávit primário (VIEIRA, 2012, p. 38).

privada foi evidenciada na campanha de Lula e em seu programa eleitoral, nos quais fica clara a decisão do candidato de que estaria disposto a realizar as concessões exigidas pelo capital para viabilizar sua eleição. A respeito do programa eleitoral, Singer aponta:

Para dar garantias aos empresários, o texto assegura que o futuro governo iria “preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade de o governo cumprir os seus compromissos”, seguindo *pari passu* o que havia sido divulgado na Carta. Nessa linha, compromete-se com a “responsabilidade fiscal”, com a “estabilidade das contas públicas” e com “sólidos fundamentos macroeconômicos”. Por fim, assegura que não vai “romper contratos nem revogar regras estabelecidas”. Afinal, “governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional” (SINGER, 2010, p. 105).

Ao mesmo tempo em que se preocupou em tranquilizar o mercado e fornecer garantias ao setor privado e à burguesia, a tônica de esperança para os setores populares também estava presente na campanha de Lula. Sobre isso, Vieira (2012, p. 37) sintetiza bem a ambiguidade presente na campanha: “para os trabalhadores a esperança de que tudo seria diferente, e para a burguesia a certeza de que nada seria diferente”. O discurso assumido por Lula em campanha substituiu o antigo tom classista por um de apelo universalista, fundamentado na defesa da ética, novo diferencial do partido (MIGUEL; COUTINHO, 2006).

Para Anderson (2011, p. 33), o PT havia sido em grande parte reduzido a uma máquina eleitoral à época das eleições de 2002. A partir daí, o estabelecimento de pontes com a direita tornar-se-ia cada vez mais frequente, abandonando assim o antigo purismo petista para mergulhar no pragmatismo tradicional brasileiro (SINGER, 2010, p. 106). Quanto a isso, Vieira (2010) é enfática: não existiam mais vestígios do PT de 1980. Entretanto, é importante salientarmos que, como observou Samuels (2013), apesar do abrandamento da plataforma política de 2002, o PT segue uma força política distinta na política brasileira.

Em 2002, Lula logrou finalmente ser eleito. Segundo Samuels (2013), Lula foi o primeiro caso de líder popular apoiado por um partido altamente organizado e programático. Líder sindical exaltado pelo papel na organização operária durante os anos de ditadura militar, a sua eleição personificava as esperanças daqueles que esperavam um redirecionamento das prioridades do governo (SAMUELS, 2013).

O contexto político-econômico da eleição pode ser sintetizado pelo enfrentamento do reflexo de mais uma crise econômica no país, com o aumento da inflação, e pela intenção de fortalecimento da democracia retomada há menos de duas décadas. Nesse sentido, a transição entre os governos – o anterior, de Fernando Henrique Cardoso, marcado por reformas

neoliberais – primava pela manutenção da estabilidade econômica arduamente conquistada pelo governo anterior (SAMUELS, 2013). Existia uma preocupação do PT no sentido de imprimir na gestão o modo petista de governar, refazendo o país a sua imagem (SAMUELS, 2013), diferentemente do partido que o antecedeu no poder (PSDB).

Samuels (2013), em sua análise, caracteriza o modo petista de governar como um esforço para transformar a democracia brasileira que ocorre em três diferentes níveis: (1) fortalecimento dos laços entre o Estado e a sociedade; (2) redução das desigualdades socioeconômicas; (3) consolidação e aperfeiçoamento do Estado de Direito. Analisaremos brevemente os principais aspectos do governo Lula à luz desta classificação, avaliando se o partido logrou ou não realizar as mudanças desejadas em cada um destes âmbitos.

Com relação ao fortalecimento de laços entre o Estado e a sociedade, um dos fatores abordados por Samuels (2013) é de especial interesse para a análise deste trabalho: o papel das organizações da sociedade civil durante o governo Lula. Esta questão está diretamente relacionada à promoção de mecanismos participativos estimulada pelo governo, e as conclusões a que chegam os estudiosos do tema são divergentes. De um lado, autores como Goldfrank (2011b) e Hunter (2011) assinalam que o PT não correspondeu às expectativas de materializar seus ideais participativos, considerando que a sociedade civil foi marginalizada durante o governo de Lula. Samuels (2013), por seu turno, apresenta uma visão mais ponderada. Dadas as trajetória política e experiência com Orçamento Participativo do PT, a eleição do governo Lula trouxe esperanças de acelerar a instituição dos direitos sociais econômicos e culturais previstos na Constituição de 1988, considerados pouco difundidos empiricamente (SCHMIDT, 2006). Ao mensurar os esforços participativos de Lula neste panorama, Samuels (2013) argumenta que, se por um lado o PT limitou o orçamento destinado às políticas participativas, e conferiu prioridade às instituições democráticas representativas, por outro criou uma gama de oportunidades participativas para que os brasileiros se envolvessem no processo de discussão de políticas públicas, permitindo que um grupo de reivindicações mais diversas fosse ouvido. Assim, a contribuição da política participativa do governo Lula seria, sobremaneira, simbólica (SAMUELS, 2013, p. 190).

O segundo pilar diz respeito à atuação do governo para diminuir a significativa disparidade socioeconômica presente no Brasil. Para tanto, faz-se necessário, primeiro, compreender a política econômica adotada pelo governo Lula. Como observamos acima, a administração Lula manteve como prioridade a manutenção da estabilidade econômica do país e a busca pelo crescimento (SAMUELS, 2013), em grande medida dando continuidade às

políticas econômicas do governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>39</sup> (AMANN; BAER, 2009). Nesse sentido, como assinala Samuels (2013), “stable prices and a growing economy provided concrete gains for the poorest”<sup>40</sup>. A essa defesa da estabilidade econômica somou-se uma preocupação com a reorganização dos gastos sociais. Conforme Singer (2010, p.110) aponta, “se a ‘estabilidade econômica’ foi incorporada como um valor, ela figura, lado a lado, com a defesa da distribuição da renda como núcleo do próximo governo”.

Dentre as principais políticas sociais relacionadas à redistribuição de renda realizadas por Lula, podemos destacar: o aumento do salário mínimo, a expansão dos gastos com educação, a criação do Estatuto do Idoso e, principalmente, a criação dos programas Fome Zero e Bolsa Família (ANDERSON, 2011). Assim,

Combinados, o crescimento econômico mais rápido e a distribuição de renda mais ampla conseguiram a maior redução na pobreza na história brasileira. De acordo com algumas estimativas, o número de pobres caiu de cerca de 50 milhões para 30 milhões num espaço de seis anos, e o número de desamparados foi reduzido pela metade. Metade dessa dramática transformação pode ser atribuída ao crescimento, a outra metade a programas sociais — financiados, é claro, pelas maiores receitas oriundas do crescimento (ANDERSON, 2011, p. 29).

Por fim, Samuels (2013) considera que o terceiro pilar, relacionado à consolidação do Estado de Direito, foi o único no qual o governo Lula não obteve êxito. Embora fuja do escopo deste trabalho, é importante mencionarmos a frustração empírica do discurso ético levado a cabo pelo partido durante a campanha eleitoral, conforme observaram Miguel e Coutinho (2007). Isso ficou evidente sobretudo durante o episódio conhecido com “Mensalão”<sup>41</sup>, o qual veio à tona em 2005.

## 4.2 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) consagrou-se como a prática de democracia participativa de maior sucesso e reconhecimento em nível mundial (SINTOMER *et al*, 2010, GOLDFRANK, 2011a, LUCHMANN, 2002, FEDOZZI, 2001), projetando o PT e o Brasil no centro deste debate a partir da experiência de Porto Alegre. Neste mecanismo, a população

---

<sup>39</sup> O governo de Fernando Henrique Cardoso realizou uma política econômica conservadora, caracterizada pela ortodoxia no tripé macroeconômico, qual seja, regime de metas de inflação, superávit fiscal expressivo e flexibilidade cambial (FERRARI FILHO, 2005, p. 128).

<sup>40</sup> “... preços estáveis e uma economia em crescimento forneceram ganhos concretos para os mais pobres.” (tradução nossa)

<sup>41</sup> Sobre o mensalão, ver: Lima (2006), Miguel e Coutinho (2007), Marini (2007).

toma parte na confecção do orçamento público municipal, particularmente no tocante à escolha das prioridades dos investimentos (FEDOZZI, 2001, p. 92).

Antes de explicitarmos em detalhes a experiência porto-alegrense, faz-se necessário lembrar que as raízes do OP são anteriores ao governo de Olívio Dutra (PT) em Porto Alegre. Ainda na década de 1970, sob o regime autoritário, observa-se o surgimento de importantes práticas de gestão participativa no Brasil (FEDOZZI, 2001). Em meados da década de 1980, já num contexto de redemocratização no país, ocorrem duas experiências as quais podemos classificar como precursoras do OP: a Administração Popular de Maria Luíza Fontenele (PT), em Fortaleza, e o programa “Todo Poder Emana do Povo”, na administração de Bernardo de Souza (PMDB) em Pelotas. Este último visava à transformação do processo de execução da peça orçamentária municipal em um exercício de participação física em que a população participasse ativamente (PEREIRA, 2000, p. 223), aproximando-se do OP, mas com caráter menos institucionalizado.

O Orçamento Participativo nasce em Porto Alegre durante a administração de Olívio Dutra, eleito na coligação Frente Popular (PT e PCB), vencedora das eleições de 1988. O mecanismo tem a capacidade de articular os dois princípios gerais do projeto político petista: a participação popular e a “inversão de prioridades”, isto é, a intenção de atender as necessidades da população mais pobre, compensando as desigualdades sociais (LUCHMANN, 2002). A partir de 1989, o OP toma corpo por meio da articulação dos novos detentores do poder público municipal com as organizações comunitárias do município, as quais já apresentavam uma forte tradição associativa e de luta (FEDOZZI, 2001; LUCHMANN, 2002). É importante mencionar que a particularidade do associativismo porto-alegrense é considerada fundamental para o sucesso da experiência na cidade (AVRITZER, 2003).

Através de uma complexa engenharia de participação (AVRITZER, 2003, p. 2), o Orçamento Participativo de Porto Alegre constituiu um espaço público cujo objetivo era trazer a população, em especial seus setores mais pobres, para o processo de tomada de decisão no tocante à política fiscal e orçamentária do município, principalmente na definição de prioridades para a destinação da verba pública. Em outras palavras, o OP é um mecanismo participativo de co-gestão de políticas públicas de caráter institucionalizado, num canal de participação aberto pelo Estado para a sociedade.

É importante observar que a ideia se construiu e evoluiu na prática: a ausência da imposição de um modelo rígido permitiu que os movimentos comunitários participassem



efetivamente não apenas no processo de tomada de decisão, mas também na própria construção do mecanismo (GOLDFRANK, 2011b, p.166). Além disso, Luchmann (2002) observa que este caráter flexível permitiu uma maior justiça na alocação dos recursos, e maior capacidade participativa e de controle social. Com o passar do tempo, o OP se consolidou como modelo de gestão democrática da cidade,

pautada na busca da justiça distributiva dos recursos públicos; na transparência e eficiência administrativa obtida pela reorganização institucional e pelo controle popular; e finalmente, na ampliação e consolidação da participação da sociedade civil neste processo (LUCHMANN, 2002, p. 112).

Em termos de organização prática, cabe mencionar que o OP sustenta-se sobre dois princípios básicos: primeiro, em regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento (FEDOZZI, 1996). Estas se estruturam da seguinte forma:

unidades administrativas responsáveis pelo processamento técnico-político das demandas dos moradores; instâncias comunitárias autônomas [...] que mobilizam os moradores [...]; e instâncias institucionais de participação, tal como o Conselho do Orçamento Participativo (COP), as Assembleias Regionais e Temáticas e os Fóruns de Delegados do OP (FEDOZZI, 2001, p. 98).

O segundo princípio diz respeito ao método objetivo de definição dos recursos para investimentos, os quais “perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do Município” (LUCHMANN, 2002, p. 113). É ancorada nestes que a participação popular toma forma no OP, em diferentes fases: rodadas de assembleias, fóruns e no próprio Conselho do OP<sup>42</sup>.

Como inovação no âmbito do paradigma participativo de gestão pública, o OP vem alcançando importantes resultados. Para Fedozzi (2001, p. 100), além de promover a cidadania, o OP contribui de maneira relevante também na inversão de prioridades dos gastos públicos, integrando setores sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano. Marquetti, Silva e Campbell (2012, p. 63) reforçam esta ideia ao identificar quatro importantes resultados obtidos através do OP: reforço do ideal de democracia; efeito pedagógico sobre os participantes; melhora na performance fiscal dos governos; e efeitos distributivos, melhorando a qualidade de vida da população pobre. Já Luchmann (2002) ressalta o impacto do OP de maneira mais ampla, na medida em que afirma que a prática

---

<sup>42</sup> Sobre a dinâmica e a estrutura institucional do OP, ver: Fedozzi (2001), Luchmann (2002) e Marquetti, Silva e Campbell (2012).

suscitou uma reorientação das atenções em direção aos interesses universais de base, tais como a saúde da população, indicadores sociais e o próprio futuro da cidade, que passaram a integrar as discussões e preocupações comuns à sociedade e à administração municipal.

Estes significativos resultados do OP e impactos na sociedade contribuíram para sua difusão nacional e internacional. No Brasil, embora os números apresentados pelas diferentes pesquisas (WAMPLER, 2008, AVRITZER; WAMPLER, 2008, SINTOMER *et al*, 2010) apresentem divergências, é possível identificar uma tendência predominante na expansão do mecanismo. Inicialmente, a expansão do OP esteve estreitamente vinculada às administrações petistas (WAMPLER, 2008, p. 67), que implantaram o mecanismo em grandes cidades como Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém. No fim da década de 1990, esta identificação decresce e o OP passa a ser implantado por administrações municipais de outros partidos, embora na primeira década dos anos 2000 ainda se possa estabelecer a associação entre o PT e o OP (AVRITZER; WAMPLER, 2008 p. 23). Em fins de 2008, o número de cidades que contavam com mecanismo de orçamento participativo totalizava 201 casos, englobando tanto grandes centros urbanos quanto municípios pequenos e pertencentes a áreas rurais.

Além da difusão a nível municipal, o próprio PT engajou-se na implementação do OP a nível estadual no berço de seu nascimento, o Rio Grande do Sul. A prática, novamente implementada por Olívio Dutra no período 1999-2002, encontrou resistências de instituições relacionadas ao orçamento público criadas pelos governos anteriores e do próprio legislativo (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006), sendo descontinuada pelo seu sucessor, Germano Rigotto (PMDB).

No âmbito internacional, o OP vê-se projetado a partir da Conferência Internacional da ONU Habitat II, em 1996, quando é laureado como uma das 40 melhores práticas mundiais de gestão municipal (SINTOMER *et al*, 2010). Conforme observa este mesmo autor, existem experiências de orçamento participativo em todos os continentes, sendo as maiores concentrações na América Latina (estimativas apontam entre 511 e 920 casos), e na Europa (entre 174 e 296 casos) (SINTOMER *et al* 2010, p. 9).

### **4.3 Mecanismos participativos**

O programa de governo do PT para a candidatura de Lula em 2002 fazia alusão tanto ao sucesso do Orçamento Participativo quanto à intenção de criação de espaços públicos participativos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002). Um balanço dos oito anos do governo Lula

que desde então sucederam permite-nos destacar os mais significativos mecanismos participativos criados e intensificados no período: Conferências Nacionais, Plano Plurianual e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – os quais serão objeto da análise desta seção do capítulo.

É importante destacarmos, inicialmente, que os espaços participativos criados pelo governo Lula ocorrem em caráter infraconstitucional, isto é, sem que ocorra qualquer tipo de alteração na Constituição da República Brasileira. Isto pode ser facilmente compreendido na medida em que situamos historicamente a eleição de Lula, quinta a ser realizada pela via direta desde o fim do regime militar em 1985. Em 2002, a Constituição brasileira de 1988 seguia consolidando-se como matriz institucional da nova ordem política – em razão disso, alterá-la não configurava como objetivo dos partidos concorrentes ao governo federal. Ademais, como vimos anteriormente, a plataforma política petista à época já havia em muito se abrandado e, portanto, as reformas propostas em seu programa eram dotadas de caráter moderado.

Visto isso, é importante notar que, se o governo Lula foi capaz de implantar mecanismos participativos em nível federal sem realizar alterações constitucionais, foi porque a Carta Constitucional assim o permitia. Aqui, destaca-se o papel exercido pelo movimento social brasileiro, conjuntamente a partidos políticos – em especial, o PT – na inclusão de demandas cidadãs no texto (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Avritzer (2006) observa que a Constituição de 1988 propõe a combinação entre formas de representação e de participação, conferindo uma arquitetura híbrida à democracia brasileira. A forma de participação apontada pelo autor que analisaremos neste trabalho diz respeito à participação de “atores ou entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas” (AVRITZER, 2006, p. 36). Estas instituições participativas são

resultado de legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentam os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas (AVRITZER, 2006, p. 38)

Nesse sentido, destacam-se os conselhos de políticas públicas e o próprio orçamento participativo. Embora em seu estudo Avritzer (2006) observe uma predominância de iniciativas em nível local, a análise dos mecanismos participativos que realizaremos demonstrará também a existência de iniciativas em nível federal.

#### 4.3.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento e gestão estratégica previsto na Constituição de 1988 (PAULO, 2010, p. 171-172). A esta lei submetem-se a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento, como os planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Sumariamente, o PPA detém a prerrogativa do estabelecimento

de forma regionalizada, [d]as diretrizes, [dos] objetivos e [das] metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988, art. 165)

O PPA é o responsável por articular os objetivos de Estado, as políticas de governo e a realização anual dos gastos, estabelecendo uma confluência no planejamento de longo e médio prazo (PAULO, 2010, p. 173). Ele constrói, por outro lado, um compromisso político entre o Executivo e o Legislativo nacionais, ao submeter à avaliação do Congresso Nacional as diretrizes estabelecidas pela administração federal.

O PPA não é um mecanismo participativo em sua essência. Entretanto, o governo Lula atribuiu a ele este caráter ao propor a “participação social na elaboração e gestão do plano, que se materializou durante o processo de confecção, em eventos realizados em todos os estados e Distrito Federal” (PAULO, 2010, p. 175). A dinâmica participativa ocorreria reunindo delegados oriundos de instituições da sociedade civil, como ONGs, sindicatos, igrejas, empresariado, setores acadêmicos, entre outros (SCHMIDT, 2006, p. 25) os quais se reuniram com representantes do governo federal em cada um dos 27 estados para elaborar as propostas a figurar no PPA de 2004-7 (GOLDFRANK, 2011b, p. 172).

É importante que realizemos duas observações em relação ao caráter participativo conferido ao PPA. Por um lado, os delegados que participavam nos Fóruns eram escolhidos estritamente com o auxílio de duas associações, Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e Inter-redes<sup>43</sup>, restringindo a possibilidade de participação da sociedade no mecanismo, como aponta Goldfrank (2011b, p. 172). Por outro lado, “a disposição para a escuta e a participação popular num processo que era profundamente

---

<sup>43</sup> Inter-Redes é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam, de diversas formas e com diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, a promoção de direitos e a proposição de políticas (GOLDFRANK, 2011).

tecnocrático até então” (BEHRING *et al*, 2004, p. 2) reforça a transformação do que antes configurava apenas como trâmite burocrático em espaço de participação democrática.

#### 4.3.2 Conselhos de políticas públicas setoriais

Os Conselhos de políticas públicas setoriais são canais de participação vinculados a órgãos do Poder Executivo previstos na Constituição de 1988. Sua inclusão na Carta Constitucional está estritamente relacionada à mobilização da sociedade brasileira durante os anos do regime autoritário, por meio de movimentos sociais que reivindicavam maior participação na vida política do país e, também, na formulação de políticas sociais (GERSCHMAN, 2004, p. 1672).

Atendendo a estas demandas, os Conselhos têm como finalidade incluir a sociedade no processo de co-gestão de políticas públicas, de forma que os cidadãos tomem parte na formulação, no acompanhamento e no controle destas, bem como na definição de prioridades para a agenda política (OLIVEIRA, 2013, p. 9). São considerados, portanto, instituições híbridas, na qual o Estado e a sociedade compartilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, os quais reúnem demandas e interesses específicos de distintos grupos envolvidos em determinada área (AVRITZER; PEREIRA, 2005, *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 9). Ainda assim, a participação nos Conselhos é restrita a cidadãos escolhidos pelo órgão do Executivo ao qual está vinculado, mediante indicação de titulares de órgãos, entidades, instituições e associações da sociedade civil relacionadas a seu tema (BRASIL, 2010).

O âmbito de atuação dos Conselhos é variável, desde o municipal até o federal (TELLES, 2010, 2669). Eles podem estar previstos na Constituição associados à legislação correspondente a determinadas políticas públicas, como o de saúde e direitos da criança e do adolescente, por exemplo; ou, ainda, ser resultado de demandas por participação em áreas cujas políticas ainda não foram atendidas por sistemas específicos de participação, caso da segurança pública (OLIVEIRA, 2013, p. 9). Schmidt (2006, p. 31) ressalta a importância dos Conselhos de Saúde no contexto político: o Conselho Nacional de Saúde existe desde 1937, inicialmente criado com caráter consultivo e restrito a especialista, tendo posteriormente adquirido caráter deliberativo e participativo. Em nível municipal, os Conselhos Municipais de saúde emergiram recentemente, “visando operacionalizar o princípio da participação comunitária e assegurar o controle social sobre as ações e serviços de saúde” (SCHMIDT, 2006, p. 31).

A atuação do governo Lula em relação a este mecanismo consistiu na difusão destes, ao criar 18 conselhos nacionais e reformular outros 15, com o objetivo de ampliar a participação da sociedade civil (BRASIL, 2010). Destes, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi objeto de maior ênfase do governo (GOLDFRANK, 2011b, p. 171), e, portanto, será analisado em profundidade na próxima seção deste capítulo. A respeito dos demais conselhos, podemos notar uma atuação do governo no sentido de criar Conselhos que buscassem incorporar demandas de setores da sociedade tradicionalmente excluídos dos espaços de deliberação (BRASIL, 2010, p. 8). Schmidt (2006, p. 31) chama a atenção nesse sentido para a criação do Conselho Nacional da Economia Solidária (CNES), Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPRI) e Conselho Nacional da Juventude (Conjuve).

#### 4.3.3 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi anunciado por Lula em outubro de 2002, ainda enquanto candidato à Presidência. Como apontam Cardoso, Santos e Alencar (Org.), o CDES corresponderia ao “foro de celebração do contrato social anunciado no programa de governo” (CARDOSO; SANTOS; ALENCAR [Org.], 2010). O anúncio da criação do CDES evidencia não só a política participativa pretendida pela nova elite política dirigente, mas também a ideia de concertação que pretendia materializar em sua administração, já defendida na Carta ao Povo Brasileiro.

Criado em 1º de janeiro de 2003, e regulamentado em lei em 28 de maio do mesmo ano, o CDES integra a Presidência da República, “como órgão de assessoramento imediato do presidente Lula, funcionando junto à Secretária Especial de Desenvolvimento Econômico e Social” (KUNRATH, 2005, p. 55). Suas competências consistem em

assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na [sic] articulação das relações do governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados (BRASIL, 2003).

O CDES é, portanto, um órgão de caráter consultivo que busca reunir diferentes segmentos sociais da população tendo em vista a discussão dos rumos das políticas

relacionadas à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Nesse sentido, ele intenta ser um organismo não classista e não corporativo, ao abrigar também participantes cujas atividades não estão relacionadas ao capital e ao trabalho (SEDES, 2004). Como observa Genro (2003, apud KUNRATH, 2005, p. 60) participam do CDES “empresários e trabalhadores, lideranças populares e religiosas, personalidades, intelectuais e artistas”. Ao todo, compõe o CDES 90 membros entre representantes de entidades privadas e instituições da sociedade civil, aos quais se somam o próprio Presidente da República – que preside o Conselho – e 12 Ministros do Estado, incluindo o responsável pela Secretária Especial do Desenvolvimento Econômico e Social (KOWARICK, 2003, p. 3).

Faz-se necessário que enfatizemos o caráter restrito da participação no CDES, evidente em dois fatores: no critério de escolha de representantes e no seu próprio funcionamento. Os membros do CDES são escolhidos exclusivamente pelo poder Executivo, muitas vezes pelo próprio presidente (KOWARICK, 2003), a partir do voluntarismo de entidades em participar – ainda que o conselheiro seja escolhido como pessoa física. Além disso, o funcionamento do CDES, o qual se dá por meio de reuniões bimestrais em seções plenárias ordinárias, a partir de convocação do seu presidente (KUNRATH, 2005, p. 62), demonstra a rigidez do formato. Ademais, o Conselho pode instituir comissões de trabalho dedicadas ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, compostas por seus próprios membros e até nove cidadãos convidados pelo Secretário Executivo do Conselho e por ele aprovados. Completando a estrutura organizacional do CDES figuram o Observatório da Equidade<sup>44</sup> e o Comitê Gestor<sup>45</sup>.

As discussões e deliberações do CDES são invariavelmente encaminhadas à Presidência, classificadas como “Consenso (por unanimidade), como Recomendação (por maioria), ou Sugestão (por minoria)”, de forma que também as minorias ali representadas sejam ouvidas nas considerações finais (KUNRATH, 2005, p. 64). As decisões daí derivadas têm contribuído de maneira significativa para ações do governo, em questões como a reforma tributária e política, o PPA 2008/2011 e o projeto de lei que instituiu as Parcerias Público-Privadas, dentre outras (BRASIL, 2013).

---

<sup>44</sup> Estrutura cujo objetivo consiste em aportar capacidade e instrumentos ao CDES, visando a promoção de políticas públicas que promovam maior equidade no acesso aos direitos de cidadania (CDES, 2013).

<sup>45</sup> Estrutura que visa conferir maior efetividade ao diálogo entre os conselheiros, bem como entre estes e o governo e outros atores sociais e institucionais. Sua principal responsabilidade é contribuir na avaliação da produção do conselho, bem como no acompanhamento dos resultados e impactos das decisões (CDES, 2013).

#### 4.3.4 Conferências Nacionais de Políticas Públicas

As Conferências Nacionais surgem no cenário político brasileiro na década de 1940, quando o governo Vargas organiza a primeira conferência nacional de saúde (AVRITZER, 2012, p. 7). A partir daí, 115 conferências nacionais de políticas públicas ocorreram até 2012, as quais adquiriram contornos participativos e deliberativos mais expressivos a partir de 1988, tendo se consolidado como política participativa durante a administração Lula (POGREBINSCHI *et al*, 2010).

Pogrebinschi *et al* define as conferências nacionais como

instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam, em regra, com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil (POGREBINSCHI *et al*, 2010, p. 15).

Anteriormente à realização das conferências em nível nacional, tem lugar uma série de reuniões divididas em etapas municipais, estaduais ou regionais, cujos resultados oriundos das deliberações transformam-se no objeto de deliberação da conferência nacional (SAMUELS, 2013). De forma semelhante, os delegados são escolhidos a cada nível. Goldfrank (2011b, p. 173) observa aqui uma diferença importante no grau de abertura da participação entre o CDES e as Conferências: enquanto no primeiro os representantes das entidades são escolhidos arbitrariamente pelo Executivo, nas Conferências estes são escolhidos pelas próprias entidades. Movimentos populares, entidades trabalhistas e empresariais, ONGs e associações acadêmicas dispõem de assentos em conjunto aos representantes do governo federal.

Segundo Avritzer (2012, p.12), durante os oito anos em que esteve no poder, o governo Lula realizou 74 conferências nacionais, frente às 25 realizadas pelos governos anteriores a partir de 1988<sup>46</sup>. Isto significa que a administração petista expandiu em 296% a frequência do mecanismo, o que evidencia a ênfase a ele conferida. De acordo com Pogrebinschi *et al* (2010, p. 15), além de tornar as conferências mais frequentes, o governo Lula tornou-as também significativamente mais amplas, abrangentes e inclusivas: amplas, por envolverem uma maior parcela da população<sup>47</sup>; abrangentes, pois englobaram um número

---

<sup>46</sup> Fernando Collor realizou duas conferências; Itamar Franco, 6; e Fernando Henrique Cardoso, 17 (POGREBINSCHI, 2010, p. 36).

<sup>47</sup> Segundo Avritzer (2012, p. 12), entre 2003 e 2010, 6,5% da população brasileira participou das conferências nacionais realizadas no período – 10 milhões de pessoas ou, ao excluir as crianças, 6 milhões de adultos.



maior de temas; e inclusivas, uma vez que passaram a reunir um conjunto mais diverso e heterogêneo de grupos sociais.

Em termos de temática, a administração petista introduziu 22 novos temas em seus primeiros sete anos de governo (POGREBINSCHI *et al*, 2010, p. 9). Samuels (2013) enfatiza alguns destes: “indigenous peoples’ health, disability rights, LGBT (lesbian, gay, bissexual, and transgender) issues, sustainable development, human rights, and Afro-Brazilian rights”<sup>48</sup>. Goldfrank (2011b, p. 173), por sua vez, confere especial atenção para a Conferência Nacional das Cidades, organizada pelo Ministério das Cidades, a qual nos parece fundamental referir aqui. Para o autor, esta foi a iniciativa participativa mais bem recebida por ONGs e movimentos sociais, na qual possuíam uma representação majoritária frente ao setor privado. Os objetivos das conferências incluíam “identifying the principal problems in Brazilian cities, proposing national urban policies and evaluating existing federal, state, and municipal urban policies”<sup>49</sup> (GOLDFRANK, 2011b, p. 173). Foram realizadas quatro Conferências Nacionais das Cidades durante o governo Lula (POGREBINSCHI *et al*, 2010; UNMP, 2013) – já a primeira destaca-se pelo caráter participativo, presente principalmente na seguinte resolução:

To adopt participatory democracy for deciding public policies of the Federal Government and Participatory Budgeting for the discussion and deliberation of the allocation of federal public resources for the cities. That the criteria and rules adopted for... this national process of participatory democracy are discussed and approved together with the popular and union movements, as well as with the existing municipal and state councils (Ministério das Cidades, 2004, apud GOLDFRANK, 2011b, p. 173).

#### 4.3.5 O perfil participativo: uma visão geral sobre os mecanismos do governo Lula

O marco institucional sobre o qual se desenvolve a política participativa petista é a Constituição Brasileira de 1988, construída com significativa colaboração deste partido e dos movimentos sociais no tocante à inclusão de princípios participativos. Neste contexto, observa-se que Lula ampliou quantitativa e qualitativamente os mecanismos previstos no texto constitucional: além da multiplicação das instâncias ao longo do país, tanto em nível nacional quanto regional, o presidente buscou também ampliar a temática por elas abordadas.

<sup>48</sup> “... saúde indígena, direitos dos deficientes, questões LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros), desenvolvimento sustentável, direitos humanos e direitos dos afro-brasileiros.” (tradução nossa)

<sup>49</sup> “Adotar a democracia participativa para decidir sobre as políticas públicas do Governo Federal e o Orçamento Participativo para a discussão e deliberação da alocação de recursos federais para as cidades. Que o critério e as regras adotadas para (...) esse processo nacional de democracia participativa sejam discutidas e aprovadas junto aos movimentos populares e sindicatos, bem como aos conselhos municipais e estaduais existentes.” (tradução nossa)

É nesse sentido em que são criados, por exemplo, o CDES, o Conjuve e as Conferências das Cidades.

Dada a experiência prévia do Orçamento Participativo, entretanto, existia uma significativa expectativa em relação à importância e à centralidade que a participação teria no governo Lula. O foco da administração de Lula em instâncias participativas de caráter deliberativo voltadas para a gestão de políticas públicas, nas quais a sociedade participa mediante representantes escolhidos pelo Estado, gozando de baixo grau de autonomia, frustrou setores da sociedade civil. Neste sentido, é importante destacar que a participação no governo Lula gozou sobretudo de importância simbólica, na medida em que ampliou sua difusão se comparado aos presidentes que o antecederam.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eleição de presidentes oriundos de partidos de esquerda em diversos países da América Latina, no início do século XXI, não foi um fenômeno aleatório. Como observamos no primeiro capítulo deste trabalho, diversos fatores contribuíram para a ocorrência da maré rosada, dos quais se destaca, primordialmente, o impacto do neoliberalismo. A instituição de eleições democráticas e o fim do estigma geopolítico da Guerra Fria também são apontados como fatores importantes.

Dentre estas forças de esquerda que chegam ao poder, identificamos duas vertentes majoritárias: uma de linha mais extrema, com postura intervencionista em economia e contestatória em política, tanto doméstica quanto internacionalmente. A outra vertente, de comportamento moderado, assume atitudes menos radicais em termos econômicos e políticos, assumindo compromissos com forças conservadoras. Ambas, entretanto, convergem no sentido de que mantêm a redistribuição de renda e a diminuição da desigualdade social como centro de seus programas políticos.

A trajetória desta esquerda latino-americana, em nível local, já assinalava sua relação com os ideais de democracia participativa, como se pode observar na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, ainda na década de 1990. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006; 2008) contextualizam este conjunto de práticas, crenças e interesses no que definem como projeto político democrático-participativo, cujo núcleo encontra-se no aprofundamento da democracia através da inclusão da sociedade no processo de tomada de decisão, como analisado neste trabalho. Na medida em que os governos nacionais de esquerda propagaram-se pela América Latina, este projeto democrático-participativo adquiriu amplitude e vantagem sobre o projeto neoliberal, com o qual concorre no debate político latino-americano dos dias de hoje.

Tomando o projeto político democrático-participativo como referencial teórico do trabalho, nos propusemos a analisar as práticas estabelecidas pelas duas vertentes de esquerda nele inseridas. Assim, ao reunir e descrever os mecanismos participativos do governo Chávez, na Venezuela, e do governo Lula, no Brasil, logramos traçar o perfil de suas políticas participativas, de forma a evidenciar suas diferenças e pontos em comum.

Dessa forma, o quadro abaixo sintetiza o esforço de pesquisa realizado para tanto. Sua análise contribuirá para que identifiquemos as dissonâncias entre as políticas observadas em cada um dos estudos de caso. No quadro, constam elementos informativos referentes às

características estruturais dos mecanismos, que julgamos fundamentais para que se infira a compreensão da política participativa como um todo. Elencamos, inicialmente, os mecanismos do caso venezuelano, para depois então passar aos do caso brasileiro. A experiência do Orçamento Participativo consta também no quadro, dada à sua associação ao PT, sobre a qual é necessário que efetuemos uma observação pertinente.

Quadro 2: Mecanismos Participativos na Venezuela e no Brasil

Mecanismos	Data de criação	Foco	Caráter da participação	Presença do Estado	Forma de atuação	Escopo
<b>VENEZUELA</b>						
<b>Círculos Bolivarianos</b>	2000	Atividades políticas e trabalho comunitário	Livre	Não	Executiva	Local
<b>Setoriais</b>	2000-2010	Gestão de políticas públicas	Livre	Não	Deliberativa e executiva	Local
<b>Cooperativas</b>	anterior a 1999	Economia solidária	Restrita	Não	Deliberativa e executiva	Local
<b>Conselhos</b>	1999	Gestão de políticas públicas	Livre	Sim	Deliberativa	Local
<b>BRASIL</b>						
<b>PPA</b>	1988*	Gestão de políticas públicas	Restrita	Sim	Deliberativa	Nacional
<b>Conselhos de Políticas Públicas</b>	1988	Gestão de políticas públicas	Restrita	Sim	Deliberativa	Múltiplo
<b>CDES</b>	2003	Gestão de políticas públicas	Restrita	Sim	Deliberativa	Nacional
<b>Conferências Nacionais de Políticas Públicas</b>	1940	Gestão de políticas públicas	Restrita	Sim	Deliberativa	Nacional
<b>Orçamento Participativo</b>	1990	Gestão de políticas públicas	Livre	Sim	Deliberativa	Local

Fonte: elaboração da autora, 2013.

Uma breve análise do quadro já evidencia a diferença existente entre a política participativa realizada por Hugo Chávez e a realizada por Lula. A primeira observação pertinente diz respeito ao escopo da análise, o qual não se restringiu aos mecanismos criados por estes governos. Isso se justifica uma vez que, como se observa no quadro acima e também no terceiro capítulo deste trabalho, a política participativa de Lula concentrou mais esforços em ampliar, difundir e redimensionar mecanismos participativos já existentes do que efetivamente em criar novas instâncias (SAMUELS, 2013). Este processo justifica-se em duas dimensões: pela própria criação da nova Constituição Brasileira, em 1988, e pelo programa correspondente à esquerda moderada posto em prática por esse governo.

Concebida como marco institucional do novo período democrático, a Constituição brasileira de 1988 correspondeu aos anseios cidadãos do novo regime (SCHMIDT, 2006), e assim incorporou em seu texto o princípio da participação. Dagnino, Olvera e Panfichi (2008) atentam para a contribuição de organizações da sociedade civil, como sindicatos, intelectuais e ONGs, bem como de partidos políticos da esquerda, em especial o PT, para a presença do ideal participativo na Constituição. Desta forma, ainda que, diferentemente de Chávez na Venezuela, Lula não tenha criado mecanismos ou realizado alterações constitucionais, deve-se reconhecer que o PT exerceu, no passado, papel fundamental para a incorporação do princípio no texto constitucional.

No tocante ao cunho moderado do programa político do governo Lula, é importante observar que, ao compactuar com setores mais conservadores da sociedade de forma a viabilizar a sua eleição, o PT abandonou demandas de caráter mais radical e controverso anteriormente defendidas. O caráter infraconstitucional das práticas participativas da administração petista justifica-se na medida em que interferências na Constituição não eram desejadas, o que vai ao encontro da sua classificação como grupo de esquerda moderado.

No sentido oposto, o caráter radical e contestatório do governo de Chávez faz-se perceber com clareza nas políticas participativas por ele estabelecidas. Como podemos observar no quadro 2, à exceção das cooperativas, todos os demais mecanismos participativos existentes na Venezuela na atualidade foram criados sob o mandato de Chávez. A criação de uma nova constituição (Constituição da República Bolivariana da Venezuela) possibilitou ao movimento bolivariano a consagração de seus princípios no marco institucional da nova ordem política que se estabelecia (LÓPEZ-MAYA, 2008), sendo um destes o da participação. Assim, a ideia de radicalização da democracia, presente na Revolução Bolivariana, logra uma significativa correspondência empírica.

Ademais, a análise dos outros fatores reunidos no quadro reforça estas considerações. Ao tomarmos os mecanismos estabelecidos por Chávez como centro da nossa observação, atentando para seu foco e caráter de participação, percebemos que conformam um núcleo diversificado ancorado na inclusão da população em sua totalidade no processo político. Isto ocorre distante da égide estatal, na medida em que o governo prevê a criação destes mecanismos na própria Constituição, mas não mantém representantes neles, à exceção dos já extintos Conselhos de Locais de Planejamento Público, e de seus substitutos Conselhos Comunais. O escopo local destes mecanismos compreende-se na medida em que são voltados

para gestão de políticas públicas no nível micro, e muitas vezes têm origem em antigas associações de bairro, às quais é conferido certo grau de institucionalização pelo governo.

As políticas participativas do governo Lula, por sua vez, seguem uma linha mais concisa, com mecanismos pouco diversos entre si: à exceção dos Conselhos de Políticas Públicas, os quais podem assumir um escopo local ou nacional, os demais mecanismos são em sua totalidade orientados para a gestão de políticas públicas, com participação da sociedade mediante a escolha de representantes pelo Executivo competente, em instâncias de participação fortemente regulamentadas pelo Estado, que se faz nelas presentes. Diferentemente do caso Venezuelano, a participação no Brasil ocorre sob forte égide do Estado, em canais de participação altamente institucionalizado, com preponderância do Estado sobre a sociedade civil.

Outra observação importante a ser feita diz respeito ao estabelecimento de prioridades dos governos no tocante às instituições participativas e representativas. Como observou Samuels (2013), o PT direcionou verbas públicas para a difusão e desenvolvimento de políticas participativas, logrando abrir novos espaços em que setores marginalizados poderiam se fazer ouvir. Mesmo assim, o governo Lula manteve como prioridade o processo de democracia representativa, isto é, não demonstrou intenção de transformar radicalmente as instituições democráticas brasileiras. Já Chávez, por outro lado, institucionalizou o princípio de radicalização da democracia, conferindo preferência às práticas participativas frente às representativas. Esta priorização teve seus contornos limitados pela reprovação do referendo realizado em 2007, que previa, entre suas propostas, a atribuição de maior importância aos conselhos comunais sobre as administrações municipais.

Por fim, é importante que realizemos uma última observação sobre o Orçamento Participativo brasileiro. Uma vez que simboliza o entendimento do PT por participação em nível local, ao compararmos suas características com as predominantes nos mecanismos participativos empreendidos por Lula fica clara a mudança de perfil na política participativa em nível federal. Isto se explica, em larga medida, pela tônica moderada que o partido assume em seu programa; por outro lado, a importância do OP em níveis nacionais e internacionais posiciona o partido como importante defensor da democracia participativa no subcontinente. Isto vai ao encontro do que Samuels (2013) aponta, no sentido de que a contribuição em termos de participação do PT goza de caráter simbólico, ainda que importante.

Os estudos de caso aqui realizados permitem-nos concluir que as políticas participativas implantadas por governos federais de esquerda de tipo contestatório diferem

daquelas implantadas pela esquerda moderada. Estas dissonâncias podem ser observadas em termos de caráter da participação, presença do Estado nos mecanismos e seus escopos institucionais. Como observam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), nenhum país dentro do projeto democrático-participativo logrou implementar a plataforma máxima de construção democrática até o presente momento. Assim, fazem-se necessários estudos a respeito da identificação de oportunidades para tanto, bem como a mensuração do sucesso dos mecanismos aqui analisados, a fim de viabilizar tal implementação.

## 6 REFERÊNCIAS

ACOSTA, V. El socialismo del siglo XXI y la revolución bolivariana: una reflexión inicial. In: LÓPEZ MAYA, M. (Org.). **Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI**. Caracas: Editorial Alfa, 2007.

AMANN, E.; BAER, W. The Macroeconomic Record of the Lula Administration, the Roots of Brazil's Inequality, and Attempts to Overcome Them. In: LOVE, J. L.; BAER, W. **Brazil under Lula: Economy, Politics and Society under the Worker-President**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

ANDERSON, P. O Brasil de Lula. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 91, p. 23-52, 2011. Disponível em: < [www.scielo.br/pdf/nec/n91/a02n91.pdf](http://www.scielo.br/pdf/nec/n91/a02n91.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2013.

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

\_\_\_\_\_. **Democracy and the Public Space**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50. p. 25-46, 2000.

\_\_\_\_\_; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.



AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**: instituições híbridas e participação no Brasil e na França, número especial, p.16-41, 2005.

\_\_\_\_\_; WAMPLER, B. **The Expansion of Participatory Budgeting in Brazil: An Analysis of the Successful Cases Based upon Design and Socio-Economic Indicators**. Washington, D.C.: World Bank, 2008.

BAGGIA, F. **Os mecanismos participativos no governo Chávez: contribuições e desafios da experiência venezuelana (1999-2010)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas. Brasília: UNB, 2011.

BARBER, B. R. **Strong Democracy**. Berkeley: University of California Press, 2003.

BEHRING, E. R. *et al.* **O PPA de Lula: um Brasil de todos?** Nota de Orçamento Público e Seguridade Social – NOPSS. Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social – GOPSS, 2004. Manuscrito.

BORON, A. **Socialismo siglo XXI: Hay vida después del neoliberalismo?** Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2008.

BOTELHO, J. C. A. A Democracia na Venezuela da Era Chavista. **Aurora**. n. 2. p. 18-25. 2008. Disponível em:  
<[http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora\\_dossie\\_03.pdf](http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_dossie_03.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2013.

BRAGA, M. S. S.; AMARAL, O. E. Governos de Esquerda e a Qualidade da Democracia na América Latina: Notas de Pesquisa. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36. Águas de Lindóia, 2012. **Anais...**, São Paulo, ANPOCS: ANPOCS, 2012.

BRASIL. **Conselhos Nacionais**. Brasília, 2010. Disponível em:  
<[http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livro\\_Conselhos\\_peq.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livro_Conselhos_peq.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em:  
<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei Nº. 4744**, de 16 de junho de 2003. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília, 2003.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4744a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4744a.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Dimensão participativa e equidade social**. Brasília, 2013.

BRIGGS, C. L.; MANTINI-BRIGGS, C. "Misión Barrio Adentro": medicina social, movimientos sociales de los pobres y nuevas coaliciones em Venezuela. **Salud Colectiva**, Lanús, v. 3, n. 2. p. 159-176, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-82652007000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-82652007000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

CARDOSO, J. C.; SANTOS, J. C. dos; ALENCAR, J. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: IPEA, 2010.

CASTAÑEDA, J. Latin America's Left Turn. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3, p. 28-43, 2008. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/61702/jorge-g-castaneda/latin-america-left-turn>>. Acesso em: 13 ago 2013.

\_\_\_\_\_. **O que é o CDES**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

CHERESKY, I. (org). **Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina**. Buenos Aires: Prometeu, 2011.

CODATO, A. N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 nov. 2013.

**COM OS PARTIDOS**, tudo bem no ano que vem. Lua Nova, São Paulo, v.2, n.4, p. 11-21, 1986. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451986000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451986000100003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 28 nov. 2013.

CUNILL, N. **Repensando lo Publico a traves de la Sociedad**. Caracas: CLAD, 1997.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Democratic Innovation in Latin America: A First Look at the Democratic Participatory Project. In: RAVENTÓS, C. (org). **Democratic Innovation in the South**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2008. p. 27-46

\_\_\_\_\_. **La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina (org)**. México: Fondo de Cultura Económica, CIESAS, Universidad Veracruzana. 2006.

\_\_\_\_\_. Para uma outra leitura de la disputa por la Construcción Democrática em América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). **La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, CIESAS, Universidad Veracruzana. 2006.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005.

DÍAZ, B. Políticas Públicas para la promoción de cooperativas em Venezuela (1999-2006). **Revista Venezolana de Economía Social**, Mérida, n. 11, p. 149-183, 2006. Disponível em: <[www.redalyc.org/articulo.oa?id=622611110](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=622611110)>. Acesso em: 19 nov. 2013.

DOMINGUÉZ, J. I; SHIFTER, M. (Org.). **Constructing Democratic Governance in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.

ELLNER, S. Hugo Chávez's First Decade in Office: Breakthroughs and Shortcomings. **Latin American Perspectives**, v. 37, p. 77-97, 2010. Disponível em: <<http://venezuelanalysis.com/analysis/5301>>. Acesso em: 19 set. 2013.

FEDOZZI, L. Práticas inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 93-207, 2001. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/100/fedozzi.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/fedozzi.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

FERRARI FILHO, F. A ortodoxia econômica do Governo Lula da Silva e a busca da esperança perdida... In: **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 125-134, 2005.

FERREIRA, D. P.; BATISTA, C. M.; STABILE, M. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 13 nov. 2013.

FIGUEROA, V. M. The Bolivarian Government of Hugo Chávez: Democratic Alternative for Latin America? **Critical Sociology**, Leiden, v. 32, n. 1, p. 187-211, 2006.

FIORI, J. L. Olhando Para A Esquerda. **Economia Política Internacional**, n. 9, p. 70-92, 2006. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=125&tp=a>>. Acesso em: 20 set. 2013.

FILGUEIRAS, L. **Neoliberalismo e crise na América Latina**: o caso de Brasil. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100723022522/filgueiras.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Eleições 2002**: Candidato à Presidência Lula. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-05-00.shtml>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

GARCIA, C. **Partido dos Trabalhadores**: rompendo com a lógica da diferença. 2000. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2000.

GARCÍA-GUADILLA, M. P. La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar? **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v.14, n.1. p. 125-151, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_isoref&pid=S1315-64112008000100009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S1315-64112008000100009&lng=es&tlng=es)>. Acesso em: 19 nov. 2013.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, 2004.

GOLDFRANK, B. **Deepening Local Democracy in Latin America**. University Park: Pennsylvania State University Press, 2011a.

\_\_\_\_\_. The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela. In: LEVITSKY, S; ROBERTS, K. (Org.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011b. p. 162-183.

\_\_\_\_\_; SCHNEIDER, A. Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. **Latin American Politics & Society**, Miami, v. 48, n.3, p. 1-31, 2006. Disponível em: <[muse.jhu.edu/journals/latin\\_american\\_politics\\_and\\_society/v048/48.3goldfrank.html](http://muse.jhu.edu/journals/latin_american_politics_and_society/v048/48.3goldfrank.html)>. Acesso em: 21 nov. 2013.

HAWKINS, K. A. Populism in Venezuela: The Rise of Chavismo. **Third World Quarterly**, v. 24, n. 6, p. 1137-1160, 2003.

\_\_\_\_\_. Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chávez's Bolivarian Revolution. **Latin American Politics and Society**, v. 52, n. 3, p. 31–66, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2010.00089.x/abstract>>. Acesso em: 18 set. 2013.

\_\_\_\_\_; HANSEN, D. R. Dependent Civil Society The Círculos Bolivarianos in Venezuela. *Latin American Research Review*, v. 41. n. 1. p. 102-132, 2006. Disponível em: <[http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/latin\\_american\\_research\\_review/v041/41.1hawkins.html](http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/latin_american_research_review/v041/41.1hawkins.html)>. Acesso em: 19 nov. 2013.

HELD, D. **Models of Democracy**. Malden: Polity Press, 2006.

HEVIA, F. Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.) **La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, CIESAS, Universidad Veracruzana. 2006.

HILLMAN, R. S.; D'AGOSTINO, T. J. Partidos políticos, opinião pública e o futuro da democracia na Venezuela. **Opinião Pública**, Campinas, v. 6, n. 1, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762000000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

HUNTER, W. Brazil: The PT in Power. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Org.) **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011. p. 306-32.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.

IRAZABAL, C.; FOLEY, J. Reflections on the Venezuelan Transition from a Capitalist Representative to a Socialist Participatory Democracy: What Are Planners to Do? **Latin American Perspectives**, v. 37, p. 97-122, 2010.

JUNGEMANN, B. Organizaciones sociales y anclaje territorial: Escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela. **Cuadernos del CENDES**, Caracas, n. 67, p. 1-34, 2008. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/2638>>. Acesso em 14 nov. 2013.

KINGSTONE, P.; PONCE, A. From Cardoso to Lula: The Triumph of Pragmatism in Brazil. In: WEYLAND, K.; MADRID, R. L.; HUNTER, W. **Leftist Governments in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 98-123.

KOWARICK, L. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Um Processo em Construção. In: CDES. **Reflexões sobre o CDES**. Brasília, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003.

KUNRATH, R. J. **CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil**. 2005. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

LANGLEY, L. D. **Simón Bolívar: Venezuelan rebel, American Revolutionary**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2009.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Org.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Org.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011. p. 1-28.

LIMA, V. A. Presunção de culpa: a cobertura da crise política de 2005-2006. In: **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.

LÓPEZ MAYA, M. **Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio**. Caracas: Alfa Grupo Editorial, 2005.

\_\_\_\_\_. Hacia el socialismo del siglo XXI: los consejos comunales, sus cambios conceptuales y las percepciones de los participantes en Caracas. In: CHERESKY, I. (org). **Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina**. Buenos Aires: Prometeu, 2011a.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI**. Caracas: Editorial Alfa, 2007.

\_\_\_\_\_. Venezuela: Hugo Chávez and the Populist Left. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. (Org.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011b.

LOVE, J. L. The Lula Government in Historical Perspective. In: LOVE, J. L.; BAER, W. **Brazil under Lula: Economy, Politics and Society under the Worker-President**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009. p. 305-316.

\_\_\_\_\_.; BAER, W. (org). **Brazil under Lula: Economy, Politics and Society under the Worker-President**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

LUCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MADRID, R. L. The Origins of the Two Lefts in Latin America. **Political Science Quarterly**. v. 125, n. 4, p. 587-609, 2010.

MARQUETTI, A.; SILVA, C. E. S. da; CAMPBELL, A. Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. **Review of Radical Political Economy**, n. 44, v. 1, p. 62-81, 2012. Disponível em: <http://rrp.sagepub.com/content/44/1/62>. Acesso em: 03 nov. 2013.

MARINI, A. R. Com quantas manchetes se derruba um presidente? **Mídia e Democracia**, São Paulo, n. 5, p. 16-22, 2007.

MIGUEL, L. F.; COUTINHO, A. A. A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 97-123, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Participação e Controle Social. **Caderno MCidades 2**, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/104/titulo/Cadernos+MCidades+2+-+Participacao+e+Controle+Social/pagina/2>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

OLIVEIRA, C. P. (Org.). **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

OLIVEIRA, M. J. O. A democracia em suas versões elitista e participativa e o modelo da autonomia democrática. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 21-27, 2003.

OLIVEIRA, M. S. C. Novos caminhos para a participação social na administração pública brasileira: a experiência da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO IPEA, 2. **Anais...** Brasília, 2011.

PANIZZA, F. Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America. **Political Studies**, London, v. 53, p. 716-734, 2005.

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

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3607](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PEREIRA, P. A. S. **Rios, redes e regiões: a sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres**. Porto Alegre: AGE, 2000.

PETROCARIBE. **Acerca de Petrocaribe**. Caracas, 2013. Disponível em: <<http://www.petrocaribe.org/>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

POGREBINSCHI, T. *et al.* **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

POULANTZAS. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: GRAAL, 1980.

RAVENTÓS, C. (Org.). **Democratic Innovation in the South**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2008.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 36.860, 1999. Disponível em: <http://www.analitica.com/BITBLIO/anc/constitucion1999.asp>>. Acesso em: 28 nov. 2013.



SADER, E. **A Nova Toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2010.

SAMUELS, D. Brazil: Democracy in the PT Era. In: DOMINGUÉZ, J. I; SHIFTER, M. (org). **Constructing Democratic Governance in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013. p. 177-203.

SANTOS, B. S. S. (Org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Introdução geral à coleção. In: SANTOS, B. S. S. (Org;). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 13-28.

\_\_\_\_\_; AVRITZER, L. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In: SANTOS, B. S. S. (Org;). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SCHMIDT, D. L. **O Movimento Social e o Governo Lula: Uso de Instrumentos Democráticos – avanços e desafios**. Brasília: Mimeo, 2006.

SEDES, 2004. **Relatório de Balanço das Atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social em 2004**. Brasília, 2004.

SINGER, A. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 89-111, 2010. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 nov. 2013.

SINTOMER, Y. *et al.* **Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation**. Germany: InWEnt gGmbH, 2010.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COOPERATIVAS (SUNACOOOP). **Informe de la República Bolivariana de Venezuela Superintendencia Nacional de Cooperativas**. Caracas, 2006. Disponível em:  
<<http://www.mercosur.coop/documentos/actas%20plenarias/cd%20actas/ACTA%20Y%20ANEXOS%20XII%20PLENARIA%20RECM/ACTA%20Y%20ANEXOS%20XII%20PLENARIA/ANEXO%20VI%20INFORMES%20NACIONALES%20XII%20Plenaria/Informe%20Venezuela/INFORME%20SUNACOOOP.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

TELLES, J. L. A construção das políticas públicas nos espaços democráticos de participação cidadã: a violência contra pessoas idosas na agenda do movimento social. **Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 6, p. 2669-2671, 2010. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000600003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000600003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (UNMP). **Conferências Nacionais das Cidades**. Brasília, 2013. Disponível em:

<[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=315:convocatori-a-da-4a-conferencia-nacional-das-cidades&catid=36:noticias&Itemid=61](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=315:convocatori-a-da-4a-conferencia-nacional-das-cidades&catid=36:noticias&Itemid=61)>. Acesso em: 22 nov. 2013.

VIEIRA, R. O transformismo petista: considerações acerca das transformações históricas do Partido dos Trabalhadores no Brasil. **Memórias**, Barranquilla, n. 17, p. 1-58, 2012.

Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-88862012000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-88862012000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

WAMPLER, B. When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. **Comparative Politics**, New York, v. 41, n. 1, p. 61-81, 2008.

Disponível em:

<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/20434105?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21103008216997>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

WASSERMAN, C. A Esquerda na América Latina durante os séculos XX e XXI:

Periodização e Debates. **Diálogos**. v. 14, n. 1, p. 19-38, 2010. Disponível em:

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305526880002>> Acesso em: 20 ago. 2013.

WEISBROT, M. Poverty reduction in Venezuela: a reality-based view. **ReVista: Harvard Review of Latin America**, v. 8, n. 1, p. 1-8, 2008.

WEYLAND, K. Clarifying a contested concept. **Comparative Politics**, v. 34, n. I, p. 1-22, 2001.

\_\_\_\_\_. The Performance of Leftist Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues. In: WEYLAND, K; MADRID, R. L.; HUNTER, W. (Org.). **Leftist Governments in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010.

\_\_\_\_\_.; MADRID, R. L.; HUNTER, W. **Leftist Governments in Latin America**. (Org.). New York: Cambridge University Press, 2010.